

# A crise do euro e o trilema do futuro da União Europeia

Samuel de Paiva Pires

Centro de Administração e Políticas Públicas do  
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Tendo surgido como uma forma de procurar minorar o poderio económico e político da Alemanha reunificada após a Queda do Muro de Berlim, a moeda única europeia, projecto político e com fundamentos económicos frágeis, tornou-se, paradoxalmente, o símbolo do reforço da posição alemã no seio da União Europeia (UE), com o país a ser elevado à condição de principal líder político, acabando por ser o actor dominante na formulação das políticas de resposta à crise do euro. Proposto principalmente por França, em virtude dos receios quanto à ameaça que o poder da Alemanha unificada poderia representar para a paz no continente europeu, sendo, na verdade, um preço apresentado aos alemães pela reunificação, o euro era percebido como essencial para manter a paz e a liberdade,<sup>1</sup> mas, ao gerar uma crise que provoca divisões no seio da Zona Euro, veio introduzir conflitos cujos desfechos serão determinantes para o futuro do projecto de integração europeia.

Desde o início da crise na Zona Euro várias soluções têm sido preconizadas sem que, no entanto, tenham sido adoptadas, como é o caso da mutualização das dívidas públicas através de eurobonds e da união orçamental, propostas constantes de um relatório recente do Fundo Monetário Internacional (FMI),<sup>2</sup> ou do avanço para a união política através de uma federação europeia. Entre os bailouts de vários países e as políticas de austeridade impostas por estes resgates financeiros, a instituição do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF) e do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), as operações de refinanciamento por parte do Banco Central Europeu (BCE) e as propostas de uma união fiscal, muitos criticam a chanceler alemã Angela Merkel por falta de liderança e determinação na gestão da crise.

Na base de muitas críticas encontra-se a ideia de que o fantasma da hiperinflação que caracterizou a República de Weimar paira na psique colectiva alemã e é a principal explicação para parte das políticas do BCE, resultante da sua concepção com base no modelo do banco central alemão, e para as decisões que

1. Philipp Bagus, *A Tragédia Do Euro* (Lisboa: Actual Editora, 2011) 101-117.

2. International Monetary Fund, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, 2013, consultado em 30 de Março de 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>.

Angela Merkel tem tomado,<sup>3</sup> que, para muitos dos seus críticos, são erráticas, imprevisíveis ou pouco determinadas ou relevantes para a resolução da crise. Muitos destes críticos são oriundos dos países afectados pelas medidas de austeridade e acrescentam às críticas a acusação de falta de solidariedade da parte da chanceler alemã. Todavia, a esta perspectiva opõe-se outra, avançada pela Alemanha e vários países do Norte da Europa, em relação às causas da crise, que coloca o ónus na falta de responsabilidade e no laxismo dos países do Sul, pretendendo, através da austeridade, penalizá-los.

Perante esta problemática, afigura-se particularmente oportuno procurar perspectivar a forma como a crise do euro poderá influenciar o futuro político da UE. Assim, decorrendo o objecto de estudo da formulação de uma pergunta de partida, iremos inquirir sobre *quais as possíveis implicações da crise do euro na futura arquitectura político-institucional da UE?*

Considerando que este projecto requer uma metodologia de cariz qualitativo, que terá na pesquisa bibliográfica a sua principal fonte de dados e na esquematização e sistematização teórica o seu instrumento primordial para responder à pergunta de partida, o desenho de pesquisa não será estruturado em torno de hipóteses, mas através da formulação da questão acima que guia a investigação e através da qual o objecto de estudo é circunscrito e interpretado dentro das áreas científicas das Relações Internacionais, Ciência Política e Economia, em especial no âmbito do ramo da Economia Política Internacional.

O nosso objectivo geral será o de perspectivar as implicações que a crise do euro poderá ter na arquitectura político-institucional da UE, ao passo que os objectivos específicos serão, em primeiro lugar, evidenciar as fragilidades estruturais da União Económica e Monetária (UEM); em segundo lugar, mostrar que a receita da austeridade imposta a vários países assenta numa incorrecta generalização do diagnóstico da crise da dívida soberana grega; em terceiro lugar, sistematizar as sugestões de vários autores para a resolução da crise; e por último, perspectivar o futuro político-institucional da UE formulando o que denominaremos por triema do futuro da União Europeia.

Transversal a este ensaio será a abordagem teórica do realismo estatocêntrico, como definido por Robert Gilpin.<sup>4</sup> Importa assinalar que o nosso quadro analítico será composto pela teoria das Zonas Monetárias Óptimas de Robert Mundell<sup>5</sup> e a ideia de *Unholy Trinity* de Benjamin Cohen<sup>6</sup>, baseada no modelo Mundell-Fleming e no *triângulo de incompatibilidades* de Mundell, cujos pressupostos foram

---

3. Vítor Bento, "O Fantasma Que Assombra O Euro," *XXI, Ter Opinião* no. 3 (2013): 16–23.

4. Robert Gilpin, *Global Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2001), 15–23.

5. Robert Mundell, "A Theory of Optimum Currency Areas," *The American Economic Review* 51, no. 4 (1961): 657–665.

6. Benjamin Cohen, "The Triad and the Unholy Trinity: Problems of International Monetary Cooperation," in *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, ed. Jeffrey A. Frieden and David A. Lake, 4.a ed. (London: Routledge, 2000), 245–256.

apontados no Relatório Delors de 1989<sup>7</sup> “como um dos principais motivos para se avançar para uma integração monetária plena.”<sup>8</sup>

Conforme assinala Leila Simona Talani, a integração monetária europeia gerou um rico debate académico que se reflecte em vasta literatura onde encontramos várias abordagens teóricas que procuram explicar este processo, cada uma enfatizando os aspectos que considera mais pertinentes.<sup>9</sup>

Entre as abordagens dominantes destacam-se as do realismo e do intergovernamentalismo, que têm em comum a ênfase no papel desempenhado pelo estado-nação. Todavia, enquanto os realistas dão primazia essencialmente aos interesses e factores geopolíticos que determinam a política externa dos estados, os intergovernamentalistas, como Andrew Moravcsik, colocam no centro da análise as considerações de economia política.<sup>10</sup>

Alguns autores, como David Andrews, têm optado por combinar as duas perspectivas, o que permite sublinhar tanto factores geopolíticos como económicos no que concerne à integração monetária europeia. Os contributos de outros acabaram por gerar diferentes abordagens teóricas, devendo sublinhar-se, em particular, a de Jeffrey Frieden, que coloca o foco da análise na política doméstica e nos interesses dos grupos económicos.<sup>11</sup>

Contudo, a perspectiva sobre a economia política internacional de Robert Gilpin, que o próprio define como realismo estatocêntrico, parece-nos ser a mais adequada para os nossos propósitos, visto que tem em consideração os diversos tipos de factores acima referidos. Para Gilpin, o estado-nação é tido como o principal actor das relações internacionais, os seus interesses nacionais, embora definidos em termos de segurança militar e independência política, são também enformados por ideias, valores e considerações morais, e o poder e as relações de poder entre estados assumem contornos não só militares, como também económicos e até psicológicos, na esteira de E. H. Carr<sup>12</sup>. Ademais, o realismo de Gilpin é particularmente apropriado para os nossos objectivos, na medida em que assume que “os interesses e políticas dos estados são determinados pela elite política governante, pelas pressões de grupos poderosos no seio de uma sociedade nacional, e pela natureza do sistema nacional de economia política”<sup>13</sup>, o que é

---

7. *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (Luxembourg, 1989), 14–16, consultado em 4 de Janeiro de 2014, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetry\\_a.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetry_a.pdf).

8. Carla Guapo Costa, *Economia E Política Da Construção Europeia: Os Desafios Do Processo de Integração* (Lisboa: Terramar, 2004), 247.

9. Leila Simona Talani, *European Political Economy: Political Science Perspectives* (Aldershot: Ashgate, 2004), 81.

10. *Ibid.*, 85–86.

11. Embora não nos tenha sido possível consultar as fontes primárias, Leila Simona Talani passa em revista as várias perspectivas referidas e tentativas de síntese, bem como os contributos do neofuncionalismo e do neo-construtivismo, em *European Political Economy: Political Science Perspectives*, 81–116.

12. Gilpin, *Global Political Economy*, 17.

13. *Ibid.*, 18.

particularmente notório no caso do processo de concepção da UEM, em que as elites políticas francesa e alemã foram determinantes.

### As fragilidades estruturais da União Económica e Monetária

Atestando a centralidade do projecto da moeda única no processo de integração europeia, Jacques Delors inspirou-se no Plano Werner de 1970 e recuperou o projecto de integração monetária, sendo a criação da UEM delineada no Relatório Delors de 1989<sup>14</sup> e fundamentada com base na consciencialização da existência do *Triângulo de Incompatibilidades* de Robert Mundell, cujos pressupostos foram apontados no Relatório Delors<sup>15</sup> “como um dos principais motivos para se avançar para uma integração monetária plena.”<sup>16</sup> Este triângulo permite evidenciar que, para um dado país, segundo Carla Guapo Costa, a “inserção num regime de taxas de câmbio fixas (primeiro vértice), com livre circulação de capitais (segundo vértice), conduz à perda de autonomia da política monetária (terceiro vértice), a não ser que se trate da economia líder da zona em causa.”<sup>17</sup> Benjamin Cohen refere-se a este triângulo como a Unholy Trinity e argumenta que a cooperação monetária internacional é difícil de manter porque a tentativa de prosseguir os três vértices em simultâneo leva à erosão dos compromissos de cooperação.<sup>18</sup>

Todavia, para Delors, era precisamente isto que justificava o avanço no processo de integração monetária, que por sua vez deveria espoletar o aprofundamento da união política, perspectivando-se a UEM como uma forma dos países europeus partilharem a “soberania monetária exercida pela Alemanha sobre toda a zona comunitária (...)”<sup>19</sup> no âmbito do Sistema Monetário Europeu (SME). Trata-se de uma visão ancorada no neofuncionalismo de Ernst B. Haas.<sup>20</sup>

Esta visão encontrou a forte oposição do *Bundesbank*, que defendia o estabelecimento da união política antes da criação da moeda única.<sup>21</sup> No meio do debate na sociedade alemã, o presidente do banco central alemão à época, Karl Otto Pöhl, acreditava que conseguiria impedir a adopção da moeda única através de exigências que a França e outros países não aceitariam. Contudo, enganou-se e o governo francês aceitou a constituição de um BCE com base no modelo do *Bun-*

---

14. Andreia Mendes Soares, *União Europeia: Que Modelo Político?* (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005), 159–160.

15. *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (Luxembourg, 1989), 14–16, consultado em 30 de Março de 2014, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconometary\\_a.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconometary_a.pdf).

16. Costa, *Economia E Política Da Construção Europeia: Os Desafios Do Processo de Integração*, 247.

17. *Ibid.*

18. Benjamin Cohen, “The Triad and the Unholy Trinity: Problems of International Monetary Cooperation,” in *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, ed. Jeffrey A. Frieden e David A. Lake, 4.a ed. (London: Routledge, 2000), 246.

19. Costa, *Economia E Política Da Construção Europeia: Os Desafios Do Processo de Integração*, 249.

20. Talani, *European Political Economy: Political Science Perspectives*, 82–85.

21. Bagus, *A Tragédia Do Euro*, 72.

*desbank*<sup>22</sup> – “um banco central independente, política monetária centrada na estabilidade de preços e proibição absoluta de financiamento monetário dos défices públicos”<sup>23</sup> – bem como um Pacto de Estabilidade e Crescimento que limitava os défices orçamentais a 3% e a dívida pública a 60% do PIB dos Estados-membros.<sup>24</sup> A França, por seu lado, viu satisfeita a exigência do sacrifício do marco pelo euro, aceitando a reunificação alemã.<sup>25</sup>

Paul De Grauwe salienta que a reunificação alemã começou por via de uma união monetária, embora integrada numa união política, pelo que, com o estabelecimento da união monetária deu-se a unificação dos instrumentos macroeconómicos, nomeadamente “as políticas orçamentais, sistemas de transferências, negociações salariais, segurança social e ambiente regulatório.”<sup>26</sup> O mesmo autor afirma que isto só foi possível em virtude de um forte sentimento nacional tendo em vista um propósito comum, uma variável que se encontra ausente do processo de integração europeia. Isto explica que a UE tenha começado pela união monetária, o passo mais fácil no caminho para a união política plena. Contudo, sem uma união política, a união monetária permanecerá uma construção frágil, colocando todo o processo em risco.<sup>27</sup>

A ausência de uma união política no caso da UE talvez explique as fragilidades que a UEM continha desde o início, destacando-se a inexistência de “mecanismos de correcção de desequilíbrios nas balanças correntes,” a impossibilidade de resgates financeiros co-financiados pelos restantes membros da união e o facto de não existir uma união fiscal que “permitisse uma gestão macroeconómica conjunta,”<sup>28</sup> conforme José Manuel Félix Ribeiro faz notar. Afinal, o Orçamento da UE, cerca de 1% do PIB comunitário, e absorvido em larga medida pela Política Agrícola Comum e pela Política de Coesão, não pode desempenhar “um papel redistribuidor, favorecendo a disseminação da actividade económica por todas as regiões,”<sup>29</sup> nas palavras de Carla Guapo Costa.

Estas fragilidades estruturais levaram o próprio Delors a confidenciar a Andrew Moravcsik, pouco tempo após a assinatura do Tratado de Maastricht, que via o euro como um fracasso por ter sido incapaz de persuadir os alemães para a sua visão.<sup>30</sup> Mais recentemente, o antigo Presidente da Comissão Europeia afirmou que o euro permaneceria forte se tivesse sido construído de acordo com o seu

---

22. *Ibid.*, 67.

23. Bento, “O Fantasma Que Assombra O Euro,” 22.

24. Peter A. Hall, “The Economics and Politics of the Euro Crisis,” *German Politics* 21, nº 4 (2012): 356.

25. Bagus, *A Tragédia Do Euro*, 104.

26. Paul De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, 9ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2012), 132.

27. *Ibid.*

28. José Manuel Félix Ribeiro, “As Economias Da Zona Euro: Na Periferia Da Globalização,” *XXI, Ter Opinião* nº 3 (2013): 69.

29. Costa, *Economia E Política Da Construção Europeia: Os Desafios Do Processo de Integração*, 269.

30. Andrew Moravcsik, “Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency,” *Foreign Affairs* 91, no. 3 (2012): 56.

plano, culpando os executores e, principalmente, a Alemanha pela crise vigente.<sup>31</sup>

Acresce ainda o problema de a UEM não ser uma Zona Monetária Ótima (ZMO), conceito teorizado primeiramente por Mundell<sup>32</sup> e cuja revisão da literatura e respectiva análise da UEM à luz desta encontramos em André Sander Diniz e Frederico G. Jayme Jr.<sup>33</sup>

De acordo com De Grauwe, a teoria das ZMO sublinha a necessidade do cumprimento de três condições, para que uma zona monetária possa, de facto, ser considerada ótima. Em primeiro lugar, “os países não devem ser sujeitos a divergentes tendências económicas em relação às quais encontrem dificuldade em ajustar-se”, pelo que “as mudanças prolongadas e substanciais em termos de competitividade entre os vários países devem ser limitadas, visto que estes movimentos criam problemas de ajustamento difíceis e dolorosos.” A intensidade destes ajustamentos depende da segunda condição: “os países devem ter um nível suficiente de flexibilidade nos mercados de trabalho e de bens, incluindo a mobilidade do factor trabalho.”<sup>34</sup>

Assim, sempre que ocorrem perdas de competitividade de um país em relação aos restantes que integram a zona monetária, e dado que não pode desvalorizar a moeda comum, resta-lhe desvalorizar os salários e preços para restaurar a competitividade, ou seja, uma desvalorização interna. O sucesso desta depende da segunda condição, pelo que, quanto “maiores os choques assimétricos, mais flexível deve ser a economia para tornar o ajustamento possível sem criar custos demasiado pesados em termos de resultados económicos e emprego.”<sup>35</sup>

Importa salientar que, antes da introdução do euro, existia um consenso entre os economistas de que a Zona Euro não satisfaria os critérios de uma ZMO. Um grupo dos países que fazem parte da Zona Euro poderia preencher as condições, mas a Zona Euro como um todo não. Isto não significava que não se pudesse tornar uma ZMO, conquanto preenchesse a terceira condição: uma união orçamental. Esta permitiria criar um sistema de transferências entre os países que reduziria o impacto dos choques assimétricos<sup>36</sup>, o que seria um mecanismo de segurança para responder a crises e, em segundo lugar, permitiria também, conforme assinala De Grauwe, a “consolidação de uma parte significativa das dívidas e défices dos governos nacionais, assim protegendo os seus membros de crises de liquidez e *defaults* forçados.”<sup>37</sup> Todavia, este sistema estaria sujeito à possibilidade

---

31. Charles Moore, “Jacques Delors Interview: Euro Would Still Be Strong If It Had Been Built to My Plan,” *The Daily Telegraph*, 2011, consultado em 30 de Março de 2014, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8932640/Jacques-Delors-interview-Euro-would-still-be-strong-if-it-had-been-built-to-my-plan.html>.

32. Mundell, “A Theory of Optimum Currency Areas.”

33. André Sander Diniz e Frederico G. Jayme Jr., “Competitividade E Restrição Externa Na Zona Do Euro,” *Revista de Economia Política* 33, nº 1 (2013): 18–30.

34. Paul De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 154.

35. *Ibid.*, 155.

36. *Ibid.*

37. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, 14–15.

de levar a um risco moral, em que, ao tornarem-se permanentes, estas transferências reduziriam a pressão sobre as regiões que deveriam proceder a ajustamentos.

Conforme já vimos, também esta terceira condição não foi preenchida, visto que o Orçamento Comunitário representa apenas 1% do PIB da UE, enquanto os orçamentos nacionais absorvem em média 40% a 50% do PIB nacional. Ademais, sem uma união política, não será possível que esta terceira condição venha a ser satisfeita, pelo que, para De Grauwe, a Zona Euro é uma união monetária incompleta, padecendo, assim, de uma elevado grau de fragilidade.<sup>38</sup>

Neste contexto, conforme Diniz e Jayme Jr. sublinham, “os países economicamente menos dinâmicos não são capazes de garantir a manutenção de um equilíbrio fiscal, menos pelos seus vícios e muito mais pela própria natureza de um desequilíbrio económico.”<sup>39</sup> Segundo estes autores, “Um país que se encontre em uma união monetária em que a convergência económico-institucional entre seus membros é ausente terá altos custos provenientes da maior dificuldade de seguir um caminho de crescimento sustentado e/ou de se recuperar de choques adversos.”<sup>40</sup>

Tendo em consideração estas fragilidades e a perda de instrumentos característicos de uma política monetária autónoma, mormente a taxa de câmbio e a capacidade de emissão de moeda e controlo da massa monetária em circulação, já em 2004 Carla Guapo Costa alertava que “os efeitos negativos da UEM, no longo prazo, poderão atenuar algumas das suas notórias vantagens, ajudando à permanência de disparidades estruturais profundas entre os países e regiões comunitárias.”<sup>41</sup>

Parece-nos, por isso, particularmente acertada a observação de João Ferreira do Amaral a respeito da “concepção federalista de destruição do poder dos Estados-nação” na origem da moeda única, afirmando o autor que “Sem moeda, os Estados ficam desprovidos de instrumentos fundamentais da política económica que dão corpo ao prosseguimento de objectivos próprios. Ficam, assim, dependentes do Todo.”<sup>42</sup>

Isto significa também uma fragilidade estrutural que se viria a revelar de suma importância para o espoletar da crise do euro, a perda da capacidade de emissão de dívida numa moeda própria por parte dos países que integram a união monetária. De acordo com De Grauwe, esta é fundamental para compreender a crise.<sup>43</sup>

Estas fragilidades não foram consideradas pelos decisores europeus envolvidos no estabelecimento da UEM, que ignoraram não só a teoria das ZMO, mas

---

38. *Ibid.*, 17.

39. Diniz e Jayme Jr., “Competitividade E Restrição Externa Na Zona Do Euro,” 18.

40. *Ibid.*, 21.

41. Costa, *Economia E Política Da Construção Europeia: Os Desafios Do Processo de Integração*, 269–270.

42. João Ferreira do Amaral, “O Custo de Uma Utopia,” *XXI, Ter Opinião* n.º 2 (2012): 54.

43. De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” 158.

também, fundamentando as suas preferências no monetarismo<sup>44</sup> e, no caso da Alemanha, no ordoliberalismo,<sup>45</sup> que os bancos centrais foram criados para resolver o problema das crises geradas pelo capitalismo. Segundo De Grauwe, ao replicarem o modelo do Bundesbank criaram um BCE mal preparado para lidar com uma crise financeira de grandes proporções e “Os membros da Zona Euro entraram numa união guiados por líderes políticos que não tinham qualquer ideia sobre a fragilidade do sistema que criaram.”<sup>46</sup>

### **Da incorrecta generalização do diagnóstico da crise da dívida soberana grega à austeridade excessiva**

A crise financeira de 2008 começou nos EUA mas teve repercussões em todo o mundo, especialmente na Europa, o que é apenas natural tendo em consideração o elevadíssimo grau de interdependência da economia mundial em resultado da globalização. Contudo, só a Europa permanece numa profunda crise, após as fragilidades da UEM terem ficado expostas com a crise de 2008.

Uma das principais fragilidades, conforme já salientámos, é a perda da capacidade por parte dos países que integram a união monetária de emitir dívida numa moeda própria. Na perspectiva de De Grauwe, este é o elemento-chave para compreender a crise do euro e não foi suficientemente analisado pela teoria das ZMO antes da criação da UEM.

Em resultado da perda desta capacidade, os países deixam de conseguir dar a garantia implícita aos credores que terão capacidade para pagar os títulos de dívida. Isto porque, caso o país tivesse problemas de liquidez, forçaria o seu banco central a emitir moeda, providenciando a liquidez necessária para pagar aos credores. Um país numa união monetária, por outro lado, não tem esta possibilidade. Desta forma, uma perda de confiança por parte dos credores pode precipitar um país no sentido do incumprimento das suas obrigações. Isto acontece porque os investidores, receando o incumprimento, vendem títulos desse país, o que aumenta as taxas de juro, e decidem investir em títulos de dívida de países que tenham um menor risco. Se isto acontecer entre países da UEM, o resultado é a saída de euros de um país para o outro, provocando uma diminuição da liquidez no país de onde saem, que não tem controlo sobre a emissão do euro. No caso da Zona Euro, apenas o BCE pode providenciar essa liquidez e, como já vimos, não foi de-

---

44. Ibid., 157.

45. A este respeito vide Sebastian Dullien e Ulrike Guérot, “The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany’s Approach to the Euro Crisis”, consultado em 30 de Março de 2014, [http://ecfr.eu/page/-/ECFR49\\_GERMANY\\_BRIEF.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR49_GERMANY_BRIEF.pdf); Heinz Rieter e Matthias Schmolz, “The Ideas of German Ordoliberalism 1938–45: Pointing the Way to a New Economic Order,” *The European Journal of the History of Economic Thought* 1, no. 1 (1993): 87–114; Kenneth Dyson, “Germany and the Euro: Redefining EMU, Handling Paradox, and Managing Uncertainty and Contingency,” in *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*, ed. Kenneth Dyson (Oxford: Oxford University Press, 2002), 173–211; Kenneth Dyson, “The German Model Revisited: From Schmidt to Schröder,” *German Politics* 10, nº 2 (2011): 132–154.

46. De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” 157–158.



senhado tendo em vista esta possibilidade.<sup>47</sup> No caso do país receptor do influxo de capital, as suas taxas de juro baixam, incentivando o crescimento económico.<sup>48</sup>

De Grauwe evidencia esta dinâmica numa análise comparativa entre o Reino Unido e Espanha, concluindo que os países que emitem dívida numa moeda que não controlam estão à mercê dos mercados financeiros, podendo ser facilmente precipitados por estes para um default, o que não é tão fácil no caso dos países que têm uma moeda própria.<sup>49</sup>

Assim, De Grauwe conclui:

Como resultado, a fragilidade da UEM e a sua sensibilidade aos sentimentos dos mercados que podem precipitar os países para o incumprimento não foram tidas em consideração, e os países entraram na Zona Euro desconhecendo completamente os riscos e sem preparação para lidar com eles. De certa forma, pode-se dizer que ao entrarem na união monetária, os países foram relegados para o estatuto de países emergentes que têm de emitir a sua dívida numa moeda estrangeira. Sabe-se que estes países são muito vulneráveis a “paragens súbitas” no financiamento das suas dívidas, levando a uma grande instabilidade macroeconómica, incluindo crises bancárias.<sup>50</sup>

Esta fragilidade reforça a conclusão de Ricardo Cabral de que enquanto Portugal deteve uma moeda própria as desvalorizações cambiais permitiram que a dívida externa portuguesa fosse sustentável, ao passo que a partir da introdução do euro a dívida externa nacional assumiu uma trajetória insustentável que não poderá ser revertida no contexto da UEM, salientando ainda o autor que em todos os precedentes históricos de situações idênticas os países se viram forçados a reestruturar a sua dívida externa.<sup>51</sup>

Tendo em consideração as deficiências e fragilidades estruturais da UEM, não é surpreendente, portanto, que, como John O’Sullivan salienta, os mercados financeiros tenham “começado a desconfiar que a promessa implícita do euro – que a Alemanha estaria por detrás da dívida grega – não era credível.”<sup>52</sup> Esta percepção espoletou a crise da dívida soberana, que atingiu também Portugal, Espanha, Irlanda e Chipre, e continua a gerar preocupações em relação às economias de Itália e França.

A resposta à crise, contudo, ao invés de reconhecer as fragilidades estruturais na origem desta, partiu da incorrecta generalização do diagnóstico da crise da dívida soberana grega a outros países, realizado pelos políticos dos países do Norte da Europa. Para estes, a crise resulta da irresponsabilidade dos governos dos países do Sul. Todavia, De Grauwe evidencia que as raízes da crise da dívida soberana encontram-se na acumulação insustentável de dívida privada. Esta acumu-

---

47. *Ibid.*, 158.

48. *Ibid.*, 164.

49. Paul De Grauwe, “The Governance of a Fragile Eurozone,” CEPS Working Document no. 346 (2011), consultado em 5 de Janeiro de 2014, <http://www.ceps.eu/book/governance-fragile-eurozone>.

50. De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” 158.

51. Ricardo Cabral, “Como Explicar O Crescimento Da Dívida Externa Nacional Desde 1996?,” *XXI, Ter Opinião* nº 1 (2011): 24–33.

52. John O’Sullivan, “Salvar a Europa, Fortalecer O Ocidente,” *Nova Cidadania* nº 51 (2013): 23.

lação permitiu o desenvolvimento de bolhas e *booms* que, “quando se tornaram insustentáveis, implodiram e deixaram muitos bancos (que haviam emprestado dinheiro às famílias) e empresas (que se viram incapazes de pagar as suas dívidas) em problemas.”<sup>53</sup>

As referidas bolhas e *booms* permitiram aos países da periferia estimular as suas economias através do crédito barato, enquanto as economias dos países do centro registaram um baixo nível de crescimento. Como efeito, deu-se um desenvolvimento assimétrico ao nível de preços e salários entre a periferia e o centro, o que “levou a um grande choque assimétrico, que resultou em movimentos divergentes nas posições dos países ao nível da competitividade. A periferia perdeu competitividade enquanto o centro, especialmente a Alemanha, melhorou a sua competitividade.”<sup>54</sup>

Em resultado deste choque, na periferia as famílias, empresas e bancos tiveram de proceder a uma desalavancagem, reduzindo os seus níveis de dívida, o que gerou uma dinâmica de dívida-deflação, em que a desalavancagem por parte de agentes do sector privado, que vendem os seus activos, baixando os preços, coloca outros agentes em problemas de solvência, visto que o valor dos seus activos também baixa. À medida que todos os agentes económicos procuram efectuar este processo em simultâneo, gera-se uma espiral deflacionária, a que os governos respondem aumentando os níveis de dívida pública, para evitar que a economia entre numa depressão.<sup>55</sup>

Esta foi a resposta inicial dos governos europeus à crise de 2008, comprando dívida privada, especialmente dos bancos, e deixando funcionar os estabilizadores automáticos colocados em acção pelo declínio de receitas fiscais. Naturalmente, os níveis de dívida pública aumentaram rapidamente. Todavia, é de salientar, segundo De Grauwe, que excepto na Alemanha e em Portugal, antes da crise de 2008, a dívida pública dos países da Zona Euro estava a diminuir, e que, nos casos da Irlanda e de Espanha, estava a diminuir de forma muito acentuada, ao passo que foi nestes dois casos que se verificaram os níveis mais elevados de acumulação de dívida no sector privado. Pelo que o autor conclui que:

Assim, a causa fundamental da crise da dívida soberana nos países da Zona Euro, com a possível excepção da Grécia, foi a acumulação insustentável de dívida privada que forçou os governos a intervir no sentido de ajudar (em alguns casos salvar) grandes segmentos do sector privado. (...) Todavia, o diagnóstico feito pelos líderes da Zona Euro, i.e., o governo alemão, o BCE, e a Comissão Europeia, foi o de atribuição das culpas à irresponsabilidade dos governos. O efeito deste diagnóstico incorrecto foi a imposição da austeridade orçamental como cura. Os governos foram forçados a desalavancar, enquanto os sectores privados de muitos países da Zona Euro, especialmente os que tinham experienciado acumulações excessivas de dívida privada, ainda estavam a tentar, de forma frenética, desalavancar. Como resultado, os países do Sul da Europa, que foram forçados a engolir a maioria dos medicamentos errados, precipitaram as suas economias para profundas depressões económicas.

---

53. De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” 161.

54. *Ibid.*, 164.

55. *Ibid.*, 162.

Estas depressões pioraram as situações fiscais destes governos, levaram a uma crescente rejeição social e política da estratégia da austeridade, e enfraqueceram a aceitação social da própria Zona Euro.<sup>56</sup>

É particularmente importante salientar que a acusação de irresponsabilidade e laxismo na gestão das finanças públicas colhe no caso grego, mas não nos outros, o que não impediu, contudo, a sua incorrecta generalização a estes. Esta talvez possa ser explicada pelo facto de a Grécia, cujos problemas, segundo Jay Shambaugh, “se centram nos elevados défices orçamentais e relatórios financeiros governamentais incorrectos,” ter sido o primeiro país a ser atingido pela crise da dívida soberana.<sup>57</sup> Shambaugh salienta que a irresponsável política orçamental grega teve um papel fundamental no desenvolvimento da sua crise, mas que os restantes países não devem ser analisados por esta lente.<sup>58</sup>

Na verdade, a crise em Espanha resultou de uma bolha no sector imobiliário e na Irlanda foi provocada por uma crise no sector bancário.<sup>59</sup> No caso português, vale a pena analisar a situação numa perspectiva de longo prazo. Entre 1976 e 1990 a economia nacional teve uma elevada competitividade internacional em virtude das desvalorizações sistemáticas do escudo<sup>60</sup> por via do sistema do *crawling peg* ou de paridades deslizantes. Esta competitividade, na sequência da entrada na CEE, aumentou ao ponto de se dar uma expansão tão intensa que dela resultou um sobreaquecimento que se manifestou sob a forma de inflação, segundo Luciano Amaral. Para a controlar, abandonou-se o sistema do *crawling peg*, o que provocou, nas palavras do mesmo autor, um choque de “competição externa súbito e um choque de procura negativo” no sector transaccionável, com os preços e a actividade a baixarem. Revela-se, a partir de então, um problema de competitividade da economia portuguesa, resultante da baixa produtividade e de uma elevada taxa de câmbio, um contexto no qual a maior parte da mão-de-obra se refugia no sector não-transaccionável. Com o decréscimo do primeiro sector, sujeito a uma conjuntura punitiva em que só resistem algumas empresas, e o crescimento do segundo, tornou-se impossível financiar o acréscimo deste último, pelo que a dívida externa continuou a aumentar<sup>61</sup> para que o país pudesse financiar as importações.<sup>62</sup> Assim, se os efeitos económicos das opções políticas da inserção de Portugal na CEE e da construção do Estado Social foram, até 1990, “compensados por uma política monetária que mantinha (por via da desvalori-

---

56. *Ibid.*, 162–163.

57. Jay C. Shambaugh, Ricardo Reis, e Hélène Rey, “The Euro’s Three Crises [with Comments and Discussion],” *Brookings Papers on Economic Activity* (2012): 175.

58. *Ibid.*, 179.

59. *Ibid.*, 161.

60. Luciano Amaral, *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010), 21.

61. *Ibid.*, 87–88.

62. *Ibid.*, 91.

zação deslizando) a competitividade da economia,<sup>63</sup> já a participação na UEM e a consequente perda da autonomia monetária foram custos demasiado elevados que, em ausência de uma união política, ou seja, em virtude de a UEM ser uma ZMO incompleta, não puderam ser contrabalançados. Por isso, “A expansão da despesa pública e privada vai, assim, colocando Portugal num torniquete externo cada vez mais apertado,” de acordo com Luciano Amaral,<sup>64</sup> pelo que, conforme já referimos, a dívida externa portuguesa se encontra numa trajectória insustentável.

Não é despreciando realçar a contribuição germânica para o aumento da dívida externa dos países do Sul. Em virtude das fragilidades da UEM, e dadas as grandes diferenças em termos de produtividade e competitividade entre os países que a compõem, estes estão sujeitos a divergentes tendências económicas, sendo os défices comerciais de uns a contrapartida dos excedentes de outros. Isto explica que os excedentes comerciais da Alemanha sejam hoje os maiores do mundo, incluindo a China, e 40% destes excedentes provêm do comércio com países da Zona Euro. Acontece que, após a introdução do euro, de acordo com Moravcsik, a acumulação destes excedentes gerou um excedente de capital que os bancos alemães utilizaram para emprestar aos países do Sul da Europa com taxas de juro muito baixas, ignorando riscos de longo prazo. Por isso, “os défices do Sul da Europa são tanto culpa dos credores do Norte da Europa como dos devedores do Sul. Ao utilizar uma moeda subvalorizada para acumular excedentes comerciais, a Alemanha actua como a China da Europa.”<sup>65</sup>

Com o espoletar da crise na Zona Euro e a incorrecta generalização do diagnóstico da crise grega, os países viram-se forçados a desvalorizações internas, reduzindo os preços e salários, que levam a recessões que justificam a desconfiança dos mercados – desconfiança que, por sua vez, tende a agravar a situação dos países. Segundo De Grauwe, esta dinâmica empurra os países para uma austeridade excessiva geradora de fortes recessões que agravam os níveis de dívida pública e de défice orçamental.<sup>66</sup>

Esta situação poderia ser evitada caso o BCE fosse um prestador de último recurso, providenciando liquidez aos países da Zona Euro nos mercados de dívida soberana. Não o sendo, e tendo decidido, no início da crise, não tomar essa responsabilidade, acabou por gerar uma segunda crise bancária, no final de 2011. Esta, porém, levou o BCE a voltar atrás na sua posição, passando a providenciar, desde então, liquidez ao sistema bancário, tendo ainda anunciado, em Setembro de 2012, que estaria disposto a actuar como prestador de último recurso.<sup>67</sup>

Não contestamos que, de facto, reformas que permitam uma redução da despesa pública e o aumento da produtividade e competitividade eram e são neces-

---

63. *Ibid.*, 18.

64. *Ibid.*, 89.

65. Moravcsik, “Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency,” 59–60.

66. De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” 164.

67. *Ibid.*, 165–166.

sárias em Portugal e, porventura, nos restantes países aos quais o diagnóstico da crise grega foi alargado. Contudo, por si só não são suficientes para superar os constrangimentos resultantes das fragilidades estruturais da UEM. Ademais, como os governos do Norte da Europa perspectivam os do Sul como irresponsáveis, insistiram em penalizá-los com exigências e condições difíceis e taxas de juro elevadas nos resgates financeiros, empurrando-os, como De Grauwe refere, para uma austeridade que se tornou excessiva e que, naturalmente, impele os países devedores no sentido de uma “armadilha deflacionária que os impede de gerar excedentes para pagar as suas dívidas.”<sup>68</sup>

Conforme referimos no início, ao longo da crise assistimos à instituição do FEEF e do MEE, a operações de refinanciamento por parte do BCE e a propostas de uma união fiscal que ainda não foram concretizadas. Contudo, de acordo com Shambaugh, a Zona Euro permanece numa crise que, na realidade, são três crises interligadas – uma crise bancária, uma crise da dívida soberana e uma crise macroeconómica –, pelo que a solução tem de ser direccionada para as três em simultâneo, já que a resolução de apenas uma será desfeita pelas outras duas, caso não sejam resolvidas.<sup>69</sup>

### **Possíveis soluções para a crise do euro**

Existem várias sugestões para a resolução da crise do euro no que ao plano económico concerne. Shambaugh sugere um pacote integrado de medidas que permita resolver as três crises interligadas, que passa pela redução de impostos sobre o factor trabalho e o aumento de impostos sobre o consumo nos países sob resgate financeiro; pelo BCE estimular a economia através das suas intervenções na compra de títulos de dívida soberana, reduzir as taxas de juro, reduzir a exigência dos seus objectivos quanto à inflação e providenciar liquidez constituindo-se como prestador de último recurso, pelo menos para os países em boas condições orçamentais ou sob resgate financeiro; pela recapitalização dos bancos; e, por último, por uma política orçamental expansionista em países que a possam prosseguir.<sup>70</sup>

De Grauwe, por seu lado, sugere, em linha com Shambaugh, que o BCE se torne prestador de último recurso para os países solventes mas ilíquidos, ou seja, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda, não permitindo que as taxas de juro ultrapassem um determinado nível. Esta foi a posição adoptada pelo BCE a partir de Setembro de 2012, embora exija contrapartidas ao nível de medidas de austeridade orçamental por parte dos países intervencionados. O autor sugere também que a Comissão Europeia deveria assumir uma posição de liderança e mudar a natureza dos ajustamentos macroeconómicos, permitindo que possam ser efectuados ao longo de um período temporal maior, e, por último, que se concretize uma união

---

68. *Ibid.*, 168.

69. Shambaugh, Reis, e Rey, “The Euro’s Three Crises [with Comments and Discussion],” 158.

70. *Ibid.*, 200–204.

orçamental. Isto, que tornaria a UEM numa união monetária completa, no entanto, será difícil a curto prazo, já que implica uma transferência fundamental de soberania dos Estados-nação para a UE.<sup>71</sup>

Todavia, Ulrike Guérot e Sebastian Dullien alertam que, tendo em consideração as fortes bases ideológicas e económicas da posição de Merkel, que são partilhadas transversalmente pela sociedade alemã, criticar a austeridade excessiva não terá quaisquer resultados, ao passo que reivindicar programas de crescimento e investimento pan-europeu em simultâneo com uma transferência de mais poderes para a UE ao nível da taxação e realização de despesa poderá ser uma estratégia mais promissora.<sup>72</sup> Michael Olenker, por outro lado, sublinha que a dimensão da crise exige uma clara ruptura com a ortodoxia ordoliberal que caracteriza a posição alemã e o paradigma da austeridade.<sup>73</sup> No mesmo sentido, Hans Kundnani, assinalando que a actual situação, com um euro fraco (segundo Moravcsik, a taxa de câmbio real da Alemanha, actualmente, está 40% abaixo do que estaria se o país ainda tivesse o marco alemão<sup>74</sup>), é a ideal para a economia alemã baseada nas exportações, avisa que o narcisismo económico da Alemanha coloca toda a Zona Euro em causa.<sup>75</sup> Para este autor,

O ordoliberalismo é predominantemente uma teoria sobre como tornar uma economia nacional eficiente, mais do que sobre a organização da economia global ou a criação de zonas monetárias. Por isso, não ajuda muito no actual contexto, em que os desequilíbrios entre as economias da Zona Euro são um problema central. Como resultado, poucos economistas alemães do *mainstream* aceitam a ideia de que os excedentes da Alemanha – eles próprios, em parte, resultado do euro – são a outra face da moeda dos défices dos outros países e, portanto, parte do problema. Em vez disso, vêem os excedentes simplesmente como resultado da boa gestão económica.<sup>76</sup>

A insistência alemã no controlo rígido e inflexível da inflação significa que não há solução para os países sob resgate financeiro que não seja uma maior dose de austeridade.<sup>77</sup> Ademais, se, como Guérot e Dullien fazem notar, Merkel pretende que a resolução da crise passe por tornar os restantes países mais parecidos com a Alemanha, por outro lado, parece-nos que Peter A. Hall tem razão quando afirma que “esta é outra daquelas miragens que se atravessa no caminho de soluções

---

71. De Grauwe, “The Political Economy of the Euro,” 168–169.

72. Ulrike Guérot e Sebastian Dullien, “Why Berlin Is Fixed on a German Solution to the Eurozone Crisis,” *The Guardian*, 2012, consultado em 30 de Março de 2014, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/02/german-solution-to-eurozone-crisis>.

73. Michael Olenker, “Germany’s Euro Crisis: Preferences, Management and Contingencies,” *Review of European and Russian Affairs* 7, nº 2 (2012): 14.

74. Moravcsik, “Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency,” 59.

75. Hans Kundnani, “The Eurozone Will Pay a High Price for Germany’s Economic Narcissism,” *The Guardian*, 2012, consultado em 30 de Março de 2014, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jan/06/eurozone-germany-ordoliberalism>.

76. Hans Kundnani, “The Eurozone Will Pay a High Price for Germany’s Economic Narcissism,” *The Guardian*, 2012, consultado em 6 de Janeiro de 2014, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jan/06/eurozone-germany-ordoliberalism>.

77. *Ibid.*

genuínas para os problemas.”<sup>78</sup> Hall sublinha também que ao invés de acelerar a integração europeia, a crise expôs as suas falhas, e que a perspectiva germânica quanto às origens da crise veio corroer os sentimentos de solidariedade dos quais depende o apoio popular à possibilidade do aprofundamento da integração. De salientar ainda que, para Hall, um dos resultados mais visíveis da crise foi a secundarização das instituições europeias e a primazia dada ao intergovernamentalismo na resposta à crise.<sup>79</sup>

Às soluções referidas podemos ainda juntar outras duas comumente mencionadas, a reestruturação das dívidas soberanas ou o fim do euro. A reestruturação das dívidas, mantendo-se a mesma arquitectura institucional da UEM, poderia ter resultados imediatos mas não estruturais, pelo que, mais cedo ou mais tarde, voltaria provavelmente a abater-se uma nova crise. Poderá até vir a ser adoptada, mas não é, *per se*, uma solução para a crise actual, apenas um adiar dos problemas até uma próxima crise. A segunda opção poderia ser alcançada de duas formas: ou declarando o fim da moeda única, voltando os países da Zona Euro a ter moedas próprias, ou através da cisão da actual Zona Euro, pela saída dos países devedores ou da Alemanha e outros países do Norte da Europa e a eventual criação de uma segunda zona monetária. Por nos parecer economicamente racional e ter também implicações políticas que devem ser enunciadas, esta hipótese será analisada mais pormenorizadamente na secção seguinte.

### O trilema do futuro da União Europeia

Não falta quem afirme que o projecto de integração europeia se baseia na solidariedade inerente ao idealismo que procura realizar uma kantiana república universal regulada pelo Direito. Ainda que a ideia seja sedutora e até tenha estado na origem do processo de integração europeia, facto é que os interesses franceses e alemães se têm sobreposto aos demais na construção da UE, dando razão aos realistas que assumem que os Estados se movem essencialmente por interesses. Em face disto, torna-se necessário perspectivar o futuro do euro e da UE atendendo até à possível adopção de diferentes formas políticas que, se por um lado poderão ser percebidas como necessárias para salvaguardar os ideais da preservação da paz na Europa e da democracia liberal, por outro, paradoxalmente, poderão levar a um agravar dos problemas com que o Velho Continente se defronta.

Neste contexto, parece-nos necessário compreender que, como assinala José Adelino Maltez, “Talvez os economistas ainda não tenham percebido que os problemas económicos, apesar de apenas se resolverem com medidas económicas, como ensina o FMI, não se resolvem apenas com medidas económicas, como ensina o bom senso.”<sup>80</sup> O mesmo talvez seja dizer que Jacques Delors tem razão

---

78. Hall, “The Economics and Politics of the Euro Crisis,” 369.

79. *Ibid.*, 368.

80. José Adelino Maltez, “A Comunidade Mundial, o Projecto Lusíada e a Crise Do Político,” 2000, consultado em 30 de Março de 2014, <http://jose.adelino.maltez.info/temas/a-comunidade-mundial-o-projecto-lusíada-e-a-crise-do-politico/>.

quando afirma que a solução da crise do euro passa por duas condições: “A primeira é que os bombeiros têm de apagar o fogo. A segunda é que tem de haver uma nova arquitectura. Se tivermos uma destas condições sem a outra, os mercados serão cépticos,” pelo que a alternativa é optar entre “aceitar uma maior transferência de soberania ou a submissão a uma disciplina comum.”<sup>81</sup>

Assim, procurando perspectivar o futuro político-institucional da UE, parece-nos oportuno formular o que denominamos por trilema do futuro da União Europeia.

A primeira opção é a manutenção do *status quo*. A receita da austeridade excessiva continuará a ser aplicada e a Alemanha continuará a ser o país mais forte, quer em termos económicos quer políticos, ao passo que a soberania e a democracia dos países do Sul da Europa continuarão a ser condicionadas, quando não directamente influenciadas pelos interesses e decisões de Berlim. Esta será a solução mais favorável à Alemanha e a mais desfavorável aos países do Sul da Europa. Acontece que a UE só poderá durar enquanto os Estados-membros percepcionarem mais vantagens do que desvantagens em fazer parte desta e importa lembrar que uma das funções clássicas do estado, da qual depende também o apoio popular aos regimes democráticos, é a de providenciar bem-estar aos seus cidadãos. Para além dos condicionamentos ao nível da independência política, mantendo-se as perspectivas de baixo crescimento económico, elevado desemprego e redução das funções sociais dos estados do Sul da Europa, mais cedo ou mais tarde poderá dar-se um ponto de viragem em que a maioria dos cidadãos preferirá sair do euro – e, eventualmente, da UE – ainda que, segundo Luciano Amaral, “as consequências em termos de “fuga de capitais, explosão das taxas de juro e inflação” possam ser nefastas, o que não significa que não possa ser uma medida “adoptada em desespero de causa.”<sup>82</sup> Este ponto de viragem poderá acontecer quando a opinião pública se consciencializar quanto à incorrecta generalização do diagnóstico da crise grega aos restantes países afectados pela crise da dívida soberana, apercebendo-se que as reformas estruturais não resolvem os problemas principais e que os pacotes de austeridade e os resgates financeiros operaram uma transferência de riqueza para o exterior, quer por via da continuação dos desequilíbrios internos da UEM, que permitem um elevado grau de enriquecimento dos países do Norte à custa do empobrecimento do Sul da Europa, quer por via das privatizações de empresas públicas ganhas por estrangeiros. Num panorama de grave crise social, este é um processo que, no mínimo, pode ser adjectivado como perverso. Com cidadãos cientes desta perversão, não seria surpreendente que as convulsões sociais e políticas levassem ao surgimento de regimes não democráticos nos países do Sul da Europa.

A segunda opção é a já referida possibilidade do fim do euro, recuperando os países da Zona Euro a capacidade de emitirem moedas próprias, ou, pelo menos,

---

81. Moore, “Jacques Delors Interview: Euro Would Still Be Strong If It Had Been Built to My Plan.”

82. Amaral, *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*, 95.



o seu fim nos moldes em que o conhecemos, através da cisão da actual Zona Euro, que se pode dar pela saída dos países do Sul ou dos países do Norte, e que poderá levar ao eventual estabelecimento de uma segunda zona monetária no seio da UE. Neste caso, ambas seriam, em princípio, ZMOs, pelo que não seria estritamente necessário aprofundar a integração no plano político – este argumento poderá ser particularmente cativante para os anti-federalistas –, ainda que esta até possa ser prosseguida. Esta solução, na sua primeira variante teria resultados muito incertos e potencialmente catastróficos. Na sua segunda variante, que podemos considerar como de mudança relativamente moderada, se comparada com a terceira solução, que já veremos, no curto prazo seria favorável aos países do Sul e desfavorável à Alemanha. Porém, evitaria os resultados que adviriam da primeira opção do trilema, sendo favorável à Alemanha a longo prazo, pelo que acabaria por beneficiar a UE no seu todo. Todavia, dificilmente a Alemanha poderá ser persuadida a declarar o fim do euro ou para a criação de uma segunda zona monetária. Em qualquer das suas variantes, esta proposta parece-nos irrealista em termos práticos, embora pudesse ser a solução economicamente mais racional. Acontece que a Alemanha está actualmente numa posição muito confortável, com um euro fraco que favorece as suas exportações, tornando-a a economia mais competitiva da Zona Euro. Ademais, encontra-se, em parte em resultado disto, de forma indisputada na liderança política da UE, tendo a cooperação entre países soberanos sido relegada em favor de uma dominação *de facto* por parte de Berlim. Estamos em crer que não há registo histórico de uma potência hegemónica ter abdicado voluntariamente da sua posição.

A terceira opção é completar a união monetária com a união política. Isto implicaria, muito provavelmente, a opção pelo federalismo. Esta solução está destinada a encontrar forte resistência. Os anti-federalistas acreditam que uma Europa federal significa uma redução da democracia e autonomia nacionais. A verdade é que os países da Zona Euro já abdicaram de significativos instrumentos de soberania, desde logo a moeda, o que implica também a abdicação de um maior grau de liberdade, independência e democracia a nível nacional. Ademais, talvez muitos ainda não tenham compreendido ou prefiram ignorar a realidade actual, que Ulrich Beck resume de forma lapidar: “Como a Alemanha é o país mais rico, agora é ela que manda no centro da Europa.”<sup>83</sup> Aquilo a que assistimos é a um “retrocesso da democracia,” uma espécie de “neocolonialismo.”<sup>84</sup> Ou seja, a crise veio acentuar as já conhecidas tendências da UE para a centralização de poder, para a perversão do princípio da subsidiariedade e para a fuga ao controlo democrático por parte dos cidadãos. Aliás, conforme Roger Scruton salienta, o défice democrático é uma característica intrínseca do funcionamento das instituições europeias.<sup>85</sup> A rejeição

---

83. Ulrich Beck, *A Europa Alemã: De Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de Poder Na Crise Do Euro* (Lisboa: Edições 70, 2013), 65.

84. *Ibid.*, 64.

85. Roger Scruton, *As Vantagens Do Pessimismo* (Lisboa: Quetzal, 2011), 120–121.

da Constituição Europeia era expectável, na medida em que se tratou de uma imposição de cima para baixo, por via do método intergovernamental, de algo em que os cidadãos europeus não tiveram uma palavra a dizer. Não resultou de um processo democrático, isto é, de baixo para cima. Ora, conforme Beck aponta, “Observa-se, mais uma vez, que quando a expectativa da catástrofe determina a consciência pública, os fundamentos da sociedade e do «político» alteram-se, as antigas instituições deixam de ser adequadas aos problemas, é possível ou até necessário alterar as regras. Abrem-se, assim, espaços de manobra para processos negociais, pequenas e grandes revoluções, algo que era impensável até à data.”<sup>86</sup>

Para o federalismo resultar na Europa, tem de representar precisamente o inverso do que a UE se tornou, ou seja, tem de obedecer à ideia de Abraham Lincoln da democracia como o governo do povo, para o povo e pelo povo. A necessidade e o realismo assim o exigem, pelo que um momento constitucional Europeu, que poderá ser o início daquilo a que Victor Hugo se referia como os Estados Unidos da Europa,<sup>87</sup> tem de passar pelos cidadãos e democracias nacionais, não pode ser imposto mas consensualizado, não pode ser planeado de cima para baixo, mas tem de ser o resultado da vontade das nações, de baixo para cima. Este processo poderá permitir a restauração da democracia na UE e a concretização real do princípio da subsidiariedade, devolvendo aos estados nacionais um maior grau de liberdade e democracia.

Sabendo-se, de acordo com Beck, que a Europa não é uma sociedade nacional e não se pode transformar numa, torna-se necessário encontrar uma fórmula federal que “com a sua força comunitária, proteja juridicamente todos os indivíduos em todas as sociedades nacionais e que, ao mesmo tempo, enriqueça e torne mais livres todos aqueles que se associam a indivíduos com línguas e culturas diferentes.”<sup>88</sup> Tem, por isso, à semelhança do que aconteceu nos Estados Unidos da América, de apelar a um modelo intermédio entre um sistema de governo centralizado e uma aliança confederativa, que institua “um governo federal vigoroso sem prejuízo da autonomia e das prerrogativas dos governos estaduais,”<sup>89</sup> conforme assinala José Gomes André a respeito do modelo norte-americano. Neste, segundo Isabel David, distribuíram-se “competências entre a União e os Estados, permitindo a cada uma das partes reter a sua esfera autónoma de actuação (self-rule), de acordo com o seu objecto e com os meios à sua disposição (...).”<sup>90</sup>

Robert J. Barro assinala o custo potencialmente proibitivo e em grande parte desconhecido de juntar populações heterogéneas com diferentes culturas, línguas

---

86. Beck, *A Europa Alemã: De Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de Poder Na Crise Do Euro*, 44.

87. José Adelino Maltez, *Princípios de Ciência Política: Introdução À Teoria Política*, 2ª ed. (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996), 514.

88. Beck, *A Europa Alemã: De Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de Poder Na Crise Do Euro*, 93.

89. José Gomes André, *Razão E Liberdade: O Pensamento Político de James Madison* (Lisboa: Esfera do Caos, 2012), 98.

90. Isabel David, *Do Federalismo À Federação Ou a Inconciliabilidade Entre Pensamento E Acção* (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008), 81–82.

e histórias sob a égide de um só estado.<sup>91</sup> No entanto, conforme Beck resume, a Europa defronta-se com uma escolha entre ultrapassar a perspectiva redutora dos Estados nacionais e “dominar as crises actuais através de uma cooperação democrática,” ou o fim da democracia em virtude de imperativos tecnocráticos alegadamente legitimados pela retórica da catástrofe iminente, caminhando-se para uma governação absolutista.<sup>92</sup> Segundo o sociólogo alemão, a ameaça que paira sobre a Europa exige uma revalorização do realismo, em que o que “até à data era considerado «realista» torna-se ingénuo e perigoso, uma vez que aceita o colapso como inevitável. E aquilo que era considerado ingénuo e ilusório torna-se «realista», porque procura evitar a catástrofe e, além disso, tornar o mundo melhor.”<sup>93</sup>

Perante o estado de necessidade e a realidade com que nos deparamos, talvez importe lembrar que a política é a arte do possível e que é muitas vezes a decisão entre o menor dos males. Parece-nos que esta terceira solução representará um salto de fé, mas é potencialmente favorável a todos os actores envolvidos e não só impedirá que a Europa seja votada à irrelevância, como permitirá uma maior projecção europeia na arena internacional.

Opor resistência a uma solução federal com base na ideia de preservar algo que já só se possui num grau muito reduzido – autonomia, independência, democracia e liberdade – e que vai sofrendo limitações, condicionamentos e intrusões crescentes por parte de terceiros, mas que, através de um federalismo construído de baixo para cima, assente em múltiplos níveis de governação, na separação de poderes, no sistema de *checks and balances* e no princípio da subsidiariedade, poderá ser restaurado, é, manifestamente, uma posição ilógica, muito frágil e pouco informada.

Por último, salientamos ainda que estamos em crer que o trilema enunciado ajuda a sistematizar e clarificar os possíveis caminhos políticos que a UE e os seus Estados-membros podem trilhar. Parece-nos que, para já, a primeira opção continuará em efeito, o que não quer dizer que uma das outras não possa vir a ser adoptada entretanto. Por outro lado, muito se tem falado de uma união entre os países do Sul contra os do Norte, com vista a procurar minorar a austeridade excessiva. Talvez esta ainda não tenha acontecido porque não só alguns governos dos países do Sul acreditam que o diagnóstico está correcto, como também não têm um objectivo político comum bem definido que possa subjazer a uma frente contra os países do Norte. Para que esta possa acontecer têm de reconhecer que a generalização do diagnóstico da crise grega aos restantes países é incorrecta, que a austeridade excessiva não é a solução – e que pode levar a consequências catastróficas, a que aludimos no primeiro ponto do trilema –, e têm de escolher uma das outras opções do trilema como objectivo político a negociar com os restantes países.

---

91. Robert J. Barro, “Scrap the Euro Now,” *Hoover Digest* n° 2 (2012): 20.

92. Beck, *A Europa Alemã: De Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de Poder Na Crise Do Euro*, 47.

93. *Ibid.*, 104–105.

## Conclusão

Para respondermos à nossa questão de partida e cumprirmos o objectivo geral, procurámos, em primeiro lugar, dando cumprimento ao objectivo específico de evidenciar as fragilidades que subjazem à UEM, descrever estas fragilidades resultantes da falta de uma união política e que são inerentes a uma união monetária incompleta que não seja uma ZMO. O facto de os países que integram uma união deste género, sujeita a desequilíbrios e fortes choques assimétricos entre os seus membros sem que existam instrumentos para os minorar, como por exemplo uma união orçamental, não controlarem a moeda na qual emitem dívida é o elemento-chave para compreender a origem da crise que grassa na Zona Euro, agravada pelas respostas que uma UE liderada politicamente pela Alemanha tem dado.

Depois de ter dominado o SME, a Alemanha, já reunificada, foi um dos principais arquitectos da UEM, tendo o BCE sido concebido à imagem do Bundesbank, ou seja, preocupando-se essencialmente em manter a estabilidade dos preços e ignorando que um banco central deve contribuir de forma determinante para a resolução das crises geradas pelo capitalismo. Assim, a UEM tornou-se uma união monetária incompleta sem instrumentos para responder a uma crise de grandes proporções. Após a crise financeira de 2008 ficaram expostas estas fragilidades e, com países desprovidos de instrumentos autónomos de política monetária e sem um empréstador de último recurso, quando os mercados começaram a desconfiar que a Alemanha não estaria por detrás da dívida grega gerou-se uma dinâmica de *self-fulfilling prophecy*, quebrando-se a confiança dos investidores, elemento essencial para o bom funcionamento dos mercados. Torna-se assim claro que a exposição das fragilidades da UEM, em resultado da crise financeira mundial de 2008, está na origem da crise do euro.

Contudo, estas fragilidades e desequilíbrios aproveitam aos interesses comerciais e políticos alemães, pelo que não surpreende a incorrecta generalização do diagnóstico da crise da dívida soberana grega aos restantes países afectados pela crise do euro e a punitiva cura pela austeridade excessiva que Berlim prescreve aos países do Sul da Europa, que, conforme era o nosso segundo objectivo específico, procurámos mostrar.

Embora existam várias sugestões de possíveis soluções para a crise do euro no que concerne aos seus aspectos económicos, que sistematizámos, cumprindo o terceiro objectivo específico, em face da ortodoxia de Berlim e dado que a Alemanha está numa confortável posição de domínio político da UE, dificilmente acontecerão alterações substanciais à manutenção do *status quo* da receita da austeridade.

Todavia, politicamente esta situação não é sustentável no longo prazo, em particular pelo impacto económico e social desfavorável nos países sujeitos a esta receita, mas também em virtude do desequilíbrio geopolítico em favor da Alemanha que lhe permite dominar a UE e relegar para segundo plano a cooperação

entre Estados-membros e mesmo as vontades destes. Conhecendo-se a História Europeia dos últimos séculos, ainda que hoje em dia as máquinas de guerra pareçam ter sido substituídas por guerras nos planos económico e político, a verdade é que dificilmente um país se mantém como hegemónico sem que, mais cedo ou mais tarde, os restantes países reajam e procurem restaurar uma situação de equilíbrio. Aliás, o próprio projecto de integração europeia fundamenta-se na necessidade de harmonizar os interesses franceses e alemães com o propósito de evitar novas guerras. Isto, contudo, não impediu o domínio alemão do SME e da UEM, apesar de ambos os sistemas terem sido vistos pelos franceses como tentativas de minorar o poderio germânico.

Foi tendo estas questões em consideração que nos debruçámos sobre o impacto da crise do euro na futura arquitectura político-institucional da UE, assim respondendo à nossa pergunta de partida e cumprindo tanto o nosso objectivo geral, como o quarto objectivo específico. Para este efeito, formulámos o que denominámos por trilema do futuro da União Europeia. Neste perspectivámos o futuro da UE partindo precisamente da manutenção da situação actual. Sendo esta insustentável no longo prazo, colocam-se duas difíceis opções no horizonte europeu. Uma, que apesar de poder ser a mais racional do ponto de vista económico parece-nos politicamente irrealista, adopta duas variantes, ou o fim do euro *per se*, ou o seu fim nos moldes actuais, por via da cisão da Zona Euro e da criação de uma segunda zona monetária que abranja os países que saírem da Zona Euro, sejam eles os economicamente mais fracos ou os mais fortes. Teríamos, assim, duas zonas monetárias na UE, que em princípio seriam ZMOs. Contudo, dificilmente a Alemanha poderá ser convencida a adoptar qualquer uma destas opções. Resta, portanto, a terceira opção do trilema, completar a união política por via do federalismo. Esta não é menos difícil que a anterior e está destinada a encontrar forte resistência, normalmente ancorada na ideia de que é necessário preservar a soberania e a democracia a nível nacional. Mas, dado que, na realidade, estas já se encontram num grau reduzido em vários Estados-membros da UE e que é a Alemanha quem efectivamente manda na Europa, esta resistência torna-se uma posição ilógica e fraca. A necessidade e o realismo obrigam a perspectivar uma fórmula federal europeia que permita restaurar a autonomia, a soberania, a independência, a liberdade e, portanto, no fundo, a democracia a nível nacional, bem como a democracia a nível europeu, concretizando verdadeiramente o tão propalado princípio da subsidiariedade.

Seja qual for a opção adoptada, certo é que importa que os Estados-membros da UE se consciencializem dos desafios que a crise do euro coloca ao futuro do projecto europeu e envidem esforços para evitar as consequências nefastas que podem advir da manutenção do *status quo*.

## Bibliografia

Amaral, João Ferreira do. "O Custo de Uma Utopia." XXI, *Ter Opinião* n° 2 (2012): 50–55.

Amaral, Luciano. *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

André, José Gomes. *Razão E Liberdade: O Pensamento Político de James Madison*. Lisboa: Esfera do Caos, 2012.

Bagus, Philipp. *A Tragédia Do Euro*. Lisboa: Actual Editora, 2011.

Barro, Robert J. "Scrap the Euro Now." *Hoover Digest* nº 2 (2012): 19–24.

Beck, Ulrich. *A Europa Alemã: De Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de Poder Na Crise Do Euro*. Lisboa: Edições 70, 2013.

Bento, Vítor. "O Fantasma Que Assombra O Euro." *XXI, Ter Opinião* nº 3 (2013): 16–23.

Cabral, Ricardo. "Como Explicar O Crescimento Da Dívida Externa Nacional Desde 1996?" *XXI, Ter Opinião* nº 1 (2011): 24–33.

Cohen, Benjamin. "The Triad and the Unholy Trinity: Problems of International Monetary Cooperation." In *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, edited by Jeffrey A. Frieden and David A. Lake, 245–256. 4ª ed. London: Routledge, 2000.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union. *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Luxembourg, 1989. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetary\\_a.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter13/19890412en235repeconommetary_a.pdf).

Costa, Carla Guapo. *Economia E Política Da Construção Europeia: Os Desafios Do Processo de Integração*. Lisboa: Terramar, 2004.

David, Isabel. *Do Federalismo À Federação Ou a Inconciliabilidade Entre Pensamento E Acção*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

De Grauwe, Paul. *Economics of Monetary Union*. 9ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

———. "The Governance of a Fragile Eurozone." *CEPS Working Document* nº 346 (2011). <http://www.ceps.eu/book/governance-fragile-eurozone>.

———. "The Political Economy of the Euro." *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 153–170.

Diniz, André Sander, e Frederico G. Jayme Jr. "Competitividade E Restrição Externa Na Zona Do Euro." *Revista de Economia Política* 33, nº 1 (2013): 17–40.

Dullien, Sebastian, e Ulrike Guérot. "The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis." London: European Council on Foreign Relations, 2012. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR49\\_GERMANY\\_BRIEF.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR49_GERMANY_BRIEF.pdf).

Dyson, Kenneth. "Germany and the Euro: Redefining EMU, Handling Paradox, and Managing Uncertainty and Contingency." In *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*, edited by Kenneth Dyson, 173–211. Oxford: Oxford University Press, 2002.

———. "The German Model Revisited: From Schmidt to Schroder." *German Politics* 10, nº 2 (2011): 132–154.

Gilpin, Robert. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Guérot, Ulrike, e Sebastian Dullien. "Why Berlin Is Fixed on a German Solution to the Eurozone Crisis." *The Guardian*, 2012. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/02/german-solution-to-eurozone-crisis>.

Hall, Peter A. "The Economics and Politics of the Euro Crisis." *German Politics* 21, no. 4 (2012): 355–371.

International Monetary Fund. *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, 2013.

Kundnani, Hans. "The Eurozone Will Pay a High Price for Germany's Economic Narcissism." *The Guardian*, 2012. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jan/06/eurozone-germany-ordoliberalism>.

Maltez, José Adelino. "A Comunidade Mundial, O Projecto Lusíada E a Crise Do Político," 2000. <http://jose.adelino.maltez.info/temas/a-comunidade-mundial-o-projecto-lusiada-e-a-crise-do-politico/>.

———. *Princípios de Ciência Política: Introdução À Teoria Política*. 2ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.

Moore, Charles. "Jacques Delors Interview: Euro Would Still Be Strong If It Had Been Built to My Plan." *The Daily Telegraph*, 2011. <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8932640/Jacques-Delors-interview-Euro-would-still-be-strong-if-it-had-been-built-to-my-plan.html>.

Moravcsik, Andrew. "Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency." *Foreign Affairs* 91, nº 3 (2012): 54–68.

Mundell, Robert. "A Theory of Optimum Currency Areas." *The American Economic Review* 51, no. 4 (1961): 657–665.

O'Sullivan, John. "Salvar a Europa, Fortalecer O Ocidente." *Nova Cidadania* nº 51 (2013): 22–27.

Olender, Michael. "Germany's Euro Crisis: Preferences, Management and Contingencies." *Review of European and Russian Affairs* 7, nº 2 (2012): 1–17.

Ribeiro, José Manuel Félix. "As Economias Da Zona Euro: Na Periferia Da Globalização." *XXI, Ter Opinião* nº 3 (2013): 64–73.

Rieter, Heinz, e Matthias Schmolz. "The Ideas of German Ordoliberalism 1938–45: Pointing the Way to a New Economic Order." *The European Journal of the History of Economic Thought* 1, nº 1 (1993): 87–114.

Scruton, Roger. *As Vantagens Do Pessimismo*. Lisboa: Quetzal, 2011.

Shambaugh, Jay C., Ricardo Reis, e Hélène Rey. "The Euro's Three Crises [with Comments and Discussion]." *Brookings Papers on Economic Activity* (2012): 157–231.

Soares, Andreia Mendes. *União Europeia: Que Modelo Político?* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.

Talani, Leila Simona. *European Political Economy: Political Science Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2004.