

POR UM
Tratado
DE
Democratização
DA
Europa

Stéphanie Hennette

Thomas Piketty

Guillaume Sacriste

Antoine Vauchez

POR UM
Tratado
DE
Democratização
DA
Europa

TEMAS E DEBATES

Círculo de Leitores

Em 10 anos de crise económica e financeira tomou forma um novo centro de poder europeu: a «governança da zona euro». Todavia, o nome não descreve com rigor aquilo que tanta dificuldade temos em identificar como a «instituição» democraticamente responsável que hoje orienta as políticas económicas europeias. Com efeito, trata-se de um alvo ao mesmo tempo delicado e movediço. Nascida sob a égide da informalidade e da opacidade, a instituição central desta governança, o Eurogrupo*¹ dos ministros das Finanças da zona euro, funciona à margem dos tratados europeus, não tendo por isso de prestar contas ao Parlamento Europeu, nem, *a fortiori*, aos Parlamentos nacionais. Pior ainda, as instituições – do Banco Central Europeu (BCE) à Comissão,

¹ As palavras seguidas de um asterisco remetem para o glossário no fim do livro.

passando pelo Eurogrupo e pelas Cimeiras da zona euro*, que constituem a coluna vertebral desta governação – funcionam segundo variáveis cuja combinação muda com cada política, consoante se fala dos «memorandos» da *troika*, das «medidas corretivas» solicitadas aos Estados no contexto do Semestre Europeu*, dos mecanismos de resolução das crises dos bancos da União Bancária, etc.

No entanto, por mais dispersas que sejam, essas diferentes políticas são mesmo «governadas», já que se formou um núcleo duro, através da união sempre mais estreita entre as burocracias económicas e financeiras nacionais e europeias – direções nacionais do Tesouro francesa e alemã, comissão executiva do BCE, altos funcionários económicos da Comissão Europeia, etc. No atual estado das coisas, é mesmo aqui que a zona euro se «governa» e é aqui que é levado a cabo o trabalho efetivamente político de coordenação, mediação e arbitragem entre os diferentes interesses económicos em causa. Ao renunciar, em 2012, à reforma do TCEG (Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação)*, que constitui uma das pedras angulares desta governação da zona euro, François Hollande terá contribuído para consolidar este novo bloco de poder. Desde então, esse polo executivo europeu tem vindo incessantemente a receber novas competências. No espaço de um decénio, o seu campo de intervenção tornou-se considerável e engloba hoje as políticas de «consolidação orçamental» (ou de auste-

ridade), a coordenação ativa das políticas económicas dos Estados (*Six Pack* + *Two Pack**), a implementação dos planos de resgate dos Estados em dificuldade financeira (memorandos + *troika*), a supervisão de todos os bancos privados, etc.

Em simultâneo poderosa e inatingível, a governação da zona euro desenvolveu-se com efeito no ângulo morto dos controlos políticos, numa espécie de buraco negro democrático. Quem controla efetivamente a elaboração dos memorandos que impõem reformas estruturais consideráveis em troca da ajuda do Mecanismo Europeu de Estabilidade*? Quem fiscaliza a atividade executiva das instituições que compõem a *troika*? Quem avalia as decisões tomadas no âmbito do Conselho Europeu de Chefes de Estado da zona euro? Quem sabe o que está a ser negociado no seio dos dois comités centrais do Eurogrupo, que são o Comité de Política Económica e o Comité Económico e Financeiro*? Nem os Parlamentos nacionais, que, na melhor das hipóteses, só controlam o seu próprio Governo, nem o Parlamento Europeu, que foi cuidadosamente colocado à margem da governação da zona euro. Opaca e funcionando numa espécie de circuito fechado, esta governação da zona euro mereceu bem as críticas de que é alvo, a começar pelas de Jürgen Habermas, que não hesita em fazer referência, a este propósito, a uma «autocracia pós-democrática»!

Acontece que esta negação democrática não é apenas uma questão de princípio, nem um jogo de

equilíbrio de poderes, muito longe disso. Tem efeitos bem reais no próprio teor das políticas económicas levadas a cabo na zona euro. Conduz a uma espécie de surdez face às vozes de alerta e outras vozes dissonantes – como testemunhamos ainda hoje, face ao coro quase unânime dos economistas que apontam para o carácter inelutável da renegociação da dívida grega. Favorece também uma grande insensibilidade aos sinais políticos, não obstante o seu peso, transmitidos de ora em diante pelos votos nacionais, que continuamente assinalam a ascensão de um populismo de extrema-direita. Em pano de fundo, essa estrutura de poder leva-nos a sobrestimar as apostas associadas à estabilidade financeira e à «confiança dos mercados» e a subestimar os temas mais suscetíveis de interessar diretamente o maior número de pessoas, tal como as políticas do emprego, do crescimento, da convergência fiscal, da coesão social e da solidariedade, etc.

É por conseguinte urgente valorizar a custódia democrática e substituir a democracia representativa no cerne das políticas económicas europeias. É mais do que chegada a hora de sair da opacidade e da irresponsabilidade política em que evolui este novo poder europeu, introduzindo no seu cerne uma instituição eleita de modo democrático. Apenas uma Assembleia parlamentar dispõe efetivamente da legitimidade necessária para recordar a este governo da zona euro as suas responsabilidades políticas. Alguns dirão que, para isso, basta reforçar o Parlamento Eu-

ropeu, mas as coisas (já) não são assim tão simples. É que a governação da zona euro não é uma Europa como as outras: já não se trata apenas de organizar um grande mercado, mas sim de coordenar, de hoje em diante, as políticas económicas, harmonizar os sistemas fiscais e promover a convergência das políticas orçamentais dos Estados, em suma, penetrar no cerne dos pactos sociais dos Estados-membros. Torna-se então difícil não envolver muito diretamente os Parla-mentos nacionais – sob pena de se aceitar despojá-los de forma progressiva do essencial das suas prerrogativas constitucionais e de esvaziar o funcionamento das instituições da democracia nacional. Em contacto direto com a vida política dos Estados-membros, só eles dispõem da legitimidade necessária para democratizar a potente rede burocrática intergovernamental que se constituiu nos últimos 10 anos.

Será ainda necessário que tal Assembleia seja dotada dos meios necessários para se opor ao domínio dessa estrutura de governação, que sabemos não se basear apenas nas competências institucionais que foi acumulando ao longo da década, mas também e sobretudo na capacidade de definir, mediante competências especializadas, o espaço de possíveis políticas. Para evitar um Parlamento vazio de competências que seja confrontado com factos consumados ou que se contente em ser uma câmara de atas de diagnósticos já efetuados e decisões tomadas por outrem, há que reconhecer a essa Assembleia a capacidade de

plena participação na condução da zona euro. Isto pressupõe que possa deter um peso efetivo na agenda política: intervindo na definição da ordem de trabalhos das Cimeiras da zona euro e no programa semestral de trabalho do Eurogrupo, mas também dispondo dessa capacidade de iniciativa legislativa que tanta falta faz num Parlamento Europeu que não pode escolher os seus campos de batalha. Pressupor-se-ia assim também que essa Assembleia estaria presente em cada um dos nós de decisão desta governação da zona euro, quer se trate do Semestre Europeu («recomendações por país», «análise anual do crescimento», etc.), da condicionalidade financeira dos memorandos, da escolha dos principais dirigentes da zona euro, etc. Tudo isso passa, afinal, pela construção de uma capacidade de especialização autónoma e pluralista, bem como de uma competência de investigação perante todas as instituições que compõem tal governação.

Como é evidente, não existe qualquer panaceia institucional. Nenhuma reforma de instituições, por mais ponderada que seja, alguma vez conseguiu por si só mudar o rumo da História. Todos sabemos que não bastará criar um novo órgão para mudar o xadrez político. Não vamos, é claro, fazer uma economia de tábua rasa de todo o «projeto europeu». Contudo, neste caminho, que corre o risco de ser ainda longo, a criação da Assembleia da zona euro torna-se símbolo de um combate político e cultural mais amplo para democratizar o «projeto europeu» e reorientar o sen-

tido das políticas conduzidas em seu nome. Como demonstramos no tratado de democratização da zona euro (T-Dem), é possível agir rapidamente sem passar por uma muito improvável revisão geral dos tratados europeus a 27 e abrir brechas democráticas mesmo no interior do bloco executivo europeu. Cabe ao contrapoder popular dos partidos e dos movimentos sociais aproveitar para reabrir as trincheiras da política europeia e arrancar-nos, assim, de uma escolha nefasta entre um recanto nacional impotente e o *statu quo* das políticas económicas de Bruxelas.