
ENGENHARIA JURÍDICA NA CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA: FLEXIBILIDADE VERSUS RIGIDEZ

*JURIDICAL ENGINEERING IN THE BUILDING OF THE EUROPEAN
UNION: FLEXIBILITY VS. RIGIDITY*

Rosa Mettífogo
Procuradora da Fazenda Nacional
Mestre em Filosofia do Direito pela Universidade de São Paulo

SUMÁRIO: Introdução; 1 Alguns dados da formação da União Européia; 2 Antecedentes da formação do Euro; 3 Uma área monetária única; Referências.

RESUMO: Ao longo do processo de constituição da União Europeia, tanto a técnica negocial como a jurídica pautaram-se por um princípio de flexibilidade e respeito às diferenças existentes entre seus membros e aos interesses muitas vezes contrapostos, em razão das condições históricas da formação da EU. À semelhança da construção de uma ponte, que perdura no tempo exatamente por ser flexível, reconhecendo o comportamento diferenciado dos diversos tipos de materiais empregados, e assim, permite o amoldamento de suas partes às alterações de temperatura, a notável engenharia jurídica que norteou a construção dessa aliança tão próxima entre os países, ganhou sua solidez exatamente por ser sensível às diferentes respostas dadas pelos componentes às diferentes pressões. Entretanto, na criação da moeda única, foi excepcionada essa dinâmica. Em vez do respeito às condições específicas de cada país, permitindo-se a cada Estado uma governança própria de sua realidade, o euro pautou-se pela rigidez, sendo imposta uma conduta única a todos, sem o cuidado para com as diferenças da realidade econômica de cada Estado-membro, quanto a dívida pública, fatores inflacionários e outros. Essa moeda encontra-se desprovida de mecanismos de gestão que qualquer política monetária única requer, dificultando sua adaptação às alterações econômicas.

PALAVRAS-CHAVE: União. Europeia. Formação. Flexibilidade. Rigidez. Crise. Euro.

ABSTRACT: Throughout the process of constitution of the European Union, both the legal and technical negotiating technique were guided by a principle of flexibility and respect for differences among its members and often opposing interests, due to the historical conditions of the formation of the EU. Like the construction of a bridge, that endures in time just by being flexible, recognizing the different behavior of different types of materials employed, and thus allows the adaptation of its parts to temperature changes, the remarkable juridical engineering that guided the construction of this alliance so close between countries gained their strength just by being sensitive to different responses by components at different pressures. However, the unified currency excepted this dynamic. Instead of respecting the specific conditions of each country, allowing up to each State a governance of their own reality, the euro was characterized by rigidity, and imposed a single conduit to all, without caring for the differences of economic reality of each member State, as public debt,

inflation and other factors. This currency is devoid of management mechanisms that any unified monetary policy requires, making it difficult to adapt to economic changes.

KEYWORDS: European. Union. Constitution. Flexibility. Rigidity. Crisis. Euro.

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura mostrar como, ao longo do processo de constituição da União Europeia, tanto a técnica negocial como a jurídica pautaram-se por um princípio de flexibilidade e respeito às diferenças existentes entre seus membros e aos interesses muitas vezes contrapostos. As próprias condições históricas da formação da UE deram ensejo a esse modo de relacionamento. À semelhança da construção de uma ponte, que perdura no tempo exatamente por ser flexível, reconhecendo o comportamento diferenciado dos diversos tipos de materiais empregados, e assim, permite o amoldamento de suas partes às alterações de temperatura, a notável engenharia jurídica que norteou a construção dessa aliança tão próxima entre os países, ganhou sua solidez exatamente por ser sensível às diferentes respostas dadas pelos componentes às diferentes pressões.

Entretanto, no que diz com a criação da moeda única, foi excepcionada essa dinâmica. Em vez do respeito às condições específicas de cada país, permitindo-se a cada Estado uma governança própria de sua realidade, o euro pautou-se pela rigidez, sendo imposta uma conduta única a todos, sem o cuidado para com as diferenças que cada Estado-membro tem em seu orçamento, sua gestão da moeda, sua dívida pública. Essa moeda encontra-se desprovida de mecanismos de gestão que qualquer política monetária requer, sem os quais não se torna possível sua adaptação às alterações econômicas.

1 ALGUNS DADOS DA FORMAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

O alongamento no tempo da formação das primeiras estruturas comunitárias permitiu uma experimentação dos institutos, com progressos e retrocessos, reavaliação dos objetivos, considerando o espaço permitido pela realidade concreta de cada país. Assim, ao sucesso da criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), com o Tratado de Paris, de 1951, assinado pelos seus países fundadores da UE, França, Itália, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, seguiu-

se o fracasso de uma iniciativa comum para a criação de um exército integrado europeu, em 1952 (CED – Comunidade Europeia de Defesa) ante a recusa do parlamento francês em ratificar o tratado. Apenas em 1957 haverá a criação da CEE (Comunidade Econômica Europeia) e da Euratom (Comunidade Europeia para a Energia Atômica) com o Tratado de Roma, que entra em vigor no ano seguinte.

Esses embriões da União Europeia encontraram um obstáculo na política “Europa das Nações”, do General De Gaulle (na presidência de 1959 a 1969) que se opunha sistematicamente a qualquer renúncia a alguma parcela de soberania. Instituiu-se, nesse período, as votações por unanimidade nas instâncias deliberativas destas entidades, e não por maioria, o que dificultava a tomada de decisões. Foi a época da chamada “crise da cadeira vazia”, caracterizada por uma abstinência deliberada nas votações comunitárias. Igualmente a entrada do Reino Unido na comunidade europeia foi dificultada nessa época. Apenas com a subida ao poder de Georges Pompidou, o processo de integração volta a se desenvolver, tanto qualitativamente, com o aperfeiçoamento mais célere das instituições existentes, como quantitativamente, com o ingresso de novos Estados, em 1973 (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca).¹

O Tratado de Roma previa a sua implementação em três etapas, ao longo de doze anos, de maneira que o Mercado Comum Europeu pudesse ir se instaurando gradativamente, por meio de uma aproximação das políticas econômicas dos países envolvidos. Primeiramente, tratava-se de estabelecer uma união aduaneira, o que inclui não só a supressão das barreiras tarifárias entre os membros, mas também o estabelecimento de tarifas comuns entre a área do tratado e terceiros. Além disso, se fez necessária a criação de medidas para a aproximação da legislação e do estabelecimento de políticas econômicas comuns, tais como, sabidamente, a política econômica agrícola, a política de transportes e outras, visando assegurar condições mínimas de livre concorrência no mercado comum. O MCE teve como bases o que ficou conhecido como as quatro liberdades, instauradas paulatinamente ao longo de todo o processo de constituição da União Europeia, que são as liberdades de circulação de mercadorias, capitais, pessoas e prestação de serviços. Na realidade, muitas das diretivas fixadas então estão se concretizando apenas no momento atual, após a ratificação, sobretudo, do Tratado de Maastricht, que cria a União Europeia.

1 Strozzi, Girolamo e Mastroianni, Roberto. “Origine e sviluppo dell’integrazione europea”, in *Diritto dell’Unione Europea*, p. 4, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011.

Na década de sessenta e setenta, verifica-se que não houve significativas ampliações seja do número de componentes das comunidades, seja a ratificação de grandes tratados. Entretanto, embora haja uma aparente paralisação, vê-se nessa época do início do processo de integração um rearranjo dos órgãos comunitários. Se, até então, cada Comunidade tinha instituições próprias, passaram a ter uma direção comum, em 1965; As comunidades passam a ter autonomia orçamentária em 1970; no tocante ao Parlamento, nota-se um alargamento de suas funções e, em 1979, seus membros passam a ser eleitos diretamente, tornando-se uma instância representativa dos cidadãos europeus. Esses são apenas alguns exemplos de como, mesmo nessa fase de aparente ausência de evolução, estavam-se operando modificações internas que iriam propiciar as bases para um ulterior desenvolvimento.

As discussões então se centravam nos conflitos entre a necessidade de uma maior integração, contrapondo-se à manutenção da soberania dos Estados-Membros; a necessidade de uma autonomia dos órgãos comunitários, para que esses tivessem efetividade, mas ao mesmo tempo, fossem democráticos e permeáveis às demandas dos governos e dos cidadãos. Assim é que a comunidade vai se fundando nas bases de uma Comissão autônoma, de caráter supostamente técnico, representando os interesses comunitários; de um Conselho, composto pelos ministros de Estado, representando os governos e de um Parlamento, representando os cidadãos. Este último irá, paulatinamente, agregar mais competências e poderes, tornando-se seus membros, posteriormente, eleitos pelo voto direto. À parte isso, temos também a Corte de Justiça, como órgão judiciário.

Sob o empuxo dessas forças opostas, de integração/manutenção da soberania; interesses locais/interesses comunitários; mecanismos democráticos/mecanismos de efetividade foi se dando a evolução do ordenamento jurídico e das instituições da EU. Esse processo também é influenciado pelas circunstâncias externas. Períodos de crise internacional, como o início da década de setenta, com o choque do petróleo, tornam mais difícil a abdicação de interesses próprios em prol do comunitário, gerando uma maior lentidão no processo.

Confira-se a sequência dos tratados mais importantes firmados no processo de constituição da União Europeia, após os dois já mencionados, para que se perceba que apenas a partir de 1986 serão ratificados aqueles que aduziram inovações substanciais:

- *Tratado de Bruxelas, denominado “Tratado de Fusão” (1965)*
Este Tratado substitui os três Conselhos de Ministros (CEE,

CECA e Euratom), por um lado, e as duas Comissões (CEE, Euratom) e a Alta Autoridade (CECA), por outro, por um Conselho único e uma Comissão única. Para além desta fusão administrativa, verifica-se o estabelecimento de um orçamento de funcionamento único.

- *Tratado que altera algumas disposições orçamentais (1970)*
Este Tratado substitui o sistema de financiamento das Comunidades por contribuições dos Estados-Membros pelo sistema dos recursos próprios. Institui igualmente um orçamento único para as Comunidades.

- *Tratado que altera algumas disposições financeiras (1975)*
Este Tratado confere ao Parlamento Europeu o direito de rejeitar o orçamento e de dar quitação à Comissão no que respeita à sua execução. Institui igualmente um Tribunal de Contas único para as três Comunidades, que constitui um organismo de controlo contabilístico e de gestão financeira.

- *Tratado sobre a Groenlândia (1984)*

Este Tratado põe termo à aplicação dos Tratados do território da Groenlândia e estabelece relações especiais entre a Comunidade Europeia e esse território, tomando como base o regime aplicável aos territórios ultramarinos.

- *Acto Único Europeu (1986)*

O *Acto Único Europeu* constitui a primeira grande reforma dos Tratados. Permite o alargamento dos casos de votação por maioria qualificada no Conselho, o reforço do papel do Parlamento Europeu (procedimento de cooperação) e o alargamento das competências comunitárias. Introduce o objectivo de realização do mercado interno até 1992.

- *Tratado sobre a União Europeia, designado por “Tratado de Maastricht”(1992)*

O *Tratado de Maastricht* congrega numa só entidade, a União Europeia, as três Comunidades (Euratom, CECA, CEE) e as cooperações políticas institucionalizadas nos domínios da política externa, da defesa, da polícia e da justiça. A CEE passa a designar-se por CE. Além disso, este tratado cria a União Económica e Monetária, institui novas políticas comunitárias (educação, cultura)

e alarga as competências do Parlamento Europeu (procedimento de co-decisão).

- *Tratado de Amsterdam (1997)*

O Tratado de Amsterdam permite alargar as competências da União mediante a criação de uma política comunitária de emprego, a comunitarização de uma parte das matérias que eram anteriormente da competência da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, as medidas destinadas a aproximar a União dos seus cidadãos e a possibilidade de formas de cooperação mais estreitas entre alguns Estados-Membros (cooperações reforçadas). Alarga, por outro lado, o procedimento de co-decisão, bem como a votação por maioria qualificada, e procede à simplificação e a uma nova numeração dos artigos dos Tratados.

- *Tratado de Nice (2001)*

O *Tratado de Nice* está essencialmente consagrado às questões que ficaram por resolver em Amesterdão, ou seja, aos problemas institucionais ligados ao alargamento que não foram solucionados em 1997. Trata-se da composição da Comissão, da ponderação dos votos no Conselho e do alargamento dos casos de votação por maioria qualificada. Simplifica igualmente o recurso ao procedimento de cooperação reforçada e torna mais eficaz o sistema jurisdicional.

- *Tratado de Lisboa (2007)*

O *Tratado de Lisboa* implementa amplas reformas. Acaba com a Comunidade Europeia, elimina a antiga arquitectura da UE e efectua uma nova repartição das competências entre a UE e os Estados-Membros. O modo de funcionamento das instituições europeias e o processo de decisão são igualmente sujeitos a modificações. O objectivo é melhorar a tomada de decisões numa União alargada a 27 Estados-Membros. O Tratado de Lisboa vem ainda introduzir reformas em várias políticas internas e externas da UE. Permite, nomeadamente, que as instituições legislem e tomem medidas em novos domínios políticos.²

No tocante ao ingresso de novos Estados-Membros, a sequência foi a da entrada do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda em 1973. Em 1979 dá-se a adesão da Grécia e apenas em 1985 entram Espanha e Portugal. Áustria, Finlândia e Suécia ingressam em 1994. Após a queda do Muro

² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm

de Berlim, há a adesão dos países do Leste, com uma grande ampliação em 2003, quando aderem à Comunidade Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Tcheca, além de Malta e Chipre. Por fim, os últimos membros até o momento, Bulgária e Romênia, entram em 2005, totalizando, até o momento, vinte e sete países.

Para conciliar todos esses interesses, muitas vezes conflitantes, fez-se necessária uma notável engenharia jurídica. Um dos instrumentos utilizados foi a cláusula de *opting out*, ou cláusula de exclusão. Por meio desse instrumento, um determinado Estado-Membro pode optar por não aderir a um determinado setor da cooperação comunitária.

A Dinamarca fez uso dessa possibilidade, para solucionar o impasse criado pelo “não” ao referendunum ao Tratado de Maastricht. Em negociações, solucionou-se as reservas da população à questão da defesa, por seu perfil pacifista, e também a questão da não-adesão ao Euro. Assim, o país aderiu ao tratado em seu todo, excluídos, porém, esses dois tópicos. O mesmo fez o Reino Unido, com relação à moeda única.

Um outro exemplo dessa construção, por meio da qual se procuram equacionar as diversas pressões, é o alicerçamento da União Europeia, a partir desse mesmo Tratado de Maastricht, sobre três pilares. O primeiro deles são as instituições comunitárias anteriormente existentes, que foram, assim, incorporadas ao novo modelo. Estas representam os interesses comuns. O segundo e o terceiro pilares são constituídos a partir da cooperação inter-governamental, e são a PESC (Política Exterior e Segurança Comum) e a JAI (Justiça e Assuntos Internos). Nas instâncias representando o interesse comum, as decisões são tomadas por maioria, naquelas representando o interesse dos governos, as decisões são tomadas consensualmente. Por meio desse sistema, intenta-se contrabalançar dos interesses conflitantes (governos/interesses comunitários) possibilitando sua manifestação e, ao mesmo tempo, a obtenção de consensos, a fim de que concretizar os escopos comunitários.

A partir do Tratado de Amsterdam, criou-se ainda o mecanismo da cooperação reforçada, com o correspondente oposto, a cláusula de salvaguarda. A cooperação reforçada permite que, Estados que desejem uma cooperação mais próxima possam fazê-lo, independente dos demais. A cláusula de salvaguarda, por sua vez, permite que os Estados que não queiram aderir a uma norma comum tenham essa possibilidade, sob a alegação de motivos de política interna. Caberá à Corte de Justiça avaliar a procedência de tal alegação, evitando, assim, abusos desse direito.

Mas, talvez, a grande forma de flexibilização dessa estrutura que é a União Europeia advenha da tradição democrática arraigada na Europa Ocidental. É essa cultura democrática que permite submeter

as grandes deliberações aos plebiscitos e referendos, e permite que os diversos países tenham espaço para colocarem suas reservas e obstáculos internos ao processo de integração.

Até que ponto, em questões sensíveis como a criação de uma moeda única, há realmente uma permeabilidade aos interesses minoritários ou àqueles dos países mais frágeis economicamente, é uma questão que analisaremos a seguir.

2 ANTECEDENTES DA FORMAÇÃO DO EURO

A moeda única europeia foi o resultado de um longo processo de amadurecimento dessa ideia, o que não necessariamente resultou em que esse projeto tenha reunido as condições históricas necessárias para a sua consecução. O processo teve início logo após a Segunda Guerra Mundial, em que o dólar surge como a moeda forte mundial. Para fazer face ao seu predomínio, e obter a convertibilidade das moedas europeias entre si, após algumas tentativas falhas, cria-se a UEP – União Europeia de Pagamentos, em 1950. Essa era uma forma de a Europa atenuar os efeitos do sistema de Bretton-Woods, fazendo frente à hegemonia americana e fugir à alçada do FMI, por meio do qual os EUA a exerciam.

O sistema criado na convenção realizada em 1944, na cidade de Bretton-Woods, que criava uma paridade fixa das demais moedas em relação ao dólar, com margem de flutuação de $\pm 1\%$, era imensamente vantajoso para os EUA. Embora o dólar estivesse, em tese, atrelado ao lastro em ouro, era possível fazê-lo flutuar segundo as necessidades internas americanas, e os outros países é que tinham de se adaptar a tais alterações. Na prática, era uma forma de os Estados Unidos exportarem seus problemas para o resto do mundo. Embora o acordo não tenha sido rigorosamente cumprido por todos, tendo havido inevitáveis quebras da banda de flutuação, o dólar assumiu inegavelmente o papel de uma moeda internacional, porém gerida por um só Estado, e a favor de seus interesses.

Com a UEP, chegou-se a algo como uma zona monetária autônoma, com a criação de uma unidade de conta europeia, definida em termos do ouro, embora não convertível. Essa unidade tinha como base a transferência de saldos credores no interior da zona, o que possibilitava o comércio nesta zona sem o intermédio do dólar, apresentando-se como uma solução à carência de reservas pela qual passava a Europa no pós-guerra. Entretanto, como havia países sistematicamente credores, e outros sistematicamente devedores, os primeiros (a Alemanha Ocidental, sobretudo), não tinham interesse em que seus créditos fossem satisfeitos por uma mera unidade de referência, de maneira que exerciam uma pressão contrária à UEP.

O fato é que a Europa se integra ao Sistema Monetário Internacional (SMI), seja por essas pressões internas, seja pela ação dos Estados Unidos, o que vai inaugurar uma fase que se estende até 1971, com a derrocada de Bretton-Woods, ao ser declarada unilateralmente a inconvertibilidade do dólar pelos EUA.

Uma terceira fase tem início a seguir, em que se ensaia um sistema conhecido como “serpente dentro do túnel”. Neste, se adota uma margem de flutuação das moedas europeias entre si (a serpente), que não pode exceder a margem de flutuação em relação ao dólar (o túnel). É um sistema em que há uma espécie de gestão conjunta das moedas europeias, mas que se revelou de difícil gerenciamento.

Com a criação do Sistema Monetário Europeu, em 1979, inaugurou-se uma nova etapa, marcada principalmente pela criação do ECU (*European Currency Unit*), composto por um cesto das moedas. Correlato a este havia um sistema de flutuação limitada das taxas de câmbio, semelhante ao da serpente monetária. Essa margem de flutuação, de início, foi fixada em $\pm 2,25\%$, exceto para a lira italiana, que flutuava à margem de 6%. Além disso, o SME previa outros mecanismos, tais como um fundo europeu de cooperação monetária e um sistema de crédito. Esse sistema foi o que vigorou até a chegada do euro, e mostrou-se apto a garantir uma certa funcionalidade ao intercâmbio monetário europeu, durante todo o período dos anos 80 e 90. Esta foi, uma época atribulada, com grandes modificações no cenário interno, em que foram firmados os grandes tratados de criação da UE (Ato Único de 1985, Maastricht, em 1992 e Amsterdam, em 1997), houve o ingresso de um grande número de novos membros no sistema, além da reunificação alemã, sem falar nas crises econômicas que marcaram o início de cada uma dessas décadas.

Mas, em momentos de crise, como em 1993, com os ataques especulativos promovidos por George Soros, essa taxa de flutuação chegou a $\pm 15\%$. Ou seja, uma moeda componente do sistema MTC (Mecanismo das Taxas de Câmbio), poderia ter uma diferença de valor em relação a outra de até 30%. Evidenciou-se, nesse momento, que as economias reagem de maneira bastante assimétrica a um contexto de crise. Algumas conseguiam manter a estabilidade, como a Alemanha, outras sofriam grandes oscilações. Tudo isso lançava dúvidas quanto à fragilidade do sistema, que não conseguia manter a banda de flutuação em patamares reduzidos³ e faziam com que se almejasse uma estabilidade maior. Curiosamente, os próprios elementos que apontavam para as falhas do Sistema Monetário Europeu foram os mesmos que se manifestaram

3 vide Mendonça, Antônio, (2004), “A integração monetária na Europa: da União Europeia de Pagamentos ao euro.”, in Romão, A. (org.), *Economia Europeia*, Lisboa: Celta.

mais agudamente problemáticos no sistema que o sucedeu, qual seja, o da divisa única.

A parte a fragilidade revelada nesses momentos, havia também a questão de que, embora não tivesse sido instituída formalmente uma moeda que servisse como base para a oscilação das demais, o fato é que o marco alemão ganhou preponderância no sistema. Pela política de estabilidade mantida neste país e pela grande força da economia alemã, em breve, as demais moedas tinham de seguir atreladas ao marco, para a manutenção do Sistema Monetário Europeu.

Essa a realidade que antecedeu a criação do euro, que veio a ser criado em 1999, ainda então como moeda escritural, vindo a se concretizar sob a forma de notas e de meio circulante no início de 2002.

3 UMA ÁREA MONETÁRIA ÚNICA

Supostamente, uma moeda comum traria as vantagens de facilitar as transações comerciais, com a redução dos custos do câmbio, e ainda reduziria as incertezas das oscilações cambiais⁴. Uma união monetária, em tese, também traria consigo uma maior homogeneização de preços. Em termos simbólicos, representava ainda a participação no grande projeto de integração europeia. É preciso ter em mente que esses eram benefícios visados, para poder entender as razões que tiveram os Estados mais pobres para adentrar a zona do euro. Era a perspectiva, ilusória talvez, sintetizada em que uma zona monetária única seria equivalente à uma zona econômica única, sem calcular os custos, que hoje se descortinam nitidamente, em termos de perda de autonomia e de submissão à políticas econômicas desenhadas para países com estrutura totalmente diferenciada.

A entrada na zona do euro não admitia meias medidas. Não era possível um ingresso parcial, ou o cumprimento de apenas parte dos requisitos fixados para partilhar da moeda única. Assim, nesse aspecto, a regra era a inflexibilidade. Também, uma vez realizado o ingresso no sistema do euro, não há a possibilidade de um atenuamento das regras, devendo o Estado abdicar de mecanismos de financiamento da dívida pública, como a emissão de títulos do Tesouro.

Em momentos de crise, para economias mais abertas e diversificadas, haveria vantagem em fazer parte de uma união monetária, ao passo que, para economias mais fechadas e com menos diversidade,

4 Diniz, Andre Sander et alii (2012). "Divergências estruturais, competitividade e restrição externa ao crescimento: uma análise da crise e das limitações da Zona do Euro". Belo Horizonte, UFMG/CEDEPLAR.

o melhor seria adotar o sistema de câmbio flutuante. Isso tendo em vista a rigidez monetária que implica uma moeda única. Economias diversificadas têm mais recursos concretos para se opor a uma crise de demanda, tirando ainda as vantagens do menor custo de transação comercial. Economias subdesenvolvidas, ao contrário, dependem em maior grau da manipulação do câmbio, sem tantos recursos econômicos concretos para fazer face às adversidades e sem uma inserção internacional que lhe permita auferir as vantagens da moeda forte e estável.

A valorização ou desvalorização da moeda é uma forma que uma dada economia tem de reagir às oscilações econômicas. Ao se desvalorizar a moeda, facilitam-se as exportações e se dificultam as importações. Há um custo implicado nessa política, com aumento dos preços internos, inflação, com seus impactos diferenciados dentro da economia; necessidade de valer-se de reservas em moedas estrangeiras, pela redução da convertibilidade etc.. Não é sem sacrifício que se implementam tais políticas. A gerência do câmbio permite que um país se curve, mas não se quebre diante de um momento econômico difícil. O impacto sobre a moeda permite ao mesmo tempo que se sinta a crise e que se reaja a ela. Como é sabido, entretanto, é um corolário do neo-liberalismo a ilegitimidade desse instrumento de política econômica, e que o objetivo máximo a ser atingido é a estabilidade monetária.

O fato é que, desprovida dessa possibilidade, e sujeita à estabilidade forçada, uma economia necessita de algum substitutivo. Tornando-se impossível a cada país administrar a sua própria moeda, a região da união monetária deve dispor de mecanismos que possibilitem gerir em todo o território fatores econômicos concretos, tais como a mobilidade de renda, mão-de-obra e capitais. Para a criação de uma união monetária, o que implica uma só moeda em economias diversas, verifica-se que há determinados pressupostos que devem ser atendidos, sem os quais se torna impossível o funcionamento dessa união.

Esses fatores são expostos na teoria da Zona Monetária Ótima. Basicamente, é preciso haver uma certa convergência econômica dentro dessa área, ou, na ausência desta, uma unidade política e uma certa mobilidade de fatores econômicos concretos, tais como mão-de-obra e capitais, para compensação das disparidades regionais, já que não é possível a alteração cambial.

Um outro requisito de uma Zona Monetária Ótima, é a de que a área compreendida por esta deve coincidir com a área de atuação fiscal, de maneira que se possa promover alguma distribuição de renda ou de benefícios, por meio dos recursos obtidos com a tributação. Esse

seria um recurso a mais para alterar fatores materiais da economia, na ausência de atuação cambial. Ou seja, há de haver alguma forma de se permitir a atuação estatal para uma ação que afete fatores sociais, com uma concatenação da política fiscal e cambial.

Ora, no âmbito da União Europeia, não há que se falar em unidade política. Cada Estado tem seu próprio orçamento, e suas próprias responsabilidades para com a população. As despesas com seguridade social, meio-ambiente, educação, transporte, saúde, restam a cargo de cada qual, sendo ainda incipientes as iniciativas comuns. A manutenção dos níveis de emprego e de renda da população é uma questão basicamente interna. Para que se tenha uma ideia do quão distante se encontra a estrutura comum de substituir um Estado singular, o orçamento total da EU é de aproximadamente 1% do PIB do território abrangido. Esse é um dado relevante para que se possa avaliar a dificuldade em promover a alteração de fatores econômicos concretos.

Na União Europeia, temos que não só a realidade político-econômica não coincide com pressuposto de paralelismo fiscal-monetário, como existe uma vedação normativa a que haja qualquer interação entre essas duas áreas na zona do Euro. Foi disposto expressamente, no art. VII, do Estatuto do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu que:

O BCE, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade.

Ou seja, o Banco Central Europeu é concebido como uma instância exclusivamente técnica, que tem como objetivo precípua e explícito a estabilidade da moeda, e que deve se manter equidistante dos governos e das políticas fiscais e impermeável a pressões populares.

A estabilidade da moeda ganha expressão ainda na exigência de estabilidade de preços, cujo IHPC (Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor) não poderia ultrapassar 2% ao ano. O Pacto de Estabilidade e Crescimento, consubstanciado no Tratado de Maastricht e em outros instrumentos normativos firmados paralelamente, firmou os critérios que deveriam ser seguidos para que um país pudesse ter sua entrada na zona do euro. São eles: taxa de inflação máxima de 1,5% em relação à média dos três países com menos inflação; taxa de juros máxima de 2 p. p., também com relação à média dos três países com menor inflação; não ter promovido desvalorizações cambiais nos dois anos antecedentes

à entrada. Déficit público máximo de 3% do PIB; dívida pública máxima de 60% do PIB.

Os próprios parâmetros fixados de início já indicavam que o euro não iria refletir uma média da realidade econômica de todos os países aderentes à moeda, mas a realidade daqueles com melhor desempenho econômico e com maior estabilidade cambial.

Foram assumidos explicitamente, assim, dois princípios básicos do neo-liberalismo como norteadores da gestão do euro. O primeiro, a da distinção estanque entre o técnico e o político, e o segundo, o da estabilidade monetária como objetivo máximo a ser atingido. O pressuposto neoliberalista da necessidade de a moeda ser gerida por um órgão supostamente apolítico vem da ideia de que a economia é um fenômeno natural, que ocorre por si só, sem a necessidade de qualquer intervenção. Uma ação qualquer, alterando o “curso natural” da evolução dos fatores econômicos, iria apenas introduzir um fator de distorção, cujas consequências negativas viriam se manifestar em longo prazo. Ou seja, as intervenções governamentais com vistas a atenuar os efeitos sobre a população de uma crise econômica, gerando emprego, distribuição de renda ou uma melhor seguridade social, são vistos como medidas populistas, benéficas apenas em curto prazo, mas que mais tarde irão gerar problemas mais graves ainda do que aqueles que se quis solucionar.

Ainda seguindo esse pressuposto do caráter técnico “apolítico” das decisões econômicas, vimos que a comissão encarregada de negociar a dívida pública da Grécia, Portugal e Irlanda, a partir de 2010, conhecida como Troika, vem composta por membros oriundos de instâncias sem qualquer permeabilidade à democracia direta, a saber, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o FMI – Fundo Monetário Internacional.

Que as instâncias encarregadas de administrar a moeda e a dívida não sejam suscetíveis às pressões democráticas, todavia, não faz delas instâncias apolíticas. O simples fato de terem de tomar decisões, assinalando políticas de austeridade ou de fomento à economia dos países endividados já é suficiente a demonstrar que esta comissão não se ocupa apenas de encaminhar consequências naturais de causa e efeito, mas que executa determinadas escolhas, que atendem a determinados interesses.

Uma questão a ser examinada mais detidamente, em um trabalho mais aprofundado, é a dúvida quanto a se não será a própria divisa única um mecanismo de empobrecimento das economias mais frágeis. À medida que são obrigadas a funcionar segundo os padrões dos países

mais desenvolvidos e estáveis, sem a adequação de seus preços e custos internos, e sem os supostos benefícios em termos de redistribuição de recursos que uma união monetária suporia, se este modelo não conduz necessariamente a um endividamento dessas economias.

De qualquer forma, parece certa a constatação do quão nefasta está se mostrando a implementação dos mencionados pressupostos neoliberalistas, quando se vê perdurar a recessão econômica na Europa desde 2008, sem qualquer perspectiva, até o momento, de se ver solucionada a crise da dívida dos países mais pobres.

REFERÊNCIAS

Strozzi, Girolamo (org.), *Diritto dell'Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011.

Mendonça, Antônio, “A integração monetária na Europa: da União Europeia de Pagamentos ao euro.”, in Romão, A. (org.), *Economia Europeia*, Lisboa: Celta Editora, 2004.

Diniz, Andre Sander et alli. “*Divergências estruturais, competitividade e restrição externa ao crescimento: uma análise da crise e das limitações da Zona do Euro*”. Belo Horizonte, UFMG/CEDEPLAR, 2012.

Arestis, Philip et alli, “*O euro e a UME: lições para o Mercosul*”. Economia e Sociedade, Campinas, v. 12, n. I, p. 1-24, jan/jun. 2003.

Garcia Munhos, Dércio. “A Europa se endividou para salvar os bancos”. In *Desafios do Desenvolvimento*, IPEA, Brasília, DF, ed. 69, dez. 2011.

