



Portugal na integração e desintegração europeia

Esvaziamento e endurecimento dos Estados: o «Estado-membro» como paradigma

A forma e o papel dos Estados é, em particular nas economias periféricas, essencial para se pensar as escolhas de sociedade. No caso português, a inserção na arquitectura europeia, que transforma o «Estado-nação» em «Estado-membro», faz-se acompanhar por uma «integração pela desintegração», visível, por exemplo, nas diferenças salariais. Por aqui passa também a crise democrática actual, em que os Estados são esvaziados e endurecidos.

CATARINA PRÍNCIPE *

Portugal vive um momento singular na sua história democrática, de profunda reorganização económica e política. Da brutal crise da habitação, passando pelo crescimento da extrema-direita, até à crescente «turistificação» da sua especialização produtiva, o país continua num processo de esvaziamento da sua capacidade de definir e impor uma política industrial que garanta níveis de crescimento sustentados, salários decentes e um Estado social robusto. O Orçamento do Estado para 2025 é um exemplo dessa tendência, bem como do ínfimo espaço de manobra que, cada vez mais, as restrições europeias impõem aos países periféricos. O resultado é um país mais desigual, mais incapaz de se proteger de choques externos: a crescente crise alemã, por exemplo, terá, com certeza, consequências brutais para o conjunto da zona euro, mas que serão sentidas de forma aprofundada nas economias mais dependentes.

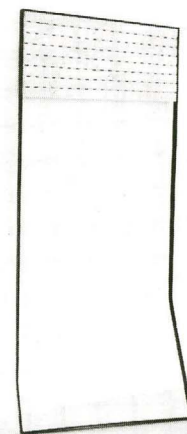
No entanto, e apesar dos tempos de austeridade imposta externamente serem ainda recentes, a esquerda portuguesa tem sido incapaz de desenvolver um projecto socioeconómico que responda às dificuldades sentidas na esfera nacional e aos constrangimentos impostos pelas regras europeias. Nem mesmo oito anos de governação do Partido Socialista (PS), nos quais se incluem sete com apoio parlamentar da esquerda, foram capazes de reverter a dinâmica de dependência que a União Europeia tem desencadeado.

A questão fundamental torna-se, então, a seguinte: o que há no projecto da União que torna tão difícil aos Estados – sobretudo os periféricos – tanto prosperar como sair? Haverá algo de fundamentalmente parcial na concepção do projecto europeu que impõe tomadas de decisão cada vez menos democráticas e resultados económicos desiguais?

Desde a sua fundação, a integração europeia tem evoluído em resposta a momentos económicos e políticos espe-

cíficos. O momento do pós-guerra exigiu um conjunto particular de estruturas institucionais que se traduziram, primeiro, na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, mais tarde, através do Tratado de Roma, em 1957, na Comunidade Económica Europeia (CEE). Este processo de integração internacional é geralmente justificado como uma tentativa de evitar novas guerras entre Estados europeus – e pode ser assim lido se entendermos a integração económica como um caminho de crescente interdependência entre Estados nacionais e economias capitalistas que altera os modos de concorrência. No entanto, o processo de integração europeia é mais do que um projecto político de paz capitalista. É a tentativa de reorganizar a dinâmica de acumulação do capital.

O momento keynesiano do pós-guerra pode ser descrito, em linhas gerais, por altas taxas de crescimento e aumentos salariais alinhados com o crescimento da produtividade. O contrato social entre o trabalho e o capital exigiu uma economia mista em que



ISAQUE PINHEIRO . Uma porta no caminho (2019),
pertencente à colecção Museu de Sousa Cardoso . www.isaquepinheiro.com

a propriedade privada não estivesse em risco dentro dos seus limites, mas onde o Estado fosse um actor central na garantia de elevadas taxas de emprego e de um sistema de bem-estar funcional, conseguido através de um grau elevado de planeamento económico e de propriedade pública.

Do «Estado-nação» ao Estado-membro

Durante cerca de um quarto de século, este sistema produziu elevadas taxas de crescimento e aumentos salariais sustentados. Mas a dinâmica da integração económica global sob a hegemonia dos Estados Unidos acabou por corroer a competitividade das economias europeias, que começaram a apresentar sinais de crise no final da década de 1960, principalmente sob a forma de queda das taxas de lucro e aumento da inflação. A tentativa de restaurar as margens de lucro levou a um aumento dos conflitos sociais, revelando assim as tensões estruturais e o carácter

transitório do pacto social europeu do pós-guerra. A crise socioeconómica resultante das décadas de 1970 e 1980 lançou as bases para os passos seguintes do aprofundamento da integração europeia.

Estes passos assumiram a forma do Sistema Monetário Europeu em 1979 e do Acto Único Europeu em 1985, que reflectiram as mudanças em curso nos Estados-nação europeus e abriram caminho para uma maior liberalização. O Tratado de Maastricht de 1992, para além de estabelecer a cidadania liberal europeia, instituiu o Mercado Único Europeu e lançou a União Económica e Monetária (UEM), que adoptou o euro como dispositivo central para promover a estabilidade dos preços e taxas de câmbio fixas. A expectativa era que, ao institucionalizar a estabilidade da moeda, a competitividade fosse aumentada através de ajustamentos no sector privado, em especial no mundo do trabalho, em vez de desvalorizações das moedas nacionais. Este processo reforçou o poder do capital em relação ao trabalho e alterou profundamente as funções do Estado, criando aquilo a que Christopher Bickerton[1] chama o «Estado-membro»: uma forma institucional de Estado que impõe deliberadamente constrangimentos externos à soberania nacional, a fim de romper com o anterior nexa Estado-sociedade de legitimação social-democrata e dar prioridade às taxas de acumulação de capital. Neste sentido, a criação de novas camadas de poder estatal através da integração extraterritorial como meio de ultrapassar obstáculos sociopolíticos internos aos Estados-nação foi o que levou à criação do Estado-membro europeu.

O contrato social do pós-guerra entre trabalho e capital, afirma Bickerton, deu origem a um tipo específico de Estado, que se caracterizava pela «defesa da propriedade privada como condição para o investimento contínuo das empresas na produção e a ênfase no pleno emprego como compromisso fundamental dos governos

de todos os quadrantes políticos»^[2]. A crise económica dos anos setenta e oitenta, juntamente com a alteração do equilíbrio de forças entre o capital e o trabalho, e a agitação política e social que esta gerou, deu origem à segunda fase da integração europeia, caracterizada por uma nova forma de Estado – o Estado-Membro. O Estado-membro constitui uma ruptura no nexo Estado-sociedade, desmantelando o quadro keynesiano vigente. Em consequência, os executivos nacionais já não representam exclusivamente as comunidades nacionais, mas exercem poder e constroem legitimidade através da participação em estruturas supranacionais. Assim, a integração tornou-se um meio através do qual as elites políticas e económicas se conseguem isolar do conflito sociopolítico e da responsabilidade perante as comunidades nacionais, vinculando deliberadamente os seus governos a um conjunto de regras estabelecidas a nível da União Europeia e libertando-os do «estrangulamento do trabalho organizado»^[3].

Como afirma Vincent della Sala, os Estados europeus estão a tornar-se entidades «duras, mas vazias». Ou seja, estão a tornar-se «mais duros» no sentido em que «as estruturas estatais... são menos permeáveis à penetração e às exigências da sociedade civil». Ao mesmo tempo, e no entanto, tornaram-se «vazios», na medida em que, à medida que a autoridade do Estado foi sendo deslocada, são alvos menos favoráveis para a acção colectiva^[4]. Ou, como Perry Anderson afirmou, «do ponto de vista económico, a União permanece, com a sua densa teia de directivas... longe de uma ordem hayekiana perfeita. Mas, na sua distância política em relação às populações a que preside, aproxima-se do ideal que ele projectou»^[5]. As mudanças do nível nacional para o nível da União Europeia não têm, de facto, a ver com a incapacidade dos Estados-nação de controlarem o capital internacionalizado, mas sim com a dinâmica inversa: «a mudança ascendente foi impulsionada pela insuficiente capacidade do capital de controlar os Estados-nação a partir do nível nacional. Assim, paradoxalmente, o nível europeu de governação facilita a formação de políticas nacionais neoliberais de relações de classe»^[6].

Mas esta dinâmica torna-se paradoxal, uma vez que, por um lado, os Estados gozam de maior autonomia face às suas

sociedades, enquanto, por outro lado, perdem as características históricas, culturais e políticas que tradicionalmente definiram e localizaram a sua acção. «O paradoxo do estatuto de Estado-membro», argumenta Bickerton, «é, portanto, a forma como o poder político é exercido pelos governos nacionais, mas de maneiras que parecem externas e distantes das sociedades nacionais sobre as quais esses governos governam»^[7]. Esta é, segundo Bickerton, a origem da crise de representação democrática que a União Europeia atravessa actualmente e que se concretiza na crise democrática vivida nos Estados-membros.

No entanto, as nações que participaram no processo de integração europeia e, portanto, de transformação em «Estado-membro», não o fizeram em pé de igualdade, seja no que respeita à sua especialização económica, às suas capacidades produtivas, ao seu desenvolvimento tecnológico, ou mesmo ao desenvolvimento dos seus aparelhos de Estado e à sua experiência democrática. Esta realidade tornou-se ainda mais evidente com o alargamento da adesão às periferias do Sul e do Leste da Europa. Assim, em vez de nivelar as condições de concorrência, a integração europeia aprofundou o processo de desenvolvimento desigual e combinado, prendendo os Estados membros em trajectórias de desenvolvimento divergentes e exacerbando os diferenciais de poder entre eles.

Um exemplo mais contemporâneo desta diferenciação são os programas de austeridade impostos à Grécia e a Portugal em resposta à crise financeira de 2007-2008, que exigiram um desmantelamento das antigas capacidades do Estado a um nível que os países centrais não conheceram. A União Europeia é, neste sentido, um instrumento disciplinar que promove progressivamente a integração através da desintegração – nas diferenças salariais, na despesa pública, nas leis fiscais e na especialização económica^[8].

Integração europeia e privatizações

Em Portugal, as tensões na relação entre o Estado e a sua classe dominante revestem-se de particular interesse, tanto mais que o período revolucionário de 1974-1975 assistiu à nacionalização de uma parte muito significativa do mapa econó-

mico do país – um processo que começou a ser profundamente alterado a partir de 1976, impulsionado pelo início da adesão à CEE.

Após a concentração de uma parte significativa do mapa produtivo no «Grupo Estado» através do processo de nacionalizações – gerido, a partir de 1976, pelo IPE (Instituto de Participações do Estado) –, o processo de integração europeia serviu de justificação para o desenfreado programa de privatizações. Este visava diminuir significativamente o papel do Estado na economia, bem como abrir as portas a novos grupos económicos e interesses mais consentâneos com os interesses centrais europeus. O fim do processo revolucionário abriu caminho a uma parte da burguesia portuguesa que, até então, tinha tido uma margem de manobra muito limitada (em 1983, três anos antes do início da adesão oficial de Portugal, apenas um dos oito principais grupos económicos provinha do regime anterior). É esta a primeira fase da integração europeia portuguesa. Durante a segunda fase de integração, que se inscreve no quadro das tendências neoliberais, os principais actores dos antigos grandes grupos económicos regressam, embora em sectores diferentes dos anteriores, nomeadamente na banca, no imobiliário e, mais tarde, no turismo, o que redesenha o quadro produtivo do capitalismo português.

Neste sentido, o processo de integração europeia não foi exclusivamente motivado por uma tentativa de assegurar a estabilidade política do país face à «turbulência» dos regimes fascistas e socialistas; não aconteceu de forma isolada, quase «insular»; não teve como única preocupação a «abertura», mas foi o veículo fundamental para redesenhar o Estado português e «corrigir» a cristalização de forças entre capital e trabalho advinda do período revo-

lucionário. A hiperdependência que o país vive hoje – aprofundada pelos crescentes passos da integração, como a introdução da moeda única ou do Tratado Orçamental – é o resultado directo desta escolha.

A dificuldade em dar respostas à dinâmica real da integração europeia prende-se com o facto de a União Europeia ter uma «dupla natureza», ou seja, ser simultaneamente um projecto transnacional que visa competir pela mais-valia em formas neo-imperiais com os Estados Unidos e a China, e um espaço onde os capitais nacionais competem por quotas do mercado interno, o que conduz a dinâmicas desiguais e combinadas que criam desequilíbrios entre o centro e a periferia.

A análise do impacto da crise económica e política na Europa deve abordar simultaneamente diferentes níveis e alavancas para captar todo o âmbito da transformação política e económica do Estado: as tensões entre classes na determinação de uma forma específica de Estado, juntamente com as tensões no seio das próprias classes capitalistas, para além das tensões envolvidas na constituição de um espaço europeu transnacional através da criação de perfis económicos desiguais e combinados.

A experiência portuguesa demonstra que nenhum dos dois níveis desta «dupla natureza» pode ser encarado separadamente: um projecto de esquerda é impossível de concretizar no plano nacional sem quebrar as amarras dos ditames europeus e, portanto, sem recuperar uma forma de Estado que reconstrua a relação Estado-sociedade. O problema da integração europeia é, no fundo, um problema sobre o papel e a forma do Estado – as duas questões não podem ser analisadas separadamente. ●

* Estudante de Doutoramento Interdisciplinar em Economia Política (ISCTE-IUL, FEUC e ISEG).

[1] Chris J. Bickerton, *European integration: from nation-states to member states*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

[2] *Ibid.*, p. 107.

[3] *Ibid.*, p. 108.

[4] Vincent della Sala, «Hollowing out and hardening the state: European integration and the Italian economy», *West European Politics*, vol. 20, n.º 1, 1997, p. 14.

[5] Perry Anderson, *The New Old World*, Verso Books, Londres, 2011, p. 541.

[6] Jamie Gough, «Changing scale as changing class relations: variety and contradiction in the politics of scale», *Political Geography*, vol. 23, n.º 2, 2004, pp. 185-211, p. 199.

[7] Chris J. Bickerton, *op. cit.*, p. 4.

[8] Felix Syrovatka, Etienne Schneider e Thomas Sablowski, *Ten Years of Crisis*, Rosa-Luxemburg Stiftung, Berlin, 2018.