

Neoliberalismo, Constitucionalização e Limites à Soberania *

1. - Algumas das marcas mais significativas do ideário neoliberal nas estruturas e no funcionamento da União Europeia (UE) são talvez as que resultam da União Económica e Monetária (UEM): moeda única; banco central europeu como verdadeiro *banco federal*; política monetária e política cambial únicas; prioridade ao objectivo da estabilidade dos preços com sacrificio de quaisquer outros objectivos económicos ou sociais.

A tentativa de fazer aprovar uma *Constituição Europeia* foi o golpe mais ousado (“golpe de estado ideológico” chamou-lhe Anne-Cécile Robert¹) de *constitucionalizar o neoliberalismo* e de pôr em causa a soberania nacional dos estados-membros da UE. Em 2004 pretendeu-se ‘eternizar’ uma Europa neoliberal dotando-a de uma verdadeira *constituição dirigente do neoliberalismo*, uma *constituição-fim-da-história*, uma *constituição pétrea* (não é fácil a alteração de uma constituição que exige o voto unânime de 27 estados). O veto dos franceses e dos holandeses pôs fim à ‘aventura constituinte’.

Mas os ‘donos’ da Europa não desistiram e inventaram o chamado Tratado Reformador, ‘cozinhado’ no segredo dos deuses. Assinado em Lisboa no final da Presidência portuguesa da UE (13.DEZ.2007), o *Tratado de Lisboa* mantém o essencial da falecida ‘Constituição Europeia’. A mudança reside em que agora não se fala de Constituição! O objectivo é o de impor este tratado aos povos da Europa sem lhes dar a oportunidade de dizer o que pensam através de referendo. Entretanto, o ‘rolo compressor’ sofreu mais um revés: o povo irlandês foi o único chamado, por imperativo constitucional, a referendar o novo Tratado. E recusou a sua ratificação.

* Comunicação apresentada na *Conferência Nacional dos Advogados* realizada em Natal, Rio Grande do Norte, 11-15 de novembro de 2008, e publicada em *Anais da XX Conferência Nacional dos Advogados*, Volume 1, 155-167, edição da OAB, Brasília, 2008.

¹ *Ob. cit.*, 22.

2. - Não sendo este o momento para desenvolver os aspectos implicados na problemática acabada de enunciar, tentarei apenas uma síntese de aspectos mais relevantes para os objectivos do presente trabalho.

Compete ao Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) a definição e execução da *política monetária* da União, cabendo ao Conselho Europeu as decisões mais importantes no que toca à *política cambial*. Estas políticas saíram, pois, da esfera da soberania dos estados do *Eurosistema*. O Banco Central Europeu (BCE) é o núcleo central do SEBC, gozando de inteira independência relativamente aos órgãos do poder político (da UE e dos estados-membros) para prosseguir o seu objectivo primordial (que se sobrepõe a qualquer outro) de manutenção da estabilidade dos preços.

No que toca à sua *independência* (uma característica sempre ‘reivindicada’ pelos monetaristas para os bancos centrais), o BCE é hoje o banco central com maior grau de independência em todo o mundo e, como verdadeiro *banco federal*, goza de maiores poderes do que o FED, cabendo aos bancos centrais nacionais (BCN) um protagonismo inferior ao dos bancos centrais dos estados federados da União americana.

Diferentemente do BCE, o FED é uma agência governamental entre outras, *independent within the government*, obrigado a trabalhar no sentido de “manter o crescimento a longo prazo dos agregados monetários e de crédito, favorecendo o potencial de aumento da produção, de forma a promover efectivamente os objectivos de nível de emprego máximo, de estabilidade dos preços e de moderadas taxas de juro”².

A solução de Maastricht fez dos BCN uma espécie de *repartições periféricas* do SEBC, incapazes de assumir atribuições e objectivos próprios, autonomamente determinados no âmbito da soberania nacional, obrigados que são a actuar sempre no respeito dos condicionalismos resultantes da sua participação no SEBC (i.é, tendo em vista a salvaguarda da estabilidade monetária), e em conformidade com as *orientações* e *instruções* do BCE. Por alguma razão o próprio BCE veio sublinhar que “o Eurosistema foi dotado de um núcleo central de soberania”³.

Amputados da capacidade para definir e executar a política monetária e cambial, os estados que adoptaram o euro como moeda estão hoje impedidos de utilizar os instrumentos ao dispor dos bancos centrais para combater a depressão e o desemprego (por mais grave que seja a situação económica e social), não podendo intervir, soberanamente, nem sobre as taxas de juro nem sobre as taxas de câmbio.

² Cfr. J. GRAHL, *ob. cit.*, 3.

³ Cfr. *Boletim Mensal do BCE*, Outubro/2005, 55.

Este sistema, inspirado numa perspectiva monetarista, claramente ‘fundamentalista’, acerca da estabilidade monetária, configura uma solução qualitativamente (muito) diferente daquela que considero uma solução razoável (conveniente) da questão da autonomia dos bancos centrais. Esta deve ser uma autonomia “dentro do governo”, com o conteúdo estritamente necessário para permitir que a política monetária se autonomize da política orçamental, impedindo que os governos tenham acesso automático ou privilegiado (com juros ‘políticos’) ao financiamento junto do banco central, facilitando o aumento irracional e descontrolado das despesas públicas.

3. - Os critérios estabelecidos no Tratado de Maastricht e renovados depois no *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (PEC) são critérios de orientação monetarista, dificilmente justificáveis no plano científico (limitação do défice das contas públicas a 3% do PIB; dívida pública não superior a 6% do PIB; inflação à roda dos 2% ao ano). A prioridade absoluta atribuída à estabilidade monetária é um objectivo inspirado na lição de Milton Friedman, segundo o qual, perante a inflação, é necessário agir com o perante o terrorismo: não ceder nem um milímetro. Acresce que o imperativo de conseguir uma inflação próxima de zero torna os ajustamentos de preços e salários mais difíceis e mais onerosos, porque obriga com frequência à *baixa absoluta* de preços e salários, nomeadamente destes últimos.

Nestas condições, a política monetária é em regra pró-cíclica, contrária ao crescimento económico e à promoção do emprego, dada a rigidez com que o BCE tem de reagir perante a mais ligeira ameaça de subida dos preços. As teses monetaristas conduzem, assim, a políticas restritivas em período de depressão ou de estagnação da economia, promovendo o agravamento da crise e o aumento do desemprego. É a velha receita liberal: resolver as crises através da *baixa dos salários reais*, do aprofundamento e do prolongamento do ciclo depressivo. Depois da Grande Depressão e dos trabalhos de Keynes, pensou-se que nunca mais seria possível aceitar estes dogmas. Mas a realidade aí está a dar razão a quem pensa que “os estatutos do Banco Central Europeu constituem uma regressão política sem precedente histórico”.⁴

⁴ Cfr. J.-P. CHEVÈNEMENT, *ob. cit.*, 39. Mais. Este autor, que foi alto dirigente do PS francês e várias vezes ministro em governos socialistas, defende, pesando bem as suas palavras – como ele próprio adverte –, “que a constitucionalização dos estatutos do Banco Central Europeu é algo de verdadeiramente criminoso”. (*idem*, 36)

Tais exigências e tais critérios representam uma importante vitória do ‘pensamento único’ monetarista, traduzindo-se numa grave limitação da soberania dos estados que os aceitaram, nomeadamente no que se refere à sua capacidade para aplicar políticas anti-cíclicas: eles deixaram também de poder contar com uma *política financeira* definida soberanamente e em conformidade com as exigências das flutuações cíclicas da economia.

Acresce que a solução adoptada é fortemente limitadora de políticas de convergência real com os países mais avançados da UE por parte de países como Portugal (e outros ainda mais pobres), carecidos de elevados e continuados investimentos públicos na educação, na investigação científica, na formação profissional, na saúde, na habitação social, no ambiente, na reestruturação do tecido económico, etc.

Depois de ter sido chamado “estúpido” e “medieval”, e perante o coro crescente dos que defendem que o PEC não pode continuar a asfixiar as economias europeias, o Conselho Europeu decidiu (Março/2005) introduzir alguma ‘flexibilização’. A verdade é que não se foi além de uma simples operação de cosmética, que não resolve a questão de fundo, porque se mantém de pé o entendimento segundo o qual as relações do BCE com as instituições da União e com os governos dos estados-membros devem continuar a manter-se ao nível de um *diálogo não vinculativo*, do qual não pode decorrer qualquer compromisso do BCE no sentido de vir a coordenar as suas decisões de política monetária com quaisquer outras políticas. Nem sequer se acolheu a sugestão de alguns sectores da social-democracia europeia no sentido de obrigar o BCE a ter em conta, com a mesma prioridade, o combate à inflação e a promoção do crescimento económico. Nem se atendeu a velhas propostas do Parlamento Europeu (PE) no sentido de encontrar um “sistema de controlo democrático da política monetária”, nomeadamente através de “um diálogo estruturante entre o BCE e o PE”, que permita ultrapassar, a este respeito, “o nível muito insuficiente da legitimidade democrática alcançada na construção europeia”.⁵

4. - Também a *política orçamental* fica praticamente excluída da soberania nacional. Na verdade, o próprio conteúdo do orçamento das despesas (ou seja, as prioridades políticas que nele se reflectem) é em larga medida condicionado pelas decisões das instâncias comunitárias, ao definirem, por um lado, as *prioridades das*

⁵ Resolução A4-0030/1999.

políticas comunitárias (que podem não coincidir com as de cada um dos estados-membros, especialmente as de um pequeno país periférico, atrasado e desigual como é Portugal) e, por outro lado, os *critérios de elegibilidade* dos projectos financiáveis pelos fundos comunitários.

Acresce que, enquanto houver fundos comunitários, os países que deles queiram beneficiar têm de contribuir com a sua parte do financiamento dos projectos elegíveis, o que implica a afectação de verbas inscritas no orçamento de estado. Se a estas verbas juntarmos as destinadas a cobrir despesas praticamente incompressíveis (uma percentagem significativa da despesa pública), pouco dinheiro sobra para financiar opções autónomas de despesa (sobretudo nos países mais pobres).

Perante o elenco de *políticas comuns* (política agrícola e de pescas comum; política comercial comum; política comum no domínio dos transportes e do ambiente; regime único de defesa da concorrência no mercado interno, etc.) e num espaço caracterizado pela livre circulação de mercadorias, de serviços e de capitais, fica pouco espaço para as *políticas sectoriais* da responsabilidade dos governos nacionais.

A perda da soberania nestes domínios é agravada pela perda resultante da alienação do *sector empresarial do estado* – imposta, quase sempre por puras razões ideológicas, pelo neoliberalismo dominante -, que reduz a margem do estado para *intervir directamente na economia* enquanto empresário com presença relevante em sectores estratégicos, com fortes efeitos de irradiação em outros sectores da economia.

Para países como Portugal, é muito forte o risco de se fazer da *política de rendimentos* (i.é, a *política salarial*, ou, talvez melhor, a política do “arrocho salarial”) e da *política social* (ou seja, a política de congelamento ou de desmantelamento do débil ‘estado social’) as únicas políticas utilizáveis para salvaguardar a capacidade competitiva da economia.

A *política fiscal* também poderá ajudar, se o país optar por não cobrar impostos sobre os rendimentos do capital (sobretudo às multinacionais estrangeiras).

O chamado “milagre céltico” baseou-se, em boa parte, no *dumping fiscal*. Dos novos aderentes à UE, alguns anunciaram a sua disposição de renunciar à cobrança do imposto sobre o lucro das sociedades comerciais. A *liberdade de circulação de capitais* leva os mais fracos a este tipo de comportamentos, criando as condições para a prática, cada vez mais generalizada, da *política de deslocalização de empresas* por parte dos grandes conglomerados transnacionais.

Esta espécie de *dumping fiscal*, que acresce ao *dumping salarial* e ao *dumping social*, é, para os países mais pobres, o último instrumento de concorrência, o que sacrifica a sua própria soberania nacional, por obrigar os países que querem atrair investimento estrangeiro (e até o grande investimento nacional) a não cobrar impostos sobre os rendimentos do capital. É uma situação semelhante à dos bombistas-suicidas. Porque o recurso à ‘arma tributária’ obriga estes estados a abdicar do exercício da sua própria soberania e priva-os de obter as receitas necessárias para realizar os investimentos indispensáveis à concretização das reformas estruturais exigidas pela reestruturação da economia e pela melhoria das condições de vida das populações. E porque esses estados se condenam a si próprios a obter o grosso das receitas públicas através dos impostos sobre os rendimentos do trabalho e dos impostos sobre o consumo, de efeitos consabidamente regressivos em matéria de justiça fiscal. Os trabalhadores (os pobres em geral) são os sacrificados desta política.

E o clima de crise permanente das finanças públicas criado pelas políticas monetaristas ajuda os agentes da ideologia dominante a fazer passar uma tripla mensagem: *a*) é preciso diminuir a despesa do estado (nomeadamente o investimento público e as despesas sociais do estado com a saúde, a educação e a segurança social); *b*) é preciso reduzir o peso do estado na economia (privatização das empresas públicas, incluindo as que ocupam sectores estratégicos, de soberania, e as prestadoras de serviços públicos); *c*) é preciso (inevitável!) que todos aceitem sacrifícios (em especial os trabalhadores, que não podem continuar a beneficiar dos ‘privilégios’ que os tornam mais caros do que os trabalhadores da China ou da Índia).

5. - Os caminhos forçados do desmantelamento do estado-providência, do *dumping salarial*, do *dumping social* e do *dumping fiscal* não são, seguramente, caminhos capazes de permitir os investimentos estruturais na educação e na investigação científica, na saúde e na habitação social, que alimentem uma dinâmica de desenvolvimento verdadeiro e sustentado e promovam um mínimo decente de justiça social e de igualdade razoável.

Importa ter presente, por outro lado, que, apesar das perdas de soberania provocadas pelo processo de integração europeia, a UE não é uma federação, não tem um governo federal e não tem um orçamento federal, um orçamento com capacidade redistributiva, que teria de representar, no mínimo, 10% do PIB da União (muito longe

da cifra actual, que anda à volta de 1% do PIB).⁶ Isto quer dizer que as competências perdidas pelos estados-membros não são transferidas para as instâncias da União, uma vez que nenhuma delas tem a competência para (a responsabilidade de) definir políticas anti-cíclicas, nem existem no orçamento da UE os meios adequados para as financiar.

É o *fim da política*, a *morte da política económica*, o reinado do *deus-mercado*, arvorado em ordem natural, espontânea, que tudo resolve, acima dos interesses, acima das classes, para lá do justo e do injusto, como defendem os monetaristas mais radicais (ou mais coerentes) e todos os defensores da *libertação da sociedade civil*.

Na Europa, os resultados estão à vista, mesmo antes de declarada a crise financeira: taxas de crescimento inferiores às dos outros grandes espaços económicos; taxas de desemprego elevadas e crescentes; desigualdades sociais cada vez mais acentuadas; redução dos níveis de protecção social; aumento dos preços dos serviços públicos essenciais; exclusão social de importantes segmentos da população; agudização dos conflitos sociais; reforço da Europa-fortaleza e da Europa securitária.

À escala global, a crise aí está, evidenciando a essência do *capitalismo de casino* (fruto das receitas neoliberais) e a lógica das suas soluções: os que trabalham para ganhar honradamente a sua vida são chamados a cobrir as perdas dos jogadores sem escrúpulos que nem sequer respeitam as regras do jogo. A pretexto, claro, de que só assim (i.é, pagando duas vezes) poderão salvar as suas poupanças, as suas pensões, as suas casas.

6. - Entre outros aspectos desta nova ‘contra-reforma’ iniciada com a subida ao poder dos governos da Sr^a Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos EUA, ganhou força a rejeição da presença do estado como operador da vida económica e anulou-se a capacidade de direcção e de planificação da economia do estado-empresário e do estado-prestador-de-serviços. Assistiu-se a uma onda de privatizações de empresas públicas, mesmo na área dos serviços públicos, na qual o estado detinha, em toda a Europa, há mais de dois séculos, um papel decisivo.

Com efeito, tem longa tradição na Europa a assunção pelo estado (administração central, regiões ou autarquias locais) do dever de prestar aos cidadãos um conjunto de serviços que correspondem a necessidades básicas das populações. Para além dos serviços de algum modo decorrentes da soberania (defesa, segurança e justiça), estão em

⁶ O orçamento federal dos EUA representa cerca de 20% do PIB da União. Nos países da UE, o orçamento de estado representa entre 40% e 60% da riqueza criada.

causa os serviços de água e saneamento, de electricidade e gás, os correios, telefones e telecomunicações, os transportes urbanos, os serviços de educação e de saúde e, mais recentemente, os serviços relacionados com a segurança social, a cultura e o desporto.

Em geral, o estado prestava directamente estes serviços (através de estabelecimentos da própria administração pública, de serviços municipalizados, de empresas públicas, muitas vezes em regime de monopólio), gratuitamente em alguns casos, cobrando em outros casos um preço (um preço inferior ao *preço de mercado*). Este conjunto de serviços ficava, pois, *à margem do mercado*, por se entender que a satisfação, nestas condições, de determinadas necessidades colectivas básicas é um pressuposto essencial para garantir a todos o próprio exercício dos direitos e liberdades fundamentais. E por se entender que os serviços públicos constituem o “cimento da sociedade” e um factor decisivo do desenvolvimento económico e social, da melhoria das condições de vida das populações, da coesão social e do desenvolvimento regional equilibrado. O objectivo político e social em vista era, claramente, o de garantir a todos, no tocante a esses serviços, aquilo que não pode exigir-se ao mercado, porque o mercado não pode dar: o acesso generalizado, a certeza da continuidade do seu fornecimento, a qualidade do serviço, um preço acessível.

Ora esta visão das coisas tem vindo a ser sacrificada pelos dogmas da ideologia neoliberal dominante vai para três décadas. No âmbito da UE, este movimento acelerou-se a partir do Acto Único (1986), inspirado pela *teologia da concorrência*, tendo como objectivo a concretização do mercado interno único, assente na *concorrência livre e não falseada*. A evolução (ou involução) tem-se feito no sentido da empresarialização, do enquadramento através das parcerias público-privadas, da abertura desses sectores ao capital privado, da privatização pura e simples.

As razões desta nova orientação são claras. O progresso científico e tecnológico, o *welfare state* e a melhoria das condições de vida transformaram em *necessidades básicas* das pessoas o acesso a determinados bens e serviços, como a educação, a saúde, as prestações da segurança social, o acesso domiciliário à energia eléctrica e ao gás, à água e ao saneamento, os correios, as telecomunicações, etc. Estes bens e serviços constituem, pois, mercados que valem milhões, apetitosos para o grande capital financeiro, que joga na privatização destes sectores. As seguradoras querem a saúde e o serviço de pensões; os correios têm-se transformado em prósperas instituições financeiras com sacrifício da sua missão originária; a água e o saneamento apresentam-se como o grande negócio do séc. XXI; o Banco Mundial vem produzindo vasta

literatura sobre a “indústria do ensino superior”: um dia destes, alguém começará a dizer que o financiamento pelo estado da escola pública e dos serviços públicos de saúde representa *concorrência falseada* com as empresas privadas destes sectores...

As *reformas estruturais* do neoliberalismo reinante têm conduzido ao esvaziamento do estado-providência (incluindo o sistema público de segurança social e os sistemas públicos e universais de ensino e de saúde), à privatização das empresas prestadoras de serviços públicos, à desregulamentação dos mercados dos bens e dos serviços, dos mercados financeiros e dos mercados de trabalho, à substituição do *estado democrático* por uma espécie de *estado tecnocrático* (representado pelas chamadas agências reguladoras independentes).

7. - A privatização dos ‘serviços públicos’ trouxe consigo a necessidade de salvaguardar determinados interesses públicos e a consequente imposição de um conjunto de *obrigações de serviço público* às empresas privadas que forneçam ‘serviços públicos’. Assim surgiu, a partir dos anos 80 do século XX, o *estado regulador*. Como que envergonhado pela ‘traição’ ao estado social, parece não querer abandonar inteiramente a sua veste de *estado intervencionista*, propondo-se condicionar ou balizar a actuação dos agentes económicos, em nome da necessidade de *salvaguardar o interesse público*. Acaba, porém, por comportar-se como *estado liberal*, encarregado, tão só, de assegurar o funcionamento da economia de mercado em que a concorrência seja *livre e não falseada* (expressão recorrente nos Tratados da UE).

A ideia de que os sectores assim privatizados deveriam ser objecto de *regulação* foi defendida por várias das correntes políticas que apoiavam as privatizações e o esvaziamento do papel económico do estado. Uns, por puro oportunismo: a defesa da regulação ajudava a passar mais facilmente junto da opinião pública a política de privatizações (são os que, agora, alcançados os objectivos que pretendiam, clamam contra a regulação, acusando-a de constituir um impecilho ao domínio absoluto do mercado, das suas ‘leis naturais’ e da sua inatacável e infalível ‘racionalidade’). Outros, porque admitiam que o mercado, deixado a si próprio, não salvaguarda inteiramente o *interesse público*, não garante os objectivos públicos indispensáveis a um funcionamento ‘organizado’ do capitalismo e à ‘paz social’ que permita o funcionamento do sistema no respeito pelas regras da vida democrática.

Começou então a ganhar corpo o conceito de “economia de mercado regulada”, uma das máscaras usadas pelo neoliberalismo na sua luta contra o estado keynesiano e

contra a presença do estado na economia. A ideia é afirmar as *virtudes da concorrência* e o *primado da concorrência* e esvaziar o estado social, o estado responsável pela prestação de serviços públicos. Como compensação, oferece-se a *regulação do mercado*: a) sempre que haja *falhas de mercado* (como nas situações de *monopólio natural*); b) sempre que seja necessário garantir o respeito de certas *obrigações de serviço público*; c) sempre que seja necessário *proteger os consumidores ou tentar evitar ou reduzir os chamados custos sociais do desenvolvimento*.

Desde muito cedo o pensamento liberal impôs a ideia de que esta função de regulação, embora justificada pela necessidade de salvaguarda do interesse público, deveria ser prosseguida, não pelo estado *qua tale*, mas por *agências* (ou *autoridades*) *reguladoras independentes*. Estas são uma invenção norte-americana (que remonta ao tempo do *New Deal*) e que chegou à Europa há cerca de um quarto de século, através do Reino Unido.⁷

Às chamadas *entidades reguladoras independentes* foi confiada esta missão, por se entender, creio eu, que o estado (o estado democrático), declarado incapaz de administrar o sector público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora. Confiada a *regulação sectorial* dos vários mercados regulados a *agências reguladoras*, entregou-se a *defesa da concorrência* a *agências* (ou *autoridades*) de defesa da concorrência.

Ao substituírem o estado no exercício da função reguladora (que dir-se-ia constituir o ‘conteúdo mínimo’ do ‘estado mínimo’), estas *agências* concretizam uma solução que respeita o dogma liberal da *separação entre o estado e a economia*: o estado deve manter-se afastado da economia, não deve intervir na economia, deve estar separado dela, porque a economia é a esfera privativa dos privados. A entrega das tarefas de regulação económica às *autoridades reguladoras independentes* representa, pois, a todas as luzes, uma cedência às teses neoliberais do *esvaziamento do estado* e da *morte da política*. O estado não só não é bom empresário como é mesmo incapaz de assegurar, por si próprio, a prossecução e a protecção do interesse público. Mesmo em áreas tradicionalmente consideradas fora do mercado, como é o caso da saúde e da educação. O chamado *estado regulador* revela-se, afinal, um *estado pseudo-regulador* ou um *pseudo-estado regulador*, um estado que renuncia ao exercício, por si próprio,

⁷ Cfr. MOREIRA/MAÇÃS, *ob. cit.*, 17-22.

dessa ‘função reguladora’, inventada para responder à necessidade de, perante a ‘privatização’ do próprio estado, salvaguardar o interesse público.

Dentro desta lógica, as autoridades reguladoras independentes vêm chamando a si parcelas importantes da soberania do estado, pondo em causa, no limite, a sobrevivência do próprio *estado de direito democrático*, substituído por uma espécie de *estado oligárquico-tecnocrático*, que, em nome dos méritos dos ‘técnicos especialistas independentes’ que ‘governam’ este tipo de estado, não é politicamente responsável perante ninguém, embora tome decisões que afectam a vida, o bem-estar e os interesses de milhões de pessoas. A verdade é que as autoridades reguladoras independentes não prestam contas perante nenhuma entidade legitimada democraticamente nem perante o povo soberano. Ora a prestação de contas é a pedra de toque da democracia. Sem ela, temos a *morte da política*. E temos uma *ameaça à democracia*, tal como a entendemos.

As personalidades que integram as autoridades reguladoras independentes são escolhidas pelos méritos que lhes são reconhecidos pelos políticos que as escolhem (o que não é garantia de que tais ‘méritos’ sejam reais).

E quem garante a *independência* dessas personalidades? Serão elas independentes dos políticos que as escolhem? Diz-se que a sua independência decorre do respectivo estatuto, que não permite a sua destituição pelo poder político antes do termo do mandato e que não permite ao Executivo dar-lhes ordens ou instruções sobre matérias inerentes à sua esfera de competências. Mas a política é um complicado jogo de influências que se jogam muitas vezes para lá das aparências e dos estatutos formais. Por isso o juízo político não se confunde com o juízo jurídico, nem a responsabilidade política se confunde com a responsabilidade jurídica (civil ou criminal). Por isso os órgãos que detêm ‘poder político’ e exercem ‘funções políticas’ devem estar sujeitas ao controlo político democrático e à prestação de contas pelas suas decisões. Não subscrevo a tese de que as agências reguladoras são *organismos técnicos, politicamente neutros*, que exercem funções iminentemente técnicas. Elas exercem, a meu ver, *funções políticas* e tomam *decisões políticas* (com importantes repercussões sociais e políticas). Por isso contesto a legitimidade deste *poder tecnocrático* e defendo que as suas funções deveriam ser confiadas a entidades legitimadas democraticamente e politicamente responsáveis.

8. - Reservas de vários tipos vêm sendo levantadas a esta concepção da função reguladora e ao seu modo de exercício, com particular realce para o *défice democrático*

da solução que entrega a regulação a entidades independentes e para os perigos que ela representa para o estado democrático e para a democracia. Relevo destacado tem assumido, a este propósito, a discussão à volta da problemática da independência dos bancos centrais, enquanto titulares da política monetária (subtraída à soberania do estado) e autoridades reguladoras independentes do mercado do crédito.⁸ Na Europa esta questão ganhou particular relevo, como se diz acima, especialmente a partir da entrada em vigor da *União Económica e Monetária* (Tratado de Maastricht - 1992), a criação do *Sistema Europeu de Bancos Centrais* e do *Banco Central Europeu* e a entrada em circulação do *euro* como *moeda única* de treze países da União Europeia.⁹

Em outro plano, não falta quem entenda que, uma vez escancaradas as portas das soluções neoliberais e amputado o estado democrático das competências, dos meios e dos poderes que foi ganhando à medida que as sociedades políticas se foram tornando mais complexas e os interesses e as aspirações dos trabalhadores conquistaram um pequeno espaço no seio do poder político, a *regulação da economia* (ou a *economia de mercado regulada*) não significa mais do que a tentativa de tapar o sol com a peneira. A *mão invisível* do mercado deu o lugar à *mão visível* dos grandes conglomerados transnacionais. São eles que mandam no mercado, transformado pelo capital financeiro e pelo estado ao seu serviço num grande casino.

Num texto de 2003 escreveu o dirigente socialista Michel Rocard: “numa economia mundialmente aberta, *não há lugar para a regulação* nem limites para a violência da concorrência”.¹⁰ Num momento de lucidez, estes sociais-democratas-liberais reconhecem, afinal, que, em um mundo governado pelas políticas neoliberais (apoiadas e promovidas por eles próprios), *não há lugar para a regulação* e (diria eu) *não há limites para a violência dos grandes conglomerados internacionais*.

Estes ‘gestores’ modernos do capitalismo propõem-se resolver a quadratura do círculo, advogando um ‘sistema misto’, com estruturas de produção capitalistas e uma lógica de distribuição socialista, esquecendo que, desde os fisiocratas, parece ser ponto assente na teoria económica que as estruturas de distribuição do rendimento e da riqueza não podem considerar-se separadas das estruturas sociais da produção.

Confissões como as de Michel Rocard vêm dizer-nos que, afinal, as proclamadas preocupações sociais da ‘moderna’ social-democracia europeia servem apenas para a

⁸ Cfr. A. J. AVELÃS NUNES, “Nota..., cit.

⁹ Cfr. A. J. AVELÃS NUNES, “A institucionalização..., cit.; “Algumas incidências..., cit., e *A Constituição Europeia...*, cit.

¹⁰ Cfr. *Le Monde*, 19.6.2003.

publicidade e para calar a consciência e ganhar o céu, porque eles sabem bem que, sob o império neoliberal, não há nada a fazer de sério no campo da justiça social. Quem no-lo recorda, friamente, mais uma vez, é Michel Rocard: “A regras do jogo do capitalismo internacional sancionam qualquer política social audaciosa. Para fazer a Europa, é preciso assumir as regras deste jogo cruel”.¹¹

9. – Nos últimos tempos vem-se falando de *estado garantidor*.¹² Deixarei um brevíssimo apontamento sobre este moderno traje inventado para *vestir* um estado que se quer cada vez mais *despido* das suas funções sociais.

Na minha leitura, a ideia é esta, em síntese: o estado (o estado capitalista) não só não tem que ser (não pode ser) um *estado-empresário*, nem sequer um *estado-prestador-de-serviços*, mesmo dos serviços públicos (ou serviços de utilidade pública), apesar da sua longa tradição neste domínio, ao menos na Europa. O estado tem apenas de *garantir* que estes serviços sejam prestados e colocados à disposição dos cidadãos (*clientes*). Que sejam empresas públicas (ou serviços públicos) ou empresas privadas a fazê-lo é, a esta luz, perfeitamente indiferente.

Um pequeno passo basta para, nesta lógica, se isentar o *estado garantidor* de organizar e manter um serviço público de educação acessível a todos, nomeadamente no que toca ao ensino obrigatório e gratuito, que a todos garanta a liberdade de aprender e de ensinar, sem distinção de credos ou ideologias. O mesmo poderá admitir-se quanto ao serviço nacional de saúde, aos serviços de segurança social (as seguradoras privadas estão desejosas de os prestar), aos serviços de água e de saneamento básico, aos serviços prisionais, até aos serviços de segurança (não há por aí importantes multinacionais que já prestam estes serviços e inclusive serviços militares, em palcos de guerra?).

Se bem vejo, a outra face da proposta do *estado garantidor* traduz-se na ideia de que, deixando de prestar ele próprio os serviços de utilidade pública, o estado capitalista não poderá alhear-se, porém, da sua efectiva produção, o que significa que tem o dever de *garantir* ao capital privado as condições para que ele possa produzir esses serviços (o mesmo é que dizer: possa desenvolver o seu negócio) sem solução de continuidade, i.é, à margem das incertezas da vida económica, que podem conduzir à falência das empresas. Para evitar que tal aconteça, o estado capitalista deve *garantir* às empresas

¹¹ Citado por Serge HALIMI, *ob. cit.*, 3.

¹² Cfr. J. J. Gomes CANOTILHO, *ob. cit.*

privadas que produzem tais serviços *lucros certos e bastantes* para que elas possam viver sem sobressaltos.

Se esta ideia for avante, ela será uma das mais brilhantes invenções do capitalismo, o capitalismo dos verdadeiros ‘negócios da China’, já praticados às claras em negócios como os da construção de hospitais e de auto-estradas, da produção de energias alternativas e em todos os negócios cobertos pelo manto diáfano das *parcerias público-privadas*, que se vêm traduzindo na privatização dos ganhos e na socialização das perdas.

Das muitas máscaras que o estado capitalista tem utilizado ao longo dos tempos para se disfarçar de *estado acima das classes* (de estado que não é um *estado de classe*), é mais uma que cai. Este *estado garantidor* destina-se a garantir enormes lucros ao grande capital, dispensando-o da maçada de assumir riscos. A ‘justificação’ do lucro como compensação do risco assumido pelo empresário-investidor é recorrentemente utilizada desde Adam Smith, que falou do lucro como *dedução* ao valor acrescentado às matérias-primas pelos trabalhadores produtivos, ‘legitimando-o’, porém, de algum modo, enquanto rendimento que cabe ao que “arrisca o seu capital nessa aventura” [a aventura do investimento e da contratação de trabalhadores assalariados com vista à produção de bens destinados a ser vendidos no mercado para obter um lucro]. Pois bem. Com o *estado garantidor* pretende-se que o estado garanta os lucros aos ‘investidores’, libertando-os do risco de eventuais prejuízo e da possibilidade de falência.

No âmbito da presente crise financeira, a actuação do estado tem comprovado esta sua natureza de classe. O grande capital financeiro foi deixado à solta, ganhando fortunas nos ‘jogos de casino’. Quando os excessos do jogo levaram os grandes especuladores à beira da falência o estado aparece a salvá-los da bancarrota, com o dinheiro que cobra aos contribuintes, em grande parte trabalhadores por conta de outrem. Nem sequer se fala de responsabilidades criminais por crimes de gestão danosa e outros. Era o que faltava!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVELÃS NUNES, António José - “Nota sobre a independência dos bancos centrais”, em *Estudos Jurídicos*, Revista da PUC/PR, Vol. IV, nº 1, Agosto/1997, 51-70;
- “A institucionalização da União Económica e Monetária e os Estatutos do Banco de Portugal”, em *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XLV-A (especial), Coimbra, FDUC, 2002, 65-98;

- “Algumas incidências constitucionais da institucionalização da União Económica e Monetária”, em *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Económico e Financeiro*, Ano XLII (Nova Série), nº 129, Jan-Março/2003, 7-29;

- *A Constituição Europeia – A constitucionalização do neoliberalismo*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes – “O estado garantidor. Claros-escuros de um conceito”, em A. J. AVELÃS NUNES e J. N. MIRANDA COUTINHO (Orgs.), *O Direito e o Futuro. O Futuro do Direito*, Edições Almedina, Coimbra, 2008, 571-576.

CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre – *Pour l’Europe votez non!*, Paris, Fayard, 2005.

GRAHL, John – “O absurdo estatuto do Banco Central” em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Julho/2005, 2/3.

HALIMI, Serge – “As promessas do NÃO”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Junho/2005, 1-3.

MOREIRA, Vítor e MAÇÃS, Fernanda – *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

ROBERT, Anne-Cécile – “Golpe de estado ideológico na Europa”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Novembro/2004, 22.