...mas de mais, há mais, quando há, 2001.

AVENTURAS E DESVENTURAS DO ESTADO SOCIAL

António José Avelãs Nunes

1. As representações liberais do *estado* e do *direito* reduziam o estado ao papel de *defensor da ordem*, cometendo ao direito a função de sancionar as relações sociais decorrentes do *exercício da liberdade individual*.

Talvez possamos admitir que o *estado de direito* assenta sobre três princípios essenciais: 1) o *princípio democrático*, que, por oposição ao *princípio monárquico do estado absolutista*, pressupõe a soberania popular; 2) o *princípio liberal*, implicando a ideia da separação entre o *estado* e a *sociedade* (a *sociedade civil*, no seio da qual se desenvolve a *economia*, como actividade que apenas diz respeito aos privados); 3) o *princípio do direito*, que implica a sujeição do estado ao *direito*, i.é, às *leis aprovadas no parlamento*.

Daqui decorre o estatuto constitucional dos *direitos fundamentais*, nomeadamente a *liberdade* e a *propriedade* (talvez na ordem inversa, porque *a propriedade é o fundamento da liberdade e só o proprietário é um verdadeiro cidadão*), sendo que a liberdade é a liberdade de adquirir e possuir sem entraves, a liberdade do indivíduo enquanto agente económico, enquanto sujeito (privado) da economia. Na ordem liberal, os direitos fundamentais destinam-se a garantir aos indivíduos a defesa contra a 'agressão' do estado.

Daqueles princípios decorre também a reserva da lei, a legalidade da administração, a separação dos poderes. Os parlamentos dominados pela burguesia faziam as *leis* que o estado (o Executivo) se limitava a executar. As leis exprimiam a "vontade geral" expressa no parlamento, o que teve alguma correspondência na realidade, durante o período em que a burguesia desempenhou o seu papel histórico de classe revolucionária, período durante o qual os interesses e os valores da burguesia coincidiram, em boa medida, com o *interesse geral*, com os objectivos imediatos das massas populares.

Estas leis respeitariam também a *ordem natural* da economia privada (auto-regulada por *leis naturais*), mantendo o estado e o direito separados da economia, para que a economia, baseada na *propriedade burguesa* e nas relações de produção a ela associadas, se pudesse desenvolver imune às interferências externas, assim se garantindo a 'perenidade' da ordem social saída das revoluções burguesas, pondo-se *fim à história* (como ironizou Marx em comentário a Ricardo) por imperativo das 'leis naturais' que regem a economia.

O *estado de direito* (o *estado de direito liberal*) foi a bandeira da burguesia na luta contra o *estado aristocrático-absolutista*, foi um instrumento de que, em dado momento histórico, a burguesia revolucionária se serviu para conseguir a hegemonia no controlo do poder político. Mas ele foi também um instrumento ao serviço da burguesia para, num segundo momento, tentar consolidar e perpetuar a sua posição de classe dominante, numa sociedade em que novas

relações sociais de produção assentam numa nova estrutura de classes (a burguesia capitalista e os trabalhadores assalariados, o capital e o trabalho).

2. A vida mostraria não corresponder à realidade a velha tese liberal de que a economia e a sociedade, se deixadas a si próprias, confiadas à *mão invisível* ou às *leis naturais do mercado*, proporcionam a todos os indivíduos, em condições de liberdade igual para todos (a igualdade perante a lei), as melhores condições de vida, *para além do justo e do injusto*.¹ Este pressuposto liberal falhou em virtude de vários factores: progresso técnico, aumento da dimensão das empresas, concentração do capital; fortalecimento do movimento operário (no plano sindical e no plano político) e agravamento da luta de classes; aparecimento de ideologias negadoras do capitalismo.²

Falhado aquele pressuposto – que justificava a tese de que o estado deveria estar *separado da sociedade e da economia* –, impôs-se a necessidade de confiar ao estado (ao estado capitalista) novas funções, no *plano da economia* e no *plano social*. A emergência do *estado social* – poderemos antecipar já esta ideia – significou uma diferente representação do *estado* e do *direito*, aos quais se comete agora a missão de realizar a ‘justiça social’, proporcionando a todos as condições de uma vida digna, capaz de assegurar o pleno desenvolvimento da personalidade de cada um. A *mão visível do direito* começava a substituir a *mão invisível da economia*.

No quadro do capitalismo monopolista, o conceito de *estado social* trouxe consigo, por isso mesmo, *maior autonomia da instância política* e um certo *domínio do político sobre o económico*, também com o objectivo de satisfazer determinadas aspirações sociais, na tentativa de reduzir a campo de acção dos movimentos revolucionários (nota esta que já estava presente no estado bismarckiano, talvez a primeira manifestação do que viria a ser o *estado social*).

1 Diziam os fisiocratas: o que é natural é justo. E Hayek insiste em que não faz sentido falar de justiça ou injustiça a respeito das soluções impessoais do mercado.

2 Em 1965, escreve Rudolf Huber (*apud* J. GOMES, “Estado social”, *cit.*, 213/214): “As características da sociedade industrial altamente desenvolvida a que pertence o conceito de *estado social* são: em primeiro lugar, um sistema económico com alta concentração de capital, técnica de máquinas aperfeiçoada, processos de trabalho racionalizados e necessidades de massa ‘standardizadas’; em segundo lugar, um sistema social no qual a velha hierarquia das corporações cedeu perante o conflito de classes, pelos mesmos direitos da classe possidente; em terceiro lugar, um sistema cultural, de educação popular geral com possibilidades de acesso para todos aos bens culturais e aquisições da civilização, através de organizados sistemas de cultura e civilização; em quarto lugar, um sistema com um aparelho administrativo preparado para as necessidades económicas, sociais e culturais das massas industriais; em quinto lugar, e sobretudo, um sistema de estado que se desligou do princípio da não intervenção nos termos da máxima liberal *laissez-faire, laissez-passer*, para transitar para um sistema de intervenções sociais, protegendo as classes e os grupos mais fracos”.

3. A generalização e o aprofundamento dos conflitos sociais nos países capitalistas e a emergência de experiências socialistas vieram perturbar o equilíbrio da ordem económica do liberalismo, a ordem da *liberdade individual* e da *propriedade privada* (configurada na *mão invisível* de Adam Smith e no seu conceito de *Civil Government*), e conduziram a um novo papel do estado e do direito, muitas vezes por pura cedência táctica e oportunista. As lutas da nova classe operária (os trabalhadores assalariados das “indústrias novas”) constituíram a forma mais visível e mais profunda de contestação do direito clássico (do direito burguês). A burguesia, porém, aprendeu a lição da discussão sobre o sufrágio universal, considerado inicialmente como reivindicação subversiva dos trabalhadores, como uma espécie de ‘revolução permanente’, e aplaudido depois (até com o acrescento do voto obrigatório) como um factor de integração social e um instrumento de ‘anestesia’ das organizações dos trabalhadores, uma espécie de apólice de seguro contra os riscos de subversão social. Por isso foi mais fácil avançar para *soluções de compromisso* que implicaram a integração, na nova ordem jurídica do capitalismo, de princípios contrários aos valores (verdadeiros dogmas) da ordem liberal. O qualificativo *social*, que tempos antes carregava algo de subversivo, assume agora, aos olhos da burguesia, um ar protector e tranquilizador.

Se o direito civil napoleónico foi a expressão mais acabada de um *direito de classe* (o direito da burguesia revolucionária vitoriosa), o *direito social* surgiu, no quadro do estado social, como um *direito de compromisso*. Não necessariamente um ‘compromisso’ que traduzisse um equilíbrio de forças. Porque não faltam razões aos autores que põem em relevo a natureza ideológica e mistificatória do conceito de *estado social*, apontando-o como “um ídolo para apresentar às classes não capitalistas com o objectivo de as anestesiar”.³ E não pode negar-se a importante influência do desenvolvimento do ideário socialista e das experiências socialistas na conformação da ordem jurídica do capitalismo contemporâneo, obrigado a adaptar-se para poder sobreviver ao cataclismo da grande depressão. A economia passou a constituir a principal preocupação do estado e o terreno determinante da acção política, assumindo o estado (e o direito) um papel de relevo na regulação do equilíbrio do sistema social, a partir da aceitação de que o sistema económico não se regula por si próprio e muito menos pode livrar o sistema social das tensões e desequilíbrios que têm origem na economia.

4. As primeiras manifestações do estado social poderão assinalar-se no período imediatamente posterior à 1ª Guerra Mundial, marcado por uma

3 Cfr. M. GIANNINI, “Stato Sociale...”, cit.

profunda crise económica, por violentos conflitos de classe, pela subversão do estado de direito liberal e dos princípios da democracia.

A expressão *estado social de direito* data de 1930 (Hermann Heller), mas as suas raízes podem ir buscar-se a Saint Simon, a Lorenz von Stein, a Lassalle (e aos "socialistas de estado"), aos fabianos (e aos teóricos da "democracia económica") e aos adeptos do socialismo reformista.⁴

Em 1848 já se falava na França de *democratas socialistas*, e o *estado democrático e social* foi então considerado como o *compromisso possível* entre os grupos mais radicais (socialistas) do operariado francês e os partidos representativos da pequena burguesia, implicando o reconhecimento, em favor dos trabalhadores, de certos direitos sociais e económicos. Até hoje, o conceito de estado social tem mantido esta natureza de *solução de compromisso*, que se traduz na adaptação das estruturas sociais e políticas da sociedade capitalista aos ventos da história e às exigências do tempo histórico, uma espécie de "evolução na continuidade" (J. Gomes), com o objectivo de suavizar as contradições do sistema, 'anestesiá-lo' os contestatários e afastar os riscos de rupturas revolucionárias.

Ameaçada a estabilidade da ordem burguesa, a ruptura da sociedade capitalista só podia ser evitada (adiada) a partir do estado, não do estado liberal, mas do estado social. É esta a missão do estado nas sociedades de classe. O estado social não se propõe a construção de uma *nova ordem social*, mas a salvação e a consolidação da ordem burguesa, mudando alguma coisa para que tudo continue na mesma, segundo a conhecida máxima de *Il Gattopardo*. Nas novas condições da sociedade capitalista (acentuado progresso técnico e concentração do capital, a par do aprofundamento da conflitualidade social), o estado social propõe-se os mesmos objectivos últimos do estado liberal (a primeira forma do estado burguês): assegurar a coesão social, i.é., o equilíbrio do sistema económico e social, condição essencial para manter as suas estruturas, nomeadamente a estrutura de classes e o estatuto da classe dominante.

Desfeito o mito de que a *sociedade civil* (a *ordem económica natural*) garantiria por si própria a ordem social e a justiça social, o *estado social* assumiu ser necessário intervir de forma sistemática na economia, deixando esta de ser, para o estado e para os cidadãos, um *dado* da ordem natural, para se tornar um *objecto susceptível de conformação pelas políticas públicas*. Aceitando-se que "nenhuma questão política pode ser separada das suas repercussões económicas

4 Cfr. V. MOREIRA, "O estado capitalista...", cit.

e, inversamente, que nenhum problema económico pode ser resolvido sem meios políticos”,⁵ o *estado social* assume-se como *estado económico*, estado cuja principal função é a de conseguir reunir as condições de funcionamento de uma *economia bem sucedida*, objectivo que, no período de que estamos a falar, se entendia só ser alcançável se o estado garantisse um certo grau de justiça social, um certo grau de satisfação de determinadas necessidades sociais, porque só deste modo, atenuando os conflitos de classe, se conseguiria a ‘paz social’ indispensável à estabilidade das sociedades capitalistas e à sobrevivência do sistema económico capitalista. Enquanto *estado económico*, o estado social não é apenas estado-empresário, assumindo-se também como estado prestador de serviços, estado redistribuidor do rendimento, estado-providência, estado de bem-estar.⁶

Para responder às novas exigências que se lhe colocam, o estado social exigiu também mudanças em sua *estrutura organizatória*, agora marcada pela prevalência do Executivo sobre o Legislativo e da Administração perante a lei (v.g. os contratos de investimento, a isenção de impostos concedida pela Administração, a concessão de subsídios a fundo pedido, os apoios em espécie, etc.).

A nova ‘economia planificada’ exige continuidade da orientação política e capacidade técnica incompatível com a ‘anarquia’ parlamentar e a incompetência dos deputados. O *estado tecnocrático*, cada vez mais liberto dos mecanismos de controlo popular, começa a ocupar o lugar do *estado democrático*, tal como a *tecnostutura* (Galbraith) substitui os proprietários capitalistas (o *power without property* substitui a *property without power*). Esta *elite do poder* (C. Wright Mills), e os seus representantes (ou mandantes), os grupos monopolistas, os grandes conglomerados transnacionais, “confiscam a democracia” (J. Gomes), esbatendo a capacidade de intervenção política das classes trabalhadoras e das suas organizações, e limitando mesmo a autonomia política dos estados nacionais dos países mais débeis.

5. O conceito de *estado social* carregou consigo, desde o início, uma enorme ambiguidade, obtendo consagração em constituições tão diferentes – como a Constituição de Weimar, a Lei Fundamental de Bona e a Constituição da V República francesa – e cobrindo realidades tão diferentes como o *estado fascista* e o *estado providência*.

Apesar de tudo, poderemos talvez enunciar alguns pontos relativamente consensuais na sua caracterização, os quais dão sentido à ideia de

5 Cfr. J. GOMES, “Estado Social”, cit., 216.

6 Cfr. V. MOREIRA, “O estado capitalista...”, cit.

responsabilidade social do estado enquanto *responsabilidade social colectiva* (de toda a comunidade):

a) o estado social assume-se como um estado *acima das classes* e dos conflitos sociais e afirma-se empenhado na prossecução da *paz social* e na garantia a todos os cidadãos dos meios necessários a uma *vida digna*, criando condições para que cada um atinja este objectivo pelo seu trabalho ou fornecendo ele próprio os bens ou serviços indispensáveis a tal desiderato (saúde, assistência social, etc.);

b) o estado social propõe-se oferecer a todos *oportunidades iguais* de acesso ao *bem-estar*, nomeadamente através de políticas de redistribuição do rendimento em favor dos mais pobres e de investimentos públicos em equipamentos sociais adequados (habitação, creches e escolas de ensino básico, v.g.);

c) o estado social deve proporcionar a todos os indivíduos e a todos os grupos sociais a possibilidade de participar no poder social.

6. Deixaremos de lado as experiências dos governos de Frente Popular, na Espanha e na França, que não tiveram condições para dar conta da sua capacidade de realização.

Atemo-nos, por isso, à análise dos projectos políticos contidos na Constituição de Weimar e no *New Deal*, ambos marcados pela defesa de uma intervenção sistemática do estado na economia.

A *Grundgesetz* de 1919 é o primeiro texto constitucional que põe abertamente em causa a tese liberal da *autonomia das forças económicas* (do 'governo' da economia por 'leis naturais'), assumindo que a intervenção do estado na economia deve visar não apenas a '*racionalização*' da economia, mas a '*transformação*' do sistema económico, integrando a economia na esfera da política, fazendo da economia um *problema político*, lançando deste modo as bases da passagem do *estado de direito* ao *estado social*. A partir das soluções consagradas na Constituição de Weimar, acabaria por se construir na Alemanha (Huber) a noção de *direito público da economia* (*Wirtschaftsverwaltungsrecht*).

Na Constituição de Weimar é assumido com clareza o princípio de que não pode confiar-se ao capital privado a gestão de determinados sectores de produção, nomeadamente os que representam uma eminente *utilidade social* (a produção e distribuição da energia será, então, o exemplo mais relevante). A *nacionalização* das "empresas susceptíveis de socialização" (§ 1º do art. 156) surge como um dos instrumentos utilizáveis para colocar sob a alçada do estado aqueles bens económicos de utilidade social e ainda as empresas que laboram em *situação de monopólio* (cuja 'perigosidade' era apontada

mesmo por alguns teóricos do estado liberal, preocupados com o facto de o monopólio pôr em causa as 'virtudes' económicas e éticas da concorrência, que seriam as 'virtudes' do capitalismo).

Mas o *compromisso* da construção weimariana marca a diferença entre o *estado social* e o *estado socialista*, na medida em que se recusava o *confisco* puro e simples da propriedade privada, garantindo sempre aos expropriados uma qualquer contrapartida, embora não necessariamente uma compensação tanto por tanto, em termos civilísticos (igual ao valor dos bens expropriados), admitindo-se que a 'indenização' devida poderia traduzir-se na manutenção dos antigos proprietários na administração da empresa, após a sua passagem para a titularidade do estado.

Na Constituição de Weimar tem origem a ideia de *programação económica*, bem como o desenvolvimento da *planificação urbanística* e a elaboração em bases científicas das políticas de *ordenamento do território* e do seu enquadramento jurídico. Nela emergem também novos direitos, com a categoria de *direitos sociais*: o direito à habitação, o direito à educação, o direito à saúde. E nela é reconhecido, pela primeira vez em termos constitucionais, a *liberdade de organização sindical* como *direito fundamental dos trabalhadores*.

A par da nacionalização como instrumento mais 'radical', a Constituição de Weimar consagrava outros instrumentos que permitiam a intervenção do estado na economia, ou, se preferirmos, a *disciplina da propriedade privada*. É o caso, típico, do princípio da *função social da propriedade*, consagrado no § 3º do art. 153: "A propriedade obriga. O seu uso deve estar ao serviço não só do interesse privado mas também do bem comum".

Assim se tentava uma outra via de 'socializar' a propriedade privada, não só retirando aos proprietários o *direito de abusar* da sua propriedade, mas também cominando-lhes o *dever* de a colocar ao serviço dos interesses da colectividade. Na interpretação mais 'avançada', aquela norma constitucional impunha aos proprietários *comandos positivos* quanto ao modo e ao sentido da utilização dos bens de sua propriedade, não se limitando a consagrar um mero *limite negativo* ao direito de propriedade.

Nesta mesma linha de orientação podemos incluir a consagração (art. 165º) do princípio da *cogestão* (*Mitbestimmung*), através do qual se garantia, em determinadas circunstâncias, a *participação* dos trabalhadores na gestão das empresas. Trata-se de uma outra limitação à liberdade absoluta do capital, de um instrumento que, mais uma vez, visava 'amarrar' as empresas privadas às suas *responsabilidades sociais*, através da participação dos trabalhadores no processo de tomada de decisões das próprias empresas.

A Constituição de Weimar – já o dissemos – foi uma *solução de compromisso*, com o objectivo de refrear as aspirações revolucionárias de uma parte do operariado alemão, que permaneciam mesmo depois da derrota do movimento spartakista em 1918. Neste quadro, a instituição da *cogestão* (ou *co-decisão*) traduz precisamente o propósito de anular o projecto conselhistas tentado em 1918 (inspirado nos *soviets* implantados na Rússia na sequência da Revolução de Outubro), alterando em certa medida o estatuto da empresa privada, mas deixando intocada a propriedade capitalista dos meios de produção. O objectivo último da cogestão era, manifestamente, o de reduzir a conflitualidade social, ‘anestesiá-lo’ o movimento sindical e as lutas operárias e, em última instância, diluir a luta de classes.

No ambiente conturbado da época, estas ideias de participação e de cogestão casavam-se bem com a ideologia de *colaboração de classes* que informava a doutrina social da Igreja e as doutrinas corporativistas então em voga. Não admira, por isso, que, entre 1919 e 1921, aquelas ideias tivessem encontrado eco na legislação de outros países (Áustria, Luxemburgo, Noruega, Checoslováquia, Itália).

Esta era, aliás, uma ‘técnica’ com tradição na Europa, apoiada na consciência de uma parte das classes dominantes de que certas formas de participação dos trabalhadores nos lucros da empresa podem constituir um factor de *paz social* e de aumento da *produtividade* do trabalho em benefício dos empregadores capitalistas.⁷ Esta (longa) história poderá ajudar a

7 Em 1844 (sob o reinado de Luís Filipe), já se defendia na França, na conservadora *Société d'Économie Politique*, a participação dos trabalhadores (na gestão e nos lucros das empresas) como “um meio de evitar as greves” e de “tornar o operário proprietário e, por conseguinte, conservador”.

A doutrina social da Igreja a partir da *Rerum Novarum* (1891) inspirou também algumas experiências nesse sentido, nomeadamente a lei francesa de 26.4.1917, na qual se admitia a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas.

Ainda na França, um dos defensores da *participação* dirigia-se ao patronato nestes termos (em 1920): “Em nome dos vossos dividendos, em nome dos vossos lucros, em nome da paz social, introduzi nas vossas empresas a participação, para que não haja necessidade de vo-la imporem”.

No que se refere à cogestão, interrompida na Alemanha durante o período de vigência do nacional-socialismo, voltaria a ser consagrada na RFA em leis de 1951 e 1952, considerando os sindicatos que a cogestão lhes poderia assegurar um certo controlo sobre o patronato alemão, fortemente comprometido com a política do nazismo. Perante uma nova lei de 18.3.1976, os próprios sindicatos alemães começaram a dar sinais de reacção negativa a este compromisso com o patronato.

No que se refere mais directamente à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, foi a França, durante o período gaulista, o país onde se tentou institucionalizar essa prática. Uma *ordonnance* de 7.1.1959 autorizava a participação dos trabalhadores na vida da empresa, quer através da sua participação nos lucros, quer mediante a participação no capital graças à atribuição de *títulos de participação* a trabalhadores que reunissem certas

compreender que o movimento sindical (de todas as orientações) nunca tivesse visto com bons olhos tal instituto.

Apesar de algumas vozes apresentarem a participação como uma 'revolução' capaz de ultrapassar os limites do capitalismo e do socialismo, do absolutismo patronal arcaico e do estatismo burocratizante, as forças políticas da esquerda e o movimento sindical sempre denunciaram tal solução como *neo-corporativa*, empenhada em institucionalizar a colaboração de classes. Com ela pretender-se-ia: convencer os trabalhadores de que a melhoria do seu bem-estar e da sua condição está ligada à sorte da empresa em que trabalham; levar os trabalhadores a trabalhar mais intensamente sem exigir aumento de salários, na esperança de virem depois a participar nos lucros; pulverizar o movimento sindical e distrair os trabalhadores da luta pela transformação da sociedade. Na perspectiva dos interesses dos trabalhadores, diz-se que estes, imaginando estarem a participar nos lucros da empresa ao lado dos exploradores, estão afinal a intensificar a sua própria exploração.

7. A década que se iniciou em 1920 foi uma época de ouro do capitalismo à escala mundial. Costuma dizer-se que, em 1913, com o início da produção em série do famoso Ford Model T, começou a *sociedade de consumo*, a época da *produção em massa* e do *consumo de massa*, sociedade que fez da indústria automóvel o seu centro dinâmico e que transformou o automóvel no seu 'deus' mais venerado.

Em 1919, um Ford Model T só estava ao alcance, mesmo nos EUA, de um número relativamente pequeno de ricos. Mas as novas técnicas de produção em série e o aumento enorme da quantidade de bens produzidos levaram Ford e os responsáveis mais capazes a perceber a necessidade de tornar acessível também aos operários a compra dos automóveis e dos demais bens de consumo duradouros. Daí a defesa das vantagens (para o sistema) da melhoria dos salários e das condições de vida dos trabalhadores, que começaram a ser vistos não apenas como um elemento dos custos, mas

condições (em regra, uma determinada antiguidade na empresa, pelo menos), quer pela via da participação nos ganhos de produtividade, sob a forma de prémios.

Não teve muitos resultados práticos esta lei. Mas uma nova *ordonnance* de 17.8.1967 veio tornar obrigatório o sistema da *participação* nas empresas com mais de 100 trabalhadores. De Gaulle saudou esta lei como o início de "uma ordem social nova", caracterizada pela "participação directa dos trabalhadores nos resultados, no capital e nas responsabilidades das empresas".

O patronato admitia a associação do pessoal da empresa às responsabilidades da gestão, ressalvando, porém, que a participação não poderia conduzir à diluição do poder de decisão da empresa (no preâmbulo do *ordonnance* já se acutelava, aliás, que a participação

também como compradores dos bens que era preciso vender para assegurar a realização da mais-valia.

A sociedade de consumo não está, porém, ao serviço dos consumidores, antes serve os interesses das grandes estruturas produtivas, que precisam de vender, a quem lhas possa pagar, todas as mercadorias que lançam no mercado. Daí a publicidade, a criação de necessidades, o aprofundamento do desejo de consumir. Daí a necessidade de facilitar as compras às pessoas de rendimentos médios e baixos: o crédito ao consumo desempenhou este papel, e as famílias endividaram-se para além do que seria razoável.

Entretanto, o fordismo permitiu reduzir substancialmente os custos de produção, e os preços dos automóveis baixaram de modo sensível, tornando o automóvel, por volta de 1926, um bem de consumo de massa na sociedade americana. O *boom* da indústria automóvel (especialmente nos EUA) é uma marca deste tempo.⁸

O crescimento da indústria automóvel arrastou consigo o de outras actividades com ela relacionadas, nomeadamente as indústrias mecânica, do petróleo e da borracha. Mas também provocou o incremento da construção civil, dada a necessidade de construir novas estradas, pontes e viadutos nas cidades. Acresce que a maior facilidade de deslocação levou milhões de pessoas a abandonar o centro das cidades, para construir habitações maiores nos arrabaldes. O *boom* da construção civil provocou efeitos de arrastamento em vários outros sectores, a montante e a juzante, e levou a um aumento dos salários, mesmo da mão-de-obra menos qualificada.

A difusão da energia eléctrica permitiu e estimulou o acesso a novos bens de consumo duradouros, em especial os aparelhos de rádio (produziram-se 190 mil em 1923, cifra que ultrapassou os 5 milhões em 1929) e uma gama razoável de electrodomésticos, tudo isto a justificar o aumento de certos serviços, especialmente nas áreas da manutenção e reparação.

Em 1930 o número de automóveis registados nos EUA ultrapassava os 26.500.000 (apenas cerca de 5 milhões em toda a Europa). Em contrapartida, metade das dívidas das famílias americanas tinham sido contraídas para comprar automóveis.⁹

8 Em 1917 a indústria automóvel americana produziu 1.750.000 automóveis, número que passou para 4.301.100 em 1926 e para 5.358.000 em 1929 (ano em que a indústria automóvel absorveu 15% do aço produzido nos EUA, empregava 7% do total da mão-de-obra e representava 13% do valor da produção industrial.

9 Cfr. S. LOMBARDINI, *La grande crisi...*, cit., 38 ss.

A euforia dos negócios foi um fenómeno contagiante, alimentado pelo aumento acentuado das cotações dos títulos negociados na bolsa. Os rendimentos das aplicações financeiras ultrapassaram em muitos casos o rendimento dos investimentos produtivos; as actividades puramente especulativas cresceram exponencialmente, atraindo mesmo uma boa parte do crédito concedido pelas instituições financeiras. No terreno da economia, a 'livre concorrência' deu o lugar à luta oligopolística. A concentração monopolista tornou-se indistigável. Foi o tempo em que Schumpeter teorizou as *vantagens da produção em grande escala*, e Edward Chamberlin e Joan Robinson criaram as teorias da *concorrência monopolista* e da *concorrência imperfeita*.

As actividades especulativas favoreceram a concentração económica e as práticas oligopolistas, e estas encorajaram e alimentaram aquelas. Os negócios prosperaram enquanto foi possível manter o crescimento do consumo das famílias a uma taxa idêntica à do aumento da produção, o que aconteceu até finais de 1926. Mas em 1929 a capacidade de produção instalada na economia americana ultrapassava em 20% a capacidade de escoamento das mercadorias produzidas. Ficava a descoberto a instabilidade estrutural da economia capitalista.

Entretanto, no início de 1929 (quando o volume da produção era cerca de 65% superior ao de 1913), a euforia marcava ainda um relatório oficial apresentado nos EUA: "economicamente, temos um terreno sem limites à nossa frente; há necessidades novas que abrirão incessantemente caminho para outras mais novas ainda, à medida que forem satisfeitas.(...) Parece termos apenas tocado na orla das nossas potencialidades".¹⁰

Com o *crash* na bolsa de Nova York, na célebre quinta-feira negra (29.X.1929), instala-se a *Grande Depressão*, que depois se propagaria à Europa capitalista e a todo o mundo capitalista. Os preços baixam, as falências sucedem-se, a produção diminui enormemente,¹¹ o desemprego alastra: mais de 30 milhões de desempregados no conjunto dos países capitalistas, dos quais cerca de 6 milhões cabiam à Alemanha.

A crise veio confirmar que a dinâmica das economias capitalistas não é assegurada pelo objectivo da satisfação das necessidades. A lógica do processo de acumulação do capital é a maximização do lucro. Quando este objectivo não é alcançado, interrompe-se a acumulação, baixa a produção, destrói-se capital existente, deixam de se utilizar os recursos disponíveis, com sacrifício

10 Cfr. M. Doss, *A Evolução...*, cit., 393 e 404.

11 Tomando como base a produção de 1929 (= 100), são estes os índices da produção de 1932: EUA - 53,8; Alemanha - 53,5; França - 71,6; Grã-Bretanha - 83,5 (cfr. H. DENIS, *História...*, cit., 606). O comércio no mundo capitalista reduziu-se enormemente e a produção global diminuiu cerca de 1/3.

do consumo das grandes massas e da satisfação das necessidades. Em poucos anos, o clima de euforia, mesmo no plano teórico, deu lugar às *teses estagnacionistas* de Alvin Hansen (1941) e de Joseph Steindl (1952), mais condizentes com o espectro da *estagnação permanente* que marcou a década de trinta (nos EUA, em plena época do *New Deal*, a produção baixou em 1937 mais acentuadamente do que em 1930).¹²

Em Março de 1932, Franklin Roosevelt sucedeu a Herbert C. Hoover na Presidência dos EUA. Por esta altura, como escreveu Averell Harriman, “os bancos estavam fechados e gente de bem vendia maçãs na rua”.¹³ E Roosevelt parece ter pressentido o perigo da revolução, a menos que os desejos de mudança fossem atendidos dentro dos limites da ordem estabelecida. Truman confirmaria mais tarde esta ideia: “Em 1932 o sistema de livre empresa privada estava próximo do colapso. Havia verdadeiro perigo de que o povo norte-americano adoptasse um outro sistema”.¹⁴

A Administração Roosevelt assumiu como objectivo essencial o de evitar o colapso da ordem capitalista, através de uma solução reformista que ficou conhecida por *New Deal*.

Este novo curso da política americana procurou ir ao encontro das necessidades mais prementes dos trabalhadores, com o objectivo de os furta-à-tentação revolucionária e de conseguir o apoio popular para as suas políticas. Neste sentido, o governo atribuiu subsídios aos desempregados e aos idosos e pensões aos veteranos de guerra, concedeu apoios aos agricultores, desvalorizou o dólar, baixou as taxas de juro, apoiou a recuperação e a reestruturação de empresas, instituiu o salário mínimo, reconheceu a liberdade de organização sindical e o direito à contratação colectiva, lançou grandes programas de obras públicas para combater o desemprego.¹⁵

12 Este ‘pessimismo teórico’ assumiu uma outra face, a dos autores que defendem que a depressão não foi ultrapassada graças a medidas de política económica que tenham sido adoptadas com esse objectivo, mas como consequência do rearmamento e da economia de guerra que marcaram o mundo capitalista (com a Alemanha à frente) até ao final da 2ª Guerra Mundial e que se prolongou após o fim da Guerra com a corrida aos armamentos alimentada pela ‘guerra fria’. É este, v.g., o ponto de vista de BARAN/SWEEZY, *Capitalismo Monopolista*, cit. Cfr também GAMBLE/WALTON, *El Capitalismo...*, cit., 119 ss.

13 *Apud* J. ARNAULT, *A democracia...*, cit., 35.

14 Citado por GAMBLE/WALTON, *El capitalismo...*, cit., 280.

15 Um dos primeiros grandes empreendimentos da Administração Roosevelt foi a aprovação do *Tennessee Valley Authority Act*, que viria modificar a estrutura e a mentalidade da administração pública americana. Através de processos impositivos semelhantes aos da planificação imperativa adoptada na URSS, a entidade (*Authority*) à qual foi confiada a execução do plano de reconversão do Vale do Tennessee (que afectou sete estados americanos e mais de 20 milhões de pessoas) assumiu plenos poderes para desviar o curso do rio (destruindo cidades e deslocando grandes quantidades de pessoas para novas cidades construídas), para reconverter as suas actividades económicas, para decidir sobre a habitação, a educação, as relações de trabalho.

Mas o *New Deal* procurou também satisfazer os (grandes) empresários, regulando a actividade bancária e o mercado financeiro e fazendo deles parceiros privilegiados do estado no 'governo da economia'. Na leitura de Arthur Schlesinger, foram estes os princípios orientadores do *New-Deal*: "a revolução tecnológica tornara inevitável o gigantismo; não era possível continuar a confiar na concorrência para proteger os interesses sociais; as grandes unidades eram uma oportunidade a aproveitar e não um perigo a combater; a fórmula para a estabilidade na nova sociedade deve ser combinação e cooperação sob uma autoridade federal ampliada".¹⁶

Coerentemente, em Junho de 1933, com a promulgação do *National Industrial Recovery Act*, o estado concede às associações profissionais (ao jeito das soluções corporativas na Europa) o poder de elaborar e fazer aplicar coercivamente regulamentos que podem determinar os limites e as formas de concorrência nos vários sectores.

Ainda em 1933, foi criada a *National Recovery Administration*, entidade a que foram atribuídos, entre outros, poderes para obrigar a indústria a reorganizar-se, para fixar os preços, para distribuir quotas de produção. A N.R.A. foi uma estrutura de planificação económica centralizada de tipo moderno, significando a rejeição do capitalismo do velho estilo, que marcou os primeiros tempos da política rooseveltiana.

Com a declaração de inconstitucionalidade e consequente dissolução da *National Recovery Administration* (1935), desapareceu o organismo de cúpula da intervenção do estado na economia, *organizada corporativamente*, com base nas associações profissionais autónomas, às quais era confiado o 'governo' do respectivo sector de actividade económica. Cortadas assim as ambições mais 'radicais' do *New-Deal*, nem por isso este deixaria de ser um dos momentos mais importantes na evolução do estado capitalista para a sua fase de *estado económico*, antecipando, de certo modo, a teoria keynesiana sobre as novas funções do estado capitalista.

16 Há quem entenda, aliás, que "o *New Deal* não significou uma brusca ruptura com a tradição americana, mas, simplesmente, uma continuação, num ritmo bastante mais acelerado, de um processo que se iniciara nos alvares do século XIX e afectou tanto os governos republicanos como os democráticos". Cfr. A. SHONFIELD, *Capitalismo Moderno...*, cit., 306, 311 e 447/448, onde podem colher-se mais indicações acerca do significado e alcance do *New Deal*. Andrew Shonfield ilustra abundantemente a ampla e continuada tradição intervencionista do estado na economia americana, com particular realce na primeira metade do séc. XIX, mas ainda suficientemente importante até finais do séc. XIX, apesar da reacção verificada no terceiro quartel do século, que forçou os governos estaduais a abrirem mão da sua participação no capital e na gestão de numerosas empresas, especialmente de serviços de utilidade pública. Esta intervenção pública na economia é mesmo apontada como um dos mais importantes factores da concentração operada nas décadas de 1880 e 1890.

Aquela decisão do Supremo Tribunal americano, com base na ideia de que a Constituição americana não permitia o socialismo, veio mostrar que não há *constituições neutras*: afinal, mesmo a mais neutra das constituições, proclamadamente aberta a todos os programas políticos resultantes da alternância democrática, veicula um *projecto político* que exclui qualquer outro. E veio mostrar também a resistência à (e a incompreensão da necessidade de) mudança do papel do estado capitalista para poder cumprir a sua função de estado de classe. Um banqueiro que viveu o problema por dentro (Averell Harriman) oferece-nos, a este respeito, o seguinte comentário: "Depois de Roosevelt ter salvo os banqueiros, Wall Street deu provas de um ódio absoluto contra ele. O que censuravam fundamentalmente a Roosevelt era ter feito deslocar de Wall Street para Washington o controlo das finanças da nação".¹⁷

8. O estado social propunha-se realizar os seus objectivos no respeito pelas regras da democracia política e pelos princípios democráticos. Mas, em determinadas condições históricas, esta nova forma do estado capitalista revelou-se insuficiente para resolver os graves problemas levantados pela crise económica, social e política que marcou o período particularmente complexo e contraditório entre as duas guerras mundiais do século XX e que ameaçou seriamente a ordem capitalista.

No quadro de uma crise económica profunda, prolongada e generalizada a todo o mundo capitalista, a debilidade da economia não permitia resposta fácil às reivindicações dos trabalhadores, cujas organizações se tinham fortalecido também pelo 'crédito moral' ganho por se terem oposto à Guerra, que souberam caracterizar como guerra inter-imperialista, contrária aos interesses dos trabalhadores, guerra que, pela sua brutalidade e pelas suas dramáticas consequências, ficaria conhecida, na Europa do tempo, como "a guerra que pôs fim às guerras".

No plano político, as dificuldades agudizavam-se, dada a 'contaminação' provocada pela marcha, aparentemente vitoriosa, da Revolução de Outubro (1918 foi, na Europa, o ano de todas as revoluções). Muitos responsáveis recearam que a revolução se alastrasse a toda a Europa, nomeadamente aos países industrializados e desenvolvidos. Numa carta que dirigiu (25.3.1919) a Clemenceau e a Woodrow Wilson, Lloyd George advertia: "Toda a Europa está imbuída do espírito da Revolução. Existe um sentimento profundo não só de insatisfação mas também de raiva e de indignação entre os operários. Toda a

17 Apud J. ARNAULT, *A democracia...*, cit., 36.

ordem vigente, nos seus aspectos políticos, sociais e económicos, está a ser posta em causa pela massa da população de um extremo ao outro da Europa".¹⁸

Para cumprir o seu papel, o estado capitalista assumiu então a forma de *estado fascista*, anti-liberal, anti-democrata e anti-socialista, continuando a apresentar-se como *estado social*. Em certa medida, era o regresso ao figurino inicial do *estado bismarckiano* do século XIX, filho da tese segundo a qual só o estado autoritário poderia realizar a *reforma social*, ainda que à custa da democracia política, tese que justificou o apoio de Lassalle ("socialismo de estado") e dos "socialistas catedráticos" ao estado prussiano do Chanceler de ferro. E a verdade é que, em algumas das suas versões, o fascismo (o nacional-socialismo) se assumiu abertamente como *anti-capitalista*, procurando superar o capitalismo e o comunismo com base na *cooperação entre as classes* em busca do *bem comum*, o único admissível em sociedades nas quais se aboliram por decreto as classes sociais.¹⁹

O estado fascista foi *anti-liberal*. O indivíduo dilui-se nos corpos sociais (a família, a corporação, o estado); a concepção orgânica da sociedade substitui a ideia de sociedade como o somatório de indivíduos isolados (concepção atomística); o contratualismo dá lugar ao institucionalismo: o 'estatuto' definido e imposto pelo estado ou pela entidade hierarquicamente superior (*führerprinzip*) substitui a solução contratual.²⁰

No que se refere à economia, esta deixa de ser considerada terreno privado, separado do estado e regulado pelas regras da livre concorrência entre os actores privados. A economia passa a integrar a esfera da política (as corporações foram pensadas como órgãos reguladores da economia e detentores do poder político) e o estado assume o direito (e o dever) de intervir na economia, para a promoção do 'bem comum', substituindo a concorrência pela 'planificação corporativa'.

Mas a direcção corporativa da economia foi entregue ao grande capital, que controlava as estruturas corporativas, sem os constrangimentos resultantes da acção dos sindicatos (proibidos ou 'corporativizados') e dos partidos de esquerda (empurrados para a clandestinidade e condenados como 'inimigos

18 Cfr. Revista *Vértice*, nº 51, Nov.-Dez./1992, 46.

19 Sobre a caracterização do corporativismo, ver V. MOREIRA, *Direito Corporativo*, cit.

20 Fica, para ilustrar, um pequeno trecho de um discurso de Oliveira Salazar na Assembleia Nacional (25.5.1940): "Quanto a nós, afirmamo-nos, por um lado, anticomunistas e, por outro, antidemocratas e antiliberais, autoritários e intervencionistas (...)" (*Discursos*, Vol. 2ª). Ainda este excerto de uma entrevista de Oliveira Salazar a *Le Figaro*, 3.9.1950: "Não creio no sufrágio universal, porque o voto individual não tem em conta a diferenciação humana. Não creio na igualdade, mas na hierarquia. Os homens, na minha opinião, devem ser iguais perante a lei, mas considero perigoso atribuir a todos os mesmos direitos políticos" (*Discursos*, Vol. 6ª).

internos' por imposição do partido único) e com o apoio, sem limites, do aparelho repressivo do estado fascista.

Na sua essência, porém, o estado fascista foi anti-trabalhadores, porque foi anti-democrata e anti-socialista.

Foi *anti-socialista*, porque congelou todos os direitos económicos e sociais entretanto conquistados pelos trabalhadores e anulou todas as políticas públicas que pudessem acautelar ou garantir estes direitos; porque 'matou' as classes por decreto e proibiu a luta de classes, nomeadamente através da proibição dos sindicatos livres e do direito de greve; mas não pôs em causa a propriedade privada nem a liberdade de empresa, embora condicionadas à sua 'função social' de promover o 'bem comum'. Em termos gerais, o nazi-fascismo representou a forma extrema da ditadura do grande capital monopolista, que, em busca de "espaço vital" (para a expansão imperialista), deu origem à Segunda Guerra Mundial (o segundo conflito mundial inter-imperialista, com origem nas contradições e conflitos de interesses entre os capitalismo nacionais europeus).

Foi *anti-democrata*, porque proibiu o sufrágio universal e os partidos políticos, e anulou a liberdade de reunião e de associação, a liberdade de manifestação e a liberdade de expressão; porque, recusando os princípios universalistas do racionalismo que vinha do século XVIII, negou a igualdade entre os homens, exaltou o nacionalismo e o racismo.

É hoje inequívoco que o estado fascista e os partidos nazi-fascistas foram instrumentos do grande capital. O nazismo não foi o resultado da 'loucura' de um homem complexado e fanático, foi a solução friamente construída pelo grande capital para, naquelas condições concretas, resolver os problemas da *questão social* e do *governo da economia*.

A *questão social* era um dos temas centrais da doutrina social da igreja católica, desde a *Rerum Novarum* (1891), actualizada por Pio XII em 1931 (*Quadragesimo Anno*), em bases essencialmente anti-liberais, anti-individualistas e anti-socialistas. Assente na defesa da propriedade privada como um instituto de direito natural, a doutrina social da igreja defendia que o estado só deveria intervir na economia se os indivíduos e as suas comunidades não pudessem servir correctamente o 'bem comum' (princípio da subsidiariedade); e advogava, por outro lado, o regresso ao espírito das corporações medievais, através da instituição de associações profissionais no seio das quais patrões e trabalhadores deveriam unir-se na prossecução do 'interesse colectivo'. Estas preocupações e estas propostas tiveram eco no ideário corporativo e caracterizaram a prática dos estados corporativos.

Nos países de economia mais 'atrasada' (Itália, Espanha, Portugal e outros países do sul da Europa) ou mais debilitada (Alemanha), era difícil satisfazer as reivindicações dos trabalhadores e dos seus sindicatos. A solução foi silenciá-los e condená-los a prosseguir o 'bem comum', de mão dada com os grandes empresários monopolistas.

A necessidade de garantir o *governo da economia* surgiu com o anúncio dos primeiros sinais da crise do capitalismo, num tempo de capitalismo concentrado em estruturas empresariais poderosas, que controlavam boa parte da economia dos países mais desenvolvidos. Aos olhos de muitos, foi-se impondo a necessidade da intervenção do estado no sentido de 'governar' a economia. A solução do corporativismo e do estado fascista foi a de promover uma estreita aliança entre o poder fascista e os grandes grupos empresariais aos quais foi entregue a direcção das estruturas corporativas (dotadas de um estatuto de direito público), que, por sua vez, assumiram a tarefa de 'organizar' e 'controlar' a economia. De certo modo, os grandes grupos económicos já faziam isto mesmo; agora passavam a fazê-lo com o aval do estado, proclamando-se que este 'governo privado da economia' (esta *planificação corporativa da economia*) estava ao serviço do *bem comum*.

9. A Grande Depressão veio deitar por terra os mitos liberais e pôr a nu as limitações da política monetária. Os mais optimistas passaram a defender que a política monetária poderia talvez sustentar a inflação, mas não poderia parar a depressão.

Keynes mostrou que a Grande Depressão não poderia explicar-se em termos monetários, defendendo que são as *forças reais da economia* (os planos do governo, dos empresários e dos consumidores), e não a *oferta de moeda*, os factores determinantes do comportamento do nível dos preços. A crise só podia entender-se como o reflexo de um colapso no investimento privado e/ou de uma situação de escassez de oportunidades de investimento e/ou de um excessivo espírito de economia por parte do público, o que legitimava a sua conclusão de que a política monetária era inadequada para contrariar a depressão.

As rejeições da *lei de Say* e do mito do *equilíbrio espontâneo da economia* (com pleno emprego em todos os mercados) constituem pontos fulcrais da obra de Keynes e encerram o núcleo central da crítica keynesiana dos economistas "clássicos". O professor de Cambridge defendeu que nas economias capitalistas a circulação se faz segundo o modelo marxista D-M-D: quem tem dinheiro acumulado vai comprar mercadorias, incluindo

a força de trabalho assalariada, para produzir mercadorias que se destinam a ser vendidas para obter mais dinheiro. E mostrou que nas economias que funcionam segundo a lógica do lucro e não segundo a lógica da satisfação das necessidades “uma situação próxima do pleno emprego é tão rara como efémera”, considerando inerentes a este tipo de economia as situações de equilíbrio com *desemprego involuntário*.²¹

Para explicar as situações de *desemprego involuntário*, que considera o problema mais grave das economias capitalistas, Keynes lança mão do conceito de *procura efectiva*: o montante das despesas que se espera a comunidade faça – *por ter capacidade para as pagar* – em consumo e em investimento novo. Se esta procura efectiva não for suficiente para absorver toda a produção a um preço compensador, haverá desemprego de recursos produtivos.

Este desemprego será *desemprego involuntário*, no sentido de que há pessoas sem emprego desejosas de trabalhar por um salário real inferior ao praticado. Isto significa que, ao contrário do que defendiam os “clássicos”, o nível de emprego não depende do jogo da oferta e da procura no mercado de trabalho, antes é determinado por um factor exterior ao mercado de trabalho, a *procura efectiva*. E significa também que é o volume do emprego que determina, de modo exclusivo, o nível dos salários reais, e não o contrário.

Sendo instáveis por natureza, as economias capitalistas careciam de ser equilibradas e podiam ser equilibradas, na opinião de Keynes. Para tanto, era necessário assumir a economia como um *problema político de curto prazo*, como uma das preocupações fundamentais do estado (do estado capitalista).

A necessidade de ultrapassar as situações de *insuficiência da procura efectiva* para combater o desemprego exigia, na óptica de Keynes, uma intervenção mais ampla e mais coordenada do estado, apoiada na política financeira de controlo das receitas e das despesas do estado.²² Esta *fiscal policy* seria a

21 Vale a pena referir o trecho da *General Theory*: “Uma das propriedades essenciais do sistema económico em que vivemos é a de não ser violentamente instável, embora esteja sujeito a flutuações severas no que se refere à produção e ao emprego. Na verdade, este sistema parece apto a permanecer durante um lapso de tempo considerável num estado de actividade inferior ao normal, sem que haja tendência marcada para o relançamento da actividade económica ou para o afundamento completo. Além disso, resulta claramente que o pleno emprego ou mesmo uma situação próxima do pleno emprego é tão rara como efémera. As flutuações podem amortecer-se bruscamente, mas parece que elas se amortecem antes de terem adquirido uma amplitude extrema; e a nossa sorte normal consiste numa situação intermédia que não é nem desesperada nem satisfatória”. Cfr. J. KEYNES, *The General Theory...*, cit., 249/250.

22 A política monetária sempre apresentaria fortes limitações: as taxas de juro nunca poderiam ser negativas (nem sequer iguais a zero), mas as expectativas de lucros podem ser (fortemente) negativas. Nestas condições, que são as que caracterizam as situações de crise, a política monetária não consegue fazer aumentar as despesas dos particulares (é o que se

única capaz de influenciar as *forças reais da economia* (os planos do estado, dos empresários e dos consumidores), sendo por isso considerada o instrumento fundamental para estabilizar as flutuações da economia, para promover o crescimento económico e para prosseguir os objectivos do pleno emprego, da estabilidade dos preços e do equilíbrio da balança de pagamentos, a par da redistribuição do rendimento em benefício dos mais pobres (i.é, em sentido favorável à *propensão ao consumo*, e, portanto, ao *aumento da procura efectiva*), objectivos que os governos passaram a assumir na sequência da 'revolução keynesiana'.

Defendendo que a compreensão das economias capitalistas não se confina ao estudo do 'comportamento racional' de um imaginário *homo oeconomicus*, antes exige a análise das instituições sociais e políticas enquanto expressão das forças económicas em presença, Keynes sublinhou a importância do estado e a necessidade do alargamento das suas funções para salvar da "completa destruição as instituições económicas actuais" [leia-se: capitalistas]. E como as crises e os seus efeitos perniciosos se fazem sentir a curto prazo, Keynes veio defender que a política económica tem que adoptar uma perspectiva de curto prazo: "in the long run we are all dead", como escrevia em 1923.

Em 1924, na famosa conferência sobre *The End of Laissez-faire*,²³ Keynes apresentou pela primeira vez este 'discurso' contra os princípios "metafísicos" em que se fundamenta o *laissez-faire*: "Não é verdade que os indivíduos disponham de uma inquestionável 'liberdade natural' nas suas actividades económicas. Não existe nenhum 'contrato' que confira direitos perpétuos aos que têm ou aos que adquirem. O mundo não é governado a partir de cima de modo que os interesses privados e os interesses sociais sempre coincidam. E não é gerido a partir de baixo de modo que, na prática, eles coincidam. Não é uma dedução correcta dos princípios da economia que o interesse próprio esclarecidamente entendido opere sempre no interesse público. Nem é verdade que o interesse próprio *seja* em regra esclarecidamente entendido; a maior parte das vezes os indivíduos que actuam isoladamente para prosseguir os seus próprios objectivos são demasiado ignorantes ou demasiado fracos, mesmo para atingir estes objectivos. A experiência não mostra que, quando os indivíduos formam uma unidade social, sejam sempre menos esclarecidos do que quando actuam separadamente".

costuma exprimir através do aforismo "you can lead a horse to water but you can not make it to drink"). De todo o modo, a política monetária não deveria nunca basear-se na óptica quantitativista do *controlo da quantidade de moeda*, devendo antes centrar-se no *controlo das condições de acesso ao crédito* e na *política de dinheiro barato* (a *eutanásia do rendista*).

Em conformidade com esta leitura, Keynes advogou a necessidade de uma certa coordenação pelo estado do aforro e do investimento de toda a comunidade. Por duas razões fundamentais: em 1º lugar, porque as questões relacionadas com a distribuição do aforro pelos canais nacionais mais produtivos “não devem ser deixadas inteiramente à mercê de juízos privados e dos lucros privados”; em 2º lugar, porque “não se pode sem inconvenientes abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o fluxo corrente do investimento”.

Daí a necessidade de “uma ampla expansão das funções tradicionais do estado”, a necessidade de “uma acção inteligentemente coordenada” para assegurar a utilização mais correcta do aforro nacional, a necessidade da “existência de órgãos centrais de direcção” e de uma certa *socialização do investimento*, nota fundamental do pensamento keynesiano tal como resulta da *General Theory*.²⁴

A Grande Depressão arrastara consigo a miséria de milhões de pessoas em todo o mundo, e a ameaça de morte que pesou seriamente sobre o capitalismo à escala mundial estimulou Keynes a procurar soluções para o salvar. Estas as motivações das propostas keynesianas que levariam ao estado-providência.

Admirador de Malthus, Keynes tomou dele o conceito de *procura efectiva* e a ideia de que é possível combater a depressão e o desemprego. No seu tempo, Malthus sugeriu o *aumento da procura efectiva*, com base no estímulo ao consumo dos ricos: se o luxo dos ricos faz a felicidade dos pobres (ideia largamente aceite nos séculos XVIII e XIX), deixem-se os ricos consumir sem limitações (por exemplo, reduzindo os impostos sobre os rendimentos dos proprietários rurais e revogando as leis sumptuárias).

Na era da ‘sociedade de consumo’, perante uma *produção em massa*, o consumo dos ricos (mesmo que esbanjador) não consegue assegurar o escoamento de toda a produção. O aumento do consumo dos pobres (entre eles os trabalhadores), o *consumo de massas*, é uma necessidade, resultante do próprio desenvolvimento tecnológico proporcionado pela ‘civilização burguesa’.

Um dos méritos de Keynes foi ter compreendido e enquadrado teoricamente esta problemática. Para assegurar mais estabilidade às economias capitalistas, de modo a evitar sobressaltos como o da Grande Depressão, é necessário que os desempregados não percam todo o seu poder de compra (daí o subsídio de desemprego), que os doentes e inválidos recebam algum dinheiro para gastar (subsídios de doença e de invalidez), que os idosos não percam o seu rendimento

24 Cfr. *Notas Finais* com que encerra a *General Theory*, em J. KEYNES, *The General Theory...*, cit., 379. Cfr. também A. J. AVELÁS NUNES, *O Keynesianismo...*, cit., 81/82.

quando deixam de trabalhar (daí o regime de aposentação, com a correspondente pensão de reforma).²⁵

Na *General Theory*, Keynes identifica os dois “vícios” que considera mais marcantes das economias capitalistas: a possibilidade da existência de *desemprego involuntário*, e o facto de que a “repartição da riqueza e do rendimento é arbitrária e carece de equidade”. E defende que a correcção destes ‘vícios’ constitui a principal responsabilidade do estado.

Embora reconhecendo que a propriedade privada e o aguilhão do lucro possam ser factores estimulantes do progresso económico, Keynes defende, por um lado, que “a sabedoria e a prudência exigirão sem dúvida aos homens de estado autorizar a prática do jogo sob certas regras e dentro de certos limites”. E defende, por outro lado, que a acentuada desigualdade de rendimentos contraria mais do que favorece o desenvolvimento da riqueza, negando assim uma das principais justificações sociais da grande desigualdade de riqueza e de rendimento: “Podem justificar-se, por razões sociais e psicológicas, desigualdades significativas de riqueza, mas não – sublinha o professor de Cambridge – desigualdades tão marcadas como as que actualmente se verificam”.²⁶

Ficava assim legitimada a intervenção do estado na busca de mais justiça social, de maior igualdade entre as pessoas, os grupos e as classes sociais. A ‘equação keynesiana’ foi uma tentativa de conciliar o progresso social e a eficácia económica. E o discurso keynesiano tornou claro que a conciliação destes dois objectivos (em vez da proclamação da sua natureza conflituante) é uma necessidade decorrente das estruturas económicas e sociais do capitalismo contemporâneo.

A esta necessidade respondeu a criação do *estado-providência*, assente na intervenção sistemática do estado na economia, na redistribuição da riqueza e do rendimento, na regulamentação das relações sociais, no reconhecimento de direitos económicos e sociais aos trabalhadores, na implantação de sistemas públicos de segurança social, em nome do *princípio da responsabilidade social colectiva*.

As bases (keynesianas) do *welfare state* são, pois, essencialmente, de natureza económica, ligadas à necessidade de reduzir a intensidade e a

25 Sem querer minimizar a influência da teorização de Keynes, cremos que a opção pelo estado-providência não pode separar-se das lutas dos trabalhadores, no plano sindical e no plano político, e da emulação que exerceu, na generalidade dos países capitalistas (perante a falência da ‘solução’ nazi-fascista), o simples facto da existência da URSS e da comunidade socialista europeia e mundial constituída no após-guerra.

26 Cfr. J. Keynes, *The General Theory...*, cit., 372-374.

duração das crises cíclicas próprias do capitalismo, e motivadas pelo objectivo de salvar o próprio capitalismo.

Na verdade, estes novos *agenda* do estado não pretendiam subverter (nem subverteram) o sistema, nem visavam promover (nem promoveram) nenhuma revolução social (apesar de se falar de “revolução keynesiana”), antes se enquadram na lógica do capitalismo e da sua racionalidade intrínseca.²⁷

Daí que eles não tenham resolvido o problema do ‘subdesenvolvimento’; não tenham impedido o alargamento do fosso entre ‘países desenvolvidos’ e ‘países subdesenvolvidos’; não tenham acabado com as crises cíclicas do capitalismo; não tenham posto cobro à desigualdade na distribuição do rendimento, cujo agravamento leva a que se fale já da necessidade de incluir no elenco dos direitos fundamentais o *direito a uma igualdade razoável*; não tenham acabado, evidentemente, com o regime do salariedade e com a relação de exploração que lhe é inerente.

Exemplo claro da ‘integração’ das políticas keynesianas na lógica do capitalismo são as políticas que se traduzem no financiamento público dos chamados *consumos sociais*. Com efeito, além de assegurar as despesas com o aparelho de poder destinado à defesa da ordem estabelecida (forças armadas, polícias, sistema de justiça, etc.), o estado financia as despesas necessárias ao conveniente desenvolvimento das forças produtivas sociais: despesas com a educação, a saúde e a segurança social, a habitação, etc. Trata-se de despesas que se enquadram na chamada *política de redistribuição do rendimento*,²⁸ as quais, mesmo quando cobertas com receitas provenientes de impostos cobrados em maior medida às camadas sociais de rendimentos elevados (que em geral coincidem com os rendimentos do capital), acabam por repercutir-se favoravelmente sobre o aparelho produtivo privado.

Não há dúvida de que estas despesas irão aproveitar individualmente, em maior ou menor medida, àquelas pessoas que consomem gratuitamente os respectivos bens ou serviços, e, entre elas, a maioria pertencerá, porventura, a camadas de baixos rendimentos (em geral, trabalhadores assalariados). Esses consumos irão, porém, beneficiar, por outro lado, os donos das empresas (em regra pertencentes ao escalão dos rendimentos elevados).

Desde logo, o facto de esses consumos serem pagos com as receitas do estado permite que as classes trabalhadoras satisfaçam as exigências históricas

27 Ver A. J. AVELÁS NUNES, *Do Capitalismo...*, cit.

28 Para maiores desenvolvimentos sobre este ponto, ver A. J. AVELÁS NUNES, *Do Capitalismo...*, cit., 30-42 e 64-74.

da sua subsistência, variáveis de país para país e de época para época, sem ter que aumentar correspondentemente o 'salário directo': parte do que os ricos desembolsam a título de imposto poupá-lo-ão nos salários que pagam aos que trabalham nas suas empresas, que, assim, podem ser mais baixos.

Depois, o facto de esses consumos serem gratuitos liberta um montante equivalente de rendimentos, que podem ser utilizados na compra dos bens que as empresas produzem para vender no mercado, aumentando, portanto, a procura solvável, o poder de compra efectivo das populações e, conseqüentemente, o volume de vendas e os lucros globais das empresas.

Finalmente, as referidas despesas do estado, realizadas no âmbito da política de redistribuição, aproveitam ainda, por outra via, aos proprietários dos meios de produção. Na verdade, essas despesas – apesar de os bens e serviços que elas propiciam serem, para quem os utiliza pessoalmente, autênticos *bens de consumo* – são correntemente designadas como *investimentos em homens (investimentos em capital humano)*, pretendendo significar-se que tais despesas vão propiciar trabalhadores mais sãos, mais fortes, mais cultos, mais sabedores, numa palavra mão-de-obra mais qualificada, capaz de produzir mais, de dar maior 'rendimento' aos empregadores.

Sabe-se como o avanço das técnicas exige mão-de-obra cada vez mais instruída e com melhor preparação científica, profissional e cultural. Por isso se proclama que os estados, para promoverem o desenvolvimento das respectivas populações, não podem descuidar os sectores do ensino, da saúde, da segurança social, da habitação. Por isso se compreende que tais despesas propiciem vantagens aos donos do capital, que assim acabam por 'amortizar' uma parte do que pagam a título de impostos.

E de tal modo essas despesas são rentáveis que, quando a actuação do estado não satisfaz, muitas são as empresas que, embora a custos mais elevados, suportam directamente o encargo de centros próprios de formação profissional, cantinas, centros de saúde e de recreio, bairros para o pessoal, etc.

10. Durante a Segunda Guerra Mundial, as estruturas económicas tornaram-se alvos militares prioritários para cada um dos beligerantes, e a guerra exigiu de todos um esforço enorme no terreno da economia. Neste contexto, o estado teve de ocupar-se directamente não só da distribuição dos alimentos e do controlo da utilização da mão-de-obra e dos recursos disponíveis, mas também da produção, ao menos nos sectores mais directamente ligados às necessidades bélicas. Os autores falam de *planificação*

económica de guerra (comunismo de guerra) não apenas na URSS, mas na generalidade dos países beligerantes.

Dos adversários capitalistas da Alemanha, a Inglaterra foi talvez o país onde se foi mais longe neste caminho: as despesas do estado inglês representaram, no exercício de 1942-1943, cerca de 80% do rendimento nacional. Mesmo nos EUA, a guerra obrigou também o estado a tomar a iniciativa da produção. O receio de que, perante as contingências do conflito, não fosse possível amortizar os capitais que investissem – apesar de serem em geral muito lucrativos os negócios e apesar de haver capitais disponíveis –, levava as empresas privadas a não investirem em determinados sectores. Embora as fábricas privadas já existentes não estivessem a utilizar toda a capacidade instalada, o governo americano foi, assim, obrigado a construir, com fundos públicos, fábricas que depois viriam a ser exploradas por aqueles que tinham recusado construí-las.

Na Europa capitalista, a nacionalização dos sectores industriais mais importantes era uma reivindicação dos partidos operários já antes da Primeira Grande Guerra. A possibilidade da nacionalização foi inscrita nas Constituições e nas leis de alguns países (v.g., em 1919, na Constituição de Weimar e também na Áustria) e inscrita no programa de governo da Frente Popular, na França (embora apenas quanto à indústria de armamentos). Mas a verdade é que nenhuma nacionalização foi efectuada na Alemanha ao abrigo da lei de socialização ou da Constituição de Weimar, e muito poucas (e de pouca duração) se registaram na Áustria; na França, foram nacionalizadas apenas algumas empresas produtoras de material de guerra, e constituíram-se *sociedades de economia mista* na indústria aeronáutica, ficando o estado a deter a maioria do capital.

Terminada a Segunda Guerra Mundial e em consequência dela, as nacionalizações e a intervenção (planificada) do estado na economia impunham-se desde logo por razões pragmáticas: acreditava-se que a reconstrução só poderia ser levada a cabo por uma instância central que controlasse o aforro disponível e decidisse sobre a prioridade dos investimentos. Daí a inevitabilidade da nacionalização da banca e dos seguros. Mas também a inevitabilidade da transferência para o estado dos sectores estratégicos (energia, transportes, minas, construção naval, siderurgia, etc.), nos quais era preciso arrancar praticamente do zero.

No mesmo sentido de chamar o estado a uma posição importante no seio da economia, actuou também a *revolução tecnológica* que se operou a partir desta Guerra Mundial, aquela em toda a história em que mais se apostou

na supremacia científica e tecnológica como arma para derrotar militarmente o inimigo. Falou-se de *Terceira Revolução Industrial*²⁹ para traduzir a importância do aparecimento da energia nuclear, da automação, da electrónica e da indústria espacial, 'revolução' que, de algum modo, pode considerar-se como sequela do conflito e do esforço de investigação e de produção a que ele obrigou. Abriu-se então um período de intensa inovação científica e de rápida aplicação das novas conquistas da ciência, tornada esta uma força produtiva de primeira importância, elemento fundamental do desenvolvimento económico, mais do que a posse de matérias-primas, que a redução no custo dos transportes colocou ao alcance dos vários países. Em última instância, é a valorização do homem como elemento produtivo, enquanto gerador e depositário de conhecimento e de informação.

Mas, por toda a Europa, as nacionalizações foram também uma exigência das forças de esquerda, fortalecidas pela sua participação nos movimentos da Resistência. Assim se explica o importante surto de *nacionalizações* então registado, que esteve na base da constituição de um *sector empresarial do estado* relativamente significativo. E a verdade é que, nas eleições realizadas no final da Guerra, a esquerda (o PCF, o MRP e a SFIO) obteve na França quase 75% dos votos,³⁰ e o Labour Party ganhou no Reino Unido. Por outro lado, sectores significativos da Democracia Cristã defendiam, na Itália e na Alemanha, posições bastante à esquerda, falando-se de "socialismo de responsabilidade cristã". Em Dezembro de 1945, Gustav Radbruch considerava "evidente que a reconstrução da Alemanha só será possível na base de uma economia organizada nos moldes de uma qualquer forma de socialismo e mediante a socialização de, pelo menos, alguns importantes ramos da sua vida económica, como os bancos, as minas e as indústrias capitais".³¹ Estas circunstâncias ajudarão a perceber que, mesmo na zona ocidental da Alemanha, tenham sido promulgadas, em 1946/47, leis que, em matéria de nacionalizações, eram mais avançadas do que as previstas na Constituição de Weimar.

-
- 29 Num relatório do *Research Institute of America* (Junho de 1964), afirmava-se: "Está em curso uma terceira revolução industrial tão espectacular como as que resultaram da utilização da máquina a vapor e da expansão da electricidade. Tem na origem a libertação da energia nuclear e termo-nuclear, a transformação electrónica da energia em trabalho e a utilização da cibernética e das calculadoras para libertar a energia humana das decisões rotineiras. Por volta de 1980 - concluí o relatório -, o mundo industrial será tão diferente do mundo actual como este é diferente do mundo do séc. XIX" (*apud* A. BERLE, "Propriété...", cit., 231).
- 30 PCF - 26,2%; MRP (Movimento Republicano Popular, que agrupava os resistentes cristãos) - 23,9%; SFIO - 23,4%. Nas eleições de 1951, o PCF obteve 27% dos votos, seguido dos gaulistas, com 22%.
- 31 Artigo no *Rhein Neckarzeitung*, de 1.12.1945, colhido em *Filosofia do Direito*, Vol. II, 4ª edição (tradução de L. Cabral de Moncada), Coimbra, 1961.

As nacionalizações atingiram, então, um âmbito mais vasto e enquadraram-se em objectivos de transformação económica e social. "Findas as hostilidades — escreve Teixeira Ribeiro —, as vozes dos povos vencedores ou libertados consonaram em exigir a nacionalização das indústrias básicas ou das maiores empresas. De tudo houve um pouco: falou-se em nome da ideologia socialista; reagiu-se contra o colaboracionismo dos grandes industriais; pretendeu subtrair-se a política à pressão dos potentados financeiros e libertar-se de monopólios a economia; sentiu-se a maravilha das coisas novas..."³²

Foi assim em países que vieram a integrar a comunidade socialista, nomeadamente na Checoslováquia (nacionalização total das indústrias de guerra

32 Cfr. *A Nova Estrutura...*, cit., 7.

A problemática das nacionalizações ganharia projecção internacional mais relevante a partir do momento em que nos países do chamado Terceiro Mundo se começaram a desenhar movimentos no sentido de tais países chamarem a si a soberania sobre os seus próprios recursos naturais, mesmo que para tanto houvesse que nacionalizar as empresas estrangeiras que até aí os exploravam. Tal aconteceu nos países recém-chegados à independência, mas também em outros países, constituindo casos pioneiros a nacionalização do petróleo persa pelo governo de Mossadegh (1951) e a nacionalização do Canal do Suez pelo governo de Nasser (1956).

Apesar da reacção, por vezes violenta, dos países capitalistas dominantes, estas ideias foram ganhando terreno e acabaram por ser consagradas em importantes textos da ONU que hoje integram o direito internacional, embora não tenham recolhido o apoio das potências capitalistas.

É o caso da Resolução 1.803 da Assembleia Geral da ONU, de 14-12-1962, acerca da *Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais*, onde se prescreve que "a nacionalização, a expropriação ou a requisição deverão basear-se em razões ou motivos de utilidade pública de segurança ou de interesse nacional, reconhecidos como prevaletentes sobre os simples interesses particulares ou privados, tanto nacionais como estrangeiros. Nestes casos, o proprietário receberá uma indemnização adequada, de acordo com as regras em vigor no estado que adoptar estas medidas no exercício da sua soberania e em conformidade com o direito internacional. Sempre que o problema da indemnização dê lugar a controvérsia, deverão esgotar-se os meios de recursos nacionais do estado que toma essas medidas. No entanto, por acordo entre os estados soberanos e outras partes interessadas, o diferendo poderá ser submetido à arbitragem ou a decisão judicial internacional". É também o caso da *Carta dos Direitos e Deveres Económicos dos Estados* (adoptada pela Assembleia Geral da ONU em 12-12-1974, sem certas limitações constantes daquela Resolução de 1962), na qual se afirma que "cada estado tem o direito soberano e inalienável de escolher o seu sistema económico, bem como os seus sistemas político, social e cultural, de acordo com a vontade do seu povo, sem ingerência, pressão ou ameaça exterior de qualquer espécie" (art. 1º), acrescentando o nº 1 do art. 2º que "cada estado detém e exerce livremente uma total e permanente soberania sobre todas as suas riquezas, recursos naturais e actividades económicas, incluindo a sua posse e o direito de as utilizar e de delas dispor", e especificando a alínea c) do nº 2 que "cada estado tem o direito de nacionalizar, expropriar ou transferir a propriedade de bens estrangeiros, casos em que deverá pagar uma indemnização adequada, tendo em conta as suas leis e regulamentos e todas as circunstâncias que julgue pertinentes. Sempre que a questão da indemnização dê lugar a diferendo, este será decidido de acordo com a legislação interna do estado que tomou as medidas de nacionalização e pelos tribunais desse mesmo estado, salvo se todos os estados interessados acordarem livremente em procurar outros meios pacíficos, na base da igualdade soberana dos estados e em conformidade com o princípio da livre escolha dos meios". [O texto destes dois documentos da ONU vem publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 245, Abril/1975, 79-82 e 376-393].

e das minas, bem como das grandes empresas nas restantes indústrias), na Polónia (nacionalização das empresas com mais de 50 operários) e na Jugoslávia (nacionalização de 80% da indústria, com base no confisco da propriedade dos alemães e dos italianos e dos que tinham colaborado com o nazi-fascismo).

Mas também no Reino Unido e na França se registou um importante surto de nacionalizações: o Banco de Inglaterra, as minas de carvão, as telecomunicações, o gás e a electricidade, no 1º caso; o Banco de França, o Banco da Argélia e os quatro maiores bancos comerciais, os seguros, o gás e a electricidade, as minas de carvão e os transportes aéreos, no 2º caso.

Naquele primeiro grupo de países, porém, praticamente só escaparam à nacionalização empresas médias ou pequenas, e os proprietários expropriados nada receberam a título de compensação pela propriedade de que foram privados (em regra por serem acusados de colaboracionismo). Nos países europeus que permaneceram na órbita do capitalismo, porém, continuaram no sector privado capitalista muitas empresas de grande dimensão cuja actuação poderia opor-se à prossecução dos objectivos definidos pelo estado para o sector nacionalizado, com o risco de este vir a funcionar como fonte de custos baixos e de lucros elevados dos grandes monopólios privados, fortalecidos com as importantes somas pagas, pelas próprias empresas nacionalizadas ou pelo estado, a título de indemnização.³³

Muitos acreditaram, naquela altura, que “as nacionalizações na França e na Inglaterra podem bem servir do primeiro degrau do socialismo”, por se entender que “o significado profundo das nacionalizações” residia em que “elas traduzirão sempre esse propósito firme, que os povos caldearam durante a guerra, de impregnar de humanidade a economia” e por se esperar que as circunstâncias conduzissem a Europa para uma “era em que, de um modo ou de outro, a economia vai ser posta efectivamente ao serviço do homem”. (Teixeira Ribeiro)

Exactamente por isso é que, relativamente a estes países, era correcta a alternativa formulada em 1947 por Teixeira Ribeiro: “ou as nacionalizações prosseguem até eliminar do sector privado todas as grandes empresas, ou as grandes empresas não-de ameaçar permanentemente a política do sector público”.

Se as perspectivas abertas com as nacionalizações tivessem conduzido à utilização do sector público empresarial claramente ao serviço de uma política global de desenvolvimento económico e social com vista à satisfação das necessidades individuais e colectivas das populações, numa lógica não

33 O caso mais conhecido de nacionalização sem indemnização foi o das Usines Renault, cujos proprietários tinham colaborado ostensivamente com o ocupante alemão.

capitalista, poderia esperar-se que este 'estado social' viesse a abrir o caminho para uma economia não capitalista, uma "economia ao serviço do homem". Mas a orientação adoptada traduziu-se em colocar o sector empresarial do estado ao serviço dos lucros privados, numa solução de *capitalismo de estado*, em que a propriedade pública se afirmou como uma nova forma de propriedade capitalista (propriedade do estado capitalista).

É claro, hoje, que as nacionalizações verificadas em vários países da Europa Ocidental não constituíram o "primeiro degrau do socialismo", porque as nacionalizações não prosseguiram "até eliminar do sector privado todas as grandes empresas", mas, fundamentalmente, porque, nesses países, se manteve inalterada a natureza capitalista do estado, um estado que, nas palavras de François Perroux, "nunca é neutro" (e "não é certamente independente dos grandes interesses: estes assediam-no e ocupam-no mesmo"), antes é a "expressão das classes dominantes", "largamente dependente do capitalismo dos monopólios".³⁴

Neste quadro institucional, a *propriedade estadual* dos meios de produção afirmou-se como uma nova (e a mais recente) forma jurídica da *propriedade capitalista*, a par da *propriedade individual* e da *propriedade corporativa*. Por isso, como salienta Andrew Shonfield, "a empresa particular acabou por considerar o grandemente reforçado sector público menos como um perigoso rival do que como um aliado útil, de facto quase como uma garantia – pois era agora tão vasto e maciço que não poderia mover-se na direcção errada, por um instante sequer, sem fazer encalhar o barco todo".³⁵

Foi neste pano de fundo que, no início da década de 1950, o capitalismo (europeu) recuperou o fôlego, graças ao clima da guerra fria (e consequente corrida aos armamentos), à acção do Plano Marshall, aos resultados das políticas keynesianas, aos ganhos da política neocolonialista.

34 Cfr. *L'économie du XXe Siècle*, cit., 378 e 382.

35 Cfr. *Capitalismo Moderno...*, cit., 224.

Algo de específico aconteceu relativamente às nacionalizações operadas em Portugal na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974. Não porque o sector empresarial do estado fosse, em Portugal, superior ao de outros países, no que toca à sua dimensão, aos sectores abrangidos, à percentagem do investimento que representava no investimento agregado, ao peso no PIB do País, ao volume do emprego, etc. Mas porque a Constituição aprovada pela Assembleia Constituinte em 1976 proclamava que "o desenvolvimento do processo revolucionário impõe, no plano económico, a apropriação colectiva dos principais meios de produção" (art. 10, nº 2), com o objectivo de "abolir a exploração do homem pelo homem" (art. 9º); e afirmava que o objectivo da República era a "transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício do poder pelas classes trabalhadoras (art. 2º), com vista à sua "transformação numa sociedade sem classes" (art. 1º). Daí o ataque cerrado às nacionalizações e à reforma agrária e o ataque a uma *constituição dirigente* que veiculava um tal *projecto político*.

11. Considerações do mesmo tipo podem fazer-se a propósito da *planificação* praticada, de um modo ou de outro, nos países capitalistas mais industrializados e com estruturas administrativas suficientemente apetrechadas. Em economias com elevado grau de concentração, "the planning itself is inherent in the industrial system", como salienta Galbraith.³⁶ Nestas economias, as grandes empresas (as que constituem o "sistema industrial") "devem substituir o mercado pelo plano", procurando que "o mercado ceda ante a planificação", que "consiste em tornar mínimas ou em fazer desaparecer as influências do mercado".³⁷

E é claro que esta realidade do capitalismo não escapava aos autores mais lúcidos, empenhados em o salvar. Em meados da década de 1920, Keynes defendia já que "a cura [para os problemas do capitalismo] deve ser procurada, em parte, no *controlo deliberado da moeda e do crédito* por uma *instituição central* e, em parte, na compilação e divulgação, em larga escala, de dados relativos à situação dos negócios (...). Estas medidas envolveriam a sociedade no exercício de uma *inteligência directiva*, através de um apropriado órgão de acção sobre muitas das complexidades intrínsecas dos negócios privados, mas que, entretanto, *deixaria a iniciativa e as empresas privadas livres de obstáculos*".³⁸

Em tempo de acentuado e acelerado progresso técnico, ficou mais clara ainda a imprescindibilidade, para o sistema como um todo, da actividade 'planificadora' do estado capitalista. Como sublinha François Perroux, o processo da planificação económica "já não é entendido como uma variável que seria subtraída à decisão dos poderes públicos: estes estimulam a investigação fundamental e aplicada; formam investigadores e trabalhadores qualificados; dedicam-se a prever, por mais imperfeitamente que seja, as grandes vagas de transformações técnicas, a tornar mais curtos os períodos que separam a invenção da aplicação experimental e do uso generalizado na indústria. Tendo em conta a natureza de alguns grandes progressos do séc. XX, na exploração das novas energias, por exemplo, a acção directa dos poderes públicos é insubstituível; ela desdobra-se em subvenções, em participação nos riscos e no financiamento da inovação das empresas privadas e dos seus grupos".³⁹

36 Cfr. J. K. GALBRAITH, *O Novo Estado...*, cit., 197.

37 Cfr. J. K. GALBRAITH, *O Novo Estado...*, cit., 24-26.

38 Cfr. J. M. KEYNES, *The End...*, cit., 47/48 [Sublinhados nossos].

39 Cfr. F. PERROUX, "Le Quatrième Plan...", cit., 347 ss.

Ficou claro, por outro lado, que a actuação do estado vai no sentido de reduzir as dificuldades e incertezas da própria planificação das empresas, reunindo e divulgando informações ("o plano funciona como um redutor de incerteza" – Pierre Massé), e que "o estado garante um preço mínimo com uma margem conveniente para cobrir os custos. E compromete-se a adquirir o que for produzido ou a compensar integralmente a empresa em caso de cancelamento do contrato". Por isso mesmo – é ainda Galbraith quem o sublinha –, "a economia inteiramente planificada, longe de ser impopular, é carinhosamente encarada por aqueles que melhor a conhecem".⁴⁰

Foram as pequenas empresas, mais ou menos condenadas pela lógica da concentração monopolista, as que mais protestaram contra os 'abusos' da intervenção do estado, porque esta não se desenvolve ao sabor dos seus interesses. É que o estado intervém a 'planificar' uma economia já de certo modo planificada ao nível das grandes empresas (que controlam os sectores mais importantes da actividade económica), e não admira, por isso, que a planificação pública se traduza numa tentativa de tornar coerentes entre si os planos dos grandes grupos monopolistas, limando as dificuldades que possam resultar da concorrência entre eles e conjugando-os, numa base 'realista', com as possibilidades de intervenção e de apoio do estado. Fala-se, a este propósito, de *economia contratual* para significar a existência de um sistema de compromissos colectivos entre os vários grupos monopolistas e entre estes e o estado, assentes em princípios de boa fé idênticos aos que regulam as relações contratuais privadas (do ponto de vista da administração pública, fala-se de *administração contratual*), algo que vai além do mero diálogo entre o sector privado e o estado, que caracterizaria a *economia concertada*.⁴¹

"Economicamente falando, esta atitude identifica-se com um *princípio de segurança* [sublinhado nosso]."⁴² Andrew Shonfield sabe do que fala quando afirma que "não há dúvida de que a actividade da planificação, tal como se pratica na França, reforçou a influência sistemática exercida pelos

40 Cfr. J. K. GALBRAITH, *O Novo Estado...*, cit., 31. "Quando Selwyn Lloyd (ministro das Finanças conservador) entrou no Governo, já defendia que uma planificação das despesas a longo prazo era, como outras coisas em que ele acreditava, algo que relevava do senso comum". Assim se exprime Samuel Brittan (*apud* E. MANDEL, *Le Troisième Âge...*, cit., 3, 207/208), que explica ter sido na Conferência organizada em Brighton pela Federação das Indústrias Britânicas (Novembro/1960) que se traçaram os planos para relançar a indústria britânica nos cinco anos seguintes. Daí saiu a ideia de que "valia a pena reunir as previsões e os planos com base nos quais as empresas vinham já trabalhando, cada uma por si, para ver se todos eram compatíveis".

41 Cfr. J.-P. COURTHÉOUX, "Problèmes...", cit., 795.

42 Ugo Papi, citado por E. MANDEL, *Traité...*, cit., III, 206.

grandes grupos de interesses (“large-scale business”) sobre a política económica” e que “as grandes sociedades anónimas estão interessadas na planificação como um meio de reduzir as incertezas do investimento e de realizar o desenvolvimento ordenado dos seus mercados.”⁴³

12. No decurso da ‘revolução keynesiana’, o “capitalismo social” aproximou-se do “socialismo democrático” (ou vice-versa), reduzido este último a um indefinido “socialismo do possível”,⁴⁴ renunciando à socialização dos principais meios de produção. Um momento marcante desta ‘evolução’ foi sem dúvida o Congresso do Partido Social Democrata Alemão (SPD), realizado em Bad Godesberg, em 1959, no qual se aprovou um programa em que não figura qualquer referência a nacionalizações e se proclama que a propriedade privada merece a protecção da sociedade, desde que não impeça a realização da *justiça social*. Para quem entenda que o socialismo tem de traduzir-se, essencialmente, na eliminação dos rendimentos não provenientes do trabalho (o que pressupõe a apropriação social dos principais meios de produção), esta opção dos partidos socialistas e sociais-democratas europeus “apenas significa que tais partidos desistiram de implantar um sistema económico socialista”.⁴⁵

A partir desta altura, a aspiração maior destes partidos passou a ser a de ganhar ‘respeitabilidade’, para poderem fazer valer a sua vocação governamental. A sua preocupação mais instantânea passou a ser a de se afirmarem como bons gestores do capitalismo, sem porem em causa o próprio sistema. Em plena guerra fria, os sociais-democratas europeus consideravam-se gravemente ofendidos e reagiam violentamente quando, à sua esquerda, comunistas e outros os acusavam de “gestores leais do capitalismo”. Mas a verdade – hoje dificilmente contestável – é que este (neo)-capitalismo, este *capitalismo social*, disfarçado ou não de *socialismo democrático*, e invocando objectivos socialistas, foi apenas o *capitalismo possível* nas (ou o capitalismo exigido pelas) circunstâncias do tempo: um capitalismo que se limitou, como bem observa Henri Janne, a “transformar os fins maiores do socialismo em meios de realizar outros fins, i.é, a manutenção do lucro, da iniciativa privada, dos grupos privilegiados”.⁴⁶

43 Cfr. A. SHONFIELD, *Capitalismo Moderno*, cit., 139.

44 Título de um livro coordenado por François Mitterrand (Paris, Seuil, 1970).

45 Cfr. J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Sobre o Socialismo*, cit., 57.

46 Cfr. H. JANNE, *Le Temps de Changement*, cit., 218. “Reduzidos a meios de fins bem determinados – continua H. Janne – os objectivos socialistas alteram-se inevitavelmente. Crescimento económico, sim, mas para o lucro e pelo lucro. Maior poder de comprar das

O período de crescimento económico continuado do apogeu das políticas keynesianas e a necessidade de dar testemunho perante os países da comunidade socialista (em 1967, com o lançamento do famoso *sputnik*, a URSS colocava-se na vanguarda da exploração espacial) facilitaram a 'generosidade' do 'conselho de administração' da empresa capitalista global, permitindo, nos países mais desenvolvidos, o alargamento dos direitos económicos e sociais, o que andou de par com uma presença mais significativa dos partidos dos trabalhadores e dos sindicatos nas esferas do poder. Alguns chegaram a sonhar com um *capitalismo post-cíclico*, acreditando que o capitalismo tinha esconjurado as suas contradições e tinha afastado o risco do socialismo como sistema económico e social que há-de sair do próprio capitalismo quando, esgotado este, na sequência das suas leis de movimento, chegar o período da "revolução social".

As transformações operadas nas relações entre a instância política e a economia no quadro do capitalismo monopolista de estado e do estado social foram interpretadas pela chamada *teoria da convergência dos sistemas* (uma constante do discurso ideológico da social-democracia europeia pelo menos até à emergência da *perestroika*), apostada em 'matar' a alternativa socialista ao capitalismo, com o argumento de que o capitalismo deixara de o ser graças à incorporação de "elementos de socialismo" e o socialismo vinha dando mostras de se aproximar de alguns pontos essenciais do capitalismo. A opção correcta seria a de 'escolher' um *sistema misto*, a meio caminho entre os dois sistemas que aspiravam a governar o mundo, ou superador de ambos, acolhendo o melhor de um e outro.⁴⁷

Como atrás se diz, os referidos 'elementos socialistas' (sector empresarial do estado, planificação pública, políticas de redistribuição do rendimento, todos os instrumentos do estado-providência) só aparentemente poderiam negar o capitalismo. Na sua essência, eles integram-se, como não poderia deixar de ser, na lógica do capitalismo, actuando como elementos de 'racionalização', como factores de estabilização, como instrumentos de segurança e anestésicos das tensões sociais. Tal como Keynes tinha deixado claro: a 'revolução keynesiana'

massas, mas para permitir a realização do lucro. Pleno emprego, mas para assegurar a manutenção do poder de compra global. Segurança social, mas para tornar psicologicamente possível o gasto total dos salários. Democracia parlamentar, porque é condição de arbitragem do estado com vista às negociações indispensáveis a um crescimento ordenado. Democratização dos estudos, para produzir as elevadas qualificações necessárias ao funcionamento do aparelho produtivo, mas limitada até ao ponto de não comprometer as posições privilegiadas dos membros das famílias dos grupos dirigentes".

nunca pretendeu ser uma revolução a caminho do socialismo e sempre se afirmou como a política indispensável para salvar o capitalismo do colapso que, nos primeiros anos da década de 1930, parecia iminente.

Mais uma vez, usando agora a cenoura em vez do chicote (o que é, temos de convir, muito mais agradável⁴⁸), o que se pretende é negar a existência das classes sociais e dos conflitos sociais: passou a falar-se de *parceiros sociais*, que dialogam em *conselhos de concertação social*, com vista à prossecução dos interesses superiores do país. É o *estado social* a cumprir a sua função de integração social, de 'dissolução' das estruturas de classe da sociedade e de encobrimento da natureza de classe do estado.

13. Com base nos ensinamentos de Keynes, a *Curva de Phillips* funcionou, até final da década de 1960, como um "menu for policy choice": se se queria combater o desemprego e promover o emprego, bastava aceitar um pouco mais de inflação, 'aquecendo' a economia através de políticas expansionistas; se se queria travar a inflação, havia que aceitar um pouco mais de desemprego, 'arrefecendo' a economia através de políticas contraccionistas.

Sobretudo na Europa, esta política assegurou, durante os *trinta anos gloriosos* (1945-1975), um bom ritmo de crescimento económico sem oscilações significativas da actividade económica, com baixas taxas de desemprego e taxas aceitáveis de inflação. Alguns chegaram mesmo a falar de "obsolescência dos ciclos económicos." (Arthur Okun)⁴⁹

No início da década de 1970, porém, as economias capitalistas geraram um fenómeno novo: situações caracterizadas por um ritmo acentuado de subida dos preços (inflação crescente), a par de (e apesar de) uma taxa de desemprego relativamente elevada e crescente e de taxas decrescentes (por vezes nulas ou mesmo negativas) de crescimento do PNB. Começava a era da *estagflação*.

Em Agosto de 1971, os EUA romperam unilateralmente o compromisso assumido em Bretton Woods de garantir a conversão do dólar em ouro à paridade de 35 dólares por onça troy de ouro. Daqui resultou a adopção do *sistema de câmbios flutuantes* (uma velha reivindicação dos monetaristas),

48 Entretanto, a violência fascista não desapareceu na Europa. Portugal e Espanha foram 'condenados' pelas democracias vitoriosas em 1945 a sofrer mais trinta anos de opressão e de atraso económico e social. E o mesmo (ou pior) aconteceu em vários pontos do chamado Terceiro Mundo. Basta recordar o que se passou com a Guerra da Indochina e depois com a Guerra do Vietnam, com a Guerra da Argélia e as guerras coloniais desencadeadas pelo fascismo português; o que se passou na Guatemala e no ex-Congo belga, com os vários regimes militares da América Latina, o bloqueio contra Cuba, a guerra contra a Nicarágua sandinista, etc. Tudo em nome do império e sob a batuta do império.

49 Cfr. J. KEYNES, *The General Theory...*, cit., 249/250.

primeiro entre os EUA e os seus parceiros comerciais, e logo de imediato aplicado em todo o mundo. Esta circunstância marcou um ponto de viragem a favor das correntes neoliberais. Pode dizer-se que começa então, na prática, a “ascensão do monetarismo”, a “contra-revolução monetarista”.⁵⁰

Apanhados de surpresa pelo “paradoxo da estagflação” (J. Stein), os keynesianos ficaram confusos perante este “dilema da estagflação” (Samuelson). Hayek veio proclamar que *a inflação é o caminho para o desemprego*⁵¹ e, parafraseando o título de um célebre opúsculo de Keynes, defende que a inflação e o desemprego são “the economic consequences of Lord Keynes”,⁵² acusando as políticas de inspiração keynesiana de todos os males do mundo. Paralelamente, uma enorme operação de propaganda assegurou a difusão do “ideological monetarism” como a ideologia do *império* e do *pensamento único*, com o apoio dos grandes centros de produção ideológica, de todas as fundações ‘protectoras’ da actividade científica e até dos responsáveis pelo chamado Prémio Nobel da Economia (atribuído a Milton Friedman em 1976, ano do bicentenário da primeira edição de *Riqueza das Nações*).

Os monetaristas vieram recuperar a velha *lei de Say*. E vieram relançar também a tese de que o desemprego é sempre *desemprego voluntário*.⁵³ Desde logo porque, se o mercado de trabalho funcionar sem entraves, quando a oferta de mão-de-obra for superior à sua procura, o preço da mão-de-obra (salário) baixará até que os empregadores voltem a considerar rentável contratar mais trabalhadores. Nestas condições, as economias tenderiam para uma determinada *taxa natural de desemprego*, que traduziria o equilíbrio entre a oferta e a procura de força de trabalho, qualquer que fosse a taxa de inflação.

Os monetaristas sustentam que as variações conjunturais do nível de desemprego nas actuais economias capitalistas são explicáveis fundamentalmente através das variações da procura voluntária de emprego (trabalho) e de lazer (não-trabalho) por parte dos trabalhadores, e não através das variações da oferta de postos de trabalho por parte das empresas.

Uma noção importante a este respeito é a noção de *desemprego temporário* (“search unemployment”), noção que pretende designar o conjunto de trabalhadores que deixaram (ou perderam) um emprego e se encontram à procura de outro emprego (“searching for a better job”).

50 Cfr. M. FRIEDMAN, *The Role...*, cit. e H. G. JOHNSON, “The Keynesian...”, cit. e *Inflation...*, cit.

51 “The Path to Unemployment” é o título de um conhecido artigo de Hayek (Cfr. F. HAYEK, “Inflation...”, cit.).

52 Ver F. HAYEK, *Studies...*, cit.

53 Sobre esta problemática ver, mais desenvolvidamente, A. J. AVELÁS NUNES, *O Keynesianismo...*, cit., 109 ss.

Parte-se do princípio de que os trabalhadores assalariados podem *escolher livremente* entre aceitar uma redução do seu salário e deixar o seu actual posto de trabalho. Colocados nesta situação, se pensarem que a baixa do salário real não é geral e que podem encontrar trabalho em outras empresas à anterior taxa de salário, *escolherão* a segunda alternativa e lançam-se numa actividade de procura de emprego. Assim sendo, estas situações não representariam verdadeiro desemprego (resultante da deficiente criação de postos de trabalho por parte da economia), antes reflectiriam um maior grau de mobilidade dos trabalhadores.

Nesta óptica, o desemprego é *desemprego voluntário* mesmo nos casos em que os trabalhadores estão desempregados por razões independentes da sua vontade, uma vez que eles podem determinar livremente o tempo de procura de um novo posto de trabalho, e que a eles cabe decidir entre procurar e não procurar um novo posto de trabalho. Se o não procuram, isso significa, para os monetaristas, que esses trabalhadores preferem o lazer ao rendimento real que poderiam receber se trabalhassem.

É o regresso às concepções pré-keynesianas, que consideravam o desemprego (neste sentido, *desemprego voluntário*) como a consequência de salários reais demasiado elevados, em virtude de os trabalhadores não aceitarem uma redução dos salários suficiente para que a sua remuneração igualasse a produtividade marginal do seu trabalho e os empregadores tivessem interesse em os contratar. Por outras palavras: quem não tiver emprego poderá sempre encontrar um posto de trabalho, se aceitar um salário mais baixo que o corrente. Se o não aceitar é porque prefere continuar sem emprego, optando por procurar um novo posto de trabalho (*voluntary searching for a better job*).⁵⁴

54 Um dos teóricos do *desemprego voluntário* vai mesmo ao ponto de afirmar que os despedimentos são um 'véu' cuja aparência é enganadora: os trabalhadores que são despedidos perdem o emprego por, implicitamente, rejeitarem a opção que lhes seria oferecida de continuarem a trabalhar por um salário mais baixo. Antecipando a objecção de que estas situações são muito raras na prática, A. L. Alchian (*apud* J. R. SHACKLETON, "Economists...", cit., 7) nega que tal acontece porque a experiência ensinou aos empregadores que não teriam êxito quaisquer propostas e negociações com esse objectivo...

Se fosse caso para fazer ironia, dir-se-ia que Milton Friedman quase sugere que só estarão empregados os trabalhadores que não se comportarem racionalmente. Na verdade, ele defende que "muitas pessoas podem ter, estando desempregadas, um rendimento em termos reais tão elevado como o que poderiam ter estando empregadas". Sendo assim, se "o desemprego é uma situação com muitos atractivos", como Friedman sustentava em 1976, compreender-se-á que os trabalhadores optem por estar desempregados... E compreender-se-á também que o estado não se preocupe em remediar as situações de desemprego (consideradas, nas palavras mordazes de Modigliani, uma espécie de epidemia de "preguiça contagiosa"), antes devendo deixar correr, como insinua o humor azedo de S.-C. Kolm, para "respeitar a livre escolha das pessoas" de entrar em período, mais ou menos longo, de "férias voluntárias", na expressão de Robert Solow (Cfr. F. MODIGLIANI, *The Monetarist...*, cit.,

Desvalorizado assim o desemprego, ele deixou de constar das preocupações dos responsáveis, até porque, segundo a nova/velha teoria, as economias se encaminhariam espontaneamente para a situação de pleno emprego, desde que se deixassem funcionar livremente os mecanismos do mercado. A inflação surgiu como o inimigo público número um, inimigo perante o qual se deveria actuar como perante o terrorismo: não ceder nem um milímetro. No combate prioritário à inflação (porque ela afecta o sistema de preços e, portanto, o funcionamento do 'mercado livre' e a 'racionalidade' das economias capitalistas), devem sacrificar-se (e têm-se sacrificado) todos os demais objectivos de política económica, nomeadamente os introduzidos por Keynes para conciliar o capitalismo com a democracia.

Esta política anti-inflacionista opera através da contracção da actividade económica e do aumento do desemprego, esperando os seus defensores que daqui resulte uma *redução dos salários reais* capaz de assegurar às empresas uma taxa de lucro suficientemente elevada para estimular o aumento dos investimentos privados e o relançamento posterior da economia, com o consequente aumento do volume do emprego. Essencial é que se entregue a economia ao livre jogo das 'leis do mercado', se reduza a intervenção do estado na economia e se anulem os "monopólios sindicais".

Os monetaristas defendem que a inflação é sempre um puro fenómeno monetário, resultante de um aumento da quantidade de moeda em circulação em maior medida do que aquela em que aumenta a produção. Assim, por uma questão de coerência, o monetarismo teórico não culpa *directamente* os sindicatos pela inflação.⁵⁵ Mas considera-os responsáveis pelo desemprego, dada a resistência que oferecem à baixa dos salários nominais.

A verdade, porém, é que os monetaristas sobrelevam, entre os factores susceptíveis de explicar o aumento da referida *taxa natural de desemprego*,⁵⁶ o fortalecimento do que designam por '*poder monopolista*' dos sindicatos, a

6; R. Solow, "On Theories...", cit., 7-10 e S. KOLM, *Le Libéralisme...*, cit., 106). À ideia de que, se não optar por não procurar um novo emprego (ou por não trabalhar), o trabalhador que perde o seu emprego sempre encontrará um posto de trabalho em um qualquer ponto da economia, apetece mesmo reagir deste modo: "Na óptica de Lucas, uma pessoa despedida de um emprego pode, presumivelmente, engraxar sapatos numa estação de caminho de ferro ou vender maçãs numa esquina" (A. BLINDER, "Keynes, Lucas...", cit., 131).

55 Cfr. F. HAYEK, "Unions...", cit., 281/282.

56 No plano político, a aceitação deste aumento é muito clara: os conselheiros económicos de Truman consideravam *natural* (= pleno emprego) uma taxa de desemprego entre 1,5% e 2,5%; os de Eisenhower apontaram como tal uma taxa de 2,5% a 3,5%; os de Nixon referiram uma taxa entre 4,5% e 5,5%; em 1982, a administração Reagan considerou a taxa de 6,5% como nível de pleno emprego; em 1986, tendia-se para aceitar como tal uma taxa à volta dos 7%. Cfr. Sherman/Evans, *ob. cit.*, 245 e A. Blinder, "Keynes, Lucas...", cit., 123.

legislação que impõe o salário mínimo, a instituição dos subsídios de desemprego e outras contribuições da segurança social em benefício dos desempregados, e/ou a sua aplicação a categorias mais amplas de trabalhadores, o aumento do seu montante e da sua duração.

Há quem responda, com inteira razão, que a existência de subsídios de desemprego e de outras prestações da segurança social, bem como do salário mínimo garantido e de outros direitos do mesmo tipo, explicam apenas uma reduzida percentagem do aumento da taxa natural de desemprego. E há quem lembre, naturalmente, o que a história ensina: aquelas medidas constituem, historicamente, uma resposta *ex post* ao aumento do desemprego para níveis económica, política e socialmente intoleráveis.⁵⁷

Os neoliberais insistem, porém, nos malefícios resultantes da existência de um sistema público de segurança social.

Invocam, por um lado, que ele contribuiu para tornar mais atractiva a entrada no mercado de trabalho, o que terá provocado um aumento da população trabalhadora enquanto percentagem da população total. Mas realçam, sobretudo, que a existência desse sistema permite uma diminuição do custo relativo do lazer perante o trabalho, exactamente porque as pessoas temporariamente sem emprego continuariam, durante um período de tempo mais ou menos longo, a ver satisfeitas as suas necessidades básicas. Daí que os trabalhadores desempregados possam aguardar mais tempo sem procurar novo posto de trabalho e ser mais exigentes na aceitação de postos de trabalho alternativos.

De acordo com este raciocínio, a maior mobilidade e o grau crescente de exigência dos que procuram emprego é que seriam responsáveis pelo aumento das taxas de desemprego. Também por esta via os neoliberais sustentam que o desemprego é, essencialmente, *desemprego voluntário*, defendendo que, em *mercados de trabalho concorrenciais*, o emprego e o desemprego efectivos revelariam as verdadeiras preferências dos trabalhadores entre trabalhar e dedicar o seu tempo a usos alternativos.⁵⁸

Ao fim e ao cabo, o que os monetaristas pretendem é que, como nos primeiros tempos do industrialismo, o reequilíbrio (com o inerente pleno emprego, acreditam eles) se faça à custa da *diminuição dos salários reais*.

A verdade, porém, é que o liberalismo económico funcionou nas condições históricas dos séculos XVIII e XIX, consideravelmente diferentes

57 Cfr. J. TOBIN, "Stabilization...", cit., 26.

58 Às teses neoliberais pode bem aplicar-se o que Keynes observou acerca da teoria "clássica": "muitas pessoas tentam solucionar o problema do desemprego com uma teoria baseada no pressuposto de que não há desemprego." (cfr. J. KEYNES, "The Means to Prosperity", cit., 350).

das actuais. Vejamos: *a)* a tecnologia industrial era relativamente rudimentar e adaptada a empresas de pequena dimensão; *b)* a concentração capitalista era inexistente ou pouco relevante; *c)* os trabalhadores não estavam organizados (ou dispunham de organizações de classe de existência precária, débeis e inexperientes) e não gozavam da totalidade dos direitos civis e políticos (o que lhes dificultava e reduzia o acesso ao aparelho de estado e ao poder político e, conseqüentemente, a obtenção das regalias económicas e sociais de que hoje desfrutam); *d)* os governos – imunes às exigências e aos votos populares – podiam, por isso mesmo, ignorar impunemente os sacrifícios (e os sacrificados) das crises cíclicas da economia capitalista, qualquer que fosse a sua duração e intensidade.

É claro que a ‘solução’ de impor aos trabalhadores o ónus de ‘pagar a crise’ só funcionou porque o capitalismo era então, sem disfarces, “um sistema em que os que não podiam trabalhar também não podiam comer”.⁵⁹ Resta saber se esta ‘solução’ fará sentido em economias que usam tecnologias avançadas. A resposta só pode ser negativa. Com efeito, ninguém admitirá que uma unidade de produção informatizada e utilizando *robots* e outras técnicas de automação vai deitar fora os equipamentos (caríssimos) compatíveis com estas tecnologias apenas porque, conjunturalmente, os salários estão baixos. E ninguém admitirá que um empresário responsável vá lançar um novo empreendimento com tecnologia trabalho-intensiva ultrapassada, apenas porque, conjunturalmente, os salários estão baixos.

Parece inegável, por outro lado, que, à medida que os trabalhadores foram conquistando o direito ao sufrágio universal e a generalidade dos direitos civis e políticos (liberdade de expressão, direito de associação, liberdade sindical, etc.), o *laissez-faire* começou a experimentar dificuldades crescentes, que culminaram com a Grande Depressão dos anos 1929-1933 e o risco de um colapso iminente do próprio capitalismo. Resta saber, por isso mesmo, se aquela ‘solução’ será compatível com a realidade social e política dos actuais países capitalistas industrializados, em que os trabalhadores assalariados – que por certo não se deixarão facilmente convencer a votar numa política de desemprego em massa – constituem a grande maioria da população e dominam (talvez só numericamente...) os ‘mercados políticos’. Se se respeitarem as regras democráticas (entre as quais o reconhecimento das liberdades sindicais), os governos, dependentes do voto popular, não poderão continuar alheios às vicissitudes do

ciclo económico. Não falta quem defenda que uma das marcas do génio de Keynes residiu, precisamente, no reconhecimento da necessidade (e na tentativa) de conciliar, com base no estado providência, a democracia política com a economia de mercado capitalista. O que é preocupante é ver como, na Europa, os governos liderados por partidos socialistas e sociais-democratas vêm renegando mesmo os objectivos e as soluções da 'revolução keynesiana' (que nunca pretendeu construir um qualquer socialismo), adoptando a cartilha neoliberal, em vários planos e também neste das políticas de promoção do emprego e de combate ao desemprego, como veremos a propósito do processo de construção europeia.

14. Ignorando as lições da história, os neoliberais vêm insistindo na necessidade de expurgar o mercado de trabalho das "imperfeições" que lhe foram sendo introduzidas (o subsídio de desemprego, a garantia do salário mínimo, os direitos decorrentes da existência de um sistema público de segurança social) e na necessidade de imputar aos sindicatos toda a responsabilidade pela criação das condições para o pleno emprego da mão-de-obra. Quer dizer: enquanto houver trabalhadores desempregados, os sindicatos têm de aceitar a redução dos salários nominais.⁶⁰

Colocada assim a questão, um pequeno passo basta para concluir pela necessidade de domesticar (ou mesmo dismantlar) os "agressivos monopólios sindicais", que Friedman acusa de provocarem a restrição do número de postos de trabalho, por exigirem salários elevados e resistirem à baixa dos salários nominais, acusação que refina ao proclamar que "as vitórias que os sindicatos fortes conseguem para os seus membros são obtidas acima de tudo à custa dos outros trabalhadores".⁶¹

Outra linha de 'argumentação' põe em relevo que "os sindicatos começam a tornar-se incompatíveis com a economia de livre empresa" e que, "se se quer preservar o sistema de livre empresa, será necessário (...) reduzir o poder monopolístico dos sindicatos operários".⁶² O fantasma da

60 Friedrich Hayek afirma abertamente: "é necessário que a responsabilidade de estabelecer um nível de salários compatível com um nível de emprego elevado e estável seja de novo firmemente colocada onde deve estar: nos sindicatos" (Cfr. F. HAYEK, "Inflation...", cit., 298).

61 Cfr. M. e Rose FRIEDMAN, *Liberdade para escolher*, cit., 305-307. Os neoliberais não propõem, porém, a eliminação dos monopólios empresariais, dos grandes conglomerados transnacionais, que têm reforçado o seu poder (poder de mercado, poder financeiro, poder político) e que 'governam' o capitalismo à escala mundial, apesar de todas as legislações 'anti-monopolistas'. E nenhum deles acreditará que a simples força das suas ideias faça regressar o mundo ao 'paraíso perdido' do capitalismo de concorrência (cuja existência...

'ingovernabilidade' (que sempre justifica o apelo a um qualquer *leviathan*) vem sendo agitado contra os sindicatos.

As ideias de Hayek são elucidativas a este respeito.

Por um lado, condena a ideia de que é do interesse público que os sindicatos sejam restringidos o menos possível na prossecução dos seus objectivos, porque foi em nome dessa ideia que os 'monopólios sindicais' acabaram por adquirir "privilégios únicos, de que não goza qualquer outra associação ou indivíduo". Aceitar aquela ideia equivaleria a aceitar que, no domínio das relações de trabalho, os fins justificam os meios.

Por outro lado, ele considera "especialmente perigoso" o poder alcançado pelos sindicatos, que se traduziria na "coerção de homens sobre outros homens", na "coerção de trabalhadores pelos seus companheiros trabalhadores". Só porque se tem admitido – argumenta Hayek – que eles exerçam um tal poder de coerção "sobre aqueles que querem trabalhar em condições não aprovadas pelos sindicatos" é que estes se tornaram capazes de exercer igualmente uma poderosa coerção sobre os empregadores. "Pessoalmente – conclui –, estou convencido de que o poder dos monopólios sindicais é, juntamente com os modernos métodos de tributação, o principal factor de desencorajamento do investimento privado em equipamento produtivo".

A aceitação da pretensão dos sindicatos de aumentar os salários tendo em conta os aumentos da produtividade – hoje geralmente considerada socialmente justa e economicamente vantajosa – significa, para Hayek, o reconhecimento do direito de expropriar uma parte do capital das empresas. Vejamo-lo nas suas próprias palavras: "O reconhecimento do direito do trabalhador de uma empresa de participar, enquanto trabalhador, numa quota dos lucros, independentemente de qualquer contribuição que ele tenha feito para o seu capital, faz dele proprietário de uma parte da empresa. Neste sentido, tal exigência é, sem dúvida, puramente socialista e, o que é mais, não baseada em qualquer teoria socialista do tipo mais sofisticado e racional, mas no mais grosseiro tipo de socialismo, vulgarmente conhecido por sindicalismo".

À luz do que fica dito, compreende-se que Hayek pergunte "até onde se permitirá que os grupos organizados de trabalhadores industriais utilizem o poder coercivo que adquiriram de forçar no resto do país uma mudança nas instituições fundamentais em que assenta o nosso sistema económico e social". E, perante uma tal 'subversão' das instituições, compreende-se que responda: "Há um momento em que todos os que desejam a preservação do sistema de mercado baseado na livre empresa têm que desejar e apoiar sem ambiguidade uma recusa frontal daquelas exigências [as exigências

sindicais], sem vacilar perante as consequências que esta atitude possa ter a curto prazo”.⁶³

Mesmo no Reino Unido, país onde o movimento sindical era tradicionalmente considerado uma instituição quase tão intocável como a realeza, a Sr^a. Thatcher, enquanto Primeira Ministra, não hesitou em acusar os sindicatos de quererem “destruir o estado”, erigindo-os desse modo em *inimigo interno* sobre o qual toda a repressão se pretende legitimada. Tal como nos primórdios da revolução industrial, quando os novos assalariados industriais eram apontados e tratados como “bárbaros que ameaçam invadir a cidade”. As consequências, no plano político e sindical, são preocupantes, especialmente depois das políticas da “terceira via” de Tony Blair: o Partido Trabalhista tinha em 1950 um milhão de filiados, não indo hoje além de duzentos mil; desde 1970, o número de trabalhadores sindicalizados no RU reduziu-se à metade (boa parte no sector público).⁶⁴

15. O ideário liberal rejeita o objectivo de redução das desigualdades, em nome de um qualquer ideal de equidade e de justiça: as políticas que buscam realizar a justiça social distributiva são sempre encaradas como um *atentado contra a liberdade individual*. É o regresso à tese smithiana de que o mecanismo do mercado realiza “a concordância admirável do interesse e da justiça”, tornando indissociáveis a liberdade (económica), a eficiência económica e a equidade social.

Milton Friedman é muito claro: “a este nível, a igualdade entra vivamente em conflito com a liberdade”. E ele escolhe a liberdade, confiando em que esta assegure o maior grau de igualdade possível. Por um lado, porque “uma sociedade que põe a igualdade – no sentido de igualdade de resultados – à frente da liberdade acabará por não ter nem igualdade nem liberdade”. Por outro lado, porque “uma sociedade que põe a liberdade em primeiro lugar acabará por ter, como feliz subproduto, mais liberdade e mais igualdade”.⁶⁵

Neste domínio da filosofia social, o neoliberalismo exclui da esfera da responsabilidade do estado as questões atinentes à justiça social, negando, por isso, toda a legitimidade das *políticas de redistribuição do rendimento*, orientadas para o objectivo de reduzir as desigualdades de riqueza e de rendimento, na busca de mais equidade, de mais justiça social, de mais igualdade efectiva entre as pessoas.

63 Cfr. F. HAYEK, “Unions...”, cit., 281 ss.

64 Cfr. R. GOTT, “Inglorioso fim...”, cit.

65 Cfr. M. e Rose FRIEDMAN, *Liberdade para escolher...*, cit., 202.

Considerando os descontos obrigatórios para a segurança social um atentado contra a liberdade individual, os neoliberais sustentam que esse atentado é tanto mais grave e intolerável quanto é certo que, na sua perspectiva, o objectivo que se pretende alcançar ficará melhor acautelado (com menores custos financeiros e menores custos sociais) se cada pessoa (ou cada família) o assumir, como responsabilidade própria, tomando, em conformidade, as medidas adequadas.

Milton Friedman não hesita em classificar o *princípio da responsabilidade social colectiva* como “uma doutrina essencialmente subversiva”. A seu ver, o “deprimente esbanjamento de recursos financeiros” é ainda o menor de todos os males resultantes dos programas paternalistas de segurança social. “O maior de todos os seus males é o efeito maligno que exercem sobre a estrutura da nossa sociedade. Eles enfraquecem os alicerces da família; reduzem o incentivo para o trabalho, a poupança e a inovação; diminuem a acumulação do capital; e limitam a nossa liberdade. Estes são os principais factores que devem ser julgados”.⁶⁶

Num outro registo, os monetaristas sustentam que as transferências sociais, reduzindo o custo do ócio (do não-trabalho), são uma autêntica *subvenção à preguiça*. Utilizando o comentário de Galbraith perante as opções da Administração Reagan neste domínio, talvez possamos sintetizar deste modo a ‘filosofia’ dos neoliberais: “os ricos não trabalham o suficiente porque não ganham o suficiente; os pobres trabalham pouco porque ganham demasiado”.

Fiel à sua matriz ideológica, Friedman defende, com toda a clareza, a necessidade de “derrubar definitivamente este estado-providência ao serviço dos ricos e das classes médias”, advogando a ideia de que, em vez dele, “é

66 Cfr. M. e Rose FRIEDMAN, *últ. ob. cit.*, 172-178. Entre “os custos maiores da extensão das *governmental welfare activities*”, Friedman destaca ainda “o correspondente declínio das actividades privadas de caridade”, que proliferaram no Reino Unido e nos EUA no período áureo do *laissez-faire*, na segunda metade do século XIX. Esta é uma opinião só compreensível à luz do entendimento segundo o qual “a caridade privada dirigida para ajudar os menos afortunados” é “o mais desejável” de todos os meios para aliviar a pobreza e é “um exemplo do uso correcto da liberdade”.

O ilustre laureado com o Prémio Nobel da Economia está a pensar, evidentemente, na liberdade daqueles que ‘fazem’ a caridade. Mas menospreza a liberdade dos que se vêem na necessidade de ‘estender a mão à caridade’. No entanto, estes são, justamente, os que mais se vêem privados da sua *dignidade* e da sua *liberdade* como pessoas, o mais elevado dos valores a proteger, segundo o ideário liberal. Ao defender que a única igualdade a que os homens têm direito é “o seu igual direito à liberdade”, o liberalismo friedmaniano não pode garantir a todos os homens a liberdade e a dignidade a que cada um tem direito. É uma proposta de regresso ao passado, que não contém a promessa de nenhum ‘paraíso’, mas contém a ameaça de nos fazer regressar ao ‘inferno perdido’ do apogeu do *laissez-faire*, do tempo em que, pura e simplesmente, quem não encontrava trabalho não comia e quem não comia morria.

altura de as democracias ocidentais retomarem os incentivos para produzir, empreender, investir”.⁶⁷ As vantagens da sua proposta seriam as vantagens do *estado liberal*: “A extinção do actual sistema de Segurança Social eliminaria os efeitos que presentemente se fazem sentir relativamente à falta de incentivo para a procura de trabalho, o que representaria, igualmente, um maior rendimento nacional corrente. Conduziria à poupança individual e, portanto, à formação de taxas de capital mais elevadas e de uma taxa de crescimento do rendimento mais acelerada. Estimularia o desenvolvimento e a expansão de planos de pensões privados, aumentando deste modo a segurança de muitos trabalhadores”.⁶⁸

Os neoliberais voltam, assim, as costas à cultura democrática e igualitária da época contemporânea, caracterizada não só pela afirmação da *igualdade civil e política* para todos, mas também pela busca da *redução das desigualdades* entre os indivíduos no plano económico e social, no âmbito de um objectivo mais amplo de libertar a sociedade e os seus membros da *necessidade* e do *risco*, objectivo que está na base dos sistemas públicos de segurança social.

16. As concepções dos monetaristas e dos neoliberais em geral diferem das propostas de Keynes também no que concerne ao entendimento da economia e da sociedade e, de modo particular, no que tange ao papel do estado perante a economia e perante a sociedade.

Fiéis ao ideário liberal do *laissez-faire*, da *mão invisível* e da *lei de Say*, os neoliberais dos nossos dias defendem que as economias capitalistas tendem espontaneamente para o equilíbrio de pleno emprego em todos os mercados, pelo que não precisam de ser equilibradas, sendo desnecessárias as políticas anti-cíclicas e sendo desnecessárias e inconsequentes as políticas de combate ao desemprego, que não conseguem eliminá-lo e geram inflação.

No plano da economia, o liberalismo de Milton Friedman assenta na confiança absoluta no mercado livre e no mecanismo dos preços, justificando, também neste aspecto, o retrato que dele fez Galbraith: “é um economista do século XVIII”.

Pois este “economista do século XVIII” defende o seguinte: “O sistema de preços permite que as pessoas cooperem pacificamente numa fase da sua vida enquanto cada uma trata daquilo que lhe interessa. A ideia luminosa de Adam Smith foi reconhecer que os preços que emergiam de transacções voluntárias entre compradores e vendedores – em resumo, um mercado

67 Entrevista ao *Nouvel Observateur* de Abril de 1981.

68 Cfr. M. e Rose FRIEDMAN, *Liberdade para escolher*, cit., 172-174.

livre – podiam coordenar a actividade de milhões de pessoas, cada uma à procura dos seus próprios interesses”.⁶⁹

Em coerência com o seu projecto de sociedade, Milton Friedman considera que se deve impedir que o estado controle, sob qualquer forma, a actividade económica, para impedir a concentração de mais poder nas mãos do estado. Ao invés, deve assegurar-se a disseminação da propriedade e da riqueza pelas pessoas, que assim ficarão mais livres e mais aptas para enfrentar o poder político do estado.

Mais papista que o papa, Milton Friedman vai ao ponto de considerar demasiado permissivo o critério de Adam Smith para delimitar a esfera de acção do estado: “Quase não há nenhuma actividade – escreveu ele em 1976 – que não se tenha considerado adequada à intervenção do estado de acordo com os argumentos de Smith. É fácil afirmar, como o faz Smith mais de uma vez, que há ‘efeitos externos’ que colocam uma actividade ou outra na esfera do ‘interesse público’, e não na esfera do ‘interesse de algum indivíduo ou algum número pequeno de indivíduos’. Não há critérios objectivos amplamente aceites para avaliar tais asserções, para medir a grandeza dos efeitos externos, para identificar os efeitos externos das acções governamentais e compará-los com os efeitos externos que se produziriam se se deixassem as coisas em mãos privadas. A análise superficialmente científica de custo-benefício erigida com base em Smith transformou-se numa formidável Caixa de Pandora”.⁷⁰

Mais longe ainda vão os *monetaristas da segunda geração* (“monetarists mark II”, como lhes chama James Tobin), defensores da chamada *teoria das expectativas racionais*. Segundo eles, os agentes económicos privados dispõem da mesma informação que está ao alcance dos poderes públicos, e, comportando-se como agentes económicos racionais, antecipam plena e correctamente quaisquer políticas públicas. As políticas económicas sistemáticas deixariam, pois, de ter qualquer efeito sobre a economia, restando aos governos ‘enganar’ os agentes económicos através de *medidas de surpresa*, incompatíveis com o cientismo e a programação de que se reclama a política económica.⁷¹

Desta *neutralidade da política económica* passa-se, quase sem solução de continuidade, à defesa da *morte da política económica*, porque esta seria desnecessária, perniciosa e sem sentido. Assim estamos de regresso ao velho

69 Cfr. M. e Rose FRIEDMAN, *Liberdade para escolher*, cit., 42.

70 *Apud* G. FEIWEL, “Equilibrium...”, cit., 146.

71 Para maiores desenvolvimentos, cfr. A. J. AVELãs NUNES, *O Keynesianismo...*, cit., 125 ss.

mito liberal da separação estado/economia e estado/sociedade: a economia seria coisa exclusiva dos privados (da sociedade civil, da sociedade económica), cabendo ao estado tão somente garantir a liberdade individual (a liberdade económica, a liberdade de adquirir e de possuir sem entraves), que proporcionaria igualdade de oportunidades para todos.

17. A síntese da “contra-revolução monetarista” que deixamos nas páginas anteriores permitir-nos-á enquadrar e compreender melhor o que passa na Europa, independentemente de estarem no governo os conservadores ou os sociais-democratas. Embora em tons diferentes, todos dizem defender o “modelo social europeu”; todos garantem querer defender o sistema público de segurança social; todos afirmam querer salvar o sistema nacional (público) de saúde; todos prometem desenvolver o sistema público de ensino. Mas todos trabalham em sentido contrário, eventualmente com métodos diferentes. Não raro, os sociais-democratas vão mais longe que os conservadores (e disso se vangloriam!), porque, proclamando-se governos de esquerda, conseguem algum efeito de ‘anestesia’ junto da opinião pública e obtêm mais facilmente a ‘colaboração’ de alguns sindicatos rendidos à ideologia dominante e aos valores do sistema.

No Reino Unido, sob Tony Blair, foi o Ministro das Finanças Gordon Brown que concretizou definitivamente e deu toda a amplitude a um velho projecto conservador, a *Private Finance Initiative* (lançado em 1992 pelo Governo de John Major), que abriu às empresas privadas os sectores (o ‘negócio’, a ‘indústria’) da saúde e da educação, até então reservadas ao sector público. Seguiram-se as estradas, as prisões, as tecnologias de informação, o fomento da habitação social, as bibliotecas, a iluminação pública, etc. Este lucrativo negócio, financiado e pago com dinheiros públicos (que garantem taxas de lucro sem risco), foi mesmo além do que os conservadores tinham projectado, a ponto de estes (oportunisticamente, por certo) se terem dissociado dele, alegando que nunca o tinham pensado como um expediente para conseguir financiamentos públicos para negócios privados.⁷²

Em 2006 Tony Blair proclamava no Congresso do Partido Trabalhista que “a eficiência económica e a justiça social” se tinham tornado “parceiras do progresso”, querendo com isto dizer que a justiça social só poderá decorrer do aumento dos lucros, em resultado da eficiência económica. Por isso sempre se opôs às *políticas de redistribuição do rendimento* (que nunca foram uma ameaça para o capitalismo, antes pelo contrário), com o argumento de que nada deverá

estorvar a 'criação de riqueza'. À luz deste discurso, a invocação da *justiça social* não é hoje mais do que um adorno de família posto de lado, antiquado e fora de moda, numa sociedade em que as desigualdades sociais não param de aumentar, por obra de Thatcher e do seu seguidor Tony Blair.⁷³

Analisando as recentes eleições presidenciais e legislativas francesas, Ignacio Ramonet conclui que a ala social-liberal do Partido Socialista francês passou a integrar o espaço da direita liberal (com relações de muito boa vizinhança com a extrema direita), fornecendo quatro dos ministros do Governo Sarkozy. As razões desta derrota vê-as Ramonet no facto de "a esquerda ter perdido a batalha das ideias". E isto aconteceu "desde que a sua experiência governamental [a experiência do PS francês] a levou a bloquear os salários, a suprimir postos de trabalho, a liquidar as zonas industriais e a privatizar uma parte do sector público". Dito de outro modo: "desde que [a esquerda socialista] aceitou a missão histórica, contrária à sua essência, de 'adequar' a França à globalização, de a 'modernizar' à custa dos assalariados e em proveito do capital".⁷⁴

A ronda poderia prosseguir pela generalidade dos países da Europa, onde o chamado *modelo social europeu* vem sendo submetido a duras provas, não apenas pela direita (o que seria natural), mas também pelos partidos socialistas e social-democratas, que se intitulam a "esquerda moderna" ou mesmo a "esquerda progressista", capaz de se adaptar às circunstâncias, ao contrário do conservadorismo imobilista de que acusam comunistas e outras forças de esquerda.

Entre outros aspectos desta verdadeira 'contra-reforma', 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 no Velho Continente 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

73 Em 2006 os lucros das cem empresas que integram o *Financial Times Stock Exchange* foram 7 vezes superiores aos de 2003. Os 1% mais ricos entre os britânicos possuem 25% da riqueza nacional, cabendo 6% aos 50% mais pobres. Onze milhões dos 60 milhões de britânicos vivem na pobreza, e a UNICEF coloca o RU no último lugar dos 21 países da OCDE no que toca ao bem-estar das crianças. É este o resultado das políticas sociais-democratas inspiradas na doutrina neoliberal dominante. Cfr. R. GOTT, *ult. ob. cit.*

74 Cfr. I. RAMONET, "Populismo Francês", cit.

(defesa, segurança e justiça), estão em 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 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. É 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. 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. No âmbito da União Europeia, este movimento acelerou-se a partir do *Acto Único Europeu* (1986) e da concretização do mercado interno único, inspirado pela *teologia da concorrência* ao serviço do *deus-mercado*, em que se proclama o primado da *concorrência livre e não falseada*.

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”.

18. A privatização trouxe consigo a necessidade de garantir a salvaguarda de determinados interesses públicos e a conseqüente imposição às empresas privadas que forneçam 'serviços públicos' de um conjunto de *obrigações de serviço público*. Às chamadas *entidades reguladoras independentes* foi confiada esta missão, por se entender, pensamos nós, que o estado (o estado democrático), declarado, quase sempre por puro preconceito ideológico, incapaz de administrar o sector público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora.⁷⁵

A ideia de que os sectores assim privatizados deveriam ser objecto de *regulação* passou a ser 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 'racionalidade' superior. 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' capaz de viabilizar o funcionamento do sistema sem o recurso a práticas abertamente anti-democráticas.

Assim começou 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.

75 Poderemos sintetizar a noção de *regulação económica* invocando a definição que consta do *Glossário de economia industrial e de direito da concorrência* divulgado pela OCDE em 1993 (versão colhida em J. VASCONCELOS, "O estado regulador", cit.):

"Em sentido lato, a regulação económica consiste na imposição de regras emitidas pelos poderes públicos, incluindo sanções, com a finalidade específica de modificar o comportamento dos agentes económicos no sector privado. A regulação é utilizada em domínios muito diversos e recorre a numerosos instrumentos, entre os quais o controlo dos preços, da produção ou da taxa de rentabilidade (lucros, margens ou comissões), a publicação de informações, as normas, os limiares de tomada de participação. Diferentes razões têm sido avançadas a favor da regulação económica. Uma delas é limitar o poder de mercado e aumentar a eficiência ou evitar a duplicação de infra-estruturas de produção em caso de monopólio natural. Outra razão é proteger os consumidores e assegurar um certo nível de qualidade assim como o respeito de certas normas de comportamento (...). A regulação pode também ser adoptada para impedir a concorrência excessiva e proteger os fornecedores de bens e serviços".

O *interesse público* que se pretende acautelar através da regulação pode consistir na defesa do ambiente, na defesa dos consumidores em geral e, no que toca aos serviços públicos, como já se disse, na garantia da sua qualidade, universalidade, segurança, continuidade e acessibilidade ao conjunto da população (evitando a exclusão por razões económicas, com base num 'preço razoável').

Como compensação, oferece-se a *regulação do mercado*, sempre que se verifiquem determinadas situações.

Em primeiro lugar, sempre que haja *falhas de mercado*, como nas situações de *monopólio natural*, em que a concorrência não é praticável por não se justificar mais do que um operador (é o caso, por exemplo, das redes de transporte ferroviário e das redes de transporte e de distribuição de electricidade, de gás, de água potável, de saneamento).

Em segundo lugar, sempre que seja necessário garantir o respeito, por parte das empresas privadas, de certas *obrigações de serviço público* (como vem acontecendo nos sectores dos transportes públicos, dos correios, dos telefones, das telecomunicações), obrigações que de outro modo não seriam respeitadas por serem incompatíveis com a lógica do lucro.

Finalmente, sempre que seja necessário *proteger os consumidores ou tentar evitar ou reduzir os chamados custos sociais do desenvolvimento* (o caso mais típico é o dos danos ambientais resultantes de uma economia cujo móbil é o lucro).

Assim surgiu, a partir dos anos 80 do século XX, esta nova feição do estado capitalista – a de *estado regulador*: a *defesa da concorrência* é entregue a agências (ou autoridades) de defesa da concorrência; a *regulação sectorial* dos vários mercados regulados é confiada a agências reguladoras.

Envergonhado com a ‘traição’ que representa, 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*. Mas, na realidade, este *estado regulador* apresenta-se, fundamentalmente, como *estado liberal*, visando, em última instância, assegurar o funcionamento de uma economia de mercado em que a concorrência seja *livre e não falseada* (expressão recorrente nos Tratados da União Europeia).

Com efeito, 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.⁷⁶

Ao substituírem o estado no exercício desta função reguladora (que dir-se-ia constituir o ‘conteúdo mínimo’ do ‘estado mínimo’), estas agências

concretizam uma solução que respalda 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.⁷⁷

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.⁷⁸ O chamado *estado regulador* – a menina dos olhos dos socialistas 'modernos' e 'progressistas' da Europa, perfeitamente adaptados aos ventos neoliberais dominantes – revela-se, afinal, um *pseudo-estado regulador*, um estado que renuncia ao exercício, por si próprio, 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*, 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

77 Se se mantiverem algumas empresas públicas, estas só são toleradas se se comportarem como se fossem empresas privadas.

78 Em Portugal, duas das últimas agências reguladoras criadas foram a *Entidade Reguladora da Saúde* e a *Agência de Avaliação e Acreditação da Qualidade do Ensino Superior*, que se pretende constitua uma *entidade reguladora do ensino superior*. Curiosamente, dois sectores em que o grande capital privado tem vindo a mostrar interesse crescente. Um dia destes, alguém se lembrará de defender que o financiamento pelo estado dos sistemas públicos de saúde e de ensino é uma forma não tolerável de concorrência desleal com as empresas privadas 'produtoras' de serviços de saúde e de ensino.

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 sujeitos ao controlo político democrático e à prestação de contas pelas suas decisões.

Apesar de os seus defensores se esforçarem por acentuar a nota de que as agências reguladoras são *organismos técnicos, politicamente neutros*, que exercem funções iminentemente técnicas, entendemos que elas exercem *funções políticas* e tomam *decisões políticas* (com importantes repercussões sociais e políticas). Por isso contestamos a legitimidade deste *poder tecnocrático*, sustentando que as suas funções deveriam ser confiadas a entidades legitimadas democraticamente e politicamente responsáveis. A *política* não pode ser substituída pelo *mercado*, nem o *estado democrático* pode ser substituído por um qualquer *estado tecnocrático*, em nome da ideia de que a democracia é a liberdade e a liberdade só se realiza no mercado.

É claro, por outro lado, que as pessoas 'competentes' em certo sector trabalham normalmente nas empresas do sector. Não surpreende, por isso, que as personalidades escolhidas pela sua experiência e competência na matéria saiam muitas vezes das empresas reguladas para integrar as entidades reguladoras. Bem sabemos que não vão para lá como 'embaixadores' (ou representantes) dos seus antigos 'patrões' (seria o regresso do corporativismo sem disfarce), mas como *especialistas independentes e de elevados méritos*. Parece difícil, porém, negar que se correm sérios riscos de os interesses regulados (as poderosas empresas do sector e as suas associações representativas) exercerem uma influência sensível (dominante?) sobre os reguladores. Até porque estes, terminado o mandato e passado algum eventual período de 'impedimento', terão, naturalmente, o desejo (ou a ambição) de regressar aos seus antigos locais de trabalho, e certamente a lugares mais destacados e melhor remunerados do que aqueles que ocupavam antes de se transferirem para as entidades reguladoras.

Vários argumentos têm sido invocados para justificar esta regulação “amiga do mercado” e a sua entrega a entidades independentes.⁷⁹ Mas não faltam razões para legitimar as múltiplas reservas que vêm sendo levantadas a esta concepção da função reguladora e ao seu modo de exercício.

Muito agitada tem sido a questão do *défice democrático* da solução que entrega a regulação a entidades independentes e dos perigos que ela representa para o estado democrático e para a democracia.

Particularmente acesa tem sido, 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.⁸⁰

A discussão acentuou-se na Europa, especialmente a partir da entrada em vigor da *União Económica e Monetária* (consagrada no Tratado de Maastricht, assinado em 1992), com a criação do *Sistema Europeu de Bancos Centrais* e do *Banco Central Europeu* (o mais independente dos bancos centrais em todo o mundo), e a entrada em circulação do *euro* como *moeda única* de treze países da União Europeia.⁸¹

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 em 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.

Num texto de 2003, escreveu Michel Rocard, não com espírito crítico, mas em tom ‘beato’ de quem anuncia uma *verdade revelada*, que temos de acatar como uma fatalidade (talvez até como uma benção): “numa economia mundialmente aberta, *não há lugar para a regulação* nem limites para a violência da concorrência”.⁸² É uma confissão particularmente embaraçosa para todos os ‘gestores leais do capitalismo’, todos os que se proclamam, em nome do ideário social-democrata, defensores da *economia de mercado regulada* (ou

79 Ver MOREIRA/MAÇAS, *Autoridades Reguladoras...*, cit., 10-12.

80 Cfr. A. J. AVELÁS NUNES, “Nota...”, cit.

81 Cfr. A. J. AVELÁS NUNES, “A institucionalização...”, cit.; “Algumas incidências...”, cit., e A *Constituição Europeia...*, cit.

82 Cfr. *Le Monde*, 19.6.2003.

economia social de mercado), todos os que defendem uma economia de mercado mas dizem rejeitar uma 'sociedade de mercado'. Num momento de lucidez, este dirigente socialista de topo vem, afinal, reconhecer que, em um mundo governado pelas políticas neoliberais, *não há lugar para a regulação e (diríamos nós) não há limites para a violência dos grandes conglomerados internacionais.*

Estes 'gestores' do capitalismo propõem-se resolver a quadratura do círculo, advogando um 'sistema misto', com estruturas e relações 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 e das relações sociais da produção.

São, pois, gestores com *preocupações sociais*, como todos os gestores 'modernos' que se prezam, a condizer com este 'capitalismo' saído da "revolução dos gerentes", gestores cujo *poder sem propriedade* não está ao serviço do capital (da *propriedade sem poder*), mas ao serviço do *bem comum*, como as grandes empresas do "sistema industrial" galbraithiano, que se comportariam como "empresas dotadas de alma".

Confissões como as de Michel Rocard vêm dizer-nos que, em boa verdade, essas 'preocupações sociais' servem apenas para a publicidade, para calar a consciência e ganhar o céu, porque todos esses gestores sabem que não há nada de sério a fazer, no que toca à justiça social, no quadro de políticas públicas que não querem pôr em causa a lógica do sistema. Consciente disto mesmo, Lionel Jospin reconheceu que o projecto socialista se reduz, afinal, a "continuar a fazer evoluir o capitalismo, mas progressivamente". E Mitterrand, com o objectivo de liquidar politicamente o Primeiro Ministro do seu Governo (Michel Rocard), proclamava, há uns anos atrás, que este se limitava a "privatizar e enriquecer os capitalistas". Fica a claro a "direitização da esquerda" (Serge Halimi), a "convergência de fundo da esquerda social-liberal com a direita liberal em matéria de política económica e social" (J.-P. Chevènement).⁸³

19. Esta *social-democracia-gestora-leal-do-capitalismo* tem enormes (decisivas) responsabilidades no complexo processo da integração europeia, que conduziu desde o Tratado de Roma (1957), o Acto Único Europeu (1986) e o Tratado de Maastricht (1991) à 'Constituição Europeia' (assinada

83 O mesmo Chevènement (várias vezes ministro dos governos socialistas) que caracteriza esta 'esquerda' como "uma mescla de 'realismo económico', de anticomunismo renovado e de espírito social cristão". Esta e as outras transcrições que aqui utilizamos são extraídas de S. HALIMI, "A esquerda governamental...", cit., 8/9.

pelos Chefes de Estado e de Governo em Outubro de 2004). Esta é, sem dúvida, a tentativa mais ousada de ‘constitucionalizar’ o neoliberalismo e de tentar garantir a sua ‘eternidade’ (a tentação do *velho* “fim da história”).

A generalidade dos autores sublinha que esta ‘Constituição Europeia’ (CE) fica aquém das tábuas de direitos (nomeadamente *direitos económicos, sociais e culturais*) consagradas nas constituições de alguns estados-membros e mesmo em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (10.12.1948), a Carta Social Europeia (Conselho da Europa, 18.10.1961) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (9.12.1989), a primeira nem sequer referida no texto da ‘Constituição Europeia’, e as duas últimas referidas apenas no Preâmbulo, apesar de todos os estados-membros da UE terem reafirmado o seu respeito por elas em 10.12.1998 (Resolução da ONU comemorativa dos 50 anos da DUDH) e em 8.9.2000 (três meses antes da aprovação, em Nice, da Carta dos Direitos Fundamentais, que constitui a Parte II da CE), na *Declaração do Milénio*.⁸⁴

Saliente-se desde logo o facto de a CE considerar “liberdades fundamentais” não aquelas que em regra integram o núcleo dos *direitos, liberdades e garantias*, mas antes “a livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais, bem como a liberdade de estabelecimento”. Ora estas são as liberdades do (grande) capital (sobretudo do capital financeiro), não os direitos e as liberdades das pessoas.

Em termos genéricos, esta CE não garante direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito ao trabalho, o direito a um rendimento mínimo, o direito a um subsídio de desemprego, o direito a uma pensão de reforma, o direito à habitação, direitos sociais colectivos reconhecidos em várias constituições modernas (de alguns estados-membros da UE) e na DUDH, talvez por isso ignorada pelos autores da CE, que preferem lembrar a CEDH, que não reconhece estes direitos.

O *direito ao trabalho* foi substituído pelo “direito de trabalhar”, a “liberdade de procurar emprego” e o “direito de acesso gratuito a um serviço de emprego” (art. II-75 e art. II-89), inseridos no cap. II da CDF (*Liberdades*), em vez de integrar o cap. I, sob a epígrafe *Dignidade*. Ora o *direito de trabalhar* foi uma conquista das revoluções burguesas, uma vez que ele não é mais do que a outra face da *liberdade de trabalhar* inerente ao *estatuto jurídico de homens livres*, reconhecido aos trabalhadores após a abolição

da *escravatura* e a extinção da *servidão pessoal*. O *direito ao trabalho* (com o correlativo dever do estado de garantir a todos os trabalhadores uma existência digna através do trabalho) começou a ser consagrado na Constituição francesa de 1793 e consolidou-se após a revolução de 1848. Esta 'Constituição Europeia' reinventou agora o "direito de trabalhar"⁸⁵

Como novidade – que contraria disposições expressas de algumas constituições de estados-membros –, surge, para nosso espanto, o reconhecimento do direito de greve às entidades patronais ou direito ao *lock out* (art. II-88 e art. III-210-6).

O direito a um sistema público e universal de segurança social foi substituído pelo "direito de acesso às prestações de segurança social" (art. II-94-1). O direito à habitação deu lugar ao "direito a uma ajuda à habitação, destinada a assegurar uma existência condigna" (art. II-94-3).

Tudo em consonância com a prática da generalidade dos estados-membros e das instituições da União, que vem apontando no sentido do *nivelamento por baixo*. Por alguma razão o Tratado de Amesterdão retirou do texto dos Tratados a referência que neles se fazia à *harmonização do direito social no sentido do progresso*. E nada na CE permite esperar que se queira caminhar no sentido da *harmonização no progresso*. Antes pelo contrário: o mesmo art. III-209 chama a atenção para a "necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União" e deixa muito claro que a *harmonização dos sistemas sociais* decorrerá fundamentalmente do "funcionamento do mercado interno". Como se todos não conhecessemos o papel do mercado na caracterização do capitalismo como a "civilização das desigualdades".

85 Especial reparo merece o tratamento de um tema tão delicado como o do trabalho infantil. As Cartas Sociais do Conselho da Europa mostram uma evolução positiva a este respeito, de 1961 para 1996. Na versão adoptada neste último ano, o art. 7º define a idade de quinze anos como a idade mínima para a entrada no mercado de trabalho (e a idade mínima de dezoito anos para certas actividades perigosas ou insalubres) e fixa em quatro semanas o período mínimo de férias pagas para os trabalhadores com menos de dezoito anos.

Ora o art. II-92 da CE determina que *é proibido o trabalho infantil*, mas deixa uma larga margem de indefinição ao limitar-se a dizer que a idade mínima de admissão ao trabalho não pode ser inferior à idade em que cessa a escolaridade obrigatória. O certo é que o art. 17 da *Carta Social* de 1996 especifica que o ensino obrigatório compreende o ensino primário e o ensino secundário, mas o art. II-74 da CE não define nenhum tempo ou idade para o ensino obrigatório. Parece, pois, que, em um estado-membro da UE que fixar nos doze anos a idade máxima para frequentar o ensino obrigatório, as crianças poderão começar a trabalhar aos doze anos, com a bênção da 'constituição europeia'.

O menos que se pode dizer é que se utilizou uma técnica legislativa deficiente. O que parece correcto é concluir que se andou para trás. Com efeito, numa versão da CE anterior à versão final, fixava-se a idade de quinze anos como idade mínima de admissão ao trabalho. Só que vários estados-membros da UE (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Letónia, Polónia e RU) não se consideram vinculados ao referido art. 7º da *Carta Social* de 1996. Sacrificaram-se os direitos das crianças mas salvou-se a unanimidade necessária para a adopção da Carta Social.

20. Particular atenção merece, a este propósito, a incapacidade da União de definir e executar uma política concertada de combate ao desemprego, de promoção do pleno emprego e de protecção social aos desempregados.

Nos documentos que antecederam a criação da União Económica e Monetária (UEM), surgiu uma proposta francesa no sentido da centralização do sistema de seguro de desemprego, de modo a reduzir as consequências de eventuais choques assimétricos. Dada, sobretudo, a oposição britânica, a proposta não foi por diante.

Em Amesterdão (1996/1997) conseguiu-se que o RU aderisse à Carta Social aprovada em Maastricht, ficando ela incorporada nos Tratados constitutivos da UE. Mas Blair e Kohl opuseram-se à criação de um *Fundo Europeu de Luta contra o Desemprego*, como pretendia a França.

O objectivo do *pleno emprego* sempre foi ignorado pelos Tratados que vêm dando corpo ao projecto europeu, que só demagogicamente continua associado ao “modelo social europeu”. Pois esta CE só fala de *pleno emprego* no art. I-3º-3, considerando-o como uma das metas do *desenvolvimento sustentável da Europa*. No Título dedicado ao emprego, não se fala de pleno emprego nem sequer de *desemprego*, apesar de ser de 10% a taxa média de desemprego no conjunto da UE.

É a consagração plena das teses monetaristas e neoliberais, que desvalorizam o desemprego, considerando-o *desemprego voluntário*, que desaparecerá logo que se expurguem os mercados de trabalho das ‘imperfeições’ que os afectam (salário mínimo, subsídio de desemprego, sistemas públicos de segurança social, ‘poder monopolístico’ dos sindicatos).

O próprio Parlamento Europeu vem insistindo há anos (prégando no deserto...) na incapacidade da União para permitir a definição de uma estratégia coordenada em matéria de emprego, a não ser no que toca ao objectivo neoliberal de promover “mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas” (art. 125 do Tratado em vigor).

Além de outras razões, todas decorrentes da orientação neoliberal das instituições comunitárias, os constrangimentos decorrentes da UEM e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) não permitem esperar outra coisa. É o resultado do fundamentalismo neoliberal inspirador da ‘filosofia’ e da prática das instituições comunitárias, que tendem a desvalorizar as políticas públicas de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego (acusadas de produzir inflação e desemprego), e se aproximam mesmo dos que defendem a *neutralidade* da política económica e a *morte* da política económica, por desnecessária, inútil e contraproducente (ao menos nestes domínios, que não

naqueles que se traduzem na defesa do grande capital financeiro, cada vez mais carecido da cumplicidade do estado capitalista).

Recordaremos, em primeiro lugar, que o objectivo primordial do Banco Central Europeu (BCE), responsável pela *política monetária única* dos países que adoptaram o euro como moeda, é o da *estabilidade dos preços*, a ele devendo ser sacrificados todos os outros objectivos de política económica, nomeadamente o crescimento económico, a luta contra o desemprego e a promoção do pleno emprego, a redistribuição do rendimento, o desenvolvimento regional equilibrado. Consagrando as propostas monetaristas mais radicais, é com justa razão que os estatutos do BCE já foram considerados “uma regressão política sem precedente histórico”.⁸⁶

Recordaremos, em segundo lugar, as exigências do PEC (débito público não superior a 3% do PIB; dívida pública não superior a 60% do PIB; inflação não superior, a médio prazo, a cerca de 2% ao ano), que significam um regresso às concepções e políticas pré-keynesianas, que conduzem ao prolongamento e ao aprofundamento das crises, obrigando os trabalhadores a pagar, com a baixa dos salários reais, a solução que se espera resulte da actuação livre das leis do mercado.

Mais uma vez, é o receituário neoliberal a impregnar os tratados estruturantes da União Europeia.

21. Já referimos a longa tradição europeia da prestação pelo estado de um importante conjunto de serviços públicos, com o objectivo de garantir a qualidade destes serviços essenciais, a sua universalidade, a segurança e a continuidade da sua prestação e o acesso a eles em condições que não excluam da sua fruição os economicamente débeis. Tudo objectivos que o mercado não pode assegurar, nem é razoável esperar que o faça.

Ora esta visão das coisas tem vindo a ser sacrificada pelos dogmas da ideologia neoliberal dominante vai para três décadas,⁸⁷ num processo que, no contexto da Europa comunitária, viu o seu ritmo acelerado a partir de 1986, com a concretização do mercado interno único em que a *concorrência*

86 Por estas e outras razões, J.-P. CHEVÈNEMENT (*Pour l'Europe...*, cit., 36) não hesita em afirmar que “a constitucionalização dos estatutos do Banco Central Europeu – peso bem as minhas palavras – é algo de verdadeiramente criminoso”.

87 O processo de desmantelamento dos serviços públicos terá começado com uma Directiva de 25.7.1980, adoptada pela Comissão Europeia com base no nº 3 do art. 90 do Tratado de Roma, que autoriza a Comissão a endereçar directivas às empresas públicas para que elas se submetessem às regras da concorrência. Vários estados-membros questionaram a legalidade desta Directiva, invocando falta de competência da Comissão. Mas o TJCE deu razão à Comissão, abrindo caminho às políticas liberalizantes que se seguiram, mesmo nos países onde os serviços públicos tinham maior tradição. Cfr. G. SARRE, *L'Europe...*, cit., 114.

é livre e não falseada, objectivo do *Acto Único Europeu*, “um contrato de casamento entre a Europa e o liberalismo, sem divórcio nem repúdio possíveis”, na qualificação certa de Georges Sarre.⁸⁸

Os estudos conhecidos mostram que, em muitos casos, a qualidade dos serviços prestados piorou e o seu preço aumentou, com sacrifício claro da missão de serviço público. Como era de esperar: as empresas privadas buscam o lucro máximo para os seus capitais, não têm vocação para prosseguir o interesse público, não se pode pensar que elas o vão prosseguir, nem se lhes pode pedir (muito menos exigir) que o façam. Em matéria de boas intenções, basta a proclamada *função social* da propriedade privada...

A CE mantém o princípio (que vem desde o Tratado de Roma/1957) segundo o qual “a Constituição em nada prejudica o regime de propriedade dos estados-membros” (art. III-425). Mas a verdade é que o regime das *ajudas públicas* (art. III-167) e a força hegemónica do dogma da *concorrência livre e não falseada* (art. I-3-2 e art. III-177ss) condenam as empresas públicas a comportarem-se como *empresas capitalistas*, não podendo os estados seus proprietários utilizá-las segundo uma lógica diferente da que decorre das leis do mercado.

Com efeito, as linhas orientadoras definidas pela Comissão Europeia para as ajudas públicas com vista à recuperação ou reestruturação de empresas (públicas ou privadas) em dificuldade só autorizam a intervenção do estado nas situações em que um investidor privado racional actuando numa economia de mercado adoptasse uma idêntica decisão de apoio financeiro. Obriga-se o estado a actuar de acordo com a lógica do capital privado, como se a natureza e os fins do estado fossem os mesmos dos de um empresário privado, como se a *racionalidade* do estado tivesse de ser a do capital privado, como se o estado (mesmo o estado capitalista) não devesse intervir quando o capital privado o não faz ou quando a lógica do mercado (a busca do lucro) provocou uma crise a que é necessário pôr cobro. É o neoliberalismo mais extremo, puro e duro, inspirado no que alguém chamou “teologia da concorrência”.⁸⁹

88 Este ‘casamento’ foi preparado num memorando de 1984 elaborado e editado pela ERT (a Mesa redonda Europeia dos patrões da indústria), no qual se enunciavam os objectivos e a estrutura do mercado interno único. Foi este memorando que serviu de inspiração e ponto de partida para a elaboração do Livro Branco elaborado sob a responsabilidade do socialista Jacques Delors (Presidente da Comissão Europeia), no qual se baseou o Acto Único Europeu. Cfr. G. SARRE, *últ. ob. cit.*, 117/118.

89 A expressão é de G. SARRE, *últ. ob. cit.*, 66.

Desde o início o Tratado de Roma previa a possibilidade de os *serviços de interesse económico geral* (SIEG) gozarem de um regime especial, que os colocasse fora da alçada das regras da concorrência. A verdade, porém, é que este é um dos pontos em que o chamado *modelo social europeu* tem vindo a ser negado pelo direito comunitário e pela prática das instituições da UE, guiadas pelo ideário neoliberal.

O que diz a ‘Constituição Europeia’ sobre os SIEG?

A CE afasta um qualquer *direito aos serviços públicos garantidos pelo estado* no respeito pela *missão de serviço público*. O art. II-96 enuncia tão só o princípio de que “a União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com a Constituição, a fim de promover a coesão social e territorial da União”. E a *Anotação* constante da *Acta Final* relativa a esta norma não deixa quaisquer dúvidas sobre o sentido dela: “este artigo, que está plenamente de acordo com o art. III-122 da Constituição, *não cria qualquer novo direito*, limitando-se a estabelecer o princípio de que a União respeita o acesso aos serviços de interesse económico geral previsto pelas disposições nacionais, *desde que sejam compatíveis com o direito da União*”. [sublinhado nosso. A. N.]

É importante salientar que a expressão *serviço público* (de ressonâncias perigosas...) desapareceu do vocabulário das instituições e do direito da UE, fenómeno que vai contra um aspecto muito sensível da tradição cultural e social europeia.⁹⁰ Em sua substituição, inventou-se a designação *serviços de interesse económico geral*, que nunca foi definida com rigor e que a opinião pública desconhece.

Cientes disto mesmo, os defensores da CE esforçam-se por fazer crer que SIEG “significa serviço público na linguagem europeia”. Mas o *Livro Branco* publicado pela Comissão Europeia em 2004 é muito enfático ao afirmar que os *serviços de interesse económico geral* não podem confundir-se com *serviços públicos*. Os documentos da Comissão deixam claro, além do mais, que os SIEG só podem ser criados pelo estado (em sentido genérico) se a iniciativa privada não fornecer o serviço, exigindo, por outro lado, que os SIEG respeitem as regras da concorrência. A alteração da designação não é, pois, um puro deslize semântico, antes significa a negação do núcleo

essencial do conceito de serviço público: é público o que não interessar aos privados, por não dar lucro...⁹¹

Ao contrário do texto do Tratado de Amesterdão (que incluía os SIEG entre “os valores comuns da União” – art. 16), a CE não inclui os SIEG entre os *valores da União* (art. I-2º), limitando-se a reconhecer, eufemisticamente, que se trata de “serviços a que todos na União atribuem valor” e a reconhecer “o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial” (art. III-122). E também não inclui a sua prestação entre os *objectivos da União* (art. I-3º), embora o nº 3 deste artigo defina como objectivo da UE a promoção da coesão económica, social e territorial.

O art. III-122 da CE limita-se a prescrever que a União e os estados-membros “zelam por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, designadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões”. E prevê a possibilidade de uma lei europeia “estabelecer esses princípios e condições, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros, para, na observância da Constituição, prestar, mandar executar e financiar esses serviços”.

A verdade é que, ao abrigo dos Tratados em vigor (Amesterdão e Nice), a Comissão pode perfeitamente propor ao Conselho de Ministros a adopção de uma Directiva neste sentido. Nunca o fez, e o preceito acabado de citar não garante que o venha a fazer. Por outro lado, o próprio art. III-122 remete para os arts. III-166 e III-167. Ora o nº 2 do art. III-166 é claro na afirmação do *primado da concorrência* e o nº 1 do art. III-167 insiste na ideia de defender, acima de tudo, a *concorrência livre e não falseada*.⁹²

Compreende-se: a *missão de serviço público*, que não é um *valor* nem um *objectivo* da UE, tem de ceder perante o objectivo maior de “um mercado interno em que a concorrência seja livre e não falseada”.⁹³ Coerentemente, os

91 Cfr. J.-P. CHEVÈNEMENT, *Pour l'Europe...*, cit., 32/33.

92 Art. III-166: “as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas às disposições da Constituição, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação dessas disposições não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada”. Art. III-167-1: “Salvo disposição em contrário da Constituição, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

93 Estes são os *valores* mais presentes no texto e na ‘filosofia’ do TECE. Basta recordar que, mesmo “em caso de graves perturbações internas que afectem a ordem pública, em caso de guerra ou de tensão internacional grave que constitua ameaça de guerra, ou para fazer face a compromissos assumidos por um Estado para a manutenção da paz e da segurança

arts. III-147 e III-148 determinam que leis-quadro europeias procederão à *liberalização dos serviços* e proclamam que “os Estados-Membros esforçam-se por proceder à liberalização dos serviços para além do que é exigido por força da lei-quadro europeia adoptada em execução do nº 1 do artigo III-147, caso a sua situação económica geral e a situação do sector em causa lho permitam”. Repare-se: liberalizar “*para além do que é exigido...*”.

Os ventos do neoliberalismo dominante, soprados pelos interesses do grande capital financeiro, sopram no sentido de varrer do espaço europeu esta conquista dos povos do Velho Continente relativa aos serviços públicos. Não faltam, pois, razões para que os defensores dos *serviços públicos* continuem a lutar pela sua salvaguarda, que está longe de ser garantida pela CE, apesar da sua longa e funda tradição na Europa e da sua indiscutível função de “cimento da sociedade”.

22. As questões relacionadas com a política social estão, sem dúvida, entre aquelas cuja abordagem justifica crítica mais aberta, dadas as implicações que têm no plano dos direitos económicos e sociais e, por isso mesmo, no plano das condições efectivas para a concretização dos próprios direitos, liberdades

internacional”, os estados-membros devem proceder a consultas recíprocas “tendo em vista estabelecer de comum acordo as disposições necessárias para evitar que o funcionamento do mercado interno seja afectado pelas medidas que qualquer Estado-Membro possa ser levado a tomar”. Mesmo em caso de guerra, os esforços dos estados-membros devem concentrar-se na defesa do mercado. Para permitir que, depois da catástrofe, o mercado assegure o regresso ao ‘paraíso’? Ou para permitir que todos tenham acesso aos negócios chorudos que as guerras normalmente proporcionam?

O art. III-132 vai mais longe na defesa da sacrossanta “concorrência livre e não falseada”: se as medidas adoptadas por qualquer estado-membro nas circunstâncias previstas no art. III-131 (cfr. também art. III-436) “tiverem por efeito falsear as condições de concorrência no mercado interno, a Comissão analisará com o Estado-Membro interessado as condições em que tais medidas podem ser adaptadas às normas estabelecidas pela Constituição”. Mais: o segundo parágrafo do art. III-132 prevê um processo particularmente expedito (em comparação com o procedimento normal previsto nos arts. III-360 e III-361) para sindicar as medidas tomadas por qualquer estado-membro nas situações-limite referidas no art. III-131. A Comissão ou qualquer estado-membro podem *recorrer directamente* ao Tribunal de justiça se entenderem que outro estado-membro está a fazer utilização abusiva das faculdades previstas no art. III-131. Mesmo em caso de guerra, o mais importante não parece ser a defesa da Paz, mas a defesa da *concorrência livre e não falseada*.

Perante isto, muitos temem que o exercício dos direitos reconhecidos na CDF venha, segundo esta CE, a subordinar-se às *condições e limites* decorrentes do respeito pelo funcionamento de “um mercado interno em que a concorrência seja livre e não falseada”. Discutiu-se se a CE deveria ou não fazer referência à matriz religiosa da cultura europeia. Optou-se pela negativa, e bem, a nosso ver. Mas os autores desta ‘Constituição’, que decidiram não fazer referência ao deus dos cristãos, escolheram outro deus omnipotente, que pretendem impor aos cidadãos dos países da UE, um deus que deve ser venerado acima de tudo, um deus que tudo resolve, ainda que à custa de ‘sacrifícios humanos’: o *deus-mercado*. Um deus cruel, ao menos para quem aceite que, “numa economia mundialmente aberta, não há regulação nem limites para a violência da concorrência”.

e garantias. A *indivisibilidade* dos direitos fundamentais não é apenas um puro conceito teórico, é um princípio basilar da teoria dos direitos humanos.

Do art. III-210 resulta que, nesta matéria, as instituições da União (nomeadamente o Conselho) deliberam sempre por *unanimidade*, ficando excluída “qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros” (no mesmo sentido, quanto ao emprego, o art. III-207).

A *supranacionalização* das instituições comunitárias serve apenas para garantir a realização dos direitos e das liberdades do capital, mas não serve para garantir os direitos dos trabalhadores. A CE parece conformar-se com a ideia (tão repetida por todos os difusores da ideologia dominante) segundo a qual, para competir com as potências asiáticas emergentes (China e Índia, v.g.), os trabalhadores europeus não podem continuar a receber salários tão elevados e muito menos podem se beneficiar dos direitos que foram conquistando ao longo de anos de luta e que o estado-providência veio consagrar. E não há dúvida de que o art. III-203 acolhe as práticas correntes nos últimos anos no sentido da *flexibilização* e da *desregulamentação* das relações laborais, ao promover o *empenho* da União e dos estados-membros na estruturação de “mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas”.

A Carta dos Direitos Fundamentais não cria nenhum direito social europeu. A *asiatização* da Europa comunitária, e não o reforço do chamado *modelo social europeu*, parece ser o futuro, futuro-passado que obrigaria a um recuo de duzentos anos do relógio da história. Não é exagero afirmar-se que “a Europa social é o parente pobre deste modo de construção europeia”.⁹⁴ Michel Rocard (atrás citado) reconhecia isto mesmo, com grande frieza, pouco depois da queda do Muro de Berlim (9.11.1989): “As regras do jogo do capitalismo internacional sancionam qualquer política social audaciosa. Para fazer a Europa, é preciso assumir as regras deste jogo cruel”. É a aceitação fatalista da *mercadização* da economia e da vida, “feita pela Europa, graças à Europa e por causa da Europa”, como reconhece Pascal Lamy, outro alto dirigente socialista, Director Geral da OMC.⁹⁵ É a aceitação do *determinismo* que se proclama inerente à revolução científica e tecnológica que subjaz à *globalização neoliberal*, esquecendo que esta não é

94 Cfr. LECHEVALIER/WASSERMAN, *La Constitution...*, cit., 12. Há quem seja mais radical e defenda que a destruição do *modelo social europeu* (a “americanização da Europa”) equivale à “terceiro-mundização lenta dos povos da Europa”. Assim, Didier Motchane, *apud* G. SARRE, *L'Europe...*, cit., 127.

95 Citações colhidas em S. HALIMI, “As promessas...”, cit., 3.

uma fatalidade sem alternativa, é uma *política* inspirada por uma determinada visão do mundo.

23. Uma comunidade identitária no plano político tem de caracterizar-se por um elevado grau de *solidariedade*. E a UE está longe de corresponder a esta exigência fundamental.

Este défice de solidariedade revela-se, entre outros, em domínios como estes: incapacidade de levar a sério o objectivo da *coesão económica e social*, ao qual a UE afecta apenas cerca de 1/3 das verbas do seu orçamento (percentagem que ganha significado se lembrarmos que a Política Agrícola Comum absorve 47%); incapacidade de avançar para um mínimo de harmonização em matéria de políticas sociais (neste âmbito, as deliberações continuam a ser tomadas por unanimidade); incapacidade de estabelecer um mínimo de harmonização fiscal, nomeadamente no que toca ao imposto sobre as sociedades e à tributação da poupança e das mais-valias; incapacidade de pôr de pé uma política concertada de combate ao desemprego, de promoção do pleno emprego e de protecção social aos desempregados; incapacidade de dotar a União de um orçamento capaz de efeitos redistributivos relevantes e de alimentar políticas para enfrentar os efeitos dos chamados *choques externos* ou *choques assimétricos*.

Entretanto, apesar do alargamento a doze países com rendimento *per capita* muito abaixo da média da UE com quinze membros, os maiores contribuintes líquidos para o orçamento da União (a Holanda, a Suécia e a Alemanha) pretendem ver reduzida a sua contribuição financeira para a UE. Compreende-se: em tempo de crise, cada um trata de si. Mas então temos de concluir que a solidariedade própria de uma *comunidade política identitária* não existe. E a verdade é esta: mesmo para os habitantes dos países com maior contribuição líquida, o orçamento da UE absorve um montante à roda de 150 euros/habitante/ano, um valor mensal (12,5 euros) que é de certeza (muito) inferior ao montante da quota mensal paga pelos sócios da generalidade dos clubes de futebol das ligas principais dos países europeus. Como se vê, vale muito pouco a solidariedade europeia.

Após o alargamento aos países da Europa de leste, ninguém ignora que as populações desses países já carregam pesados fardos: encargos fiscais superiores (nomeadamente por força do IVA); diminuição das prestações sociais (imposta pela mudança de sistema económico-social e pelos critérios restritivos no que concerne ao défice público); aumento dos preços dos bens essenciais (antes subsidiados), como é o caso das tarifas da electricidade, rendas de casa, transportes, serviços públicos em geral; enorme aumento do

desemprego, como consequência do desmantelamento das estruturas produtivas anteriores e da 'flexibilização' das leis do trabalho.

Mas os países dominantes no seio da UE estão a 'ignorar' tudo isto, parecendo mais apostados em maximizar para as suas empresas os benefícios de um grande mercado aberto à concorrência do que no cumprimento da solidariedade devida aos novos países do alargamento (solidariedade que nunca falta no discurso político...), países que continuam, em geral, a registar níveis de produção inferiores aos de 1989.

Os países da Europa central e de leste recém-chegados à UE ficam, assim, 'condenados' a recorrer a formas próximas do *dumping salarial*, do *dumping social* e do *dumping fiscal* como armas de concorrência, uma concorrência desigual, uma concorrência *não livre e falseada*, ao serviço dos interesses do grande capital, que joga com a *deslocalização de empresas* para tentar obter em outros países idênticas vantagens salariais e fiscais (áreas onde a CE afasta qualquer ideia de harmonização). Para poderem ser competitivos (i.é, para poderem assegurar gordíssimas taxas de lucro aos capitais estrangeiros que querem atrair), os governos desses países vão por certo condenar os seus trabalhadores a manter (ou a diminuir) os baixos níveis salariais e os baixos níveis de protecção social que hoje auferem e vão aceitar cobrar menos receitas (por abdicarem da cobrança dos impostos sobre os rendimentos do capital), ficando cada vez mais incapacitados, por falta de recursos financeiros, para levar por diante políticas de desenvolvimento económico e social absolutamente indispensáveis.

O objectivo último é o de tentar impor, em todo o espaço comunitário, o *nivelamento por baixo*, ao nível dos salários, dos direitos dos trabalhadores e das prestações sociais que estes foram conquistando, a duras penas, ao longo dos duzentos anos da história do capitalismo.

A esta luz, ganha sentido a tese dos que não entendem este alargamento, tão mal preparado, feito precipitadamente, ainda por cima em tempo de acentuada crise económica e social, num mundo unipolar, com a Europa cada vez mais desigual, confusa quanto aos contornos do próprio alargamento (e, portanto, dos seus próprios limites), profundamente dividida em matérias de política externa, mesmo quanto à questão-limite da guerra e da paz. O tempo e o modo deste alargamento talvez só se consigam explicar porque ele significou, verdadeiramente, a entrada no mercado único das grandes empresas multinacionais europeias (sobretudo alemãs), que entretanto se foram instalando nos países cuja adesão se preparava, dominando uma parte substancial das suas economias. Quer dizer: este alargamento fez-se para

integrar esses interesses económicos no “grande (super-)mercado europeu pacificado”,⁹⁶ não para integrar os povos dos países em causa num espaço solidário, empenhado em ajudá-los a melhorar os seus níveis de vida e não apenas em aproveitar-se dos seus recursos naturais e, sobretudo, da sua mão-de-obra qualificada, barata e pouco reivindicativa, transformada em verdadeiro *exército de reserva*.

24. É tempo de concluir, que a viagem já vai longa. Durante o percurso, fomos observando as várias metamorfoses do estado capitalista, que, a partir de certa altura, teve de abandonar a ‘boa vida’ do *estado liberal* (estado de direito) para assumir novas e pesadas responsabilidades no governo da economia e na solução dos problemas sociais. O novo *estado social* foi intervencionista e democrata, mas foi também autoritário e até totalitário. Durante algum tempo, os seus promotores e uma boa parte da opinião pública terão acreditado que o projecto social-democrata de estado social poderia ser uma via para a construção do socialismo.

Hoje, no quadro europeu, parece claro que a social-democracia assumiu muito consciente e empenhadamente a sua função de *gestão leal do capitalismo*. E vem assumindo cada vez mais a inspiração doutrinal, os métodos e os objectivos políticos do pensamento neoliberal dominante, não fosse ela a principal responsável pelo processo de integração europeia que, segundo alguns observadores, “teve como efeito tornar praticamente impossível qualquer alternativa ao neoliberalismo”.⁹⁷ Como escreveu um dissidente do Partido Socialista francês durante o debate preparatório do referendo sobre a chamada Constituição Europeia, “a Europa transformou-se no *joker* de uma esquerda sem projecto nem reflexão”, uma “esquerda que não tem outro projecto para além da construção europeia, a *Europa*”, uma esquerda que, para ser credível e não assustar os mercados, defende e pratica “uma política ainda mais à direita do que a direita”.⁹⁸

O menos que se pode dizer é que o estado social não vive na Europa uma hora feliz. E os resultados estão à vista: taxas de crescimento muito baixas; precariedade do emprego; desemprego acentuado (prolongado para os jovens e os desempregados com mais de 45 anos); deslocalização de empresas; deterioração acentuada dos resultados no que toca à distribuição

96 Cfr. LECHEVALIER/WASSERMAN, *ob. cit.*, 15.

97 É a opinião de Ignacio Ramonet (Editorial de *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, Agosto/2007).

98 Cf. G. GARRE, *Le Monde Diplomatique*, 167-168.

funcional do rendimento (a parte dos rendimentos do trabalho passou, na UE/15, de 65% em 1980, para 57% em 2005); desigualdades crescentes, com manchas de pobreza significativas, mesmo nos países mais ricos; prática generalizada de *dumping* fiscal, social e salarial; baixa dos níveis salariais e dos níveis de protecção social.

Esta é a *Europa* construída, em grande parte, por obra dos dirigentes socialistas e social-democratas europeus, quase sempre à custa de conciliábulos entre 'élites', retirando à ponderação do voto popular as opções de fundo tomadas. E é hoje inquestionável que esta 'Europa', construída sob a invocação beata do *modelo social europeu*, acabou por se transformar, para os povos europeus, como observou Bernard Cassen, num verdadeiro "cavalo de Tróia da globalização neoliberal".⁹⁹

Na linguagem da Geografia Física, diríamos que *Europa* é uma bacia hidrográfica em que todos os rios vão ter ao mesmo lago sem saída do neoliberalismo.

São três os pilares da cadeia neoliberal em que querem encerrar os povos da Europa: o *mercado interno único* (em que tudo se sacrifica à chamada *concorrência livre e não falseada*), a *política monetária única* e a *moeda única* (que sacrificam todos os objectivos possíveis das políticas públicas à *estabilidade dos preços*) e o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (com as restrições draconianas que impõe à política financeira dos estados-membros – amputada, de facto, à soberania nacional –, obrigando-os, em situações de crise, a adoptar políticas que agudizam e prolongam a crise, aumentando o preço a pagar pelos trabalhadores, sacrificados no altar das 'finanças sãs').

O mercado único impõe regras de concorrência comunitária, do mesmo modo que é comunitária a política monetária, cuja definição e execução são confiadas ao Banco Central Europeu, sem qualquer controlo por órgãos politicamente legitimados pelo voto democrático. Mas os construtores desta *Europa do capital* nem querem ouvir falar de harmonização das políticas tributária, laboral e social.

O resultado é o que seria de esperar, o resultado desejado pelo grande capital. Num espaço económico unificado, onde coexistem níveis de desenvolvimento económico, científico, tecnológico, escolar e cultural muito diferentes, aos países mais débeis, incapazes de concorrer com armas iguais neste mercado único (mas obrigados à tal "concorrência livre e não falseada"), só resta lançar mão da

política laboral (facilitando os despedimentos, estimulando a precariedade do trabalho, dificultando a contratação colectiva, congelando ou baixando os salários) e da *política social* (esvaziando o parco conteúdo do estado social desses países, esvaziando os direitos laborais e sociais dos trabalhadores, reduzindo os encargos patronais com a segurança social, aumentando o 'preço' dos serviços de ensino e de saúde, diminuindo as pensões de reforma). A esta espécie de *dumping salarial* e de *dumping social* junta-se o *dumping fiscal*, que 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 privá-los de obter receitas que lhes possam permitir realizar os investimentos indispensáveis para levar a cabo as reformas estruturais necessárias e para promover a melhoria das condições de vida das populações (habitação social, ensino gratuito, saúde acessível a todos). E porque esses estados se condenam a si próprios a obter 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 pelo PEC (ao colocar acima de tudo o equilíbrio das contas públicas, a manutenção de uma taxa reduzida da dívida pública e a estabilidade dos preços) ajuda os agentes da ideologia dominante a fazer passar a dupla mensagem de que 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) e 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), e é preciso (inevitável!) que todos aceitem sacrifícios (em especial os trabalhadores, que não podem continuar a se beneficiar dos 'privilégios' que os tornam mais caros do que os trabalhadores da China ou da Índia).

Fragilizados os trabalhadores por força do reduzido (ou nulo) crescimento económico e pelo elevado nível de desemprego gerado pelas políticas pró-cíclicas impostas aos estados nacionais (salvo os que têm 'estatuto' suficiente para não cumprir o PEC...), o ambiente fica mais favorável para que os governos (sobretudo se forem da responsabilidade de partidos socialistas) possam impor mercados de trabalho mais flexíveis.

segurança social menos protectora, trabalho mais precário, salários mais baixos, horários de trabalho mais dilatados, mais fácil deslocalização de empresas, a par de facilidades e de apoios financeiros acrescidos ao grande capital apátrida (que se beneficia do regime de livre circulação de capitais no espaço europeu e que vê os lucros aumentarem à medida que diminuem os salários e os direitos dos trabalhadores).

Estes são os caminhos do neoliberalismo. E já se vê que não são caminhos de concorrência *livre e não falseada*. Estamos perante uma concorrência *forçada e falseada* (*grosseiramente falseada* pelo *dumping* social, salarial, fiscal e ambiental). Mas que é desejada, tolerada e até promovida. Porque é uma concorrência boa para o grande capital. Porque ela conduz (como a realidade mostra) ao *nivelamento por baixo* em matéria de direitos sociais, de salários, de garantias de emprego, de protecção dos desempregados e dos aposentados, de defesa do meio ambiente.¹⁰⁰

O que resta do estado-providência ajudará a compreender que, apesar deste quadro, a Europa vá sobrevivendo, até hoje, sem graves convulsões sociais. O empenhamento cego de todos os servidores do neoliberalismo e de todos os crentes do deus-mercado em anular por completo os direitos que os trabalhadores europeus foram conquistando ao longo dos quase duzentos e cinquenta anos que levam de capitalismo (e de lutas contra ele) lembra a história trágica do aprendiz de feiticeiro. Estará a Europa condenada a deixar-se imolar de novo pelo fogo ateados pelos interesses imperialistas? Infelizmente, esta poderá não ser uma simples hipótese teórica. Em 2004 pretendeu-se 'eternizar' esta Europa neoliberal dotando-a de uma 'Constituição' que é 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). Acreditamos, porém, que a construção da Europa continua a ser um projecto aberto. Porque o neoliberalismo não é o *fim da história*. E porque os caminhos da história não passam por aqui.

Fornotelheiro, Quinta dos Casões, Julho de 2007.

100 Há muito pouco tempo, o Comissário Europeu responsável pelo pelouro da fiscalidade confessava a um jornal português não ser favorável à *harmonização tributária*, porque, num espaço em que vigora a livre circulação de capitais, harmonizar as taxas do imposto sobre os rendimentos do capital seria "acabar com a concorrência fiscal", responsável, segundo ele, por "um melhor ambiente para os negócios" (Cfr. *Jornal de Negócios*, 14.6.07). Pois. *Negócios über alles!*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNAULT, Jacques – *A democracia à americana*, trad. Port., Lisboa, Editorial Caminho, 1984.
- AVELÂS NUNES, António José – *Do capitalismo e do socialismo*, Textos Vértice, Atlântida Editora, Coimbra, 1972 (a editar brevemente no Brasil pela Fundação Boiteux, UFSC, Florianópolis);
- *O Keynesianismo e a contra-revolução monetarista*, Coimbra, FDUC, 1991;
 - “Nota sobre a independência dos bancos centrais”, em *Estudos Jurídicos*, Revista da PUC/PR, Vol. IV, nº 1, Agosto/1997, 51-70;
 - “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 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;
 - *A Constituição Europeia – A constituição do neoliberalismo*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007;
 - *Uma Introdução à Economia Política*, Quartier Latin, São Paulo, 2007.
- BARAN, Paul e SWEEZY, Paul – *Capitalismo Monopolista*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1966 (trad. de *Monopoly Capital – An Essay on the American Economic and Social Order*, Monthly Review Press, N. York, 1966).
- BERCOVICI, Gilberto – *Constituição e Estado de Execução Permanente: Actualidade de Weimar*, Rio de Janeiro, Azougue Editorial, 2004.
- BERLE, Adolf A. – “Propriété, Production et Révolution”, em *Économie Appliquée*, t. XVII, nºs 2-3 (1964).
- BLINDER, Alan S. – “Keynes, Lucas, and Scientific Progress”, em *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. 77, nº 2, Maio/87, 130-136.
- CASSEN, Bernard – “Em debate: o futuro da Europa”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), nº 7/II Série, Maio de 2007, 6.
- CASTRO, Armando e outros: *Sobre o Capitalismo Português*, Vértice/Atlântida Editora, Coimbra, 1971.
- CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre – *Pour l'Europe votez non!*, Paris, Fayard, 2005.
- COURTHÉOUX, Jean-Paul: “Problèmes sociologiques d'une planification indicative”, em *Revue Économique*, nº 5/1968.
- DENIS, Henri: *História do Pensamento Económico*, trad. port., Editorial Gleba, Lisboa, s/d (1ª ed. francesa, PUF, Paris, 1966; 2ª ed., revista, 1967).
- DOBB, Maurice – *A Evolução do Capitalismo*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1971 (trad. de *Studies in the Development of Capitalism*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1963).
- FEIWEL, George R. – “Equilibrium business cycle theory and the real world”, em *Economia*, vol. 8, nº 2, Maio/1984, 333-360.
- FRIEDMAN, Milton – “The Role of Monetary Policy”, em *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. LVIII, nº 1, Março/1968, 1-17.
- FRIEDMAN, Milton e Rose – *Liberdade para escolher*, trad. port., Europa-América, Lisboa, s/d (1ª ed. americana, 1979).

- GALBRAITH, John Kenneth – *O Novo Estado Industrial*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1969 (trad. de *The New Industrial State*, Hamish Hamilton, Londres, 1967).
- Entrevista a *Le Nouvel Observateur*, 8.2.1971;
- GAMBLE, Andrew e Paul WALTON: *El capitalismo en crisis – La inflación y el Estado* (1ª ed. inglesa, 1976), trad. cast., Siglo XXI Editores, Madrid, 1978.
- GIANNINI, Massimo Severo – “Statu socialie: una nozione inutile”, em *Studi in Onore di C. Mortati*, Vol. I, Milão, 1978.
- GOMES, Joaquim – “Estado Social”, em *Sobre o Capitalismo Português*, Textos Vértice, Atlântida Editora, Coimbra, 1971, 205-228.
- GOTT, Richard – “Inglorioso fim da governação de Tony Blair”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), nº 8/II Série, Junho de 2007.
- HABERLER, Gottfried – “Inflación y Desarrollo Económico”, em *Revista de Economía y Estadística*, 1958, nº 3, 81-83;
- “Politica de salarios, empleo y estabilidad monetaria”, em *Información Comercial Española*, Agosto-Setembro/1969, 165-173.
- HALIMI, Serge – “As promessas do NÃO”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Junho/2005, 1-3;
- “A esquerda governamental conta a sua história”, em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), nº 6/II Série, Abril de 2007, 8/9.
- HAYEK, Friedrich A. – “Inflation Resulting from the Downward Inflexibility of Wages (original de 1958), em F. Hayek, *Studies...*, cit., 295-299;
- “Unions, Inflation and Profits” (original de 1959), em F. HAYEK, *Studies...*, cit., 280-294;
- “Inflation: The Path to Unemployment”, em *INFLATION. Causes, Consequences and Cures*, IEA Reading 14, The Institute of Economic Affairs, Londres, 1974, 115-120;
- *Studies in Philosophy, Politics and Economics* (1ª ed., 1967), Routledge and Kegan Paul, Londres, 1978.
- JANNE, Henri – *Le Temps de Changement*, Paris Marabout, 1971.
- JOHNSON, Harry G. – “The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution”, em *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. 61, Maio/1971, 1-14;
- *Inflation and the Monetarist Controversy*, North-Holland, Amsterdam-London, 1972.
- Keynes, John Maynard – “The Means to Prosperity” (1924), em J. Keynes, *The Collected Writings...*, cit., t. IX;
- “The End of Laissez-Faire” (1924), em J. KEYNES, *The Collected Writings...*, cit., t. IX;
- “The General Theory of Employment, Interest and Money” (1936), em J. KEYNES, em *The Collected Writings...*, cit., vol. VII;
- *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (29 volumes), MacMillan, Londres, 1973.
- KOLM, Serge-Christophe – *Le libéralisme moderne*, PUF, Paris, 1984.
- LECHEVALIER, A. e WASSERMANN, G. – *La Constitution Européenne – Dix Clés pour comprendre*, Paris, La Découverte, 2005.
- LOMBARDINI, Siro – *La grande crisi – Il 1987 come il 1929?*, Cacucci Editore, Bari, 1987.
- LUSSEAU, Pascal – *Constitution Européenne: Les Droits de l’Homme en danger*, Éd. Connaissances et Savoirs, Paris, 2005.

- MANDEL, Ernest: *Traité d'Économie Marxiste* (4 vols.), Union Générale d'Éditions, Col. 10/18, Paris, 1969;
- *Le Troisième Âge du Capitalisme* (3 vols.), Union Générale d'Éditions, Col. 10/18, Paris, 1976.
- MODIGLIANI, Franco - "The Monetarist Controversy or, Should we Forsake Stabilization Policies?", em *The American Economic Review*, vol. 67, n.º 2, Março/1977, 1-19.
- MOREIRA, Vital - *Direito Corporativo* (ed. copiografada), Coimbra, Unitas, 1973;
- "O estado capitalista e as suas formas", em *Vértice*, Vol. XXXIII, n.º 348, Janeiro/1973, 2-10.
- MOREIRA, V. Tribuna - "O capitalismo e as suas formas", em *Sobre o Capitalismo Português*, Textos Vértice, Atlântida Editora, Coimbra, 1971, 5-68.
- MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda - *Autoridades Reguladoras Independentes - Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- PERROUX, François: *L'économie du XX^e Siècle*, 3ª edição, PUF, Paris, 1969 (1ª edição, 1961);
- "Le Quatrième Plan Français, 1962-1965. En quoi consiste notre planification indicative", em *Économie Appliquée*, t. XV, n.ºs 1-2 (1962).
- RAMONET, Ignacio - "Populismo francês", em *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), n.º 8/II Série, Junho de 2007.
- SAMUELSON, Paul e William NORDHAUS - *Economia*, 12ª e 14ª edições, McGraw - Hill, Lisboa, 1988 e 1993.
- SARRE, Georges - *L'Europe contre la Gauche*, Paris, Eyrolles, 2005.
- SHACKLETON, J. R. - "Economists and Unemployment", em *National Westminster Bank Quarterly Review*, Fevereiro/1982 [utiliza-se a trad. franc. publicada em *Problèmes Économiques*, n.º 1.777, 9.6.1982, 3-11].
- SHERMAN, Howard J. and EVANS, Gary R. - *Macroeconomics - Keynesian, Monetarist and Marxist Views*, Harper and Row, N. York, 1984;
- *Monetarist, Keynesian and New Classical Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1982.
- SHONFIELD, Andrew - *Capitalismo Moderno*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968 (trad. de *Modern Capitalism - The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, Londres, 1965).
- SOLOW, Robert M. - "On Theories of Unemployment", em *The American Economic Review*, vol. LXX, n.º 1, Março/1980, 1-11.
- TEIXEIRA RIBEIRO, J. J. - *A nova estrutura da economia*, Separata da *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Coimbra, 1948;
- *Sobre o Socialismo*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.
- TOBIN, James - "Stabilization Policy Ten Years After", em *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1/1980 [utiliza-se a versão publicada em *Problèmes Économiques*, n.º 1.762, 24.2.1982, 26-32].
- VASCONCELOS, Jorge - "O estado regulador", em José Nunes PEREIRA *et al.*, *A Regulação em Portugal*, Edição da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico, Lisboa, 2000.