

IX ENCONTRO DA ABCP

Política Internacional

**REFLEXOS DA CRISE:
REFORMA INSTITUCIONAL E OPINIAO PUBLICA NA UNIAO EUROPEIA**

Ana Paula Tostes
Departamento de Relações Internacionais - UERJ
aptostes@uerj.br

Brasília, DF

□04 a 07 de agosto de 2014

**Reflexos da crise:
reforma institucional e opinião pública na União Europeia¹**

*Versão Preliminar
favor não citar*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo verificar os últimos efeitos da crise econômica na União política à luz de dois aspectos: institucional e social, e assim apresentar uma análise do cenário que se desenha para os próximos passos do projeto europeu. Para isso, o artigo está dividido em três partes: a primeira trata dos antecedentes da condição da União política e monetária; a segunda introduz uma perspectiva da crise europeia no contexto da crise internacional, suas etapas e consequências e, finalmente, na terceira parte serão analisados as duas faces da União: a institucional e social. Ou seja, o encaminhamento dos últimos posicionamentos institucionais dos líderes, a partir das políticas europeias adotadas por um lado; e por outro lado, verificar-se-á a reação do público europeu, a atitude dos europeus diante da crise, medida pelo *eurobarometro* e as preferências reveladas nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu. Partindo-se do argumento de que *public support* importa na União Europeia (Gabel & Whitten, 1997; Gabel, 1998, 2003; Jones, 2009), o artigo pretende contribuir para a compreensão da atitude do cidadão europeu refletida em pesquisas de opinião pública e na preferência revelada nas eleições para o Parlamento Europeu. Seus reflexos para a adoção de novas medidas de governo e estratégias dos tomadores de decisão na UE.

Palavras-chave: eleições para o Parlamento Europeu, crise da União Europeia, crise do euro, opinião pública na UE

¹ Esta versão reporta parcialmente resultados de pesquisa relacionada aos efeitos da crise na UE, ainda em progresso.

INTRODUÇÃO

Ainda que consideremos um evento em curso, como é o caso da crise na União Europeia (UE), os mais de cinco anos passados desde o momento mais drástico de uma crise econômica como nunca se esperou, demandam uma avaliação sobre o caminho escolhido pelos líderes, pela sociedade e pelos Estados membros. O questionamento sobre a sobrevivência da União permanece, mas com diferentes nuances, que agora se somam a necessidade de uma maior compreensão sobre o crescimento da extrema direita, revelado nas urnas nas eleições para o Parlamento Europeu (PE) de maio de 2014. Neste cenário, uma análise da conjuntura política e social, bem como uma melhor compreensão entre a relação do suporte da opinião pública ao euro e às instituições europeias e o aumento do suporte à extrema direita merecem reflexão e nutrem perspectivas possíveis no sentido da orientação dos caminhos futuros da União. Uma história da UE pode ser contada a partir da busca pelo *empoderamento* do PE. No entanto, em meio à crise e busca de soluções para sua superação, mantendo-se a hibridiz intergovernamental e supranacional das instituições e procedimentos do governo da União, o Parlamento sofre uma brusca mudança de perfil a partir de 2014.

Com as eleições de 2014, o novo Parlamento passa a guardar em si uma semente de oposição a todo o projeto europeu. Representantes da nova extrema direita serão novos atores engajados na 6ª formação do PE e já se articulam para a criação de um grupo partidário próprio. A nova extrema direita que ocupa o PE possui de fato um suporte de toda a região da UE? Representa uma atitude crescente de oposição ao euro e a UE, no sentido de elevar-se a crítica à arquitetura da UE ao ponto de se ameaçar seu desmantelamento? A crise econômica tem se convertido em uma crise política da UE, mas qual a extensão e medida dos riscos do enfraquecimento do governo europeu? Para um processo em curso não se pode esperar respostas definitivas, logo, esse artigo pretende encaminhar a reflexão sobre o quadro de possibilidades e trazer dados para a construção dos cenários possíveis.

Observando-se a história da integração europeia, é possível identificar que nunca houve um objetivo meramente econômico neste modelo de integração que inovou, não apenas pela sua complexidade, mas principalmente pela sua capacidade de gerar novas competências institucionais, um novo direito, uma nova moeda e um novo paradigma para a integração regional. Em outras palavras, a integração europeia produziu um novo e complexo sistema político (Hix, 2008, 2005: 5), sem portanto romper completamente

com a organização territorial dos Estados e mantendo diferentes espaços de competência política e jurídica em níveis intergovernamentais e supranacionais. No entanto, mesmo depois de cerca de 60 anos de contínua construção, aperfeiçoamento e aprofundamento na integração regional, não apareceu ainda nenhum outro modelo de integração regional que seja extensivamente comparável ao europeu. Talvez por isso ainda seja difícil compreender completamente as inovações econômicas e políticas envolvidas no grau de complexidade da UE, bem como se discutir o grau de reformas necessárias para a adaptação ao novo cenário econômico.

1. Antecedentes: Inovação econômica e política na Europa

Para aderir à zona do euro o Estado membro deve estar enquadrado dentro de um certo critério econômico, que vincula a taxa de câmbio da moeda corrente nacional ao euro, dentro de uma faixa de cerca de 15%. Assim pode-se concluir que, apesar de compulsória a adesão ao euro, uma vez sendo Estado membro, implica que o Estado faça ajustes nas suas finanças e atenda a critérios anteriores que são avaliados pelas instituições europeias. A comissão europeia, órgão executivo de competência supranacional, faz recomendações sobre ajustes e medidas de adequação, sem caráter compulsório. Ficando assim a cargo da responsabilidade das instituições e agendas governamentais nacionais as medidas necessárias e políticas de ajuste aos critérios europeus, segundo sua própria agenda e formato de Estado.

Quando considerada uma só unidade econômica, a União Europeia é ranqueada como a maior economia do mundo; posição que separadamente, mesmo economias fortes e estáveis europeias, jamais conseguiriam alcançar. No entanto, foi sob as expectativas de comemorações do aniversário de 10 anos de circulação do euro que, mais fortemente em 2009, a crise passou a se apresentar como o grande tema de debates e desafios para os europeus, alguns deles referentes ao questionamento sobre o montante desproporcional do orçamento da união direcionado à agricultura, bem como os limites da União na condução da economia da zona do euro, por não possuir competência fiscal (Eichengreen, 2012; Eichengreen, 1997; Sadeh, Verdun, 2009). Vê-se principalmente, uma definitiva retomada ao debate sobre o “pecado original” da UE, que foi o de criar uma união monetária sem uma união fiscal e tributária.² Ou seja, sem

²O Banco central Europeu exerce funções monetárias sem que nenhuma instituição supranacional competência tributária.

mecanismos de coordenação e ajuste de gastos públicos dos Estados nacionais ou capacidade de interferir minimamente em políticas de produção, emprego e estabelecimento de preços, que pudesse garantir mecanismos de estabilidade econômica.

2. Crise em perspectiva: etapas da crise e a política em destaque

O reflexo da crise internacional afetou diferentemente os Estados-membros, o que comprova o resultado das diferentes competências econômicas e mecanismos de controle no âmbito de cada política nacional. A Alemanha, em particular, apesar de sofrer muito diretamente os efeitos, por exercer o papel de *paymaster* da integração, já começou a apresentar crescimento em 2010, mantendo-se no crescimento negativo ainda Irlanda, Grécia e Espanha. Depois de receber ajuda, Irlanda volta modestamente a um GDP positivo, bem como a Espanha, em 2011 (apesar de apresentar o maior índice de desemprego da UE, em torno de 20 %), mas Grécia e Portugal ainda em risco entram em negociações com a cúpula europeia e enfrentam fortes crises políticas internas. Mas como se vê o GDP da UE foi negativo em 4.1% em 2009, representando a maior recessão desde 1990, com consequências para a estabilidade dos bancos nacionais, mercado, consumo e mercado de trabalho.³ Após oscilações na Espanha, Irlanda, Portugal e Grécia, pode-se dizer finalmente que atualmente a Grécia ainda é o país de economia mais frágil no contexto das trajetórias de recuperação desde o auge da crise.⁴

Mesmo que não seja o objetivo deste artigo decifrar os aspectos complexos das diferentes etapas da crise econômica e sua extensão, tanto em termos espaciais e geográficos como em relação aos setores que passa a atingir, consideremos a figura abaixo na medida em que esclarece ao menos a passagem (e o momento em que isto ocorre) da crise que se inicia no setor de financiamento imobiliário americano e se expande para outros setores em outras áreas do globo.

Complexa e pouco compreendidas as razões da crise econômica iniciada em 2007, consideradas as fases que modelam uma passagem importante de crises de

³Hodson & Quaglia (2009) e Hodson (2011) realizam um detalhado histórico desde o início da crise e a relação entre a crise internacional e o abalo da economia europeia, considerando ainda a situação particular de cada país e uma explicação clara para um complexo processo econômico de crise, bem como o impacto mais específico do agravamento da crise na Grécia para os sistemas bancários da França e da Alemanha podem ser conferidos em Borça Jr. (2011, p. 6).

⁴ A estimativa de crescimento real do GDP de 2013 na Grécia foi de -3.8%.

caráter privado, até alcançar aspectos de uma crise abrangente, social e política, podemos compreender o momento importante de reformas políticas que a UE está enfrentando. A figura abaixo, retirada de Borça Jr. (2011, p. 6) propõe uma distinção capaz de atribuir uma racionalidade na reflexão sobre consequências e extensão de uma crise iniciada nos EUA, entre credores de hipotecas e financeiras e bancos, em uma crise social em países europeus.

Embora iniciada em agosto de 2007 nos EUA, o ápice da crise internacional se deu em setembro de 2008, com a falência do Lehman Brothers, que paralisou o crédito mundial com crescentes consequências para demais atividades econômicas. Quatro fases da crise internacional podem ser compreendidas dentro de um quadro que pontua o avanço de crises privadas que alcançam crises bancárias, no seu agravamento se tornam crises de dívida soberana e, finalmente, a uma crise política.

Podemos dizer que, medidas de intervenção fiscal e monetária, no sentido de evitar novas falências de instituições financeiras e impedir o agravamento da queda da atividade econômica, se espalharam a partir do começo da crise no fim de 2007. Isso provavelmente levou a um ciclo vicioso de extensão da crise econômica em uma crise social de desemprego e insegurança econômica generalizada. Medidas nacionais de austeridade e responsabilidade tiveram que ser tomadas e, no caso da UE, recomendações da Comissão da UE para ajustes e reformas começaram a se espalhar na zona do euro. Como vimos na tabela 1, alguns países foram mais capazes do que outros na coordenação de medidas econômicas, ajuste fiscal e orçamentário de suas economias domésticas.

Segundo Borça Jr. (2011), **adívda privada** pode ser vista como a primeira fase da crise internacional, o que se deu ainda em 2007, quando inicia o endividamento privado que revelou a chamada “bolha imobiliária”. Muito crédito havia sido liberado ao longo de quase dez anos para cidadãos baixa renda nos EUA e, conforme os pagamentos subiram de preço (segundo o modelo de ajustes, no início os valores da hipoteca são mais baixos e vão subindo ao longo do tempo), a inadimplência se agravou. Isto se deu em um contexto insustentável por várias outras razões, como por exemplo: o fato de mais de 2/3 da população americana proprietária, possuir hipotecas, logo havia falta de poupança. Por fim, a dívida privada se tornou rapidamente uma **crise de crédito e uma crise bancária**, quando começam a agravar-se as inadimplências.⁵A terceira fase

⁵Emblemática e deflagradora foi a quebra do Lehman Brothers em set de 2008, a partir deste momento se revela internacionalmente a incapacidade dos bancos concederem empréstimos, e registraram elevados

se deu no início de 2010, a do endividamento público das principais economias do mundo. A dívida pública/PIB aumentou mais de 30% entre 2007 e 2011 ao redor do mundo desenvolvido. Naturalmente, a percepção de risco aumentou e um ciclo de instabilidade se fechou, alcançando economias mais frágeis sem rígido controle fiscal, com problemas anteriores em economias nacionais não estabilizadas, logo incapazes de fazerem reformas substanciais para superarem a rápida e profunda crise.

Segundo Reinhart e Rogoff (2008 *apud* Borça Jr. 2011, p. 1), crises financeiras sistêmicas são frequentemente seguidas por crises de **dívida soberana**, com a queda de atividade econômica. No caso da UE, tal crise afetou particularmente a “periferia econômica” da zona do euro como Portugal e Grécia, sem que as instituições da UE tivessem poder político de implementar medidas nestes países ou impor compulsoriamente as recomendações da Comissão, que foram voluntariamente implementadas por decisões soberanas nacionais em outros Estados membros da zona do euro. Nestas alturas, podemos verificar a emergência da quarta fase da crise, que vai se dar no segundo semestre de 2011, caracterizada pela **ausência de coordenação que leva a uma crise política** entre os países para a adoção e implementação das medidas de consolidação fiscal e ajustamento necessárias. Tudo isso levou à crise social: cerca de 60% dos jovens economicamente ativos sem emprego na Espanha, com um total de 27% de desempregados; o mesmo patamar foi alcançado pela Grécia, de 27% de desemprego em maio de 2012, sendo que dentre os economicamente ativos entre 15 a 24 anos, 64.2% não tem emprego. A França bateu seu recorde em 17 anos também em maio de 2012, com uma taxa de 10.6% de desempregados.

O imobilismo e a demora nas decisões retardaram a adoção das políticas prementes para o estancamento da crise. A união monetária revelou suas fragilidades, os sistemas bancários nacionais suas assimetrias, o choque externo revelou a instabilidade econômica já existente de países como a Grécia, que já havia sido denunciada pelo *Eurostat*, que rejeitava seus números sob alegação de fraude desde 2005.

Depois das inúmeras interlocuções bilaterais com o Parlamento Europeu, representantes dos Estados-Membros e demais instituições da UE, ao que tudo indica, novas medidas para uma governança econômica reforçada, criação de um Tesouro

prejuízos e remarcar o valor de mercado de seus ativos hipotecários. Em função de seus contornos, a crise começa a ser comprada com a depressão de 1930, o que fez com que governos liberais de economia desenvolvida tivessem que intervir na economia de modo não convencional com sua tradição, a fim de resgatar instituições financeiras – o que se deu em torno do fim de 2008 e início de 2009. (Borça Jr. 2011, p. 3).

Europeu com responsabilidades orçamentárias definidas, além de instrumentos mais eficazes de supervisão e disciplina econômica e orçamentária recomendados pelo

O Conselho Europeu se reúne pelo menos duas vezes por semestre, e ele cabe a definição das diretrizes principais da política europeia. Como não poderia ser diferente, as últimas reuniões do Conselho tem se dedicado especialmente ao momento crítico da União. Assim, tem realizado debates intensos e abrangentes sobre a situação econômica e social, tendo definido, em seus últimos encontros orientações para as políticas econômicas dos Estados-Membros e da União Europeia em 2013, com especial prioridade ao apoio ao emprego dos jovens, à plena realização do Mercado Único e à redução da burocracia. O Conselho acordou recentemente também em debater temas específicos com um elevado potencial para gerar crescimento e emprego e fez um balanço dos trabalhos em curso sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM). Em sua última reunião, de 22 de maio de 2013, os dirigentes europeus discutiram a política fiscal, convictos de que é absolutamente necessário tornar mais eficiente a cobrança de impostos e combater melhor a fraude e a evasão fiscais, com vista a reforçar a situação orçamental dos Estados-Membros e a aprofundar o mercado interno.

Desde a reunião do Conselho de dezembro de 2012 ficou claro que não há um embotamento da zona do euro, no sentido de que os Estados membros da região se colocaram dispostos a rever competências da UE em busca de uma recuperação econômica e para que haja uma blindagem, no futuro, sobre choques externos do tipo como o que ocorreu nos últimos anos. Relatórios intercalares e o relatório final de dezembro já apontavam a convergência de interesses e disposição dos Estados membros em busca do fortalecimento das instituições europeia para promoverem uma “verdadeira união financeira monetária,” na certeza de que a saída pelo fortalecimento é a única possível no cenário da crise.

2.1. Momento de reforma?

A busca da coordenação políticas e reformulação de competências é fruto do momento mais grave em que a crise atinge aspectos de soberania e confiabilidade social em instituições políticas. É neste contexto que recuperamos a colaboração da reflexão de Gabel & Whitten (1997) quanto às consequências para a atitude do público europeu nos caminhos encontrados pela UE. Os autores mencionam a rejeição de Maastricht

pelo referendo de 1992 na Dinamarca, que levou a uma importante mudança de rumo na integração (gerando a possibilidade de uma integração *a la carte*, ainda que limitada) e ao posicionamento do Reino Unido diante do impacto do ocorrido na Dinamarca. Além disso a decisão, por referendo, do povo norueguês em não fazer parte da UE são exemplos suficientemente poderosos para o argumento de que a opinião pública importa no processo de integração da Europa. Ainda os exemplos dos autores podemos acrescentar muitos outros: a rejeição do Tratado da Constituição Europeia na França e na Holanda, com a presença de mais de 60% da população nas urnas, fazendo com que se afundasse o projeto de um Tratado único para reunir diversas peças jurídicas que compõem a estrutura legal europeia, além de renomear termos e criar novas competências e a rejeição do Tratado de Lisboa na Irlanda em 2008. Vale lembrar que a Irlanda, que teve o tratado rejeitado em primeiro referendo era o único país que constitucionalmente era obrigado a aprovar o tratado através de consulta popular e o único que o fez.

3. Opinião e comportamento do público europeu

Desde a discussão anterior a adoção de uma moeda única na Europa, pelo menos começo da década de 1990, até atualmente, cientistas sociais tem explorado as tendências sobre a confiança e suporte à adoção de uma moeda supranacional na Europa, o euro, (Gartner, 1997; Kaltenthaler & Anderson, 2001; Hobolt & Leblond, 2009; Isengard & Schneider, 2007; etc.). Gabel & Whitten (1997) e Gabel (1998; 2003), já mencionados acima, tem focado suas pesquisas sobre a importância da atitude e percepção do público europeu para a compreensão de aspectos de consolidação e reforma institucional e política no seio da UE. Nesta direção é que a medida de percepção do público europeu pode demonstrar sinais de possível reformas no sentido de se avançar institucionalmente na integração ou não. Até que ponto a crise do euro pode afetar efetivamente um modelo de integração política já tão aprofundado e consolidado como o europeu? Certamente isto ainda não se pode medir plenamente, exatamente pelas razões do ineditismo do modelo europeu apontadas acima. No entanto, no esforço de se acompanhar o impacto da crise econômica sobre a crise institucional e política, a atitude do público europeu se torna uma chave fundamental para prognósticos futuros.

Ainda que qualquer conclusão definitiva sobre o significado e desdobramento desta mudança de cenário seja precipitada, tal mudança de atitude do público europeu parece ser identificada desde 2009, exatamente no início do aparecimento dos efeitos da crise internacional na região. Para exemplificar com o caso da opinião pública alemã, já que o público alemão tem demonstrado estar razoavelmente consciente de sua condição de *paymaster* da UE, verificamos que os cidadãos alemães se mostram crescentemente comprometidos com a UE, como é possível verificar dos dados do *Eurobarometro*, pode-se dizer que esta visão da mudança do cenário sobre a relação entre o público europeu e a instância política supranacional. Reconhecendo cada vez mais sua existência e importância, é uma novidade e uma consequência certamente não antecipada de uma situação de crise incomparável como a que a UE vem passando, não apenas na zona do euro mas em toda a região. Este artigo visa, no entanto, contrapor a *conventional wisdom* que considera crises sempre como rupturas ou causadores de rompimento e fragmentação. No caso da União pode-se verificar uma convergência de projetos entre as sociedades dos Estados membros e as elites políticas que governam as instituições da UE.

3.1. Crise para unir?

A adoção do euro é obrigatória a novos membros da União e não há previsões jurídicas nos tratados internacionais sobre eventual saída da zona do euro ou expulsão por não mais atender aos critérios. Nesse tema, a UE mais uma vez mostra-se em permanente construção, experimentando seus limites e sedimentando a experiência que deixa ao futuro a solução para problemas inéditos e ainda desconhecidos nas suas dimensões. O ineditismo e a inovação política e econômica da UE tem sido enfrentados através de uma estratégia até então eficiente: a UE nunca procura prever em todos os seus aspectos as melhores soluções para os problemas futuros, vai se flexibilizando como o fez, desde a mudança de planos de uma integração homogênea, que era sua primeira opção, para uma integração a *la carte*, a partir das exceções exigidas pela Dinamarca e Grã-Bretanha nos tempos de Maastricht. Busca, em alguns episódios, recuperar uma certa legitimidade na relação direta com as sociedades através de estratégias nem sempre vencedoras, como a de apelidar um tratado reformador de “constituição europeia”. Enfim, nem por isso temos visto as crises já enfrentadas pela UE como rachaduras na sua estrutura institucional e arquitetura jurídica comunitária, ao

contrário, é possível argumentar que a União tem saído relativamente fortalecida de suas crises.⁶

Pesquisas de opinião pública do *Eurobarometro* vêm demonstrando uma reação curiosa da atitude dos cidadãos diante da UE e suas instituições, em meio ao momento crítico atual. O que não há de surpreendente sobre a queda no nível de confiança nas instituições europeias se compensa na percepção de que a UE ainda é a arquitetura institucional e política dotada de melhores instrumentos para se superar os efeitos da crise mundial sobre os países europeus. Em suma, é fato que o nível de confiança na UE caiu em 2012 ao mais baixo já atingido e a confiança nos governos nacionais e parlamentos nacionais aumentou, diminuindo-se o *gap* entre as duas instâncias. Entretanto, mesmo diante da queda de confiança por parte do público europeu, a UE é reconhecida como uma instância de poder primordial e já indispensável à vida política dos cidadãos na região – tanto quanto as instituições políticas nacionais, como se pode conferir dos dados de do eurobarometro (Eb 77 2012). Apesar de 52% dos respondentes dos 27 países que fazem parte da UE serem a favor do euro, quando desagregados os dados e contados apenas dos 17 países da zona do euro, o apoio sobe para 63% (Eb 77 2012 QA19.1). Ou seja, se o suporte ao euro caiu entre Estados membros da União que não fazem parte da zona do euro, este subiu dentre aqueles que adotaram a moeda única.

Observando-se a atitude dos cidadãos europeus em relação a UE em geral, quando perguntados sobre as consequências da crise e sua relação com a UE, vê-se um entendimento de que a UE tem tomado os rumos certos para a saída da crise diante dos novos desafios mundiais. Embora 31% do público europeu acredite que a UE não está no rumo certo (percentual que se manteve estável entre os anos de 2011 e 2012), cresceu de 38% para 40% o percentual de respondentes que veem favoravelmente a direção tomada pela UE, em um crescente otimismo sobre sua atuação (Eb 772012, QB3). Em outras palavras, apesar das críticas ao euro e a UE, esses não ocupam mais um lugar de indiferença ou desinformação por parte do público europeu, pois os percentuais referidos são relevantes e a visão de que a UE tem instrumentos eficientes e tem tomado a direção correta nas suas políticas são resultados reveladores sobre uma eventual mudança na relação entre o público europeu e a UE.

⁶ Apesar do fracasso da aprovação do Tratado da Constituição em 2005, o Tratado de Lisboa que o precede foi bem sucedido em reformas significantes, tais como no avanço de competências institucionais em material de política externa e medidas de *empoderamento* do Parlamento Europeu.

Ainda mais surpreendentes são as perspectivas de *attachment* entre os cidadãos europeus e as instituições e políticas europeias, bem como entre si. As últimas pesquisas do *Eurobarometro* demonstram que a crise parece estar aproximando os cidadãos, aparando arestas e provocando atitudes de posicionamento no sentido de defenderem a importância e a eficiência das instituições europeias. No contexto da atual crise, 84% da opinião pública europeia hoje concorda que “como consequência da crise, os países da UE devem trabalhar ainda mais próximos”, contra 11 % que discordam disso. Números que se complementam com a concordância de 63% da opinião pública sobre a afirmação de que a UE “possui poderes suficientes e instrumentos para defender interesses econômicos da Europa na economia global.” A longo prazo, 53% da opinião pública acredita que, como consequência da crise “a UE se tornara ainda mais forte.” Finalmente, 42% da opinião pública europeia hoje concorda que “como consequência da crise, se sentem mais próximos dos cidadãos de outros Estados membros” (Ed 77 2012, QC4a). Não seria exagero dizer que há indícios de que tem valido aos europeu a máxima: antes bem acompanhados do que sós na crise.

Dentro da UE, 79% dos cidadãos dos Estados membros e 78% dos que fazem parte da zona do euro (mais do que nos anos anteriores) acreditam na necessidade de uma ainda maior coordenação entre Estados membros. Isto porque 77% dos europeus acreditam que a UE exerce um papel importante no combate à crise e pode promover uma supervisão mais estreita das atividades dos bancos e das instituições financeiras (Eb 75 2011).

Em várias pesquisas, desde 2008, o *Eurobarometro* tem incluído perguntas sobre o quanto o público europeu vê a UE, em comparação com os governos nacionais isoladamente, perguntando qual instância seria a mais efetiva no combate à crise financeira. A maioria dos cidadãos concorda que a UE é a instância mais eficaz para a tomada de medidas no combate à crise (Eb 75 2011: 21) e sinalizam uma crescente adesão à ideia de que a integração e a coordenação de ações entre Estados membros através da UE são bem-vindas. Os resultados revelam que, de 2009 a 2011, subiu de 66% para 73% a percepção de que a UE deve exercer um papel mais relevante regulando as finanças, subiu também de 67% para 77% a percepção de que deve haver uma mais estreita supervisão da UE sobre os grandes e importantes grupos financeiros internacionais. De 71% para 79%, aumentou o suporte a uma maior coordenação das políticas econômicas entre os Estados membros da UE, de 67% para 75% (dados até

2010) a defesa de uma mais próxima supervisão por parte da UE sobre o uso do dinheiro público para ajuda financeira a instituições financeiras e bancos, e de 74% (dados de 2010) para 78% a maior coordenação de políticas financeiras e econômicas entre os Estados membros da UE e membros da zona do euro (Eb 75 2011).

Complementar a este quadro podemos conferir as respostas da questão sobre a confiança nas instituições. A União Europeia tradicionalmente, de 2004 a 2012 (Eb 62 2004, Eb 63 2005, Eb 64 2005, Eb 65 2006, Eb 66 2006, Eb 67 2007, Eb 69 2008, Eb 71 2009, Eb 73 2010, Eb 75 2011, Eb 77 2012) aparece como sendo foco de maior confiança dos que os governos nacionais para os Estados membros da UE.

Com isso pode-se concluir que, no lugar de considerarem a necessidade da retomada das rédeas da economia por parte dos governos e instituições nacionais, o que se vê é uma tendência ao aumento de apoio e expectativas de condução das matérias econômicas e financeiras pela UE.

Seria a crise na Europa um momento de sugerir que o *capability-expectations gap* (Hill, 1993) poderia vir a ser diminuído, pelo fato das sociedades nacionais não se mostrarem confiantes de que seus governos nacionais teriam sido capazes de evitar ou mesmo conduzir melhor a situação de crise que as instituições europeias? De todas as pesquisas de opinião conduzidas nos últimos anos pelo *Eurobarometro* nada se revela no sentido de que o público europeu culpa o modelo da UE pela crise econômica ou que haja risco de desmantelamento da zona do euro. No lugar de acirrar-se atitudes de desagregação e crítica ao processo de integração, o público europeu parece sinalizar, de modo ainda mais determinado, uma preferência pelo fortalecimento da UE.

3.2. Suporte ao Euro

O euro foi a única experiência histórica em que países democráticos abrem mão de suas moedas nacionais e a atitude do público em relação a adoção do euro vem sendo mensurada ao longo de sua existência.

Analisando-se as pesquisas recentemente conduzidas pelo *Eurobarometro*, verificamos que o euroceticismo em Estados membros da UE que não pertencem à zona do euro, tais como na Dinamarca, República Checa, Suécia e Reino Unido, aumentou significativamente, assim como a rejeição ao euro (EB 77 2012). Porém, quando verificamos dados de opinião pública de Estados membros da zona do euro, o resultado é bastante diferente. Para tal nos utilizamos do estudo feito por Roth et al (2012a;

2012b), que agregaram resultados de mais de 20 anos em *net support* (médias líquidas: “a favor do euro” menos “contra o euro”). Alguns resultados estão reproduzidos nas figuras abaixo que revela que o público europeu continua a dar suporte ao euro e mesmo tendo apresentado uma leve queda, desde o início da crise, não se revela uma significativa mudança de atitude em relação a importância da moeda única ou desejo de retomada das moedas nacionais.

As três figuras (Figura 5, 6 e 7) que se seguem abaixo dividem três períodos de coleta de opinião (divididos em linhas pontilhadas) para uma visão mais clara da evolução e desenvolvimento dos dados. O primeiro período, de 1990-1999, se refere ao momento anterior ao estabelecimento do euro, quando havia as discussões sobre sua importância e preparação para sua adoção. O segundo período, de 1999-2002, cobre a introdução das medidas de adoção do euro e sua experiência inicial. O terceiro período vai da adoção do euro até o início da crise de 2008 e, finalmente, o quarto se refere especificamente ao período da crise de 2008 a 2012.

Em suma, os resultados das pesquisas de percepção demonstram que:

- . Ao longo dos 22 anos de pesquisa, uma clara maioria dos cidadãos dos países pesquisados, sempre deram suporte ao euro: *net support* de no mínimo 15%.
- . Desde a introdução do euro em 2002, uma ampla maioria dos cidadãos tem apoiado o euro: *net support* de mais de 30%.
- . Na primavera de 2012, quando se deu a última pesquisa incorporada na figura, ou seja, quatro anos após o início da crise, o *net support* é de 33%.
- . Mesmo durante a crise (2008-2012) o declínio do suporte ao euro, como se pode verificar, foi de cerca de -7% (pontos percentual de *net support*)

Podemos concluir que, apesar de ser possível identificar uma relativa queda de suporte ao euro na Itália ao longo do tempo e especialmente após a adoção do euro, considerando que dentre os três países a Itália foi o que sofreu mais profundamente as consequências da crise a partir de 2008, o apoio dos cidadãos italianos ainda é significativamente positivo (*net support* de 20%). O mesmo acontece com a Grécia, quando a média é comparada à média agregada do *net support* dos demais países pesquisados por Roth, Jonung, Nowak-Lehmann (2012). Seus resultados de pesquisa apresentam *net support* agregado de cidadãos da Áustria, Bélgica, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Espanha em comparação a Grécia. Apesar de ter

caído cerca de 15% (de 48% em 2008 para 33 % em 2012, considerando o *net support*), tal queda não revela um inversão da tendência ao apoio ao euro. No caso da Grécia, mais curioso ainda é perceber o crescente suporte ao euro no país que mais tem sofrido com a crise. Diferentemente do *conventional wisdom*, ou de conclusões precipitadas que se possa tirar das reações populares de revolta sobre as medidas econômicas ou mesmo o aumento da visibilidade do euroceticismo na Grécia, os números revelam que de 2008 para 2012, o *net support* ao euro subiu de 2% para 54%.

Observações finais

Há um longo debate sobre os aspectos de déficit democrático na UE (Hix, 2005; Follesdall & Hix, 2005; Majone, 1998; Moravcsik, 2002, por exemplo) e há um *gap* comprovado entre posições de elites políticas e governamentais e preferências do público europeu. Um importante diagnóstico sobre a distância entre o público europeu e as elites políticas europeias é avaliado na publicação do *Gallup Europe : The European Union: "A view from the top"* (1996), que revela o *gap* de preferências dos tomadores de decisão e do público europeu nos mais variados temas a respeito da integração e das decisões e rumos das instituições da UE. As diferenças aparecem quanto a preferências, prioridades e posições. No período desta pesquisa, em 1996, antes da adoção do euro, por exemplo, foi avaliada a decisão da entrada dos países na UE e na zona do euro e o *gap* entre os tomadores da decisão da adesão e o público foram reveladas as principais razões de rejeição ao euro: seria difícil às sociedades uma adaptação a uma nova moeda, que tem um significado de princípio soberano; os países são diversos demais quanto ao poder de suas moedas para o euro dar certo; a autodeterminação dos Estados deve prevalecer; orgulho nacional é importante e a moeda é uma de seus símbolos (*Gallup Europe : The European Union: "A view from the top"*, 1996, p. 47). A visão do cidadão europeu foi regularmente mais eurocética do que a dos tomadores de decisões, que representam as elites políticas na UE.

Interessante é que, naquilo que se refere à integração monetária e financeira parece ter sobrado autonomia nacional e faltado competência supranacional, em outras palavras, faltou centralização de poder nas instituições europeias e instrumentos de coercitividade supranacional no caso da zona do euro, pois a Comissão só possui instrumentos de recomendação sem caráter compulsório para implementar reformas necessárias. Ao mesmo tempo em que a UE foi criticada pela sua falta de competência

fiscal para garantir a estabilidade da moeda, o que significa que se esperava da União mais poder e mais instrumentos supranacionais de ação sobre as decisões de política monetária e financeira nacionais, opositores à supranacionalidade foram às urnas para defender uma ideologia de extrema direita que cresceu, especialmente, na Grécia (nesse caso cresceu também a extrema esquerda), Alemanha, França e Inglaterra em diferentes eleições.

No caso das eleições para o Parlamento Europeu em maio de 2014, especialmente a França e a Inglaterra apresentaram um aumento de representantes extremistas no Parlamento. Passado o espanto dos resultados, e comparando-se a representação extremista que o PE já teve no passado, o resultado não parece tão alarmante nem surpreendente. O Reino Unido, como outros países que não adotaram o euro, conforme dito acima, aumentaram sua rejeição à moeda da União e a Inglaterra historicamente eurocética. A França, por outro lado, foi o berço da Frente Nacional e de Le Pen e, após o susto de 2002 quando Le Pen concorreu ao segundo turno das eleições presidenciais houve uma queda de suporte à extrema direita que voltou a aparecer lentamente.

As eleições de 2014 trouxeram uma novidade, o aumento significativo da representação da extrema direita no PE, ideologia claramente contrária ao projeto da União. Muito se debate sobre as razões e consequências desse resultado – razoavelmente esperado para quem acompanha a relação de impacto entre insatisfações com o governo dos Estados membros e o comportamento do voto junto ao PE. Nesse contexto, o debate sobre a eventual existência de um “déficit democrático” (Hix, 2005; Follesdall & Hix, 2005) se refere ainda à centralização de poder e à carência de espaços de representação, bem como o insatisfatório conjunto de competências e poder do PE diante das demais instituições que atuam no processo decisório. O aumento da extrema direita não é necessariamente uma resposta ao déficit democrático, ao contrário, também pode ser visto como um aumento da representatividade das diversas minorias dentro do Parlamento. Este que nunca teve um grupo partidário de oposição, agora provavelmente vai enfrentar a demanda pelo reconhecimento da legítima escolha popular por representantes de uma ideologia que dá suporte aos avanços da centralização, da supranacionalidade e do euro.

De qualquer modo, diferentemente do que ocorre no âmbito das políticas de concorrência e do mercado comum(mais todas as que passam a ser consideradas prioritárias à estabilização do mercado comum),podemos dizer que, em matéria fiscal, a

UE claramente não avançou na direção da federalização. No caso da união monetária, ficaram resguardadas inteiramente a autonomia política e soberania dos Estados: os Estados membros mantem a autonomia para promover políticas econômicas para regulação de atividades essenciais, incentivo ou promoção de produção, serviços, emprego, estabelecimento de preços de taxas, impostos, medidas de controle inflacionário etc. Em outras palavras, o método para o alcance de estabilidade econômica nunca foi imposto pela UE, assim, os mecanismos de ajustes e/ou manutenção da estabilidade sempre foram avaliados e implementados segundo as características de cada *welfare state*. Curioso é que, após a crise parece começar a haver uma forte crítica sobre a falta dos tentáculos europeus onde particularidades nacionais eram plenamente respeitadas e a crise deflagrou o alto risco desta união monetária sem competência para implementar política fiscal.

Diante deste quadro, sinais incipientes apontam para a solução do problema da falta de governo europeu pela correção desta “falha de poder”. Isto porque, aos olhos dos cidadãos europeus, as instituições europeias são mais eficazes ou mais competentes para coordenar a situação do euro frente à crise internacional, além de confiarem mais UE do que em seus governos nacionais.

Considerando-se a região da UE como um todo, os últimos resultados do *Eurobarometro*, referentes a pesquisas encaminhadas ao longo do período de crise econômica internacional, sugerem que os cidadãos europeus preferem passar pela crise juntos a passar separados, preferem ter o euro a não ter (ainda que os eurocéticos tenham se tornado ainda mais eurocéticos). Assim como os americanos veem a crise econômica nos Estados Unidos como um terrível sinal de que são necessárias reformas e ajustes fundamentais nas políticas públicas e na economia, mas não enxergam nenhum abalo fundamental na arquitetura institucional do seu Estado, a maioria dos europeus também parece visualizar a necessidade de reformas institucionais em função da crise, mas não tem apontado o sistema político da UE, um modelo institucional de mais de 60 anos de existência, sob risco de destituição.

A avaliação da opinião pública europeia em função da crise do euro nos leva afinal à consideração do sentido simbólico da moeda:

“Money is not purely an ‘economic’ thing; it is – as the term ‘social construction’ implies – also ‘social.’ (...) Unlike material goods, money is meaningless if restricted to one individual.”(Moro, 2013, p. 60)

Assim, o sentido da crise de uma moeda estabelecida há mais de 10 anos, vista como um avanço de integração econômica, política e social, não parece estar sendo visto pelo público europeu como um problema econômico apenas – mas social. Provavelmente, é da mesma forma que se pode interpretar a atitude a respeito do suporte às instituições europeias e ao euro diante da crise, fazendo com que esperanças e posições sobre o futuro da UE estejam imbuídos do sentido simbólico e social que a moeda europeia já representa na região.

Referências Bibliográficas

BORÇA Jr., Gilberto. Os Desdobramentos da crise internacional na zona do euro. *Visão do desenvolvimento*, BNDES n. 82, 7 jun. 2010

BORÇA Jr., Gilberto. Crise financeira e as incertezas na zona do euro. *Visão do Desenvolvimento*, BNDES, n. 99, 7 nov. 2011

CARAVELIS, Georges. The EU Financial Supervision in the Aftermath of the 2008 Crisis: An Appraisal. *EUI Working Papers RSCAS 2010/11*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. 2010.

EICHENGREEN, B. European Monetary Integration with Benefits of Hindsight. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 50, n. S1, 2012, pp. 123-136.

_____. *European Monetary Unification: Theory, Practice and Analysis*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

FILHO, Emani Teixeira Torres. Entendendo a crise do subprime *Visão do Desenvolvimento*, BNDES, n. 44, 18 jun. 2008

FINKE, Daniel; PROKSCH, T. K. Sven-Oliver; TSEBELIS, George (2012) *Reforming the European Union. Realizing the Impossible*. Princeton University Press: Princeton/Oxford.

GABEL, Mathew. *Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five*

Theories. *The Journal of Politics*, Vol. 60, n. 2, 1998, pp. 333-354

_____. Public Support for the European Parliament *Journal of Common Market Studies* Vol. 41, n. 2, 2003, pp. 289-308.

GABEL, Mathew & WHITTEN, Guy D. Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Integration. *Political Behavior*. Vol 19, n. 1, 1997.

HODSON, D. The EU Economy: The Eurozone in 2010. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, Annual Review, 2011, pp. 231-249.

HODSON, D.; QUAGLIA, L. European Perspectives on the Global Financial Crisis: Introduction. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 47, N. 5, 2009, pp. 939-953.

HIX, S.. *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave, 2005.

_____. The EU as a new political system In: CARAMANI, D. (ed.), *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

HOBOLT, S. B. Citizens Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Vol 50 n. S1, 2012, pp. 88-105.

KALTENTHALER, K. & ANDERSON, C. Europeans and their money: Explaining public support for the common European currency. *European Journal of Political Research*. Vol. 40, 2001, pp. 139-170.

JONES, E. Output Legitimacy and the Global Financial Crisis: Perceptions Matter *Journal of Common Market Studies* Vol 47, n. 5, 2009, pp. 1085-1105.

MAJONE, G. Europe's democratic deficit': The question of standards. *European Law Journal* Vol. 4, n.1, 1998, pp. 5-28.

MATTLI, W. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MOGNI, Andrea. The EU Position in Taxation and Development. *EUI Working Papers RSCAS 2012/12*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme. 2012

MORAVCSIK, A. In defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies* Vol. 40 n. 4, 2002, pp. 603-34.

Rumo a verdadeira união financeira e monetária, Relatório Intercalar, Conselho Europeu. O Presidente. Bruxelas, 12 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings.aspx?lang=pt>>

ROTH, Felix; JONUNG, Lars; NOVAK-LEHMANN, Felicitas. Crisis and Public Support for the Euro. *Vox. Research-based Policy Analysis and Comentary from leading economics*. 2012a. Disponível em <<http://www.voxeu.org/article/crisis-and-public-support-euro>> Acessado em 21/05/2013.

_____. Public Support for the Single European Currency, the Euro, 1990 to 2011. Does the Financial Crisis Matter? *Working Paper 2012:20 Department of Economics*. School of Economics and Management. Lund, Lund University. Jun. 2012b.

The European Union: "A view from the Top". Top Decision Makers and the European Union (Report prepared by Jacqueline M. Spence). *EOS Gallup Europe*. "The European Omnibus Survey"s.c.r.l. 1996.

Outras fontes:

Public Opinion Analsys – Standard Eurobarometer 77. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_en.htm> 3/05/2013

Public Opinion Analsys – Standard Eurobarometer. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_en.htm> 3/05/2013

Public Opinion Analsys – Standard Eurobarometer Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm> 3/05/2013