

---

**Aspectos da conjuntura  
internacional**

# Indicadores da economia mundial

Segundo os dados recentemente divulgados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>1</sup> a economia mundial registou em 2009 o pior desempenho em matéria de crescimento

do Produto Interno Bruto (PIB). Estamos mesmo em crer que, a confirmarem-se os -1,1% de queda estimada para o PIB para o ano de 2009 pelo FMI, este será provavelmente o ritmo de crescimento económico global mais deprimido desde o final da 2.ª Guerra Mundial.

Todavia, no mesmo documento, o FMI não só se mostra mais optimista face à evolução da economia mundial em relação às suas anteriores previsões (ver quadro), como ainda perspectiva a retoma do crescimento a ritmos acelerados já em 2010.

Nas próximas linhas tentaremos traçar o cenário da recessão actual, analisando ainda os obstáculos que se poderão colocar a esta visão mais “cor-de-rosa” da evolução económica mundial para os próximos anos.

Esta retoma do crescimento não estará seguramente isenta de dificuldades, devendo os desequilíbrios externos e orçamentais continuar a ser consideráveis nas principais economias avançadas, pelo que se justifica um olhar atento também sobre estes fenómenos.

## De como a crise se abateu sobre as economias mundiais...

No início ainda subsistiram dúvidas quanto ao impacte económico da crise financeira que abalou o mundo a partir do Verão de 2007. Embora se suspeitasse que os seus reflexos nas economias mais avançadas seriam inevitáveis e muito rápidos a fazer-se sentir, a menor exposição ao risco dos mercados emergentes face às “habilidades” dos *hedge funds* e dos créditos hipotecários de alto risco deixava latente a (justa) expectativa de que poderiam estas economias revelar-se relativamente mais imunes aos choques.

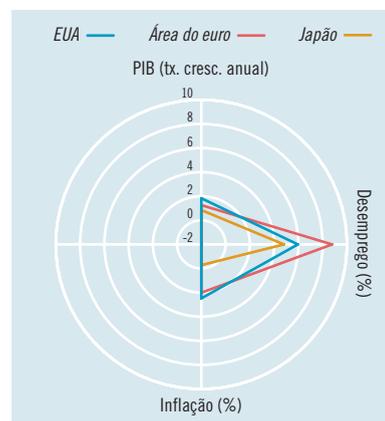
E, em rigor, o ano de 2008 pareceu dar razão a esta perspectiva: forte desaceleração do crescimento nas economias avançadas, que viram o crescimento global do PIB passar de 2,7%, em 2007, para 0,6%, enquanto as economias emergentes mantinham uns admiráveis 6% de crescimento médio anual do PIB.

O ano seguinte, em que aliás ainda nos encontramos no momento em que se escrevem estas linhas<sup>2</sup>, viria a provar quão optimista se revelava aquela previsão.

Penalizada por uma recessão profunda das principais economias avançadas (o FMI prevê -3,4% de crescimento do PIB em 2009) e não tendo já o conforto de um crescimento robusto nos mercados emergentes (1,7%, idem), a economia mundial está a beira de evidenciar o pior registo económico desde a 2.ª Guerra Mundial, devendo o PIB global recuar cerca de 1,1%.

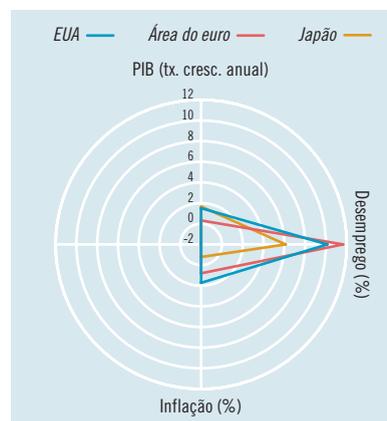
O processo de transmissão da vertente financeira para a economia real foi devastadoramente simples. As empresas, que

## MÉDIA 2000-2010



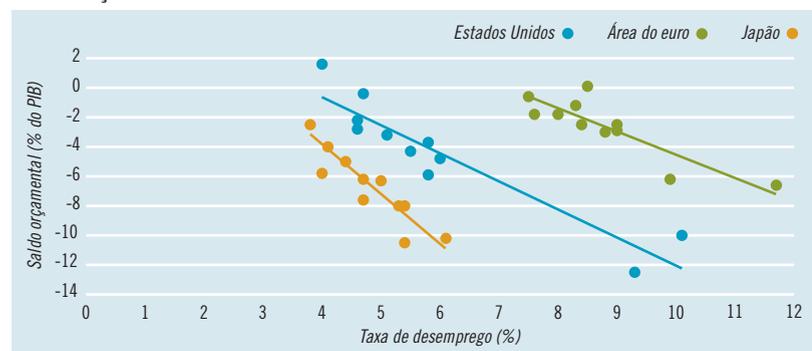
Fonte: Henrique Morais; World Economic Outlook do FMI.

## PREVISÕES PARA O ANO 2010



Fonte: Henrique Morais; World Economic Outlook do FMI.

## SALDO ORÇAMENTAL E TAXA DE DESEMPREGO



Fonte: Fundo Monetário Internacional, Outubro de 2009.

## INDICADORES ECONÓMICOS E FINANCEIROS

	Média 10 anos		2000	2007	2008	2009 <sup>p</sup>	2010 <sup>p</sup>	2014 <sup>p</sup>
	1990-1999	2000-2010						
<b>Produto Interno Bruto (taxa de crescimento anual)</b>								
<b>Mundo</b>	2,9	3,5	4,8	5,2	3,0	-1,1	3,1	4,5
<b>Economias avançadas</b>	2,7	1,7	4,1	2,7	0,6	-3,4	1,3	2,4
Estados Unidos	3,2	1,8	4,1	2,1	0,4	-2,7	1,5	2,1
Área do euro	1,9	1,3	3,9	2,7	0,7	-4,2	0,3	2,1
Portugal	3,4	0,8	3,9	1,9	0,0	-3,0	0,4	1,3
Japão	1,5	0,9	2,9	2,3	-0,7	-5,4	1,7	1,8
<b>Economias emergentes</b>	3,3	5,9	6,0	8,3	6,0	1,7	5,1	6,6
<b>Desemprego (%)</b>								
<b>Economias avançadas</b>	7,0	6,6	5,9	5,4	5,8	8,2	9,3	-
Estados Unidos	5,8	6,0	4,0	4,6	5,8	9,3	10,1	-
Área do euro	9,5	8,8	8,5	7,5	7,6	9,9	11,7	-
Portugal	5,4	7,0	3,9	8,0	7,6	9,5	11,0	-
Japão	3,0	4,8	4,7	3,8	4,0	5,4	6,1	-
<b>Inflação (%)</b>								
<b>Mundo</b>	18,1	3,9	4,6	4,0	6,0	2,5	2,9	2,9
<b>Economias avançadas</b>	5,1	1,9	2,2	2,2	3,4	0,1	1,1	1,9
Estados Unidos	3,0	2,5	3,4	2,9	3,8	-0,4	1,7	2,2
Área do euro	2,6	2,0	2,2	2,1	3,3	0,3	0,8	1,5
Portugal	5,8	2,5	2,8	2,4	2,7	-0,6	1,0	1,8
Japão	1,2	-0,3	-0,8	0,0	1,4	-1,1	-0,8	0,8
<b>Economias emergentes</b>	55,0	6,7	8,6	6,4	9,3	5,5	4,9	4,0
<b>Saldo orçamental (% do PIB)</b>								
<b>Economias avançadas</b>	-3,2	-3,4	0,0	-1,2	-3,5	-8,9	-8,1	-
Estados Unidos	-2,8	-4,4	1,6	-2,8	-5,9	-12,5	-10,0	-6,7
Área do euro	-3,7	-2,6	0,1	-0,6	-1,8	-6,2	-6,6	-3,5
Portugal	-5,5	-4,2	-2,9	-2,6	-2,6	-6,9	-7,3	-
Japão	-2,8	-6,7	-7,6	-2,5	-5,8	-10,5	-10,2	-8,0
<b>Balança corrente (% PIB)</b>								
<b>Economias avançadas</b>	0,0	-0,9	-1,1	-0,9	-1,3	-0,7	-0,4	-0,3
Estados Unidos	-1,6	-4,5	-4,2	-5,2	-4,9	-2,6	-2,2	-2,7
Área do euro	0,5	0,1	-0,6	0,3	-0,7	-0,7	-0,3	0,5
Portugal	-2,8	-9,3	-10,2	-9,4	-12,1	-9,9	-9,7	-8,8
Japão	2,4	3,1	2,6	4,8	3,2	1,9	2,0	1,5
<b>Economias emergentes</b>	-1,6	2,8	1,4	4,3	3,9	2,0	2,8	3,6
<b>Taxas de juro de curto prazo (3 meses)<sup>1</sup></b>								
Estados Unidos	4,8	2,6	5,9	3,2	1,4	0,3	-	-
Área do euro	-	2,9	5,2	3,8	2,9	0,8	-	-
Japão	-	0,3	0,4	0,6	0,7	0,5	-	-
<b>Taxas de juro de longo prazo (10 anos)<sup>1</sup></b>								
Estados Unidos	6,4	4,1	5,1	4,0	2,1	3,3	-	-
Área do euro	-	4,0	4,9	4,3	2,9	3,2	-	-
Japão	3,6	1,4	1,6	1,5	1,2	1,3	-	-

<sup>p</sup> Previsão. Fonte: Fundo Monetário Internacional, Outubro de 2009.

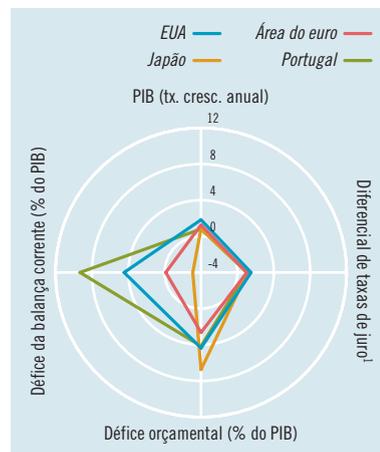
## Manuel Farto e Henrique Morais

ironicamente viviam um período áureo, em reflexo de ajustamentos que haviam sido efectuados nas suas estruturas de custos, foram de repente “apanhadas” num contexto de difícil acesso ao crédito e de encarecimento do seu custo, face aos reajustamentos a que as empresas financeiras se viram obrigadas a proceder. Por outro lado, à medida que a queda dos preços dos activos (tanto bolsistas, como da habitação) e a falência de instituições financeiras de algum peso se reflectia num clima de menor confiança dos consumidores, a procura começou a abrandar, o que viria a penalizar ainda mais as empresas e as forçaria a recorrer a despedimentos que, em determinados sectores e países, haveriam de tomar proporções consideráveis<sup>3</sup>. Não foi assim de admirar que o consumo das famílias e o investimento, as duas principais componentes do produto interno bruto na generalidade das economias, claudicassem: nos EUA, o consumo privado descesse 0,2%, em 2008, quando no ano anterior havia registado um acréscimo de 2,6%, enquanto o investimento tombou 5,1%, penalizado sobretudo pela componente residencial, que registou uma queda de 22,9%. A área do euro, menos reactiva, conseguiu ainda assim um acréscimo do consumo nesse ano de 0,3% (1,6%, em 2007) mas o investimento desceu 0,3%, quando no ano de 2007 havia registado um aumento de 4,7%.

### ... e de como as autoridades reagiram em força...

Pondo de lado a muito discutida questão da supervisão prudencial sobre o sistema financeiro, e as “responsabilidades” que possa ter tido sobre o comportamento bizarro

### CRESCIMENTO E POLÍTICA (média 2000-2010)

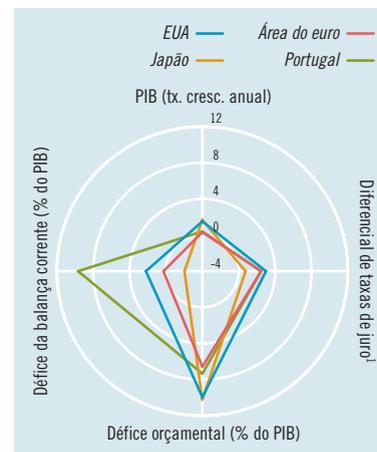


<sup>1</sup> Observado em 2007.  
Fonte: Henrique Morais; *World Economic Outlook* do FMI.

de algumas empresas financeiras que terá estado na origem da crise a que assistimos, no geral a reacção das autoridades a nível mundial foi muito incisiva e persistente. Começando pelos EUA, a nível da política monetária, as decisões foram praticamente imediatas e permanentes, o que é indiciado pela evolução da taxa de referência da reserva federal que passou de 5,25%, no Verão de 2007, para 0,25% actualmente. A intensidade da intervenção é ainda mais expressiva se tivermos em conta que se registaram vários cortes de 75 pontos base de uma só vez (em Janeiro<sup>4</sup>, Março e Dezembro de 2008), algo muito pouco usual nos EUA. Os norte-americanos aproximaram-se, deste modo, de uma zona perigosa para a política monetária (a taxa zero) e que havia sido palco de tanta controvérsia académica a partir do exemplo japonês.

A Europa do euro, mais hesitante, ainda assim não recuou perante a necessidade de intervenções monetárias massivas (sob a forma de disponibilidade de liquidez) para evitar o deflagrar do pânico no sistema financeiro. Do ponto de vista das taxas de

### CRESCIMENTO E POLÍTICA (previsão 2010)



<sup>1</sup> Observado em 2007.  
Fonte: Henrique Morais; *World Economic Outlook* do FMI.

juro oficiais os receios inflacionistas ainda motivaram uma subida de taxas em meados de 2008 (de 4% para 4,25%) mas a partir daí encetou-se um movimento muito intenso de descida até aos actuais 1%. Também do ponto de vista orçamental as intervenções foram bastante expressivas: nos EUA, o défice orçamental passou de 1,3% do PIB, em 2007, para 4,7% em 2008 e, na área do euro, não obstante os compromissos de estabilidade orçamental, Bruxelas anunciou em Outubro de 2009 a abertura de procedimentos por défice excessivo em nove países (entre os quais Portugal), pelo que, se incluirmos os países que já haviam sido objecto de procedimento idêntico no início do ano, neste momento metade dos 27 Estados membros da União Europeia está em zona proibitiva. Aliás, a esse respeito, as palavras recentes de J. Almunia são bem esclarecedoras: “O Pacto de Estabilidade e Crescimento é suficientemente flexível para combinar o estímulo fiscal a curto prazo com uma consolidação das finanças públicas a médio prazo e a sustentabilidade a longo prazo... é essencial continuar a aplicá-lo de forma rigorosa, a fim de demonstrar de forma inequívoca que os défices excessivos serão corrigidos a tempo e horas”.

### E Portugal?

Por terras lusas as nuvens continuam a adensar-se: a sete anos de divergência face ao crescimento económico dos nossos parceiros da área do euro (de 2002 a 2008)

sucedem um 2009 de recessão<sup>5</sup>, em linha com os parceiros, e uma previsível retoma muito lenta a partir de 2010, que previsivelmente nos afastará ainda mais da desejável convergência com a Europa em matéria de crescimento económico.

A procura interna continua deprimida, o desemprego aumenta, a dinâmica do investimento está agora mais condicionada do que nunca pelas dificuldades que os nossos principais investidores enfrentam, os problemas estruturais conhecidos estão longe de estar resolvidos.

### Perspectivas

A acreditar no normalmente cauteloso Fundo Monetário Internacional, o mundo afastará o espectro da recessão já em 2010. Primeiro os mercados emergentes, para os quais o FMI antecipa um crescimento do PIB nesse ano de 5,1%, muito acima do projectado para 2009 (1,7%) e em linha com o observado nos gloriosos anos de 2003-08. Nas economias avançadas o processo será mais lento e menos expressivo, prevendo-se que em 2010 o crescimento se quede por 1,3% e que acelere posteriormente, mas fique sempre em torno de 2,5% até 2014. O desemprego ainda aumentará em 2010, tanto nas economias avançadas como nos mercados emergentes, sendo previsível que se assista a um forte crescimento do peso do défice orçamental face ao PIB nas principais economias mundiais. A inflação continuará contida, próxima de 3% nas economias avançadas e entre 4% e 5% nos emergentes.

Em conclusão, é de esperar a partir de 2010 um gradual retorno à normalidade económica no mundo. ■

### EVOLUÇÃO DAS PREVISÕES DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

	2009			2010			2014		
	Abril	Julho	Outubro	Abril	Julho	Outubro	Abril	Julho	Outubro
<b>Produto Interno Bruto (taxa de crescimento anual)</b>									
<b>Mundo</b>	-1,3	-1,4	-1,1	1,9	2,5	3,1	4,8	-	4,5
<b>Economias avançadas</b>	-3,8	-3,8	-3,4	0,0	0,6	1,3	2,6	-	2,4
Estados Unidos	-2,8	-2,6	-2,7	0,0	0,8	1,5	2,4	-	2,1
Área do euro	-4,2	-4,8	-4,2	-0,4	-0,3	0,3	2,3	-	2,1
Japão	-6,2	-6,0	-5,4	0,5	1,7	1,7	2,5	-	1,8

Fonte: Fundo Monetário Internacional, Outubro de 2009.

<sup>1</sup> No *World Economic Outlook* divulgado em Outubro de 2009. As séries do FMI reportam-se ao período desde 1980.

<sup>2</sup> O presente texto foi objecto de revisão final em meados de Outubro de 2009.

<sup>3</sup> Nos EUA, entre Julho de 2007 e Julho de 2009 a taxa de desemprego duplicou, passando de 4,7% para 9,4%.

<sup>4</sup> Refira-se, aliás, que em Janeiro de 2008 se registaram dois cortes de taxas de juro, o primeiro, de 75 p.b., em 22 de Janeiro e, o segundo, de 50 p.b. oito dias depois. Isto é, em oito dias, a taxa dos *Fed funds* passou de 4,25% para 3%!

<sup>5</sup> O FMI estima que o produto interno bruto em Portugal caia 3%, em 2009.

# Une seconde vague d'émancipation des peuples?

**L**e monde contemporain est gouverné par des oligarchies. Oligarchies financières aux Etats-Unis, en Europe et au Japon, qui dominent non seulement la vie économique, mais tout autant la politique et la vie quotidienne. Oligarchies russes à leur image que l'Etat russe tente de contrôler. Statocratie en Chine. Autocraties (parfois cachées derrière quelques apparences d'une démocratie électorale «de basse intensité») inscrites dans ce système mondial ailleurs dans le reste de la planète.

## **La gestion de la mondialisation contemporaine par ces oligarchies est en crise**

Les oligarchies du Nord comptent bien rester au pouvoir, le temps de la crise passé. Elles ne se sentent pas menacées. Par contre la fragilité des pouvoirs des autocraties du Sud est, elle, bien visible. La mondialisation en place est, de ce fait, fragile. Sera-t-elle remise en question par la révolte du Sud, comme ce fut le cas au siècle passé? Probable. Mais triste. Car l'humanité ne s'engagera sur la voie du socialisme, seule alternative humaine au chaos, que lorsque les pouvoirs des oligarchies, de leurs alliés et de leurs serviteurs seront mis en déroute à la fois dans les pays du Nord et dans ceux du Sud. Le capitalisme est «libéral» par nature, si l'on entend par «libéralisme» non pas ce joli qualificatif que le terme inspire, mais l'exercice plein et entier de la domination du capital non pas seulement sur le travail et l'économie, mais sur tous les aspects de la vie sociale. Il n'y a pas «d'économie de marché» (expression vulgaire pour dire capitalisme) sans «société de marché». Le capital poursuit obstinément cet objectif unique. L'Argent. L'accumulation pour elle-même. Marx, mais après lui d'autres penseurs critiques comme Keynes, l'ont parfaitement compris. Pas nos économistes conventionnels, ceux de gauche inclus. Ce modèle de domination exclusive et totale du capital avait été imposé avec obstination par les classes dirigeantes tout au long de la longue crise précédente

jusqu'en 1945. Seule la triple victoire de la démocratie, du socialisme et de la libération nationale des peuples avait permis, de 1945 à 1980, la substitution à ce modèle permanent de l'idéal capitaliste, de la coexistence conflictuelle des trois modèles sociaux régulés qu'ont été le Welfare State de la social démocratie à l'Ouest, les socialismes réellement existants à l'Est et les nationalismes populaires au Sud. L'essoufflement puis l'effondrement de ces trois modèles a par la suite rendu possible un retour à la domination exclusive du capital, qualifiée de néo-libérale.

Les désastres sociaux que le déploiement du libéralisme – «l'utopie permanente du capital», ai-je écrit – n'allait pas manquer de provoquer ont inspiré bien des nostalgies du passé récent ou lointain. Mais ces nostalgies ne permettent pas de répondre au défi. Car elles sont le produit d'un appauvrissement de la pensée critique théorique qui s'était progressivement interdit de comprendre les contradictions internes et les limites des systèmes de l'après seconde guerre mondiale, dont les érosions, les dérives et les effondrements sont apparus comme des cataclysmes imprévus.

Néanmoins, dans le vide créé par ces reculs de la pensée théorique critique, une prise de conscience de dimensions nouvelles de la crise systémique de civilisation a trouvé le moyen de se frayer la voie. Je fais référence ici aux écologistes. Mais les Verts, qui ont prétendu se distinguer radicalement et tout également des Bleus (les conservateurs et les libéraux) et des Rouges (les socialistes) se sont enfermés dans l'impasse, faute d'intégrer la dimension écologique du défi dans une critique radicale du capitalisme. Tout était en place donc pour assurer le triomphe – passager en fait, mais qui s'est vécu comme «définitif» – de l'alternative dite de la «démocratie libérale». Une pensée misérable – une véritable non-pensée – qui ignore ce que pourtant Marx avait dit de décisif concernant cette démocratie bourgeoise qui ignore que ceux qui décident ne sont pas ceux qui sont concernés par ces décisions. Ceux qui décident, jouissent de la liberté renforcée par le contrôle de la propriété, sont aujourd'hui les plouto-

crates du capitalisme des oligopoles et les Etats qui sont leurs débiteurs. Par la force des choses les travailleurs et les peuples concernés ne sont guère que leurs victimes. Mais de telles billevesées pouvaient paraître crédibles, un court moment, du fait des dérives des systèmes de l'après-guerre, dont la misère des dogmatiques ne parvenait plus à comprendre les origines. La démocratie libérale pouvait alors paraître le «meilleur des systèmes possibles».

Aujourd'hui les pouvoirs en place, qui eux n'avaient rien prévu, s'emploient à restaurer ce même système. Leur succès éventuel, comme celui des conservateurs des années 1920 – que Keynes dénonçait sans trouver d'écho à l'époque – ne pourra qu'aggraver l'ampleur des contradictions qui sont à l'origine de l'effondrement financier de 2008.

La récente réunion du G20 (Londres, avril 2009) n'amorce en rien une «reconstruction du monde». Et ce n'est peut être pas un hasard si elle a été suivie dans la foulée par celle de l'Otan, le bras armé de l'impérialisme contemporain, et par le renforcement de son engagement militaire en Afghanistan. La guerre permanente du «Nord» contre le «Sud» doit continuer. On savait déjà que les gouvernements de la triade – Etats Unis, Europe et Japon – poursuivent l'objectif exclusif d'une restauration du système tel qu'il était avant septembre 2008. Plus intéressant est le fait que les leaders des «pays émergents» invités ont gardé le silence. Une seule phrase intelligente a été prononcée au cours de cette journée de grand cirque, par le Président chinois Hu Jintao, qui a fait observer «en passant», sans insister et avec le sourire (narquois?), qu'il faudra bien finir par envisager la mise en place d'un système financier mondial qui ne soit pas fondé sur le dollar. Quelques rares commentateurs ont immédiatement fait le rapprochement – correct – avec les propositions de Keynes en 1945.

Cette «remarque» nous rappelle à la réalité: que la crise du système du capitalisme des oligopoles est indissociable de celle de l'hégémonie des Etats Unis, à bout de souffle. Mais qui prendra la relève? Certainement pas «l'Europe» qui n'existe

pas en dehors de l'atlantisme et ne nourrit aucune ambition d'indépendance, comme l'assemblée de l'Otan l'a démontré une fois de plus. La Chine? Cette «menace», que les médias invoquent à satiété (un nouveau «péril jaune») sans doute pour légitimer l'alignement atlantiste, est sans fondement. Les dirigeants chinois savent que leur pays n'en a pas les moyens, et ils n'en ont pas la volonté. La stratégie de la Chine se contente d'oeuvrer pour la promotion d'une nouvelle mondialisation, sans hégémonie. Ce que ni les Etats Unis, ni l'Europe ne pensent acceptable.

Les chances donc d'un développement possible allant dans ce sens reposent encore intégralement sur les pays du Sud. Et ce n'est pas un hasard si la Cnuced est la seule institution de la famille des Nations Unies qui ait pris des initiatives fort différentes de celles de la commission Stiglitz. Ce n'est pas un hasard si son directeur, le thaïlandais Supachai Panitchpakdi, considéré jusqu'à ce jour comme un parfait libéral, ose proposer dans le rapport de l'organisation intitulé «*The Global Economic Crisis*», daté de mars 2009, des avancées réalistes s'inscrivant dans la perspective d'un second moment de «l'éveil du Sud».

La Chine de son côté a amorcé la construction – progressive et maîtrisée – de systèmes financiers régionaux alternatifs débarrassés du dollar. Des initiatives qui complètent, au plan économique, la promotion des alliances politiques du «groupe de Shanghai», l'obstacle majeur au bellicisme de l'Otan.

## **Un nouvel internationalisme des travailleurs et des peuples est nécessaire et possible**

Le capitalisme historique est tout ce qu'on veut sauf durable. Il n'est qu'une parenthèse brève dans l'histoire. Sa remise en cause fondamentale – que nos penseurs contemporains, dans leur grande majorité, n'imaginent ni «possible» ni même «souhaitable» – est pourtant la condition incontournable de l'émancipation des travailleurs et des peuples dominés (ceux des périphéries, 80 % de l'humanité). Et les deux dimensions

CIMEIRA DE LONDRES, 2009

Foto: Richard Lewis/Newsteam.co.uk. Disponível em: <http://www.flickr.com/photos/londonsummit/3406020437/in/set-72157616168430873>

du défi sont indissociables. Il n'y aura pas de sortie du capitalisme par le moyen de la seule lutte des peuples du Nord, ou par la seule lutte des peuples dominés du Sud. Il n'y aura de sortie du capitalisme que lorsque, et dans la mesure où, ces deux dimensions du même défi s'articuleront l'une avec l'autre. Il n'est pas «certain» que cela arrive, auquel cas le capitalisme sera «dépassé» par la destruction de la civilisation (au-delà du malaise dans la civilisation, pour employer les termes de Freud), et peut être de la vie sur la Planète. Le scénario d'un «remake» possible du XX<sup>ième</sup> siècle restera donc en deçà des exigences d'un engagement de l'humanité sur la longue route de la transition au socialisme mondial. Le désastre libéral impose un renouveau de la critique radicale du capitalisme. Le défi est celui auquel est confrontée la construction/reconstruction permanente de l'internationalisme des travailleurs et des peuples, face au cosmopolitisme du capital oligarchique.

La construction de cet internationalisme ne peut être envisagée que par le succès d'avancées révolutionnaires nouvelles (comme celles amorcées en Amérique latine et au Népal) ouvrant la perspective d'un dépassement du capitalisme.

Dans les pays du Sud le combat des Etats et des nations pour une mondialisation

négociée sans hégémonies – forme contemporaine de la déconnexion – soutenu par l'organisation des revendications des classes populaires peut circonscrire et limiter les pouvoirs des oligopoles de la triade impérialiste. Les forces démocratiques dans les pays du Nord doivent soutenir ce combat. Le discours «démocratique» proposé, et accepté par la majorité des gauches telles qu'elles sont, les interventions «humanitaires» conduites en son nom comme les pratiques misérables de «l'aide» écartent de leurs considérations la confrontation réelle avec ce défi.

Dans les pays du Nord les oligopoles sont déjà visiblement des «biens communs» dont la gestion ne peut être confiée aux seuls intérêts particuliers (dont la crise a démontré les résultats catastrophiques). Une gauche authentique doit avoir l'audace d'en envisager la nationalisation, étape première incontournable dans la perspective de leur socialisation par l'approfondissement de la pratique démocratique. La crise en cours permet de concevoir la cristallisation possible d'un front des forces sociales et politiques rassemblant toutes les victimes du pouvoir exclusif des oligarchies en place. La première vague de luttes pour le socialisme, celle du XX<sup>ième</sup> siècle, a démontré les limites des social-démocraties européennes,

des communismes de la troisième internationale et des nationalismes populaires de l'ère de Bandung, l'essoufflement puis l'effondrement de leurs ambitions socialistes. La seconde vague, celle du XXI<sup>ième</sup> siècle, doit en tirer les leçons. En particulier associer la socialisation de la gestion économique et l'approfondissement de la démocratisation de la société. Il n'y aura pas de socialisme sans démocratie, mais également aucune avancée démocratique hors de la perspective socialiste.

Ces objectifs stratégiques invitent à penser la construction de «convergences dans la diversité» (pour reprendre l'expression retenue par le Forum Mondial des Alternatives) des formes d'organisation et de luttes des classes dominées et exploitées. Et il n'est pas dans mon intention de condamner par avance celles de ces formes qui, à leur manière, renoueraient avec les traditions des social-démocraties, des communismes et des nationalismes populaires, ou s'en écarteraient.

Dans cette perspective il me paraît nécessaire de penser le renouveau d'un marxisme créateur. Marx n'a jamais été aussi utile, nécessaire, pour comprendre et transformer le monde, aujourd'hui autant et même plus encore qu'hier. Etre marxiste dans cet esprit c'est partir de Marx et non s'arrêter à lui, ou

à Lénine, ou à Mao, comme l'ont conçu et pratiqué les marxismes historiques du siècle dernier. C'est rendre à Marx ce qui lui revient: l'intelligence d'avoir amorcé une pensée critique moderne, critique de la réalité capitaliste et critique de ses représentations politiques, idéologiques et culturelles. Le marxisme créateur doit poursuivre l'objectif d'enrichir sans hésitation cette pensée critique par excellence. Il ne doit pas craindre d'y intégrer tous les apports de la réflexion, dans tous les domaines, y compris ceux de ces apports qui ont été considérés, à tort, comme «étrangers» par les dogmatiques des marxismes historiques du passé. ■

## Lectures complémentaires

- AMIN, Samir — *L'Afrique de l'Ouest bloquée*, Minuit 1971 ; Le Niger pp 161-167.  
 TANDON, Yash — *Ending Aid Dependence*, South Centre, Genève 2008.  
 AMIN, Samir — *The Millennium Development Goals*, Monthly Review, March 2006.  
 ORWELL, Georges — 1984.  
 AMIN, Samir — *L'Afrique dans le système mondial*, Site Web FTM; publié en Anglais, Helen Lauer (ed), History and Philosophy of Science, Hope Public, Ibadan 2003.  
 BEDNIK, Anna — *Bataille pour l'Uranium au Niger*, Le Monde diplomatique, Juin 2008.  
 AMIN, Samir et FOUNOU-TCHUIGOUA, Bernard — *Les régionalisations, quelles régionalisations?* Site Web FTM; partiellement in S. Amin et alii, Afrique, exclusion programmée ou Renaissance, Maisonneuve et Larose, 2005, pp. 129 et suiv.  
 NDIAYE, Abdourahmane — *L'avenir des sociétés paysannes en Afrique de l'Ouest, critique des travaux du Club du Sabel*, Site Web FTM.  
 BERTHELOT, Jacques — Site Web.  
 (i) OMC et Sud.  
 (ii) La question agricole.  
 (iii) Démêler le vrai et le faux dans la flambée des prix agricoles.  
 (iv) Cinq bonnes raisons pour ne pas signer l'APE-AO.  
 BORIS, Jean Pierre — *Le roman noir des matières premières*, Pluriel, 2005.  
 AMIN, Samir — *L'Éveil du Sud*; Le Temps des Cerises, Paris 2008.  
 AMIN, Samir — *La crise, sortir de la crise du capitalisme ou sortir du capitalisme en crise* (ed Le Temps des Cerises, Paris 2009).  
 AMIN, Samir — *Esclavage, marché, capitalisme, le lien oublié*.  
 ZITA, Langa — *Is South Africa the weakest link in the imperialist chain?*  
 FOUNOU, Bernard — *Nepad, nouveau partenariat ou nouvelle phase de l'ajustement structurel?*  
 SHIVJI, Issa — *Pan africanism or Imperialism?*  
 MARAIS, Hein — *Reinforcing the Mould*.  
 NDIAYE, Abdourahmane — *Les avènements des sociétés paysannes en Afrique de l'Ouest*.  
 MAFEJE, Archie — *The Agrarian Question, Access to Land and Peasant Responses in Sub Saharan Africa*.  
 MOYO, Sam — *Land in the Political Economy of African Development: Alternative strategies*.  
 AMIN, Samir — *Desirable land tenure reforms in Africa and Asia*.  
 AMIN, Samir — *Aid for Development*; Fahamu Books.  
 FOUBOU, Bernard — *Afrique de l'ouest : l'illusion de la sécurité humaine par l'émigration*.

# Geoeconomia dos emergentes

**M**ercados decisivos para a recuperação da economia global, até porque muito mais imunes às consequências da crise financeira, os países emergentes apresentam taxas de crescimento mais altas face aos principais países desenvolvidos e têm desempenhado um papel fundamental na consolidação dos volumes de comércio internacional e de crescimento da economia mundial ao longo desta última década. Por definição, estes países emergentes encontram-se a meio caminho entre o estado de desenvolvimento e a obtenção de um estatuto de país desenvolvido, numa postura agressiva, com indicadores elevados quanto à inserção na corrente do comércio global e, inevitavelmente, valores de crescimento susceptíveis de impressionar, largamente superiores aos da média da economia mundial. Longe de corresponderem a uma periferia ou a uma estrutura geográfica específica,

os países emergentes apresentam, ao invés, uma dinâmica geoeconómica extensível a praticamente todos os continentes, a todas as realidades políticas, numa mancha que se estende da América do Norte à América do Sul, que passa por África, quer a norte, quer a sul, avança para o Leste da Europa e para a Ásia Central, descendo depois até a alguns países do Médio Oriente e, por fim, até ao Sueste asiático.

Uma diversificada e heterogénea geoeconomia em que os emergentes apresentam como maior cartão de visita quatro colossos económicos conhecidos pela sigla BRIC – Brasil, China, Índia e Rússia – com toda a responsabilidade e dimensão que estes países têm assumido na ancoragem do crescimento do consumo e na chegada de novas dezenas de milhões de consumidores ao mercado mundial, todos os anos.

Uma realidade pujante, a cuja capacidade emergente se juntam outros pesos-pesados como México, Indonésia, Turquia, África do Sul ou, numa lógica mais comedida,

economias como as da Coreia do Sul, Argentina ou Chile.

## Risco elevado, maior rentabilidade

Em matéria de investimento, os mercados emergentes são encarados como economias em que a dose de risco é maior e, por isso, igualmente menor a segurança para o capital transferido, embora os níveis de rentabilidade e crescimento ofereçam, inevitavelmente, valores superiores aos rácios mais comuns.

A enorme força de um consumo interno, assente em milhões de consumidores que, fruto do desenvolvimento destes países, passaram a dispor pela primeira vez de uma capacidade financeira para adquirir bens e serviços que anteriormente não conseguiam, é uma das características fundamentais e mais apetecível destes mercados. Por isso mesmo, não espanta que sejam olhados como um destino predilecto na afirmação e consolidação das apostas por

parte das grandes multinacionais, sobretudo na área das telecomunicações, nos serviços financeiros, nas cadeias alimentares ou na área do vestuário de marca.

A tendência dos últimos anos prova que as economias emergentes são directamente responsáveis pela dinâmica dos seus vizinhos, dada a sua preponderância regional, o seu elevado índice populacional, a dimensão dos seus mercados, bem como a sua força ao nível dos recursos e matérias-primas. Uma influência que se agrava nas consequências, assim que estes próprios mercados emergentes enfrentam períodos de crise.

Do ponto vista político, os mercados emergentes apresentam-se num patamar de transição entre as políticas proteccionistas que se mostraram insuficientes para garantir um crescimento sustentado das suas economias e a abertura ao mercado internacional. Por isso mesmo, contribuem de forma crescente para o comércio mundial, com crescimento explosivo, o que lhes permite reivindicar uma maior preponderância negocial nos grandes fóruns internacionais.

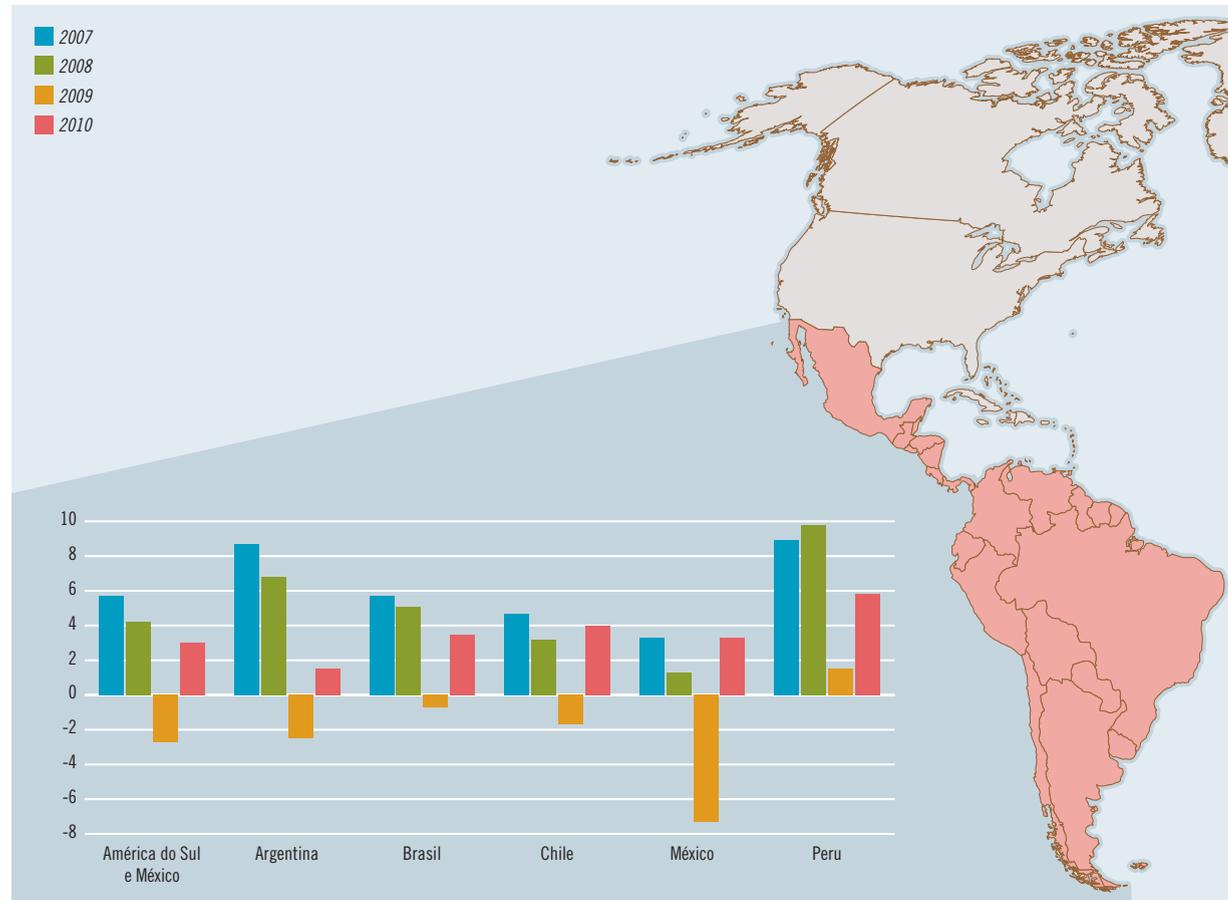
Os enormes fluxos de investimento que recebem, orientados para deslocalização internacional da produção em função dos custos, a par de uma exploração do próprio mercado interno em crescimento, divergem claramente da linha clássica de ajuda aos países em desenvolvimento. Nesse sentido, é cada vez maior a interdependência global entre países industrializados e os mercados emergentes.

## Retorno ao crescimento

As economias emergentes têm uma previsão de crescimento de quase 5% para 2010, lideradas pela China e pela Índia e arrastadas por outras dinâmicas regionais, mesmo se nalguns casos as recuperações vão sendo feitas por via de pacotes de estímulo introduzidos pelos Estados e uma melhoria das condições globais em termos de comércio e fluxos financeiros.

Embora afectadas com a redução das exportações, as economias emergentes da Ásia recuperaram na primeira metade de 2009 parte do fôlego perdido e apresentam sinais

CRESCIMENTO ECONÓMICO: AMÉRICA DO SUL E MÉXICO (em %)



Fonte: World Economic Outlook 2009, IMF.

## Pedro Pinto

francamente animadores para 2010. Depois de um crescimento a rondar dois dígitos em 2007, o ritmo caiu para metade durante este ano, mas deverá chegar quase aos 7% no próximo.

Também na América Latina os sinais de estabilização são nítidos, com uma forte probabilidade de recuperação completa ao longo dos próximos meses. Os dados apontam para que a retoma tenha começado durante o segundo quartel, uma dinâmica imposta pelo Brasil, não só favorecida pelo seu forte mercado interno e uma maior diversificação nas suas exportações, mas também, pelas crescentes ligações da sua economia ao mercado asiático. E com os fluxos de capital a retornarem à região, a par de uma melhoria

nos preços das matérias-primas, o quadro está claramente desanuviado.

Já o México, a economia mais penalizada no hemisfério ocidental pelas consequências da crise, vai recuperar mais lentamente, dada a sua maior interdependência com a economia norte-americana. Nos antípodas está o Peru, com um regresso a uma dinâmica forte que marcou os anos anteriores ao espriar da actual contracção económica, com taxas de crescimento a rondar os dois dígitos. Em todo o continente americano, é o país com maior impulso para 2010.

Em África, destaque para o crescimento previsto em Angola, a rondar os 10%, ainda assim menos de metade do que foi alcançado em 2007. Um registo, todavia, para lá

do dobro do que deverá ser alcançado por todo o continente, com particular aproveitamento para a região do Magrebe e países como Quênia, Tanzânia e Uganda.

Destaque ainda para os valores alcançados pela Rússia, o último dos BRICs: o regresso a um crescimento económico ainda tímido para 2010 contrasta com uma estagnação que, por ora, ainda se vai manter na região do Báltico, bem como em algumas das economias da Europa de Leste, casos da Bulgária, Roménia ou Croácia.

### Desafios futuros

Reduzir a influência que o Estado tradicionalmente desempenha nestas economias

é o grande desafio dos emergentes. Para além de um ataque esclarecido e eficaz à corrupção, que mina o ambiente comercial, distorce a concorrência e coloca entraves ao processo de desenvolvimento. Uma tarefa ainda mais importante para os países cujas reformas estruturais incluem o sistema financeiro e o próprio sistema político. Pelo seu potencial, os países emergentes vão desempenhar, com naturalidade, um papel-chave no futuro crescimento da economia mundial e tornar-se actores fundamentais naquilo que são as políticas globais. Se conseguirem manter a sua estabilidade política e ser bem sucedidos nas inevitáveis reformas estruturais que terão de empreender, o seu futuro é auspicioso. ■

### CRESCIMENTO ECONÓMICO: EUROPA, ÁFRICA E ÁSIA (em %)



Fonte: World Economic Outlook 2009, IMF.

# A natureza da actual recessão

**A** recessão que tem atingido a economia americana desde o final de 2007 tem sido frequentemente comparada à Grande Depressão dos anos 1930<sup>1</sup>.

Mas uma análise das principais estatísticas parece sugerir que se trata de uma comparação descabida. Na Grande Depressão de 1929-33, o PIB diminuiu quase 30% e o desemprego aumentou para 25% da população activa. Em contraste, desde o fim de 2007 o PIB caiu apenas 3,7% e prevê-se que a taxa de desemprego não venha a ultrapassar 11%. Assim sendo, por que não se compara antes a actual recessão com as recessões de escala mais semelhante do pós-guerra – por exemplo, com a recessão do início dos anos 1980, quando houve uma redução do PIB de 3% e a taxa de desemprego subiu até 10,2%?

A resposta é que os mecanismos *qualitativos* associados à actual recessão são semelhantes aos da Grande Depressão e distintos das recessões típicas do pós-guerra.

2. A recessão de 1981-2 foi, na realidade, uma criação deliberada do *Federal Reserve* (*Fed*), que aumentou a taxa de juro até 17% para contrair a despesa em consumo e investimento de forma a reduzir a taxa de inflação (que estava acima de 10%). Assim que a inflação desceu, o *Fed* reduziu a taxa de juro e a economia, que tinha capacidade produtiva disponível, retomou um crescimento rápido. As outras recessões do pós-guerra foram combatidas de forma semelhante: simplesmente através de descidas da taxa de juro. Mas na actual recessão (e à semelhança do que se passou na América nos anos 1930 e também no Japão nos anos 1990) o *Fed* desceu a taxa de juro até ao limite – 0% – e, apesar disso, foi incapaz de conter a queda da despesa em consumo e investimento privados.

3. A outra – e principal – razão por que se compara a actual recessão com a Grande Depressão é que ambas foram provocadas por crises financeiras. Na Grande Depressão, a queda do preço das acções e a falência de milhares de bancos conduziram ao bloqueamento do crédito e à quebra da confiança, que depois provocaram o colapso da actividade económica e do emprego. Na actual recessão, a queda do preço das casas e a falência de alguns bancos impor-

tantes ameaçaram desencadear um processo semelhante. O momento crucial ocorreu em Setembro de 2008, quando o governo americano deixou falir o banco Lehman Brothers, *sem que os respectivos credores tivessem sido protegidos*.

Este acontecimento criou subitamente o pânico entre os investidores financeiros de que o mesmo pudesse vir a acontecer a outros bancos. Como consequência, os bancos passaram de repente a ter enormes dificuldades *em manter o financiamento de que estavam dependentes* – e, por esse motivo, viram-se forçados a diminuir o crédito à economia.

Isto gerou o receio de um colapso do crédito e, por isso, conduziu a uma queda abrupta da confiança na evolução da economia – o que, agora por motivos de precaução, reforçou a contracção do crédito pelos bancos. Os dois factos precedentes – a diminuição do crédito à economia e a quebra dramática da confiança – provocaram uma redução acentuada da despesa privada. As famílias, restringidas no crédito e receando o desemprego, diminuíram o consumo – em especial de bens duradouros; e as empresas, também restringidas no crédito e prevendo uma diminuição das suas vendas, diminuíram as aquisições de bens de capital.

Como consequência, gerou-se um ciclo vicioso, tipicamente keynesiano e semelhante ao verificado nos anos 1930: A diminuição das despesas em consumo e em bens de investimento provocou uma diminuição das vendas e da produção das empresas, e um aumento do desemprego. Por sua vez, o aumento do desemprego contribuiu para a continuação da diminuição do consumo, enquanto a diminuição das vendas das empresas continuou a desencorajar o investimento. E assim sucessivamente.

No entanto, a dinâmica recessiva veio a revelar-se muito menos intensa, e prevê-se que venha a ser mais curta, do que nos anos 1930. Porque terá sido a evolução da economia agora mais suave?

## Porque não houve uma nova Grande Depressão?

Numa palavra, a resposta é: por causa da intervenção dos poderes públicos – isto é, do governo e do *Fed*. A intervenção dos

poderes públicos conteve a dinâmica recessiva da economia de três formas diferentes – através da estabilização do sistema financeiro; através do fornecimento à economia de um estímulo monetário sem precedentes; e através do comportamento anticíclico dos impostos e das despesas públicas.

1. Nos anos 1930, os poderes públicos assistiram passivamente à falência de milhares de bancos que conduziu ao colapso do crédito e da economia. Pelo contrário, na sequência do pânico provocado pela falência do Lehman Brothers em Setembro de 2008, o governo americano interveio para resolver os problemas de financiamento que estavam a forçar os bancos a reduzir o crédito à economia. Essa intervenção ocorreu a três níveis. Para resolver o problema de liquidez mais imediato, o *Fed* passou a disponibilizar de forma ilimitada empréstimos de curto prazo aos bancos. Para resolver o problema do financiamento a médio prazo, o governo decidiu *garantir* os empréstimos até três anos e meio concedidos pelos investidores financeiros aos bancos. Finalmente, para resolver o problema de financiamento mais estrutural de muitos bancos (provocado pela redução do seu capital na sequência de créditos que se revelaram incobráveis) o governo implementou um plano de injeção de \$700 mil milhões de dólares no sector financeiro, através de aumentos de capital e da compra de créditos de cobrança duvidosa.

2. Ao mesmo tempo que se continha o pânico financeiro, o *Fed* descia rapidamente a taxa de juro a que empresta dinheiro aos bancos no muito curto prazo. Em circunstâncias normais, esta actuação conduz a uma diminuição das taxas de juro do crédito às empresas e famílias, aumentando as despesas em bens de investimento e de consumo. Mas as circunstâncias não eram normais. Apesar de o *Fed* ter descido a sua taxa de juro até próximo do limite – 0% – as taxas de juro do crédito à economia não acompanharam essa descida. Mais: a falência de algumas instituições financeiras privadas e a redução da oferta de crédito por parte de muitas outras tiveram como consequência uma diminuição da *oferta* de crédito à economia e, assim, uma redução da despesa e do produto. Para contornar estes problemas, o *Fed* deci-

diu efectuar intervenções que nunca tinha experimentado até então: começou a substituir-se ao sistema financeiro, fornecendo ele próprio crédito *directamente* à economia – às empresas, às famílias e ao Estado. Estas intervenções têm tido uma dimensão muito significativa – totalizarão um valor igual a 15% do PIB até final de 2009 – e, portanto, têm contribuído muito para sustentar a contracção do crédito, da despesa e da actividade económica.

3. O governo tem tido ainda um papel-chave na contenção da queda da procura agregada através da sua política orçamental.

Neste domínio, o papel mais importante do governo tem sido deixar actuar os chamados estabilizadores automáticos. À medida que o desemprego tem crescido, os subsídios de desemprego e outras despesas de protecção social pagos pelo governo têm aumentado. Isso não só tem minorado o sofrimento das pessoas que têm ficado sem emprego, como também tem atenuado a redução da procura agregada e do produto.

Por outro lado, os impostos cobrados pelo governo têm diminuído de forma automática durante a recessão. Isso tem atenuado a redução do rendimento disponível das famílias e das empresas e, portanto, tem também ajudado a conter a redução da despesa e da actividade económica. Menos importante mas também significativos, foram as despesas públicas e os cortes de impostos decididos *a título extraordinário* pela Administração Obama para os anos de 2009 e 2010. Trata-se de um estímulo orçamental à procura agregada com um valor de quase 3% do PIB em média em cada um desses anos, muito superior aos estímulos congéneres que têm sido levados a cabo na Europa (geralmente inferiores a 1% do PIB em cada ano)<sup>2</sup>.

## Depois da recessão, seguir-se-á uma retoma sustentada ou um período de estagnação?

1. Há sinais de que, em resultado das intervenções do governo e do *Fed* acabadas de explicar, a recessão económica poderá estar a chegar ao fim. A grande dúvida agora é saber se se seguirá um período de estagnação ou se, pelo contrário, há condições para uma retoma rápida e sustentada da economia.

## Pedro Leão

Uma dúvida semelhante se colocou no fim da 2ª Guerra Mundial. Na altura havia o receio de que, à medida que as despesas com a guerra terminassem, a economia voltasse a cair na estagnação dos anos 1930. Porém, o colapso não veio a ocorrer: o consumo e o investimento privados substituíram as despesas com a guerra, e suportaram o período de crescimento rápido do pós-guerra.

2. Mas há várias diferenças entre hoje e esse período. As famílias chegaram ao fim da guerra com muitas poupanças acumuladas em títulos da dívida pública prontas a ser gastas em consumo. A situação das famílias é hoje a contrária. Por um lado, acabaram de ver quase 20% da sua riqueza destruída pela queda do preço das casas e dos activos financeiros. Por outro lado, o endividamento das famílias aumentou muito nos últimos anos, tendo atingido o máximo histórico de 133% do rendimento no final de 2007 (contra apenas 94% em 2000).

Neste quadro, é provável que muitas famílias passem os próximos anos a pagar as suas dívidas e a reconstituir a sua riqueza e, desse modo, venham a impedir uma retoma significativa do consumo. Uma lição da estagnação do Japão na década a seguir a 1992 foi precisamente que o rebentamento de uma bolha no preço dos activos apoiada no endividamento tende a deprimir a despesa privada durante muito tempo.

A retoma da despesa das famílias na América poderá ser ainda dificultada por outros dois aspectos. O primeiro tem a ver com o perigo de o previsível período prolongado de elevado desemprego acabar por conduzir a uma diminuição dos salários nominais. Isto agravará o problema do sobreendividamento: as prestações das dívidas das famílias são fixas e não acompanharão a descida dos salários; como resultado, haverá uma diminuição do rendimento disponível para consumo das famílias endividadas, facto que terá um efeito negativo sobre o consumo agregado. O Japão – onde os salários nominais do sector privado caíram mais de 1% ao ano entre 1997 e 2003 – mostrou como a deflação de salários pode contribuir para a estagnação de uma economia.

Em segundo lugar, a retoma da despesa das famílias na América será inibida no caso de

a obtenção de crédito nos próximos anos se tornar mais difícil do que no período anterior à crise. Trata-se de um cenário provável. Por um lado, o sector financeiro deixará de disponibilizar às famílias vários produtos de crédito que a crise veio a revelar imprudentes, como por exemplo o crédito *sub-prime* e o crédito ao consumo baseado no refinanciamento hipotecário.

Por outro lado, a capacidade das instituições financeiras para expandirem o crédito está diminuída: por causa da deterioração dos seus capitais próprios na sequência dos maus créditos acumulados ao longo da crise financeira e económica; e por causa dos requisitos mais apertados que doravante enfrentarão na obtenção de capitais alheios. Em suma: a destruição recente de boa parte da riqueza das famílias, o sobreendividamento de muitas delas (eventualmente agravado por descidas de salários) e um ritmo mais controlado da expansão do crédito pelo sector financeiro fazem prever um crescimento da despesa das famílias inferior ao crescimento do produto nos próximos anos.

Trata-se de uma situação oposta à que caracterizou a economia americana nas últimas décadas<sup>3</sup>. E significa que, que em vez de impulsionar o crescimento do produto, a despesa das famílias poderá vir a constituir nos próximos anos um obstáculo a uma retoma sustentada da actividade económica.

3. Uma via mais provável de sustentação de uma retoma do crescimento será um aumento da produção para exportação e um desvio de despesa de importações para bens produzidos na América – numa palavra, uma diminuição do défice externo.

Uma depreciação do dólar, ao tornar os bens produzidos na América mais baratos em relação aos bens produzidos no resto do mundo, poderá ajudar. Por exemplo, um défice corrente de 4% do PIB em 1986 foi eliminado em poucos anos graças à depreciação do dólar então verificada. E a depreciação do dólar entre 2002 e 2008 resultou num comportamento razoável das exportações da América nos últimos anos. A depreciação do dólar parou no último ano à medida que, por causa da incerteza, os investidores internacionais procuraram dólares para se refugiarem em títulos de dívida

pública americana. É verdade que, com a redução da incerteza, a depreciação do dólar poderá regressar. Mas há razões para duvidar que ela seja suficiente para garantir uma retoma rápida e sustentada da economia. Em primeiro lugar, um aumento das exportações e uma diminuição das importações dificilmente conseguirão compensar a anemia nos sectores do consumo e da habitação, uma vez que estes têm um peso na economia muito maior.

Por outro lado, não é claro quanto rapidamente a América será capaz de transferir factores produtivos para o sector exportador e para o sector concorrente com as importações. É verdade que a economia americana é conhecida pela sua capacidade de transferir capital e trabalho de sectores em declínio para sectores em crescimento. Mas a escala da transferência actualmente necessária é enorme: nos últimos anos, o investimento concentrou-se no sector financeiro e no sector imobiliário em detrimento do sector industrial.

Finalmente, o resto do mundo poderá não estar preparado para lidar com um menor défice externo americano. Em particular, boa parte da economia chinesa está virada para a exportação para a América e terá dificuldade em mudar-se para outros sectores. Assim, é provável que o governo chinês continue a impedir que o dólar se deprecie em relação à sua moeda e, desse modo, continue a dificultar o ajustamento da economia americana.

4. O que foi dito até aqui significa que ainda faltarão alguns anos antes de a economia americana poder crescer sem o apoio de um estímulo continuado do governo à procura agregada. Um cenário semelhante se verificou no Japão onde, a seguir ao rebentamento de uma bolha nos preços dos activos no início dos anos 1990, apenas se conseguiu manter a economia à superfície à custa de défices orçamentais em média superiores a 5% do PIB durante mais de uma década. Porém, o estímulo fiscal necessário na América nos próximos anos está longe de estar garantido. Com efeito, prevê-se que, mesmo que o actual estímulo fiscal termine no fim de 2010, a dívida pública venha a duplicar para 82% do PIB em 2019. Por esta razão, é possível que o governo em 2011

venha a sofrer uma enorme pressão política para não prosseguir com o estímulo fiscal – pressão apoiada na ideia de que níveis de endividamento público muito altos obrigam o governo a criar inflação de modo a reduzir o valor *real* da sua dívida.

Vários economistas (e.g. Paul Krugman) consideram que o governo cometerá um grande erro se ceder a pressões dessa natureza, por várias razões.

Em primeiro lugar, há o risco de haver uma recaída da economia se o estímulo fiscal for subitamente retirado. Depois de 3 anos de retoma, em 1937 Roosevelt procurou reequilibrar o orçamento, reduzindo para metade o programa de obras públicas e aumentando os impostos. A contracção económica voltou em plena força.

Por outro lado, não é verdade que níveis excessivos de endividamento público conduzam necessariamente a inflação. A América terminou a 2ª Guerra Mundial com uma dívida pública igual a 120% do PIB e, durante as duas últimas décadas, as dívidas públicas da Bélgica, do Canadá, da Irlanda e do Japão excederam 100% do PIB. Em nenhum dos casos, os governos recorreram a inflação para conseguir cumprir as suas dívidas. O governo americano beneficia actualmente de taxas de juro de longo prazo baixas e, por isso, poderá também ser capaz de suportar níveis de endividamento altos sem recorrer a inflação. Por último, mesmo que o governo se veja obrigado a criar inflação durante alguns anos para reduzir a sua dívida, no caso de a inflação ser moderada (e.g. 6%) não haverá grande problema. Pelo contrário. Será uma forma eficaz de diminuir a taxa de juro real do crédito e de reduzir o sobreendividamento de muitas famílias – e, assim, de criar condições para um crescimento sustentado do consumo privado. ■

<sup>1</sup> No momento em que se escreve – Agosto de 2009 – a recessão iniciada em 2007 ainda está em curso, apesar de haver sinais de que em breve poderá chegar ao fim.

<sup>2</sup> Como facilmente se percebe, este pacote fiscal explica apenas uma pequena parte (menos de um quarto) do grande aumento previsto no défice orçamental americano – de 1% do PIB em 2008 para 13% em 2009. A maior parte do aumento deste défice será provocado pelas despesas de salvamento do sistema financeiro e pela actuação dos estabilizadores automáticos atrás referidos.

<sup>3</sup> Com efeito, as despesas em consumo e na aquisição de habitação pelas famílias nas últimas três décadas cresceram a um ritmo superior ao do produto, tendo passado de 67% do PIB em 1980 para 75% em 2007.

# A economia da União Europeia

**L**entamente, acumulam-se os sinais de que o pior da crise financeira já terá passado e, a pouco e pouco, os países europeus começam a recuperar das perdas de crescimento que penalizaram o seu desempenho ao longo do último ano.

Puxada, por uma economia global novamente em expansão, sobretudo com o contributo dos países emergentes e de uma Ásia em franca recuperação, as principais economias europeias reagiram com rácios mais animadores no último quartel. Ainda assim, questões de fundo como o desemprego vão obrigar a um tempo de espera e uma maturação necessariamente diferentes dos ritmos de retoma até regressarem aos níveis anteriores.

Afinal, esta foi a mais abrupta e profunda queda da actividade económica mundial e do comércio global desde o final da Segunda Guerra. E, mais do que tudo, as expectativas de recuperação estão agora marcadas por receios de acerto e correcção. Assim sendo, o ritmo de recobro será lento, com consequências directas numa lenta reanimação do mercado de trabalho, pelo menos por mais doze a dezoito meses, marcado pela ideia de incerteza e expectativa. Até porque, ao contrário do que aconteceu

com a maioria da banca americana, que já em 2010 integrou a quase totalidade das perdas decorrentes da crise e da aposta em produtos financeiros estruturados agora considerados como “tóxicos” e perigosos, o mesmo não se passou entre a banca europeia, pelo menos com a necessária e recomendada dimensão, o que acaba por reflectir as actuais diferenças no ciclo económico que se verificam entre as duas áreas, com particular vantagem para a economia norte-americana.

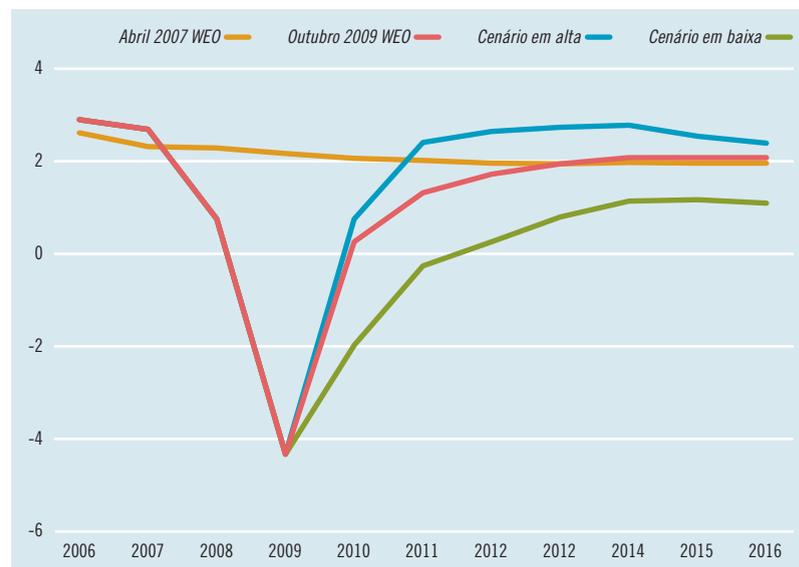
## Diferentes causas, iguais consequências

Tal como tem acontecido nas recentes crises económicas, a Zona Euro é aquela que maior dificuldade apresenta em descolar de um quadro internacional anémico e depressivo.

Ao longo de 2010, a Europa foi fustigada por uma queda da actividade, fruto de um declínio abrupto na procura interna, especialmente ao nível do Investimento, a par de um emagrecimento das trocas comerciais no interior da sua integração, com as economias a sofrerem individualmente de forma diferenciada.

As mais penalizadas acabaram por ser aquelas onde o mercado imobiliário mais caiu,

CRESCIMENTO REAL DO PIB: ÁREA DO EURO (em %)



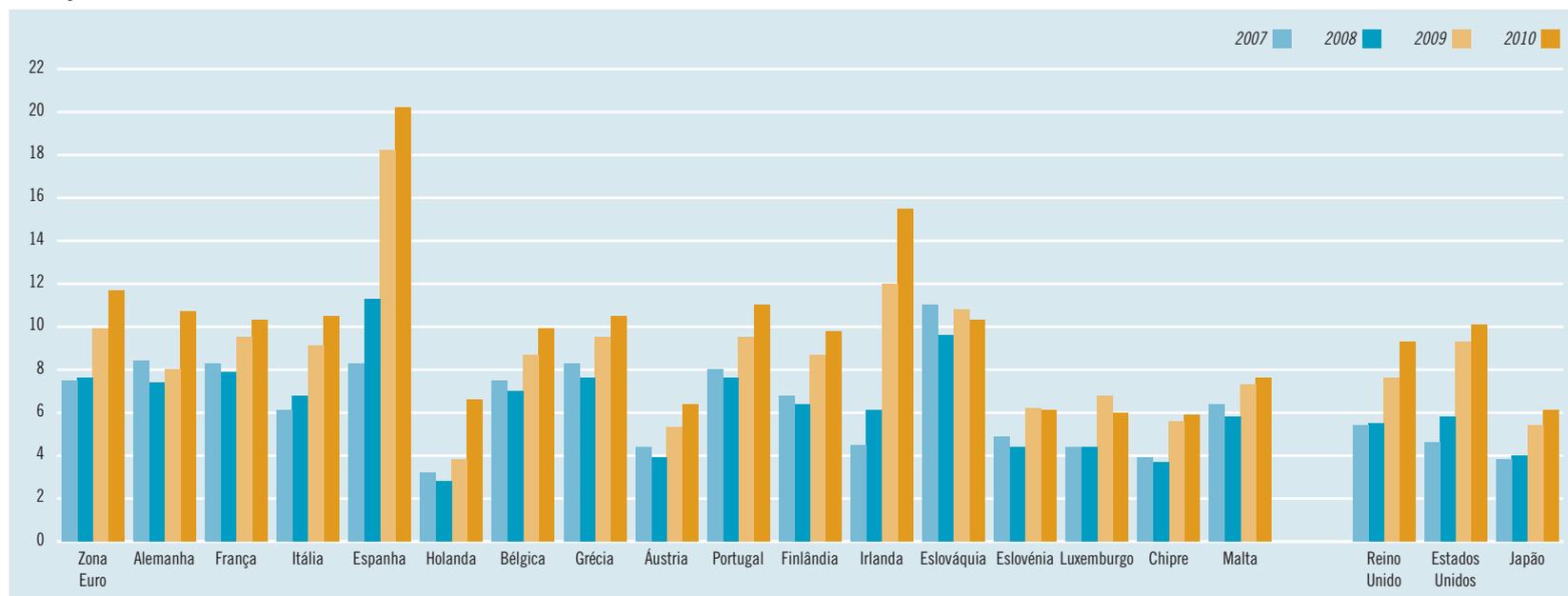
Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

com destaque para Espanha, Grã-Bretanha – fora da Zona Euro, naturalmente – e Irlanda. Já no caso da Alemanha, o problema residiu na redução das exportações e na contracção dos mercados internacionais, com as hipóteses de recuperação da maior economia europeia a acompanharem a melhoria das condições mundiais. No caso das economias europeias consideradas como emergentes, fora da Zona Euro, no Báltico, Bulgária e Roménia, o mergulho nas contas económicas teve principalmente

a ver com o fim dos investimentos e um corte profundo no habitual fluxo de capitais que marcou a actividade económica dos últimos anos.

A resposta dos países europeus passou, na maioria dos casos, por largas injeções de capital por parte dos governos, com o objectivo de conseguirem estancar a sangria no sector financeiro e assegurarem a tranquilidade e confiança para uma retoma assente nas garantias estatais, um pacote de estímulos que contribuiu para um *volte-face*

## EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO, 2007-2010



Fonte: International Monetary Fund (IMF).

## Pedro Pinto

na segunda metade de 2009, com a Zona Euro a beneficiar de uma melhoria das suas exportações, mantendo as expectativas de um crescimento económico para 2010, com níveis de inflação a revelarem-se moderados – a velha e persistente preocupação do Banco Central Europeu.

### A lenta recuperação da Zona Euro

Depois de uma queda de 4,2% ao longo do ano de 2009, a Zona Euro vai apresentar no próximo ano um crescimento económico positivo de 0,3%, invertendo um ciclo económico francamente negativo: a queda foi superior à da economia americana e, já para 2010, a capacidade de recuperação mostra-se inferior tanto à dinâmica apresentada pelos Estados Unidos como aquela que é ostentada até pelo Japão. Uma diferença significativa entre as três referências em matéria de economias avançadas, com a Europa a crescer um quinto da economia americana e quase um sexto da economia nipónica.

Também a trajectória negativa do desemprego se vai acentuar em 2010, para atingir um recorde de 11,7%, mas diminuindo ligeiramente o ritmo de subida face a 2009, quando a taxa de desemprego na Zona Euro disparou de 7,6 para 9,9%.

Do ponto de vista individual, destaque para o choque económico sentido este ano em países como a Irlanda, Finlândia e Alemanha, os mais penalizados com a crise financeira internacional entre a Zona Euro, com a actividade económica a decrescer 7,5% em terras irlandesas, num quadro de crise que ainda se vai manter latente em 2010.

A Eslováquia é o país da Zona Euro com melhor *performance* para 2010, com um crescimento próximo dos quatro pontos percentuais, numa recuperação extraordinária a deixar a larga distância tanto a França como a Finlândia, as duas economias que mais contribuem de forma positiva para o resultado global da Zona Euro.

Quanto à economia portuguesa, claramente prejudicada nas exportações face à retracção nos principais mercados europeus, 2009 deverá representar uma queda de 3% do produto, em contraste com uma ligeira retoma em 2010, ainda assim inferior a meio ponto percentual e, uma vez mais, ligeiramente acima da média da Zona Euro, ainda assim uma convergência demasiado ténue que represente uma diferença significativa na diferença já cavada para a média comunitária em matéria de rendimento. No capítulo do mercado de trabalho, Portugal deverá atingir uma taxa de desemprego de 11% em 2010, depois de uma subida

para 9,5% em 2009, ainda assim valores ligeiramente inferiores à média da Zona Euro.

### O futuro, em tons tímidos

Embora as condições do mercado financeiro tenham melhorado, as apertadas condições de crédito vão impor limitações em matéria de investimento privado, tornando mais difícil uma retoma musculada nos próximos dois anos, com o aumento do desemprego a pesar na dinâmica do consumo privado.

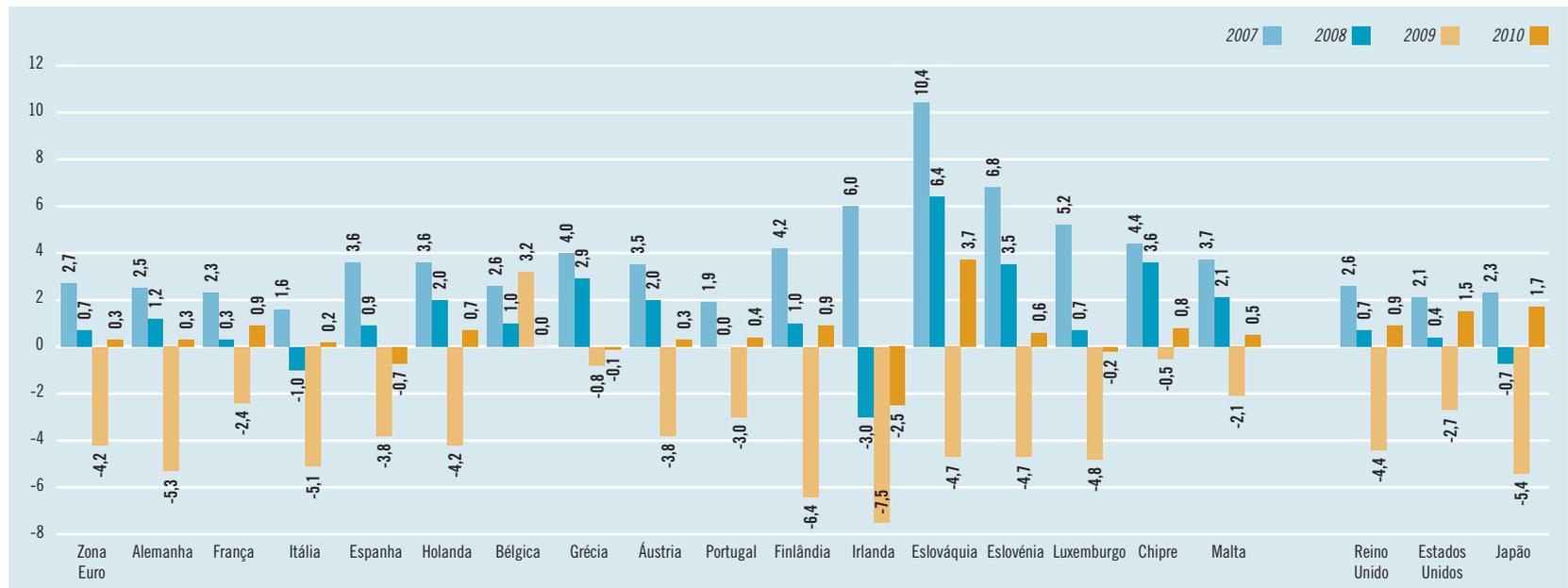
Se para 2011 são entretanto esperados outros resultados, com uma maior dinâmica no crescimento, a verdade é que a necessidade de os países da Zona Euro serem obrigados a iniciar a sua trajectória descendente em termos de défice público vai impor um delicado equilíbrio entre a retirada dos apoios estatais e a constatação da solidez da retoma.

Em nome da credibilidade da moeda única e do controlo dos preços na Zona Euro, estas são necessidades de reajustamento que vão colocar a Europa numa recuperação inevitavelmente mais tímida que outras regiões do globo, com o desemprego a atingir quase 12% entre os países da União Europeia em 2011.

Sendo certo que os pacotes de ajuda extraordinária não deverão ser retirados de um momento para o outro, também é seguro que a deterioração das contas públicas é evidente, com a maioria dos países da Zona Euro a ultrapassar os 5% em matéria de défice e a apresentar um forte subida nos valores da Dívida Pública. É preciso acertar os dois pólos da equação sem comprometer a retoma num jogo de equilíbrios arriscado. A inflação, devido à redução severa no crescimento económico, a par de uma diminuição do preço das matérias-primas ao longo dos últimos meses, vai manter-se baixa para 2010. Uma tendência que provavelmente se deverá consolidar em 2011, abrindo espaço para a manutenção em extraordinária baixa das taxas de juro na Europa, a níveis historicamente reduzidos e capazes de reforçar as tendências de investimento privado e crescimento económico.

A médio prazo, a Zona Euro deverá regressar aos níveis de crescimento atingidos antes da eclosão da crise financeira mundial, enquanto o desemprego se deverá manter alto, com uma maior dose dessa percentagem a assumir uma componente estrutural entre as economias europeias. Nesse sentido, um elevado número de desempregados europeus deverá ter ainda mais dificuldade em reentrar no mercado de trabalho. ■

### CRESCIMENTO ECONÓMICO, 2007-2010



Fonte: International Monetary Fund (IMF).

# Política comunitária dos consumidores em marcha-atrás?

**A** protecção dos consumidores só tardiamente foi considerada e assumida como uma política dos Estados. Nos seus primórdios, na primeira metade do século XX e mais particularmente nos anos que se seguiram à 2.ª Grande Guerra, a *defesa* dos consumidores foi antes a preocupação de movimentos associativos em alguns países europeus, em especial de “donas de casa”, no Norte da Europa. Simbolicamente, o 15 de Março de 1962, com o célebre discurso de Kennedy ao Congresso norte-americano, marca o início do reconhecimento de *direitos* dos consumidores e de correspondentes *obrigações* do Estado. No princípio apenas nos EUA. Os Estados europeus acordam tardiamente para esta realidade e até à sua *consagração constitucional*, mesmo assim em apenas alguns Estados europeus, foi necessário esperar muito.

## A PROTECÇÃO CONSTITUCIONAL AO CONSUMIDOR EM PORTUGAL

Portugal é, neste domínio, pioneiro, com a consagração, logo na Constituição de 1976, de uma “incumbência prioritária do Estado a proteger o consumidor” (art. 81.º al. m), mas é apenas na revisão constitucional de 1985 que os direitos do consumidor ganham plena dignidade como direitos fundamentais, com a sua integração no capítulo relativo aos direitos e deveres económicos. A Espanha segue na sua esteira logo na sua primeira Constituição pós-franquismo.

Mais lenta ainda foi a “descoberta” dos consumidores pela Comunidade Económica Europeia, totalmente ausentes que eram do primitivo Tratado de Roma. Só depois de o Conselho da Europa ter publicado, a 17 de Maio de 1973, a sua ainda hoje célebre “Carta de Protecção do Consumidor”, e apenas em 14 de Abril de 1975, é que o Conselho Europeu, sob proposta da Comissão, adopta o seu 1.º Programa Comunitário de Protecção e de Informação dos Consumidores. Mas é verdadeiramente só com o Tratado de Maastricht (art. 129-A) que, pela primeira vez, a protecção dos consumidores ganha foros de política comunitária, ainda que duplamente subsidiária das políticas nacionais dos Estados membros. Ainda assim foi lenta e não linear a progressão desde uma óptica inicial de *consumidor objecto de protecção* para o estatuto de

*consumidor sujeito de direitos*, quer ao nível nacional, quer no plano comunitário.

**I**

Num esforço de sistematização, que é sempre redutor, podem identificar-se cinco diferentes fases no desenvolvimento da política e do direito comunitário do consumo ao longo dos últimos 25 anos:

- a) a “proto-história” até ao Tratado de Maastricht;
- b) a “idade do ouro”, entre o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amesterdão;
- c) a “idade da prata”, desde o Tratado de Amesterdão até ao Tratado de Nice;
- d) a “idade de bronze” desde o Tratado de Nice até aos falhados projectos de Constituição Europeia e de Tratado Reformador (dito de Lisboa);
- e) a “idade do ferro” nos últimos anos.

Estes períodos correspondem mais ou menos às diversas maneiras como os sucessivos presidentes da Comissão e comissários en-

carregados dos assuntos dos consumidores encararam esta política na União Europeia:

- a) Primeiro Jacques Delors, sem qualquer comissário encarregado da política dos consumidores (1985/1995);
- b) Depois Emma Bonino, a primeira comissária encarregada da política dos consumidores, sob a presidência de Jacques Santer (1995/1999);
- c) De seguida o comissário David Byrne, na presidência de Romano Prodi (1999/2004);
- d) Depois o comissário Kaprianou, já na presidência de Barroso (2004/2006);
- e) E, finalmente, a comissária Kuneva, de 2006 até hoje.

Com Jacques Delors tivemos uma aproximação pragmática, com as primeiras iniciativas importantes para reforçar a saúde dos consumidores, garantir a segurança dos produtos e acautelar a protecção de alguns

interesses económicos dos consumidores, sendo estes genericamente encarados como objecto de protecção, tudo no seguimento da comunicação da Comissão conhecida como “Novo Impulso”, de 1985. Com Emma Bonino foi definida uma nova visão da política dos consumidores, no seguimento das Prioridades 1996/1998, com a finalidade de tornar a política dos consumidores uma política autónoma e de um nível semelhante ao das outras políticas comunitárias, considerando o consumidor sujeito de direitos e concretizando algumas das mais importantes medidas adoptadas até hoje. A “idade de prata” caracterizou-se por uma política de “stand still” com o objectivo de reafirmar e aplicar os programas previamente apresentados, sem qualquer ambição que não fosse manter o “status quo”. Com a publicação do “Livro Verde sobre a defesa dos consumidores na EU”, em 2001 começou a “idade do bronze”, que representa um real retrocesso na política dos consumidores, tendo assumido recentemente, na “idade do ferro”, durante o mandato da comissária Kuneva, aspectos verdadeiramente dramáticos com a tentativa

de retirada de direitos adquiridos e de diminuição intencional e sistemática da protecção dos consumidores, em ambiente de grande conflitualidade entre a Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social e as associações e organizações representativas dos interesses dos profissionais e dos consumidores, a nível nacional e comunitário.

## II

A protecção dos consumidores, que se vira reconhecida no Tratado da União Europeia como política comunitária de pleno direito, primeiro com o artigo 129-A, introduzido em Maastricht, e posteriormente com a sua transformação no actual artigo 153, com o Tratado de Amesterdão, e encontrara na comissária Emma Bonino o melhor paladino da sua vocação como política de defesa de fundamentais direitos de cidadania, com carácter transversal, veio, com efeito, a sofrer, a partir designadamente do “Livro Verde sobre a defesa dos consumidores na U.E”, de 2001, e da Comunicação que lhe deu “seguimento”, de 2002, uma inflexão, se não mesmo um claro retrocesso, deveras preocupante.

## O TRATADO DE MAASTRICHT E A PROTECÇÃO AOS CONSUMIDORES

Muito embora o terreno para esta evolução tenha sido preparado pelo Acto Único Europeu de 28. 02. 86, foi, com efeito, no Conselho Europeu de Maastricht, a 10 de Dezembro de 1991, que foi aprovado o artigo G do Tratado, o qual, pelo seu parágrafo b) ponto 3 modifica o artigo 3.º do Tratado de Roma, aditando à lista das actividades que constituem «a acção de Comunidade», um parágrafo s) que exige «uma contribuição para o reforço da protecção dos consumidores». Este mesmo artigo G) no seu parágrafo b) ponto 38 suprime vários títulos do tratado CEE e substitui-os por outros, entre os quais um novo Título XI, intitulado «A Defesa dos Consumidores», com um único artigo 129.º-A, do seguinte teor:

«1. A Comunidade contribuirá para a realização de um nível elevado de defesa dos consumidores, através de:

- a) Medidas adoptadas em aplicação do artigo 100.º-A no âmbito da realização do mercado interno;
- b) Acções específicas de apoio e complemento à política seguida pelos Estados membros em defesa da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores e para lhes facultar uma informação adequada.

2. O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.º-B, e após consulta do Comité Económico e Social, adoptará as acções específicas previstas na alínea b) do n.º1.

3. As acções adoptadas ao abrigo do n.º2 não obstam a que os Estados membros mantenham ou introduzam medidas de protecção mais estritas. Essas medidas devem ser compatíveis com o presente Tratado e serão notificadas à Comissão.»

Sobre a teoria da “dupla subsidiariedade” ver “Introdução ao Direito e à Política do Consumo”, Jorge Pegado Liz, Ed. Notícias, pags. 120 e sgs.

## Jorge Pegado Liz e Cristina Crisóstomo

De um lado, a mera “informação” aos consumidores foi elevada a instrumento e critério praticamente único para garantir a sua defesa, com base no argumento, ao gosto liberal, de que o consumidor é um agente económico consciente e inteligente, para o qual basta estar devidamente informado para actuar no mercado de forma racional.

Acresce ainda que, de acordo com esta orientação, cabe ao consumidor, que é tido como “atento e advertido”, colher a informação disponibilizada, mesmo a de carácter eminentemente publicitário, e interpretá-la devidamente.

A partir daí nenhum vício na contratação pode ser invocado e imputado ao profissional. A responsabilidade por contratar, desde que se não esteja perante algum dos casos tipificados de práticas desleais, enganosas ou agressivas, passa directamente para o lado do consumidor. E até em relação àquelas, é ónus do consumidor a sua prova e demonstração.

Os eventuais danos por falsa representação ou erro são da sua responsabilidade, os prejuízos são de sua conta.

É este o resultado da aplicação da nova filosofia do “empowerment” à informação dos consumidores.

Foi por isso assumido, como pressuposto, indemonstrado, da política dos consumidores que as práticas dos profissionais no exercício da sua actividade pré-contratual, contratual e pós-contratual, devem ser interpretadas à luz da noção de “consumidor médio”, medianamente esclarecido e “razoavelmente circunspecto”, decidindo-se

### EVOLUÇÃO DA PROTECÇÃO AO CONSUMIDOR NO PLANO COMUNITÁRIO E INTERNACIONAL

Com efeito, quer a nível dos vários Estados, quer a nível comunitário e internacional, a evolução da política dos consumidores foi no sentido de, considerados inicialmente como objecto de especiais medidas de defesa, em atenção à sua situação de desfavor na relação de consumo, como “parte fraca”, incumbindo, por isso, aos Estados a sua “protecção”, terem vindo a assumir, progressivamente, o papel de “sujeitos” de direitos, cabendo ao Estado não tanto a sua “protecção”, mas antes a sua “promoção” e o seu reconhecimento como parceiros sociais, com direito de participação e de intervenção nas várias instâncias de decisão política e nas várias políticas sectoriais que, directa ou indirectamente, lhes respeitem. Esta orientação, claramente manifestada em várias declarações políticas, teve o seu reflexo ao nível do direito do consumo. Sobre esta evolução ver “Introdução ao Direito e à Política do Consumo”, J. Pegado Liz, Ed. Notícias, 1999.

por motivações puramente económicas – abstracção sem qualquer fundamento psicossociológico sério e manifestamente incapaz de sobre ela se fundar uma política de consumo.

De outro lado, os direitos dos consumidores foram artificialmente reduzidos aos interesses puramente económicos, cabendo-lhes a eles demonstrar que as práticas comerciais dos profissionais são enganosas ou agressivas e que tiveram como objectivo levá-los a tomar decisões que, de outro modo, não teriam tomado.

Neste quadro legal, a finalidade de toda a política dos consumidores passou a ser quase exclusivamente contribuir para a realização do mercado interno, em curiosa inversão de valores, e daí a adopção dos princípios do país de origem e do reconhecimento mútuo, de paralelo com o instrumento da harmonização total, como os meios mais adequados de garantir os interesses dos profissionais nas suas actividades transfronteiras.

Finalmente toda a especificidade do direito

do consumo, que constituiu o apanágio das primeiras iniciativas legislativas a nível comunitário, com o objectivo de proteger uma parte reconhecidamente mais fraca e restabelecer a igualdade contratual, está hoje totalmente em crise, procurando-se subsumir as suas diferenças no domínio do direito das obrigações a um direito europeu uniforme dos contratos em geral, como passo para a realização de um Código Civil Europeu, como etapa última da harmonização legislativa.

Bem expressivos exemplos desta orientação da Comissão são:

- a Proposta de um Programa relativo à Saúde e à Protecção dos Consumidores para o período 2007/2013 e a subsequente Estratégia para a Política dos Consumidores 2007/2013;
- a Comunicação da Comissão e o Plano de Acção relativos ao Direito Europeu dos Contratos;
- a Comunicação da Comissão sobre “O direito europeu dos contratos e a revisão do acervo: o caminho a seguir” e o Livro Verde sobre a revisão do acervo comunitário em matéria de protecção dos consumidores;
- os Livros Verde e Branco sobre as acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio do *anti-trust* e o Livro Verde sobre a tutela colectiva dos consumidores;
- a decisão de retirar toda uma série de propostas em estudo, entre as quais a relativa a um regulamento sobre a promoção das vendas no mercado interno, com o pretexto da “simplificação legislativa”.

No plano do direito comunitário, esta orientação acha-se reflectida em alguns dos mais

importantes diplomas legais recentemente publicados ou propostas recentemente anunciadas, de que se destacam:

- a Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, relativa às Práticas Comerciais Desleais;
- a Directiva 2008/48/CE de 23 de Abril de 2008, relativa ao crédito ao consumo;
- a proposta de Directiva da Comissão relativa aos direitos dos consumidores de 8 de Outubro de 2008.

Em contrapartida, das preocupações da Comissão parecem ter desaparecido aspectos fundamentais dos interesses dos consumidores, de que se destacam:

- o combate ao sobreendividamento das famílias;
- a imprescindível revisão do regime da responsabilidade do produtor;
- a questão da responsabilidade do prestador de serviços defeituosos;
- a necessidade de prever um reforço no acesso à justiça e, em particular, mecanismos efectivos e expeditos de defesa colectiva dos direitos dos consumidores;
- o reforço das sinergias entre as organizações de consumidores dos Estados membros mais “antigos” e dos “novos”;
- a consideração da situação particular dos Estados membros que mais recentemente aderiram à UE, bem como dos que a ela irão certamente aderir proximamente;
- o enquadramento de toda a política para os consumidores na perspectiva do consumo sustentável e do comércio equitativo.

Bem se compreende que esta nova abordagem da Comissão em matéria de direitos dos consumidores, geradora de um clima de acrescida insegurança e desprotecção em face dos profissionais e constituindo um real retrocesso no processo de integração europeia, contribua para o descontentamento dos cidadãos em face do actual modo de fazer a construção europeia, orientado fundamentalmente por princípios de neoliberalismo económico e descurando aspectos sociais e de respeito por direitos fundamentais de cidadania, reconhecidos na Carta Europeia, no Projecto de Constituição e nos textos constitucionais de vários Estados membros, de que o nosso é, seguramente, um dos melhores exemplos. ■

### A CONFIANÇA NOS SERVIÇOS FINANCEIROS (em %)



Fonte: Comissão Europeia, *Business and Consumer Survey Results*, Janeiro de 2009.  
Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/bcs](http://ec.europa.eu/economy_finance/bcs)

# Novos *players* da protecção dos consumidores

**C**uriosamente, é hoje *fora da Europa*, e em especial em países como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia ou a África

do Sul, ou em regiões como a América do Sul ou a Ásia, que se assiste a um renovado interesse pelo desenvolvimento de políticas modernas de protecção dos consumidores.

São bem conhecidos os casos do Brasil, pioneiro na elaboração de um Código do Consumo adaptado às necessidades da vida actual, da Argentina, do México ou do Peru. São identicamente notáveis os recentes desenvolvimentos no Japão, na Malásia, na Índia, nas Filipinas ou na Coreia do Sul. É surpreendente o estágio avançado da protecção dos consumidores na África do Sul ou em Israel.

Para, evidentemente, não falar já dos bem conhecidos e progressistas sistemas legais e dispositivos efectivos da sua aplicação prática, na Austrália, na Nova Zelândia ou no Canadá, onde, claramente, a “moda” não passou e o respeito pelos direitos dos consumidores enquanto direitos de cidadania continua a merecer a maior das atenções por parte das autoridades e empenho do lado da sociedade civil.

Como significativo é o ainda mais recente aparecimento de organizações do tipo “mercado comum” ou “zonas de livre troca” em vários espaços económicos mais ou menos integrados, onde as preocupações com a harmonização legislativa e o elevado nível de protecção e de promoção dos interesses dos consumidores são uma tônica dominante. Isso sem esquecer que aspectos que só muito recentemente são tema de discurso ainda incipiente pelas bandas da Europa, como o do comércio ético ou o consumo sustentável, já dominam largamente as atenções e merecem o empenho dos governos destes “novos” países.

A única fundada esperança parece ser hoje que seja de fora da Europa que cheguem os maiores avanços e progressos no domínio da protecção dos consumidores e que, por via convencional, se alcancem desenvolvimentos que caberia à Europa liderar, mas a que parece ter renunciado nos últimos anos, sem, a curto prazo, se perspectivar mudança signi-

## MECANISMOS COMUNITÁRIOS DE PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES NOS SERVIÇOS BANCÁRIOS

### I Protecção dos interesses económicos e jurídicos

#### Práticas comerciais

- Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Directiva 84/450/CEE do Conselho, as Directivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

#### Publicidade enganosa e comparativa

- Directiva 2006/114/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa à publicidade enganosa e comparativa (versão codificada).

#### Cláusulas abusivas

- Directiva 93/13 do Conselho de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos com os consumidores.

#### Informação

- Decisão da Comissão 2008/365/CE, de 30 de Abril de 2008, que institui um grupo de peritos em educação financeira.

#### Contas bancárias

- Decisão da Comissão 2006/355/CE, de 16 de Maio de 2006, que cria um grupo de peritos sobre a mobilidade dos clientes em relação às contas bancárias;
- Directiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2009 relativa aos sistemas de garantia de depósitos, Março de 2009.

#### Contratos à distância de serviços financeiros

- Directiva 2002/65/CE de 23 de Setembro de 2002, relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores.

#### Comércio electrónico

- Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno;
- COM (2003) 259 de 14 de Maio de 2003, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu relativa à aplicação aos serviços financeiros dos n.ºs 4 a 6 do artigo 3º da Directiva relativa ao comércio electrónico.

#### Crédito ao Consumo

- Directiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Directiva 87/102/CEE do Conselho;
- Resolução do Conselho de 26 de Novembro de 2001 relativa ao crédito e ao endividamento dos consumidores.

#### Contratos de Garantia

- Directiva 2002/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Junho de 2002, relativa aos acordos de garantia financeira.

#### Pagamentos electrónicos

- Recomendação da Comissão 87/598/CEE de 8 de Dezembro de 1987 relativa a um código europeu de boa conduta em matéria de pagamento electrónico (relações entre instituições financeiras, comerciantes-prestadores de serviços e consumidores);
- Recomendação da Comissão 88/590/CEE de 17 de Novembro de 1988 relativa aos sistemas de pagamento e, em especial, às relações entre o titular e o emissor dos cartões;
- Recomendação da Comissão 97/489/CE de 30 de Julho de 1997 relativa às transacções realizadas através de um instrumento de paga-

mento electrónico e, nomeadamente, às relações entre o emitente e o detentor;

- Decisão-quadro do Conselho 2001/413/JAI, de 28 de Maio de 2001, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário;
- Regulamento (CE) n.º 2560/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, relativo aos pagamentos transfronteiriços em euros;
- Directiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 97/5/CE.

#### Protecção de dados

- Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados;
- Directiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas (Directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas);
- Regulamento 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados;
- Recomendação da Comissão, de 26 de Março de 2009, relativa às orientações sobre a protecção de dados no Sistema de Informação do Mercado Interno;

#### Protecção de Investidores

- Directiva 97/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 3 de Março de 1997 relativa aos sistemas de indemnização dos investidores.

## II Acesso à justiça

#### Ações inibitórias

- Directiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores.

#### Modos alternativos de resolução de conflitos

- Recomendação 98/257/CE da Comissão de 30 de Março de 1998 relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo;
- Recomendação 2001/310/CE da Comissão de 4 de Abril de 2001, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais envolvidos na resolução consensual de litígios do consumidor.

#### Rede judiciária europeia

- Decisão do Conselho 2001/470/CE de 28.05.01, que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial;
- Regulamento 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial.

#### Apoio Judiciário

- Directiva 2002/8/CE e do Conselho relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios.

## Jorge Pegado Liz e Cristina Crisóstomo

### A DEFESA DO CONSUMIDOR NUMA PERSPECTIVA LIBERAL

Como muito justamente diz um autor «a protecção europeia do consumidor prossegue claramente uma abordagem liberal primordialmente dirigida no sentido de como oferecer aos consumidores um conjunto de armas adequado a que eles se defendam a si mesmos contra a influência indevida dos vendedores e como tomarem decisões racionais (...). Os consumidores são olhados como actores responsáveis e seguros do mercado a quem foi confiado um importante mandato: realizar a integração do mercado único» (W. J. Ceres — “The interplay between consumer protection and competition law in the E.C.”, in *European Consumer Law Journal*, 2/2005, pags 85 e sgs.)

ficativa, enquanto a Comissão Europeia não alterar substancialmente a sua orientação de fundo em matéria de política económica.

Com efeito, muito embora várias instituições comunitárias, como o Parlamento Eu-

ropeu e, em especial, o Comité Económico e Social Europeu, para além de organizações de consumidores, como o BEUC ou a EUROCOOP, e não poucos juristas eminentes, isoladamente ou reunidos

no European Law Group, terem vindo a denunciar os perigos desta orientação para uma efectiva protecção dos interesses dos consumidores, e tenham contribuído, na medida da sua capacidade de influir em medidas concretas, para minorar os seus efeitos, o certo é que a tendência dominante na Comissão, claramente influenciada pelos *lobbys* dos profissionais e apoiada pela generalidade dos Estados membros, vai claramente hoje no sentido descrito.

Ora, com o fracasso sucessivo da Constituição Europeia e do Tratado Reformador (Tratado de Lisboa) em sucessivos referenduns populares em alguns dos Estados membros

(França e Holanda para a primeira e Irlanda para o segundo), não é expectável que, no quadro do direito originário, ocorra alguma modificação essencial que permita antever uma alteração substancial nesta orientação em futuro próximo, quer a nível da UE, quer a nível dos Estados membros na sua generalidade.

Por outro lado, os sucessivos alargamentos da UE e uma visão ainda mais liberal na concepção do desenvolvimento económico europeu não deixam lugar a muitas esperanças de uma alteração importante nesta linha de rumo para a política e o direito do consumo na Europa nos anos próximos. ■

### PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES NOS SERVIÇOS FINANCEIROS

Os mecanismos de protecção dos consumidores nos serviços financeiros não foram ainda capazes de garantir o acesso do consumidor ao mercado único.

Não obstante, o grande objectivo da política comunitária de protecção dos consumidores nos serviços financeiros é permitir a criação de um mercado mais eficaz e com um grau de defesa dos consumidores considerado suficiente, para que a livre circulação dos produtos financeiros possa decorrer nas melhores condições. Ora, verificamos que o nível de protecção conferido aos consumidores é manifestamente insuficiente.

A complexidade da informação bancária implica que não basta informar o consumidor, ou bombardeá-lo com excesso de informação, é necessário esclarecê-lo e criar mecanismos de acesso à justiça mais céleres e eficazes para que possa exercer os seus direitos.

O relatório da Comissão Europeia “Seguimento do Painel de Avaliação dos Mercados de Consumo nos Serviços Financeiros de Retalho” de 22 de Setembro de 2009 vem confirmar que há muito trabalho a desenvolver nesta matéria. Identifica como principais problemas do consumidor, face aos serviços bancários, a prestação de informações pouco claras, incompletas ou imperceptíveis; a cobrança de taxas bancárias pouco transparentes e o recurso a uma tarifação complexa e aos encargos ocultos, que colocam em causa a comparabilidade de preços e ainda problemas de aconselhamento inadequado, em especial nos produtos de investimento.

Esta situação está a privar os consumidores da vantagem do mercado único de serviços bancários, verificando-se uma taxa baixa de mudança das contas correntes entre bancos (apenas 9% dos consumidores da União Europeia), o que comprova que o mercado de serviços financeiros a retalho não é eficaz. De acordo com o relatório, os consumidores reivindicam o acesso a uma informação normalizada e comparável, a prestação de informação completa sobre as comissões e tarifas cobradas e um aconselhamento adequado sobre serviços financeiros.

A massificação do acesso aos serviços financeiros coloca-nos várias questões, nomeadamente a perda de poder negocial por parte do consumidor e a exclusão bancária. A Comissão Europeia, num estudo realizado em 2006, depois de alertar para o

risco da exclusão financeira de milhões de cidadãos, assumiu, em 2007, um objectivo estratégico de assegurar o acesso de todos os cidadãos aos serviços financeiros básicos. Este objectivo poderá ser alcançado quer através da definição de um conjunto de serviços financeiros mínimos, como aconteceu no caso português, um dos primeiros países a garantir o acesso a uma conta bancária, com custos controlados, (legislação sobre serviço mínimos bancários - Decreto Lei 27-C72000), quer através do desenvolvimento de redes de microcrédito que permitam o combate à pobreza, não só nos países menos desenvolvidos, mas também nos países mais ricos onde subsiste a exclusão bancária.

As duas últimas décadas foram marcadas pela liberalização e a consequente desregulamentação do sistema financeiro levando a uma alteração do comportamento das instituições financeiras. Os ganhos relativamente baixos dos mercados financeiros tradicionais tornaram-se insuficientes e a procura de novos mercados, mais atractivos, gerou a procura de produtos financeiros mais complexos e sofisticados, em que a inovação criou um nível de risco superior. Estes riscos multiplicaram-se pelas instituições financeiras e foram assumidos pelos consumidores de serviços financeiros.

Um estudo realizado pelo *Eurogroup Consulting Alliance*, em seis países europeus (Portugal, Espanha, França, Itália, Bélgica e Alemanha), sobre “Impacto da Crise Financeira nos Clientes de Bancos Europeus” conclui que, perante uma crise financeira, muitos consumidores sentem-se completamente perdidos quando se trata de optar por um produto financeiro e a sua confiança no sistema financeiro foi seriamente abalada.

Este cenário suscita o debate sobre a necessidade de mudar a forma como os consumidores lidam com as instituições financeiras e de investir na educação dos consumidores. A educação financeira é cada vez mais necessária numa sociedade em que os produtos financeiros ocupam um papel fundamental no quotidiano dos cidadãos e em que assistimos a um processo de “*financeirização*” da economia.

Mas igualmente se impõe uma reflexão sobre os sistemas de regulação do mercado financeiro e a eficácia da supervisão bancária.

O período que vivemos é marcado por uma crise financeira à escala global que se tornou uma crise económica sentida por todos os Estados. Uma das principais causas desta crise, mas também um dos seus principais efeitos, é o sobreendividamento das famílias nos países desenvolvidos.

O combate ao sobreendividamento também deve ser assumido pelas instituições financeiras, a quem cabe a responsabilidade da avaliação da solvência e da capacidade dos consumidores pagarem os seus empréstimos. Porém, a resposta mais imediata a que temos assistido, um pouco por toda a Europa e nos Estados Unidos, é a criação de mecanismos de aconselhamento e apoio à renegociação e planos de pagamento.

Uma das principais causas do endividamento excessivo em Portugal está relacionada com o crédito à habitação, em parte devido à descida das taxas de juros, mas também como resultado das políticas públicas de incentivo à compra de habitação. A este endividamento, a longo prazo, somam-se ainda outros factores que explicam o recurso excessivo ao crédito, como o acesso a bens de consumo e, mais recentemente, o endividamento por parte dos desempregados. Outro factor preocupante está relacionado com o fenómeno de antecipação do endividamento e da dependência do sistema financeiro, com a introdução do modelo de empréstimos bancários aos estudantes do ensino superior.

Assistimos, em particular por parte das classes médias, a um recurso excessivo aos serviços financeiros, não só pela influência do crédito no quotidiano, mas também pela utilização de mecanismos de poupança e de investimento, em grande parte incentivados pelos poderes públicos, através dos benefícios fiscais ou mesmo como resultado do desgaste do sistema de pensões, que levou a uma corrida aos fundos de pensões como complementos de reforma.

Face a esta crise, o resultado será certamente negativo para os consumidores, que estando sobreendividados, também suportam a desvalorização das suas poupanças.

Assim, a protecção dos consumidores nos serviços financeiros é, nos dias de hoje, uma preocupação partilhada não só por parte das associações de defesa dos consumidores, mas também por parte dos poderes públicos e até dos próprios profissionais que precisam de restaurar o ambiente de confiança no sistema financeiro.

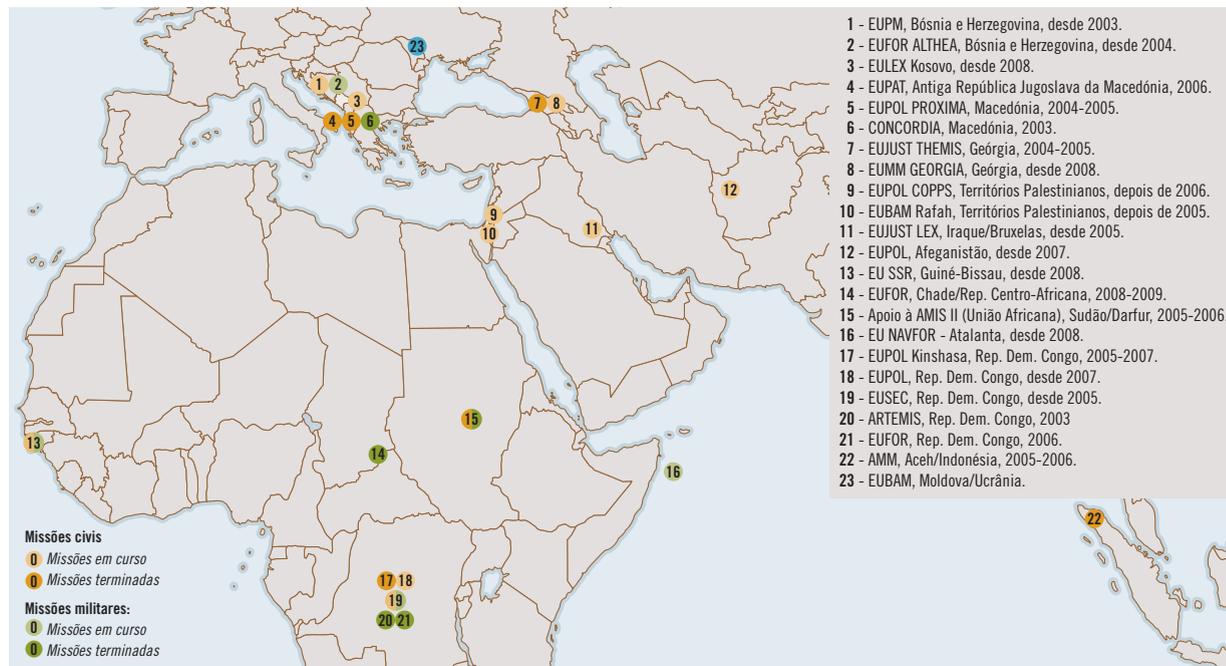
# O 60.º aniversário da NATO e o 10.º aniversário da PESD

**O** ano de 2009 assinalou dois aniversários importantes na arquitectura de segurança europeia: os 60 anos da Aliança Atlântica e os 10 anos da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) da UE. Esta conjugação de celebrações sugere que se avaliem as evoluções e os desafios das duas organizações, mas reconhecendo que o futuro de uma depende agora do futuro da outra.

## A NATO e a UE/PESD já não são o que eram

Criada, em 1949, com o objectivo central de conter a ameaça soviética e defender os Aliados da Europa Ocidental, a Aliança Atlântica cumpriu com êxito este seu desiderato. Finda a Guerra Fria, a NATO manteve-se como pedra angular da segurança europeia, contribuindo decisivamente para a estabilidade no “Velho Continente”, a consolidação das transições democráticas no Leste europeu e o processo de “reunificação europeia”. O saldo do 60.º Aniversário da Aliança inclui ainda outros dois aspectos cruciais: por um lado, afirmou-se como primeiro e principal quadro do relacionamento entre os dois lados do Atlântico e como eixo da “Comunidade Transatlântica”; por outro, o seu “chapéu”

## OPERAÇÕES/MISSÕES UE (até Outubro de 2009)



Fonte: Conselho da União Europeia - Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

tem sido fundamental para o desenrolar do processo de integração europeia. A NATO actual é, todavia, muito distinta do que foi no período de Guerra Fria: com efeito, mais do que a reconfiguração da estrutura de comando e do dispositivo de forças, o processo de alargamento (ver mapa), o estabelecimento de novas parcerias, os sucessivos conceitos estratégicos (incluindo o novo, que está nesta altura em discussão), a criação do

Centro de Coordenação Euro-Atlântico para Resposta a Desastres (EADRCC) ou a natureza das operações que lançou — eminentemente de segurança, não de defesa — tanto na Europa (Balcãs em particular) como “out of area” (do Afeganistão ao golfo de Áden) contribuíram para que a NATO evoluísse de organização estritamente de *defesa colectiva* para organização de *defesa e segurança*, assumindo responsabilidades numa ampla *área euro-atlântica* e com uma noção muito mais abrangente de *segurança*, mantendo a componente militar, mas ampliando substancialmente a vertente política.

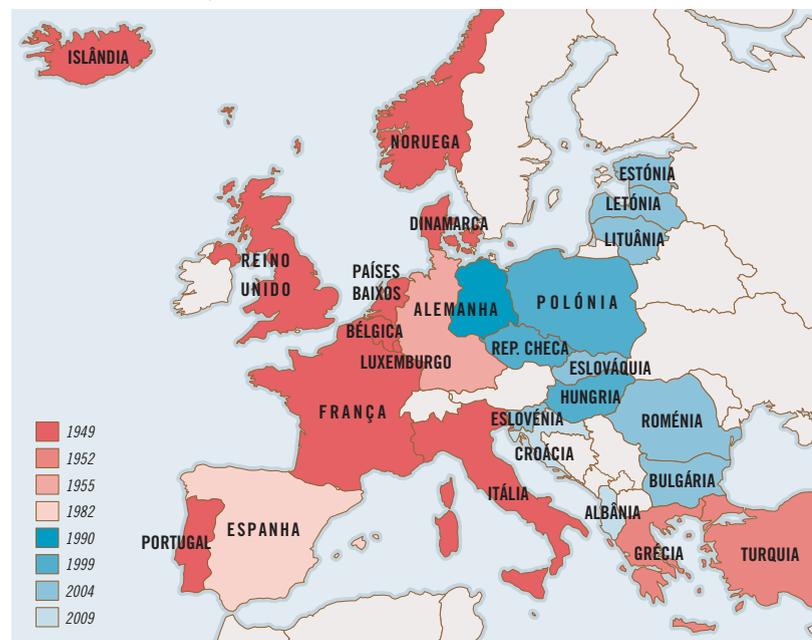
Por seu lado, lançada em 1999 nos Conselhos Europeus de Colónia e Helsínquia, no quadro da Política Externa e Segurança Comum (PESC) da UE, a PESD vem dando passos concretos e fazendo progressos importantes nos mais diversos planos — institucional, doutrinário, das capacidades e operacional: entre 2003 e 2009, a UE lançou 23 operações/missões de diferentes tipos, com diversos parceiros (ONU, NATO, ASEAN, União Africana) e com uma apreciável cobertura geográfica, dos Balcãs ao Sudeste Asiático, passando pelo Cáucaso Sul, o Médio Oriente ou África (ver mapa). A PESD deu à UE, portanto, capacidades de decisão e de actuação nos domínios da segurança e defesa, pelo que a União é actual-

mente um actor internacional mais *completo* e também mais *autónomo*. Mas a PESD é também hoje uma realidade distinta do que quando se iniciou há uma década, ideia reforçada pelas alterações específicas em matéria de segurança e defesa contempladas no Tratado de Lisboa: i) a mudança da designação para Política *Comum* de Segurança e Defesa (PCSD); ii) a introdução da cláusula de auxílio e assistência em caso de agressão armada e da cláusula de solidariedade face a um ataque terrorista ou uma catástrofe; iii) o alargamento do leque de operações/missões nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares; iv) e a introdução dos novos mecanismos de “cooperação reforçada” e de “cooperação estruturada permanente”.

## Desafios cruciais NATO e PCSD

Os saldos positivos na celebração dos 60 anos da NATO e dos 10 anos da PESD não escamoteiam os tremendos desafios com que ambas se deparam. Evidentemente, muitos desses desafios são distintos e específicos de cada organização. No caso da NATO passam, por exemplo, pela preservação da coesão transatlântica em torno da definição e hierarquização das ameaças e dos riscos e das estratégias adequadas para lhes fazer face; a interoperabilidade entre os Aliados; o proces-

## ALARGAMENTOS NATO, 1949-2009



Fonte: NATO.

so de alargamento à Geórgia e à Ucrânia na sequência do “trauma” da guerra Rússia-Geórgia de 2008; ou a missão em curso no Afeganistão na liderança da *International Security Assistance Force* (ISAF) (ver tabela), podendo esta revelar-se decisiva para o futuro da organização, tanto em termos de solidez da “solidariedade transatlântica”, como de credibilidade da própria NATO. Quanto à PESD/PCSD, parte substancial dos desafios envolve o peso das soberanias nacionais e as inerentes dificuldades na angariação de consensos e “denominadores comuns”, bem como o levantamento das capacidades europeias ou a materialização das “inovações” do

Tratado de Lisboa, em particular as potencialmente fracturantes “cooperações estruturadas permanentes” cujas decisões são tomadas por maioria qualificada, não por unanimidade, e cujos critérios de participação são mais exigentes em termos de capacidades. Paralelamente, certos desafios são similares à NATO e à UE/PCSD, como os referentes aos respectivos estatuto, papel e ambições na segurança europeia e internacional; às áreas regionais prioritárias de actuação e projecção; ou ao tipo de relações e parcerias com países terceiros e outras organizações. Mas há, sobretudo, dois grupos de desafios que são comuns e transversais à NATO e à

UE/PCSD e que são determinantes para o futuro de ambas: as fragilidades das capacidades europeias e a articulação NATO-UE. As limitações das capacidades europeias são crónicas, fundamentalmente em termos de *deployability* e sustentabilidade e nos domínios da projecção de forças, interoperabilidade e transporte estratégico, comando, controlo e comunicações. Os constrangimentos são reais e estão associados, em parte, ao *national thinking* dominante no planeamento da defesa, gerando insuficientes planeamento e harmonização ao nível europeu e desnecessárias duplicações entre os países europeus mas também, porventura, aos orçamentos de defesa relativamente baixos (ver quadro) e frequentemente mal direccionados. O resultado é a relativa baixa eficiência das Forças Armadas europeias: num efectivo total que ultrapassa os 2 milhões de soldados no conjunto dos 27UE, apenas 5% estão destacados e somente 10% a 15% são estimados destacáveis. Naturalmente, esta situação limita as ambições da União, afectando também o equilíbrio entre os dois pilares da Aliança Atlântica e a capacidade do conjunto NATO.

O segundo desafio transversal concerne à articulação e complementaridade NATO-UE. O desenvolvimento da PESD/PCSD trouxe consigo novos dilemas para o relacionamento transatlântico, nomeadamente em termos de protagonismo concorrencial entre as duas organizações e duplicação de meios e de custos que é preciso acautelar. Todavia, na actual arquitectura de segurança europeia, a UE/PESD e a Aliança Atlântica influenciam-se uma à outra e são indissociáveis, pelo que é crucial revigorar a articulação estratégica para reforço mútuo, tanto mais que 21 países integram, simultaneamente, os 28 NATO e 27 UE. Entre outros aspectos, esta articulação revigorada implica reconhecer a nova natureza e o carácter distinto de cada organização e a existência de uma determinada divisão de tarefas entre a UE e a NATO, mas sem que isto implique uma especialização militar da Aliança Atlântica nem uma especialização civil da UE.

A retórica de que o fortalecimento da UE fortalece a NATO e vice-versa tem, portanto, de ter correspondência no reforço das

#### CONTRIBUINTES PARA A *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE* (ISAF) LIDERADA PELA NATO NO AFGANISTÃO, EM OUTUBRO DE 2009

Estado	Efectivos
Estados Unidos	34.800
Reino Unido	9.000
Alemanha	4.365
França	3.095
Canadá	2.830
Itália	2.795
Países Baixos	2.160
Polónia	1.910
Austrália	1.350
Espanha	1.000
Roménia	990
Turquia	720
Dinamarca	690
Bélgica	530
Noruega	480
República Checa	480
Bulgária	460
Suécia	430
Jordânia	400
Hungria	360
Croácia	290
Albânia	250
Lituânia	250
Eslováquia	245
Nova Zelândia	300
Letónia	175
Finlândia	165
Macedónia	165
Estónia	150
Grécia	145
Portugal	145
Eslovénia	130
Azerbaijão	90
Emirados Árabes Unidos	25
Bósnia e Herzegovina	10
Ucrânia	10
Singapura	9
Luxemburgo	8
Irlanda	7
Áustria	4
Islândia	2
Geórgia	1
<b>Total</b>	<b>71.420</b>

Fonte: ISAF/NATO.

capacidades europeias e no maior empenho político, tanto de europeus como de norte-americanos, na complementaridade NATO-UE. Estes constituem os desafios dos desafios a apreciar nos próximos aniversários da NATO e da PCSD/UE. ■

#### ORÇAMENTOS E EFECTIVOS MILITARES NATO E UE

Pais/Organização	Milhões USD 2007	Per capita 2007 (USD)	% do PIB 2007	Efectivos militares 2009 (000)
<b>Países só NATO</b>				
Estados Unidos <sup>1</sup>	552.568	1.835	3,99	1.540
Canadá	18.491	554	1,29	64
Albânia	198	55	1,83	14
Croácia	843	188	1,64	19
Islândia	-	0	0,00	0
Noruega	5.546	1.198	1,42	19
Turquia	13.643	192	2,07	5.112
<b>Países NATO e UE</b>				
Alemanha	42.108	511	1,27	244
Bélgica	5.000	481	1,10	39
Bulgária	881	120	2,21	41
Dinamarca	4.028	737	0,19	30
Eslováquia	1.352	248	1,66	17
Eslovénia	741	369	1,64	7
Espanha	17.495	433	1,22	222
Estónia	344	261	1,61	5
França	60.662	993	2,37	353
Grécia	8.653	808	2,77	157
Holanda	11.141	672	1,43	41
Hungria	1.530	154	1,10	25
Itália	37.770	650	1,80	293
Letónia	453	200	1,66	5
Lituânia	447	125	1,16	9
Luxemburgo	279	582	0,57	1
Polónia	7.983	207	1,90	122
Portugal	3.389	318	1,53	43
Reino Unido	63.258	1.041	2,28	160
Rep. Checa	2.669	261	1,55	24
Roménia	3.044	137	1,83	73
<b>Países só UE</b>				
Áustria	3.603	439	0,96	35
Chipre	498	631	2,30	10
Finlândia	3.151	601	1,29	29
Irlanda	1.329	323	0,51	10
Malta	44	109	0,59	2
Suécia	6.773	750	1,49	17
<b>Total/média NATO 28</b>	<b>864.516</b>	<b>989</b>	<b>2,35</b>	<b>4.078</b>
<b>Total/média UE 27</b>	<b>288.625</b>	<b>450</b>	<b>1,48</b>	<b>2.014</b>

<sup>1</sup> Os gastos dos EUA não incluem os suplementares para a chamada *Global War on Terror*, na ordem de mais 140 mil milhões USD. Fonte: IISS, *The Military Balance 2009*.

# Mercúrio e Marte, S.A. serviços de segurança e defesa

**D**izer que ocorreram desenvolvimentos militares controversos a marcar a primeira década do século XXI é um eufemismo. As razões e os efeitos da invasão do Iraque e a gestão da situação no Afeganistão foram e continuam a ser objecto de análises críticas e de preocupação generalizada. No entanto, a polémica em volta da persistente instabilidade nos dois territórios obscureceu algumas das mais significativas transformações operadas nos bastidores da guerra. Mais do que uma coligação entre países, essas operações foram sobretudo uma coligação entre forças estatais e empresariais. Um dos fenómenos deste início

de século é, usando a mitologia clássica do título deste texto, a “joint-venture” entre o deus do comércio e o deus da guerra. Compreender a dimensão e a natureza da privatização dos serviços de segurança e assistência militar é um dos trabalhos críticos que hoje se impõem. O muito do que aconteceu na primeira década deste ainda jovem século já oferece material abundante para reflexão. Este é o mais recente ramo das forças armadas, o ramo privado.

## **Abaixo do Estado-mínimo?**

O sector público tem assistido a uma erosão do seu monopólio da administração

da força e da condução da guerra. Esta função sempre foi vista como a principal função do Estado-nação moderno. Hoje em dia o cenário é muito mais complexo e a segurança tornou-se um campo de transacção. A actividade de prestação formal de serviços quasi-militares ganhou importância financeira expressiva com o fim da Guerra Fria e ganhou notoriedade pública a partir do 11 de Setembro. Tornou-se, em muitos aspectos, uma alternativa às forças convencionais estatais, uma via para a condução da coerção por outros meios.

Pode ver-se nestes novos serviços uma consequência dos esforços de privatização que têm afectado a organização da actividade

económica em várias esferas. O papel do Estado tem recuado perante um movimento generalizado de privatização, liberalização e desregulamentação. O sector da segurança não foi excepção. Contudo, a tendência tem sido levada para além daquilo que seria uma simples divisão de trabalho entre militares regulares e agentes privados (por exemplo, com actividades secundárias de manutenção de equipamentos a serem externalizados para empresas especializadas). Este fenómeno de *outsourcing* tem sido estendido a actividades-chave que dificilmente podem ser consideradas civis ou auxiliares. A indústria dos combatentes privados deixou de ser pequena e residual. Este negócio

## **A DESNACIONALIZAÇÃO DA ACÇÃO MILITAR: LIVROS DE REFERÊNCIA**

*Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry.* Autoria de P.W. Singer. Cornell University Press, Ithaca, 2003.

Este livro tem sido descrito por vários analistas como o primeiro livro substantivo sobre a passagem à maturidade do sector dos serviços militares. Peter W. Singer, um investigador da Brookings Institution, produziu uma análise pioneira do sector que surgiu por via da transferência de responsabilidades tradicionalmente públicas para o mundo da iniciativa privada. Singer inscreve este fenómeno num quadro de aprofundamento das soluções de mercado na organização da actividade económica e num quadro de globalização da esfera das estratégias empresariais. Este segmento de serviços tornou-se uma componente do complexo industrial-militar que é hoje impossível de ignorar.

*Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army.* Autoria de J. Scahill. Serpent's Tail, 2008, edição revista.

Este é o livro de referência, um livro corajoso escrito pelo repórter norte-americano Jeremy Scahill, que analisa a empresa que mais ficou associada com a ocupação do Iraque. A empresa foi lançada em 1996 por veteranos de forças especiais e, numa altura de reorganização do aparelho militar norte-americano, cresceu exponencialmente. Foi sobretudo com a “Guerra Global ao Terror” que a empresa se desenvolveu. Em Março de 2004 a Blackwater foi motivo de abertura de jornais devido ao massacre de quatro funcionários seus em Fallujah em pleno dia. Até então o papel deste tipo de protagonistas tinha passado despercebido. A Blackwater tornar-se-ia ainda mais uma face pública da ocupação quando em Setembro de 2007 funcionários seus mataram indiscriminadamente 14 civis num cruzamento de Bagdade. O nome desta empresa tornou-se um sinónimo de “empresa militar privada”. É interessante notar que, talvez derivado às crescentes conotações negativas, a empresa tenha optado por descontinuar o seu nome de marca. A Blackwater mudou o seu nome para Xe em 13 de Fevereiro de 2009, logo após ter perdido a renovação do seu contrato no Iraque pelo Departamento de Estado norte-americano.

*The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict.* Por J.E. Stiglitz e L.J. Bيلمes, 2008, W.W. Norton.

O número de elementos a trabalhar para empresas privadas era, em 2009, maior do que os efectivos militares oficiais no Afeganistão e quase idêntico ao número de tropas regulares norte-americanas no Iraque. O total era cerca de 250 mil em ambos os ambientes operacionais. Ou seja, a única super-potência mundial já não consegue aguentar-se sozinha. No Iraque as forças privadas foram sempre a segunda força do lado da coligação, ultrapassando em muito a importância da presença britânica. Estas guerras são, assim, a maior experiência de privatização de guerra jamais empreendida. Estas têm sido, também, uma enorme fonte de custos inicialmente não previstos. Ou seja, e como este livro prova, é difícil desligar a subcontratação de um enorme falhanço financeiro em situação de guerra.

*Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-Military Relations.* Editado por A. Alexandra, D.-P. Baker e M. Caparini, Routledge, Londres, 2008.

A iniciativa privada tem emergido como uma força significativa desde os finais da década de 1980. Estes desenvolvimentos têm atraído o interesse não só de decisores como também de filósofos. Este livro congrega o esforço de um conjunto de abordagens teóricas para compreender as implicações do fenómeno, incluindo contributos vindos da ciência política e das ciências jurídicas. Entre os vários aspectos levantados encontra-se o paralelo feito com outras actividades que não se enquadram convenientemente na moral oficial, como a prostituição. Isto é, estará o soldado convencional ligado a valores românticos como amor à pátria enquanto que os mercenários fazem o que têm a fazer exclusivamente porque estão interessados em dinheiro? Não estará também o soldado a soldo, especialmente num exército de voluntários? Onde exactamente se define a fronteira?

*Military Advising and Assistance: From Mercenaries to Privatization, 1815-2007.* Editado por Donald Stoker. Routledge, Londres, 2008.

Este livro faz uma viagem na história e mostra como a interferência externa em assuntos internos na vida de Estados independentes aconteceu variadas vezes ao longo dos últimos dois séculos: entre a actuação de exércitos mercenários e para-militares até à consultoria de equipas profissionalizadas patrocinadas por governos estrangeiros existe uma enorme gama de zonas cinzentas. Um caso extraordinário e fascinante tem que ver com a Honorable Companhia das Índias Orientais britânica. Era nesta companhia que a coroa delegava os seus interesses comerciais na Índia e na China. A Companhia dispunha de uma enorme latitude táctica e estratégica, tal que chegou a ter a sua própria frota de navios de guerra (a chamada “Marinha de Bengala”). A companhia chegou mesmo a confrontar-se com um Estado soberano entre 1841 e 1843 empregando modernos navios a vapor naquilo que ficou conhecido como a “First China War”.

*Security Studies: Na Introduction.* Editado por Paul D. Williams. Routledge, Londres, 2009.

Este livro tenta dar uma interpretação multifacetada aos novos fenómenos partindo de uma tradição que se interroga sobre as causas da guerra. Porém, os assuntos de segurança não cabem hoje em categorias estanques, isto é, não podem ser colocados simplesmente dentro de um tema rotulado “Defesa” no quadro da disciplina de “Relações Internacionais” definida como o estudo dos negócios diplomáticos entre Estados. Hoje as preocupações com os aspectos de segurança implicam discussões muito mais civis do que se a sua conotação clássica faria supor. As questões com segurança hoje não se resumem à esfera internacional e aos Estados, implicam sobretudo domínios intra-nacionais (as guerras civis são a modalidade mais comum de violência organizada) e actores não estatais (grupos de “insurgentes”). Este livro cria um enquadramento para compreender estes desenvolvimentos: esboça várias correntes teóricas (incluindo a escola de pensamento pós-modernista e perspectiva da segurança humana) e identifica objectos emergentes (como a segurança energética, mudança climática, promoção da democracia).

é heterogéneo. O leque de missões desempenhadas varia desde aquelas com carácter mais passivo até operações de carácter mais activo. Os clientes tanto podem ser privados como públicos ou estatais. Isto é, num extremo está a Armorgroup fornecendo serviços de aconselhamento de segurança em situações operacionais domésticas. No outro extremo estão empresas como a Blackwater que se encarregavam da protecção de diplomatas e oficiais de alta patente no Iraque (um conflito internacionalizado) com os seus funcionários empunhando armas de calibre militar. Entre estes extremos estão serviços como espionagem (“intelligence”), guarda a prisões, apoio a organizações humanitárias, etc.

### A obscuridade é a alma do negócio

As empresas de segurança militar passaram a ser um dado adquirido no complexo xadrez da política de defesa e nas actividades de manutenção de paz. Trata-se, no entanto, de um sector difícil de definir e no qual os actores empresariais são tipicamente reservados quanto aos pormenores das suas acções em zonas de não-conflito, em zonas de conflito e em zonas pós-conflito. Num certo sentido é falta de clareza é um paradoxo. Uma das novidades da emergência de um sector de empresas militares privadas é a sua existência legal. Por “mercenários” tipicamente entendem-se grupos temporários de indivíduos independentes actuando em Estados fracos ou falhados. Contudo, se é verdade que as empresas militares privadas têm actuado em muitas regiões instáveis e em transição, o

### BAIXAS ENTRE OS TIPOS DE FORÇAS ENVOLVIDAS NO TERRENO (Março 2003-2008)

	Empresas contratadas	Tropas norte-americanas
Explosivos	133 (35,6%)	1.800 (44,1%)
Outras causas	188 (50,3%)	1.446 (35,4%)
Helicópteros abatidos	15 (4,0%)	202 (4,9%)
Mortes não-hostis	38 (10,1%)	636 (15,6%)
<b>Total</b>	<b>374 (100%)</b>	<b>4.084 (100%)</b>

Fonte: cálculos próprios com base em dados da Brookings Institution.  
Nota interpretativa: A tabela mostra os dados disponíveis para os indivíduos que caíram no teatro de operações Iraquiano nos primeiros cinco anos de permanência estrangeira no Iraque; Um teste formal de independência Qui-quadrado ( $\chi^2$ ) revela que as diferenças entre os tipos de morte são estatisticamente significativas, ou seja, os ambientes de risco que afectam as forças privadas e as oficiais são diferentes indicando uma divisão de trabalho entre os diferentes tipos de operadores assim como possíveis diferenças na sua preparação e condições de protecção no terreno; os dados das baixas entre os privados são incompletos e heterogéneos, incluindo empresas como a KBR que desempenhavam funções de logística (transporte, alimentação, etc.) que no passado eram da responsabilidade do exército regular.

estereótipo de actuarem apenas em África (Angola, Argélia, Uganda, Zâmbia...) e América Latina (Colômbia, México) ao serviço de ditadores não tem correspondido a toda a verdade: a Europa tem sido também palco de operações deste tipo (Albânia, Bósnia, Croácia, Kosovo, Macedónia). Quando falamos de empresas militares privadas estamos a referir a um tipo de organização mais profissional e com maior permanência à qual é atribuída legitimidade por organismos oficiais. Estas entidades têm existência enquanto unidades económicas e legais, com contabilidade organizada, autonomia de gestão e modelos de negócio bem definidos. A agenda destas empresas guerreiras ou proto-guerreiras tem sido criticada pela

sua falta de transparência. Muitas destas empresas caminham num vazio legal quando actuam fora dos países de origem, não sendo obrigadas a cumprir as normas morais da convenção de Genebra. Muitas destas empresas empregam ex-combatentes com currículos questionáveis e executam operações encobertas e semi-encobertas. Outras empresas, como a Blackwater, foi encontrada no centro de vários episódios sangrentos em que funcionários seus dispararam indiscriminadamente sobre civis iraquianos e em que ex-funcionários ameaçaram testemunhas que colaboravam em investigações.

### Custos e benefícios

Quais, então, os custos e os benefícios desta organização económica da violência? Desde Adam Smith que é comum ouvir-se dos economistas que a especialização produtiva está associada a uma maior eficiência na condução das tarefas e que o grau de especialização tende a aumentar à medida que a dimensão do mercado final cresce. O argumento económico convencional é que, dados suficientes incentivos e regulação apropriada, a iniciativa privada executará melhor um determinada tarefa do que qualquer burocracia pública. Um problema, no entanto, é que os contratos são documentos difíceis de redigir e que dificilmente será possível especificar todas as contingências que, *ex post*, se afigurem necessárias. Isto poder ser um problema grave sobretudo nos contextos mais críticos. Por exemplo, o exército norte-americano confrontou-se várias vezes no Iraque e

no Afeganistão com situações em que a sua luta contra a insurgência estava a ser complicada, e não facilitada, pela actuação das empresas privadas de segurança. Ou seja, não é claro que o saldo custo-benefício operacional tenha sido positivo, sobretudo em face do padrão de gastos excessivos e de não atribuição competitiva de contratos no Iraque. Mas nem todos os benefícios fornecidos por estas empresas são de natureza operacional; os benefícios podem ser mais subtis e instrumentais. As empresas militares permitem uma diminuição artificial e politicamente conveniente do número de baixas declaradas. Estima-se que durante os primeiros quatro anos da ocupação do Iraque os números fornecidos pelo Pentágono tenham sido cerca de 20% mais baixos pois as mortes de funcionários privados não são reportadas.

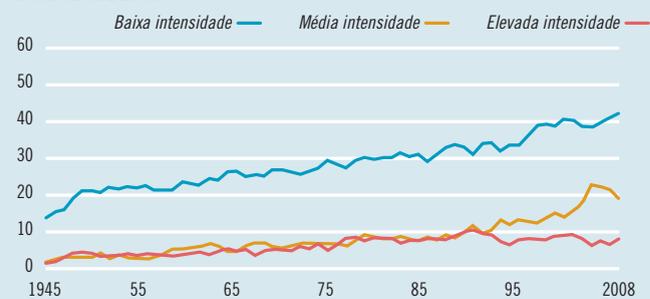
### Que futuro para os exércitos-sombra?

Estas matérias continuarão a ser objecto de análise e controvérsia no futuro. O maior custo será, portanto, assumir que a tendência de privatização se tenha invertido depois das experiências do pós-11/9, depois das mudanças de estratégia no Iraque e no Afeganistão, e mesmo depois de uma crise económica global que mostrou como o mercado livre pode acarretar danos catastróficos para segmentos populacionais muito mais vastos do que as elites decisoras que estiveram na base do desastre. O debate está longe de ter terminado e há muito por saber sobre o desenvolvimento do fenómeno de exércitos-sombra. ■

### A EVOLUÇÃO DO “AMBIENTE DE NEGÓCIOS” PARA OS SERVIÇOS DE SEGURANÇA MILITAR PRIVADA (da II.ª GM a 2008)

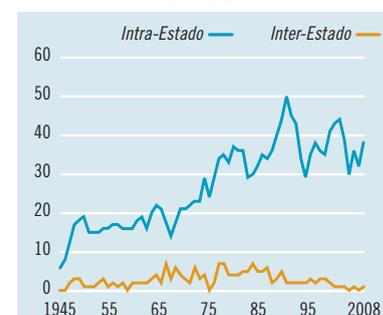
A indústria dos serviços militares privados não é um sector capital-intensivo. Dentro do “mercado da violência” os segmentos de mercado mais propícios à actuação das empresas de segurança privada e de consultoria militar são aqueles que mais se têm desenvolvido. Em primeiro lugar, a instabilidade derivada de conflitos de média e baixa intensidade tem progredido desde o fim da Guerra Fria. Em segundo lugar, os conflitos entre-Estados têm sido pontuais e de curta duração — por exemplo o último conflito da primeira década do século XXI desencadeado entre Estados foi entre a Rússia e Geórgia (em 2008) e, antes disso, a última crise grave entre Estados tinha-se verificado entre Israel e o Líbano (em 2006). Por outras palavras, os segmentos de mercado onde empresas de serviços securitários e militares têm mais facilidade em operar têm tido um crescimento progressivo em termos relativos. Nestes ambientes operacionais existe uma menor necessidade de investimento em grandes equipamentos (armamento pesado como tanques, navios ou jactos).

### NÚMERO DE CONFLITOS POR NÍVEL DE INTENSIDADE DESDE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ 2008



Fonte: Conflict Barometer 2008, Heidelberg Institute for International Conflict Research.

### NÚMERO DE CONFLITOS DE MAIOR INTENSIDADE DESDE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ 2008



Fonte: Peace Research Institute, Oslo.

# A 8.ª Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação

O Tratado de Não Proliferação (TNP) nuclear requer Conferências de Revisão (CR) a cada cinco anos a fim de se discutirem os progressos registados e os seus mecanismos de execução e operacionalidade. Mantendo esta rotina, realizar-se-á de 3 a 28 de Maio de 2010, em Nova Iorque, na sede das Nações Unidas, a Oitava CR do TNP, num contexto em que o regime de não-proliferação se encontra sob grande pressão mas também numa atmosfera bastante mais construtiva do que aquela em que ocorreu a frustrante CR de 2005.

## O TNP sob pressão

Pedra angular do regime de não-proliferação nuclear e também um dos tratados internacionais com mais aderentes, num total actual de 189 Estados Parte, o TNP está sob pressão nos seus considerados “três pilares” – desarmamento, não proliferação e direito à utilização da energia e tecnologia nuclear para fins pacíficos. Desde logo, o regime não é universal: a Índia, o Paquistão e Israel nunca foram parte do TNP, a que se soma a Coreia do Norte, que anunciou a sua retirada em 2003. Depois, vários factores favorecem as actividades proliferantes, como os progressos científicos e tecnológicos, o alto grau de secretismo e a informalidade nos “intercâmbios” ou as barreiras inerentes à soberania dos Estados que impedem, em particular, a prática de verificações incondicionais e irrestritas e sem aviso prévio.

Por outro lado, a posse da arma nuclear é ainda símbolo de Potência e de Estatuto Internacional e um elemento central na estratégia de segurança e defesa das potências nucleares, tanto própria como dos aliados: por isso, os Estados possuidores destas capacidades resistem a desarmar enquanto outros procuram aceder a esse clube restrito. Os únicos cinco Estados reconhecidos pelo TNP como possuidores de armas nucleares – China (signatária em 1992), França (1992), Reino Unido (1968), Estados Unidos (1968) e Federação Russa (que assumiu as obrigações e direitos da URSS que havia ratificado o TNP em 1968) – são também os

cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, sendo que todos se tornaram signatários do TNP na condição de potências militarmente nucleares. Os três Estados nunca signatários do TNP são igualmente possuidores de armas nucleares (se bem que Israel, ao contrário da Índia e do Paquistão, não o assuma oficialmente), tal como a Coreia do Norte – único Estado que aderiu ao TNP (1985) e depois anunciou a retirada (2003) – que realizou, entretanto, duas explosões atómicas, em 9 de Outubro de 2006 e 25 de Maio de 2009.

Isto ajuda a explicar o persistente nível elevado dos arsenais nucleares: calcula-se o total mundial em mais de 23 000 ogivas, a esmagadora maioria na posse da Rússia e dos EUA; dessas, perto de 8000 são consideradas operacionais, grande parte prontas a ser usadas a qualquer momento (ver tabela). Acresce que vários Estados Parte do TNP são suspeitos de prosseguirem programas de armamento nuclear clandestinos, com

Significa isto, quatro décadas depois de instituído o TNP, que o desarmamento nuclear completo é ainda uma miragem e que o risco de proliferação é grave, residindo as maiores ameaças na posse e uso de armas nucleares por grupos terroristas, determinados regimes autocráticos, redes criminosas transnacionais ou “senhores da guerra”; na disseminação de armas nucleares em regiões particularmente instáveis, estando o Médio Oriente no topo das preocupações internacionais; e na existência de armamento nuclear em Estados frágeis, sendo o Paquistão, presentemente, a maior fonte das apreensões a este respeito.

## Ambiente mais construtivo

A Conferência de Revisão do TNP de 2005 terminou sem qualquer resultado assinalável, em virtude das profundas divergências que se revelaram inconciliáveis: alguns países, com destaque para os EUA,

2010 é, todavia, bem mais construtiva. Fundamental para isto é a mudança introduzida pelo presidente Obama na posição dos EUA: efectivamente, enquanto a Administração W. Bush sempre se concentrou na contra-proliferação, prosseguindo uma estratégia que incluía a pressão coerciva contra os “Estados párias” alegadamente envolvidos em actividades nucleares ilegais mostrando-lhes que, em vez de mais segurança, ficariam antes mais ameaçados se não abandonassem as respectivas pretensões nucleares, a Administração Obama enfatiza e associa a não-proliferação e o desarmamento nuclear, baseando-se numa estratégia de “liderança pelo exemplo” e também no envolvimento e diálogo com os virtuais adversários sem condições prévias.

No marcante discurso proferido em 5 de Abril de 2009, em Praga, Obama assumiu que “*como única potência nuclear que usou a arma nuclear, os Estados Unidos têm a responsabilidade moral de agir*” a fim de se alcançar “*um mundo livre de armas nucleares*”, colocando este objectivo no topo da sua agenda. Por conseguinte, mostrou-se empenhado na ratificação pelos EUA do Tratado de Interdição Completa de Ensaio Nucleares (CTBT) e avançou com um audacioso plano que inclui o fortalecimento do TNP, a entrada em vigor do CTBT, o encorajamento para que todos os Estados respeitem os compromissos em matéria de desarmamento e não proliferação e a segurança de todas as armas nucleares e de todos os materiais nucleares espalhados pelo mundo no prazo de quatro anos para que não caiam nas mãos dos terroristas. Dois meses depois, o presidente americano e o seu homólogo russo, Presidente Medvedev, acordaram reduzir substancialmente os arsenais nucleares dos respectivos países e verter isso num novo tratado bilateral a celebrar até ao fim do ano, sucedendo ao START 1 de 1991, cuja validade prevista culminava precisamente em Dezembro de 2009. Entretanto, Obama anunciou o fim do sistema de defesa antimísseis balísticos que os EUA tinham começado a montar na Polónia e na República Checa e muito contestado por Moscovo. Na Cimeira dos

## AS FORÇAS NUCLEARES NO MUNDO

País	Estratégicas	Não-estratégicas	Operacionais	Total
Rússia	2.668	2.050	4.718	13.000
EUA	2.126	500	2.623	9.400
França	300	n.a.	~300	300
Rep. Pop. China	180	?	~180	240
Reino Unido	160	n.a.	<160	185
Israel	80	n.a.	n.a.	80
Paquistão	60	n.a.	n.a.	70-90
Índia	60	n.a.	n.a.	60-80
Coreia do Norte	<10	n.a.	n.a.	<10
Total	5.634	2.550	7.981	23.375

Fonte: Federation of American Scientists (FAS), *Status of World Nuclear Forces 2009*. Actualizado em Outubro de 2009.

destaque para a Síria (cujo reactor nuclear foi destruído por um bombardeamento aéreo de Israel, em Setembro de 2007) e o Irão – acusado pela Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) de não cumprir os acordos e de esconder das inspecções internacionais o seu programa nuclear (Setembro de 2005), assunto subsequentemente submetido ao Conselho de Segurança da ONU (Fevereiro de 2006), objecto de várias Resoluções da ONU e que permanece envolto em controvérsia e em investigação.

pretendiam que a Conferência se focalizasse na contraproliferação, especialmente por causa do risco de grupos terroristas se dotarem de armamento nuclear e das alegações “proliferantes” contra os regimes do Irão e da Coreia do Norte, ao passo que outros Estados enfatizaram o desarmamento nuclear, denunciando a ausência de passos sérios nesse sentido por parte das potências nucleares.

Persistindo estas divergências de base, a atmosfera para a Conferência de Revisão de

G8 realizada nos EUA, em Julho de 2009, os participantes expressaram concordância com o plano de Obama e o presidente americano anunciou a realização de uma Cimeira Global Nuclear a ter lugar em Washington, em Março de 2010. A Administração Obama pôs ainda em marcha a revisão da doutrina nuclear dos EUA (*Nuclear Posture Review*), desvalorizando a importância deste factor na estratégia de segurança e defesa dos EUA.

O “efeito Obama” acabou por se reflectir positivamente em vários *fora* internacionais. Por exemplo, a *Conferência sobre Desarmamento* anual das Nações Unidas conseguiu alcançar um programa de trabalhos, incluindo o lançamento de negociações com vista à elaboração de um tratado para verificações e segurança de materiais fisséis. Em Setembro, o Conselho de Segurança da ONU aprovou mais uma Resolução (R1887) sobre não-

proliferação. Já em Outubro, foi anunciado um princípio de acordo para ultrapassar a crise em torno do programa nuclear do Irão que, no fundamental, retoma uma antiga proposta russa, consistindo no enriquecimento de urânio no estrangeiro (Rússia e Brasil), a sua utilização “para fins pacíficos” no Irão e posterior regresso aos processadores externos, num processo vigiado pela AIEA.

#### **Uma agenda para a Conferência de Revisão**

Foi já num ambiente mais construtivo que, em Maio de 2009, se realizou a terceira sessão do Comité Preparatório (*PreCom*) da Conferência de Revisão de 2010 e que, apesar de ter terminado sem a aprovação de um documento final, prestou um serviço importante pelo tom menos agreste das intervenções, os hábeis documentos

de trabalho e recomendações propostos pelo embaixador Boniface Chidyausiku do Zimbábue que presidiu à sessão e, sobretudo, os acordos alcançados acerca dos procedimentos e da pré-agenda para a CR. Esta pré-agenda faz todo o sentido em face dos grandes desafios que se colocam ao TNP: a universalidade do regime; o desarmamento nuclear, incluindo a implementação dos “13 passos para o desarmamento” aprovados na CR de 2000 e outros progressos concretos que vão para lá da gestão *statu quo*, como a elaboração a prazo de uma convenção internacional abolindo as armas nucleares; a segurança e o uso pacífico da energia nuclear e dos materiais fisséis; a não-proliferação e o desarmamento regionais, incluindo a Resolução de 1995 sobre o Médio Oriente; medidas mais eficazes para prevenir e responder à retirada do TNP, reinterpretando e aplicando as disposições do Art.º

X do Tratado; e o reforço dos mecanismos de verificação.

Os desafios são tremendos mas a atmosfera construtiva como há muito não se via alimenta expectativas de que se possam gerar alguns consensos. Contudo, a CR de 2010 só será um êxito se, de facto, reforçar a eficácia do TNP e gerar planos concretos, calendarizados e realizáveis. O principal desafio não reside, por isso, no texto do documento final que possa ser adoptado, mas no grau de seriedade e de empenho das partes relativamente aos compromissos que assumirem e à sua subsequente implementação. Se for um sucesso, a CR de 2010 dará um contributo que poderá revelar-se decisivo para o desarmamento e a não-proliferação. Ao invés, se for um fracasso, é provável que mais governos, estratégias e opiniões públicas assumam definitivamente que “não vale a pena”, preferindo manter ou desenvolver/adquirir armas nucleares... ■

## REGIMES DE NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR – QUADRO GERAL

### **Tratado de Não Proliferação (TNP)**

*Aberto para assinatura:* 1 de Julho de 1968

*Entrada em vigor:* 5 de Março de 1970

*Número de Partes:* 189 Estados, excluindo a Coreia do Norte, que anunciou retirada em 2003 e a Índia, o Paquistão e Israel que nunca foram parte do TNP.

*Duração:* Indefinida. Concebido originariamente com uma duração limitada de 25 anos, os Estados Parte acordaram por consenso na Conferência de Revisão e Extensão do TNP, em 1995, que “o Tratado deve continuar em vigor indefinidamente”.

O TNP consiste num Preâmbulo e 11 Artigos. Embora o conceito de “pilares” não conste no seu texto, o TNP é vulgarmente interpretado como um regime/sistema com *três pilares*:

1. Não-proliferação; 2. Desarmamento; 3. Direito à utilização pacífica de tecnologia e energia nuclear.

A operacionalidade do TNP é debatida de cinco em cinco anos nas chamadas “Conferências de Revisão” (CR), sempre precedidas nos anos imediatamente anteriores por Sessões Alargadas dos respectivos Comités Preparatórios (PreCom) – para a Conferência de Revisão de 2010 ocorreram três PreCom, em 2007, 2008 e 2009.

### **Outros tratados, organizações e iniciativas seleccionados**

- *Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares* (CTBT), 1996 (não entrou ainda em vigor): 181 Signatários, 150 Ratificações.
- *Comissão Preparatória da Organização do Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares* (CTBTO), 1996: 181 Estados signatários, 150 ratificações.
- *Tratado de Interdição Parcial de Ensaios Nucleares* (PTBT), banindo os testes na atmosfera, no espaço e submarinos, 1963: 131 Estados Parte.
- *Convenção sobre a Protecção Física de Material Nuclear* (CPPNM), 1980/1987: 141 Estados Parte mais a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM).
- *Convenção sobre Segurança Nuclear*, 1994/1996: 63 Estados Parte mais a EURATOM.
- *Tratado Seabed* (Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other

Weapons of Mass Destruction on the Seabed and Ocean Floor and in the Subsoil Thereof), 1971/1972: 95 Estados Parte.

- *Convenção Internacional sobre a Supressão de Actos de Terrorismo Nuclear*, 2005/2007: 115 Estados signatários, 51 Estados Parte.
- *Resoluções do Conselho de Segurança da ONU* — 1540 (2004), 1673 (2006), 1810 (2008) e 1887 (2009), entre outras.
- *Agência Internacional da Energia Atómica* (AIEA), 1957: 150 Estados membros.
- *Conferência sobre Desarmamento* (CD), 1979: 65 Estados participantes e 38 observadores.
- *Agência de Energia Nuclear* (NEA) - agência especializada da OCDE, 1958: 28 Estados Membros.
- *G8 — Parceria Global contra a Disseminação de Armas e Materiais de Destruição Massiva*, 2002.
- *Proliferation Security Initiative* (PSI), 2003 – iniciativa dos EUA, actualmente com cerca de 100 países participantes.
- *Iniciativa Global para Combater o Terrorismo Nuclear*, 2006 – iniciativa conjunta EUA-Rússia, actualmente com mais de 70 países participantes.

### **Zonas livres de armas nucleares**

- *Tratado Antártico*, 1959/1961: 47 Estados Parte.
- *Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caraíbas* (*Tratado de Tlatelolco*), 1967/1969: 33 Estados signatários e 33 ratificações.
- *Pacífico Sul Livre de Armas Nucleares* (*SPNFZ ou Tratado de Rarotonga*), 1985/1986: 13 Estados Parte.
- *Tratado sobre o Sudeste Asiático Livre de Armas Nucleares* (*SEANWFZ ou Tratado de Banguecoque*), 1995/1997: assinado e ratificado pelos 10 Estados membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).
- *Estatuto da Mongólia Livre de Armas Nucleares*: declarado em 1992, entrou em vigor em 2000.
- *Ásia Central Livre de Armas Nucleares* (CANWZ), 2006/2009: assinado e ratificado por 5 Estados.
- *África Livre de Armas Nucleares* (ANWFZ ou Tratado de Pelindaba), 1996/ 2009: 52 Estados signatários, 28 ratificações.

# Feitorias de influência: a diplomacia da presença global

Qual a importância de infra-estruturas pesadas e dos sistemas físicos de logística na era da informação imediata, do transporte aéreo regular e da vigilância permanente a partir da alta atmosfera (“drones”) e do espaço (satélites)? Qual o papel geo-estratégico de uma rede global de equipamentos terrestres e marítimos quando a doutrina actual se inclina para um uso crescente das novas tecnologias e do “soft power”?

Questões como estas levam a uma reflexão sobre o lugar das velhas fontes de poder e influência no século XXI. O objectivo de tal nexo de interrogações está ligado à necessidade constante de revermos o estado actual da gestão dos negócios políticos internacionais e de permanentemente tentarmos ver as estruturas de poder e influência para além do manto opaco da retórica e das modas de pensamento.

## Os ossos, os músculos, o sangue e os nervos de um império: O mundo clássico

O Império Romano, o império mais imitado de todos os tempos, é entre vários aspectos vividamente lembrado pelo sistema de

## THE BASES OF EMPIRE: THE GLOBAL STRUGGLE AGAINST US MILITARY POSTS. EDITADO POR CATHERINE LUTZ, PLUTO PRESS, LONDRES, 2009

As bases são âncoras simbólicas e reais de poder. Em 1938 os EUA tinham 14 bases fora das suas fronteiras continentais. A queda do muro de Berlim e o 11 de Setembro levaram a vagas de expansão para territórios que alastraram a presença norte-americana para além do perfil da Guerra Fria. Investigação recente revela que hoje os EUA mantêm no mundo cerca de mil bases militares e unidades de apoio (i.e. instalações regularmente usadas pelos militares norte-americanos) em cerca de 50 países, entre as quais mais de 200 na Alemanha, mais de 100 no Japão, e entre 50 e 100 em países como a Coreia do Sul, Itália e Reino Unido (os dados são difíceis de confirmar com exactidão). As estimativas apontam para cerca de 190.000 efectivos militares e 150.000 civis.

estradas, pontes, aquedutos, fortes e portos. Estes grandes feitos de ciência e engenharia consistiam nos ossos de pedra sobre os quais se edificava o império. O propósito deste aparelho era duplo: sustentação económica e manutenção por via militar da influência transcontinental da antiga Roma. Tanto os cidadãos como a administração imperial dependiam da eficiência destas infra-estruturas. Por um lado esses equipamentos permitiam a circulação de mercadorias e a barata distribuição de mercadorias. O império era uma tapeçaria de rotas comerciais irrigando de sangue (riqueza e novos produtos) o vasto território. Por outro lado esses equipamentos permitiam o acantonamento e a rápida deslocação dos

exércitos. Por exemplo, no auge da sua extensão territorial (no século II com Trajano) o alto comando imperial dispunha de um imponente músculo militar: um total de 27 Legiões. Localizadas em regiões instáveis ou fronteiriças do império, a esmagadora maioria destas Legiões não estavam separadas entre si mais de nove dias de marcha. Esta disposição geográfica permitia uma flexível re-alocação de forças em caso de necessidade. Mas, devido à existência de um sofisticado sistema nervoso a reacção seria também iluminada e consciente: tratava-se de um sistema de comunicação composto por mensageiros imperiais apoiados numa rede de estábulos a cada 40 quilómetros com cavalos frescos e outros cavaleiros. Ou,

seja o império estava construído como uma rede de reforço.

O duplo dividendo dos serviços gerados por essa capacidade instalada permitiram durante séculos repelir inimigos e prevenir a emergência de impérios rivais. A “Pax Romana”, uma paz pronta a todo o momento a transformar-se em guerra, ergueu-se simbolicamente como prosperidade económica.

## A revolução industrial na terra, no mar e na guerra:

### A “Pax Britannica” no longo século XIX

O Império Britânico, que se estabeleceu sem rival com o fim das guerras napoleónicas, dependia um conjunto de pontos de controlo estratégico espalhados pelo globo. Estes pontos críticos eram portos que serviam de plataforma para esse recurso fundamental que era a espinha dorsal do poder britânico: a supremacia naval (isto é, marinha de guerra) e marítima (marinha mercante). Os portos tornaram-se ainda mais importantes com as novas tecnologias da Revolução Industrial.

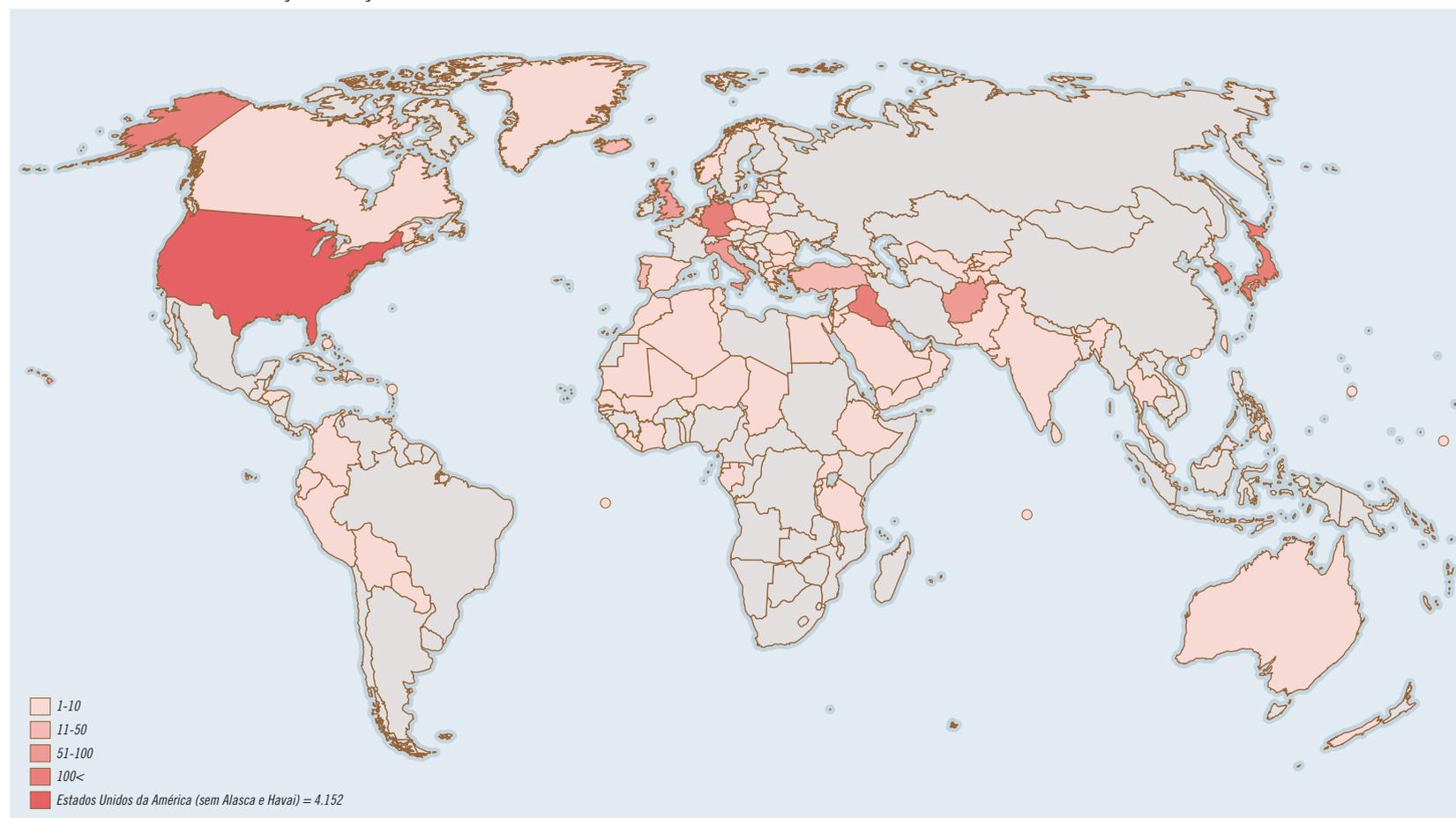
Poucos símbolos houve mais representativos do alcance global da arrogância victoriana do que o navio de guerra costeira a vapor: a canhoeira (*gunboat*). Desde a guerra da Crimeia (1853-56) até à véspera da Primeira Grande Guerra (1914-18) este foi o principal instrumento de diplomacia naval dos britânicos. As canhoieiras eram a força policial do império. Garantiram que a Índia permanecia sob controlo, que China continuava minimamente aberta ao comércio, e mesmo que países europeus se conformassem aos interesses coloniais Britânicos (como no caso do Mapa Cor-de-Rosa). Esses portos não eram apenas bases navais, mas sobretudo estações de reparação e abastecimento (com carvão e água fresca para as caldeiras) para os modernos paquetes e para os navios de carga movidos a vapor e com casco de metal. As estações de carvão espalhadas pelo mundo eram a infra-estruturas chave do império, e estas eram incessantemente servidas por uma miríade de pequenos, discretos e infatigáveis navios-carvoeiros que desde as minas da Cornualha garantiam que o novo mecanismo de comer-

## BASES NAVAIS BRITÂNICAS EM USO DURANTE O SÉCULO XIX



Fonte: A. Preston e J. Major (1967) — *Send a Gunboat! A Study of Gunboat and its Role in British Policy, 1854-1904*. Londres: Longmans.

## EQUIPAMENTOS E BASES AO SERVIÇO DE FORÇAS NORTE-AMERICANAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI



Fonte: D. VINE (2009) — *Island of Shame: The Secret History of the US Military Base on Diego Garcia*. Princeton: Princeton University Press.

cio mundial funcionasse pela primeira vez como um relógio, pela primeira vez independente de ventos e marés, dos caprichos e amuos da natureza.

Ou seja, os portos eram instrumentos de duplo-uso: bases militares e placas

giratórias do comércio transcontinental. A importância desta rede só aumentou com a abertura do Canal do Suez em 1869 e com a disseminação do telégrafo. Nunca como então o sistema imperial britânico esteve tão interligado ... e foi então que, ao virar

da esquina para o século XX, a América emergiu como nação mais poderosa do planeta.

#### Medir o envolvimento militar global dos EUA: bases fixas e bases móveis

No início do século XXI os EUA têm ainda prontos os instrumentos pesados da sua presença no tabuleiro de xadrez mundial que haviam sido postos em acção durante o século XX, nomeadamente bases militares e uma armada operacional em todos os oceanos. O esforço militar norte-americano não tem hoje em dia paralelo no mundo. A queda dos impérios tem sido muito discutida entre historiadores e, embora o debate prossiga, um consenso mínimo é que o desequilíbrio entre compromissos político-militares e sustentação económica-financeira acelera o processo de erosão da posição imperial. Neste contexto Paul Ken-

nedy, no seu livro de 1987 *The Rise and Fall of Great Powers* (p. 539), escreveu: «... military 'security' alone is never enough. It may, over the shorter term, deter or defeat rival states ... [b]ut if, by such victories, the nation over-extends itself geographically and strategically; if, even at a less imperial level, it chooses to devote a large proportion of its total income to 'protection,' leaving less for 'productive investment,' it is likely to find its economic output slowing down, with dire implications for its long-term capacity to maintain both its citizens' consumption demands and its international position.» Hoje os EUA têm 4,5% da população, comandam 20% da economia mundial e pesam 50% no orçamento mundial de defesa. Esta observação leva à primeira questão deste novo século e à última deste texto: até quando as instituições e estruturas geopolíticas herdadas do século passado poderão ser asseguradas? ■

#### NAVAL COALITION WARFARE: FROM THE NAPOLEONIC WAR TO OPERATION IRAQI FREEDOM. EDITADO POR B. ELLEMAN E S. PAINE, ROUTLEDGE, LONDRES, 2008

Símbolo tangível do "hard power" norte-americano: um típico porta-aviões da classe Nimitz com um comprimento de quase cinco campos de futebol, 70 metros de largura, 20 andares de altura. Uma cidade com 6000 pessoas, com a diferença de que está em movimento. Uma frota chefiada por um porta-aviões custa 20000 milhões de dólares, ou seja o orçamento anual de defesa de um país como a Itália. Os EUA ao todo dispõem de 14 frotas oceânicas chefiadas por porta-aviões. Desde as guerras napoleónicas passando pela crise dos mísseis de Cuba, o papel da marinha de guerra em tempo de paz tem assente sobretudo no seu poder não-ofensivo: dissuasão, coerção não-violenta e bloqueio. Ou seja, têm permanecido como um instrumento importante de "diplomacia" contra agendas rivais, mas também de consolidação de alianças por via de exercícios conjuntos (como a NATO) e de entrada em cena de países emergentes (como a China por ocasião do controlo da pirataria ao largo do corno de África).

# A política orçamental como instrumento anticíclico

**N**o “Outlook” de Outubro de 2008, o Fundo Monetário Internacional, ao mesmo tempo que revia em baixa, uma vez mais, as previsões da actividade económica para a economia mundial, apresentava no capítulo 5 uma análise com o título “*Fiscal policy as a countercyclical tool*” onde se procura responder à questão “*pode a política orçamental discricionária estimular com o sucesso o produto?*” (196). O principal resultado pode resumir-se no seguinte. “*A nova evidência aqui apresentada... indica que os efeitos de um estímulo orçamental podem ser positivos, embora modestos*” (159). Ou, noutros termos, “*A evidência empírica sugere que os estímulos orçamentais discricionários têm um efeito moderadamente positivo no crescimento do produto nas economias avançadas*” (160), podendo ser ainda mais restritos nas economias emergentes pela preocupação que se possa formar em torno da dívida. Os autores do estudo admitem que a discussão sobre a questão se tem alongado no tempo, podendo os termos do debate colocar-se da seguinte forma: De um lado, a escola de pensamento que argumenta que impostos, transferências e gastos públicos podem ser usados judiciosamente para se opor às flutuações da actividade económica. Do outro, os que sustentam que as acções da política orçamental são geralmente ineficientes, podendo agravar as situações por razões de “lags” temporais ou criar distorções prejudiciais. No primeiro caso, estão os economistas de orientação keynesiana e alguns neoclássicos moderados, no segundo encontram-se muitos economistas da escola clássica, sendo que estes têm dominado o debate nas duas últimas décadas.

## 1. O debate

A política orçamental pode actuar num sentido estabilizador de duas maneiras. Em primeiro lugar de maneira passiva, deixando simplesmente funcionar os chamados estabilizadores automáticos associados aos sistemas de tributação e de despesa pública. Quando a actividade económica se reduz dois efeitos se fazem imediatamente sentir nas contas do Estado, deteriorando

as contas públicas: a redução das receitas provenientes dos impostos induzidos pelo rendimento e o aumento das despesas em subsídios, designadamente de desemprego, quando este se eleva. É sobretudo, por via deste último que podemos esperar um efeito de atenuação da queda da procura agregada em clima recessivo.

O impacto destes mecanismos não está sujeito a “lags” e tem um papel imediato nas recessões, funcionando sem qualquer actividade deliberada das autoridades. A sua força no entanto dependerá da dimensão e da progressividade do sistema fiscal, e da maior ou menor benevolência do Estado em relação àquele subsídio. Neste sentido, estamos perante a possibilidade de um *trade-off* entre aumento da estabilidade proporcionado por uma estrutura do estado de maior dimensão e a eficiência da economia num prazo alargado.

Em qualquer caso, tendo em geral os estabilizadores automáticos potência limitada, a utilização de políticas orçamentais discricionárias,

segunda forma de actuação estabilizadora, foi de há muito promovida a instrumento anticíclico. Estas implicam, por outro lado, alterações activas nas políticas de base que afectam os gastos do Estado, as transferências e os impostos, e que foram estruturadas por outras razões (políticas, sociais ou outras), diferentes do motivo-estabilização.

Os cépticos relativamente à utilização destas políticas opõem-se na base de um conjunto de argumentos que vão desde a inabilidade do governo para tomar as medidas em tempo e direcção adequados até às possíveis implicações na manutenção da sustentabilidade orçamental.

A inabilidade dos governos pode ter como consequência que o estímulo fiscal produza os efeitos esperados com atraso, influenciando a economia já noutra fase do ciclo económico, eventualmente expansionista, reforçando este movimento e originando uma tendência pró-cíclica. Por outro lado, as medidas de estímulo fiscal nem sempre são fáceis de dirigir para o alvo desejado do inte-

resse público, podendo traduzir-se por desperdício ou distorções na despesa pública por influência de grupos de interesse (este facto é reconhecido designadamente nos países emergentes). O primeiro argumento é apenas aceitável em recessões muito breves, o segundo aplica-se em qualquer circunstância que envolva gestão do orçamento de Estado e não especificamente a propósito do seu manuseamento anticíclico.

Um argumento mais forte relaciona-se com um efeito de evicção decorrente da abertura das economias ao exterior. Na verdade, a política orçamental expansionista pode revelar-se menos efectiva nestas circunstâncias, podendo uma parte significativa do estímulo dirigir-se para importações limitando assim os seus efeitos. Esta dificuldade pode todavia ser superada em duas circunstâncias: pela escolha de medidas com carácter fortemente selectivo em favor das actividades e sectores de conteúdo mais vincadamente nacional e pela coordenação das políticas quando a recessão adquire um carácter internacional.

Argumenta-se ainda por vezes que se as empresas e particulares anteciparem a necessidade futura de aumentos de impostos para fazer face ao agravamento do défice orçamental de hoje poderão mesmo ser levados a reduzir desde já o investimento e as despesas em consumo. Todavia, em ambiente recessivo, o mais provável é que a preocupação dos agentes se centre no presente, desenvolvendo comportamentos que poderão mesmo tender a subestimar o futuro. No momento da intervenção cirúrgica é provável que o doente esteja mais preocupado com o sucesso da operação do que com a conta a pagar no futuro.

Em particular, considera-se que, mesmo no quadro da economia do euro, as preocupações dos agentes económicos quanto à sustentabilidade das finanças públicas têm tendência para pressionar os mercados ao aumento mais ou menos rápido do prémio de risco sobre os instrumentos da dívida pública. Também este factor tenderá, mais provavelmente, a exercer uma maior influência depois de iniciada a retoma do que quando a economia se encontra ainda numa situação de cariz essencialmente recessivo.

Um argumento a favor relaciona-se a lógica

## DIMENSÃO E DISTRIBUIÇÃO NO TEMPO DOS PACOTES ORÇAMENTAIS

O quadro em anexo apresenta a dimensão e a distribuição no tempo das medidas orçamentais de carácter discricionário que foram sendo adoptadas para enfrentar a crise na área do euro de acordo com as estimativas da OCDE para o período 2008-2010. Em geral os impactos financeiros das medidas orçamentais estão repartidos entre a despesa pública e a receita fiscal com uma concentração muito elevada no ano de 2009.

No caso de Portugal, o pacote de estímulo orçamental aprovado em Dezembro de 2008 concentrou as suas medidas no investimento público, na ajuda às empresas à exportação bem como no apoio ao emprego e protecção social. De acordo com as estimativas realizadas o seu efeito conjunto sobre o défice elevar-se-á a 0,8% do PIB em 2009, embora neste valor não esteja incluído o impacto de outras medidas tomadas na segunda metade de 2008 e no orçamento de Estado de 2009, as quais poderão cifrar-se em 0,4% do PIB, bem como o efeito de outras anunciadas mais recentemente.

	Efeito líquido no saldo orçamental (2008-2010) em % do PIB de 2008			Distribuição no período 2008-2010 em % do efeito líquido		
	Despesa	Receita	Total	2008	2009	2010
Alemanha	-1,4	-1,6	-3,0	0	46	54
Áustria	-0,3	-0,8	-1,1	0	84	16
Bélgica	-0,6	-1,0	-1,6	0	60	40
Espanha	-1,9	-1,6	-3,5	31	46	23
Finlândia	-0,5	-2,7	-3,1	0	47	53
França	-0,4	-0,2	-0,6	0	75	25
Irlanda	0,9	3,5	4,4	15	44	41
Itália	-0,3	0,3	0,0	0	15	85
Luxemburgo	-1,9	-1,7	-3,6	0	76	24
Países Baixos	-0,1	-1,4	-1,5	0	51	49
Portugal	-	-	-0,8	0	100	0
Reino Unido	0,0	-1,5	-1,5	15	93	-8
EUA	-2,4	-3,2	-5,6	21	37	42
Japão	-1,5	-0,5	-2,0	4	73	24

Nota: Nas despesas inclui-se as medidas orçamentais discricionárias e as estimativas não incluem o impacto das medidas de apoio ao sistema financeiro. Fonte: OCDE (Economic Outlook — Interim Report, Março 2009).

## Manuel Farto e Henrique Morais

keynesiana de opor a despesa do Estado à espiral recessiva que tende a gerar-se quando a quebra do investimento e/ou consumo e/ou exportações arrastam quebras da produção, do emprego e falências de empresas que, por sua vez, tendem a provocar novas quebras do investimento (pela incerteza e expectativas pessimistas criadas), ao mesmo tempo que o aumento do desemprego e as quebras de salários provocam uma contracção acrescida do consumo. Nestas circunstâncias em que as empresas deixam de investir e os trabalhadores reduzem o consumo e em que o *Estado da Confiança* assume uma natureza fortemente pessimista, parece evidente que só do lado da gestão pública se poderá encontrar uma resposta que trave e inverta este movimento.

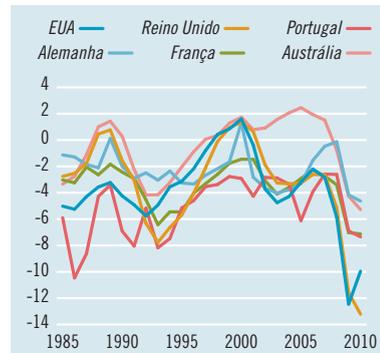
Esta situação é particularmente evidente quando a política monetária se revela ela própria dificilmente utilizável, como ocorre quando a taxa de juro se encontra já a um nível muito baixo. O exemplo do Japão, que permaneceu longos anos com deflação e taxas de juro directas de zero por cento e, mais recentemente, os EUA, em que as taxas de juro do Fed estão em 0,25% desde Dezembro de 2008, são elucidativos da “armadilha” em que pode cair a política monetária. Um argumento adicional que milita a favor da política orçamental discricionária refere-se ao facto de algumas despesas pública ou transferências, por exemplo, terem efeitos muito rápidos ou quase imediatos.

A natureza ou talvez melhor a intensidade e a duração da recessão, isto é, a força com que ela se faz sentir, é talvez um aspecto frequentemente esquecido mas talvez o mais determinante na escolha das políticas a implementar e mesmo nos efeitos dos instrumentos utilizados. Admitimos, a este propósito, que os estímulos orçamentais tenderão a ser tanto mais eficientes quanto maior for o grau atingido pela recessão.

### 2. A política orçamental no contexto da crise económica e financeira

Para além do debate teórico, intelectualmente estimulante, podemos hoje verificar que na recente crise nenhum governo quis “pagar para ver”, isto é, nenhum governo assumiu em matéria de política económica real

### SALDO ORÇAMENTAL (% do PIB)



Fonte: OCDE (Economic Outlook, Março de 2009).

as consequências claras dos mais recentes desenvolvimentos da teoria económica nesta matéria. Levar até às últimas consequências as teses “solidamente” estabelecidas pela corrente dominante na teoria económica nas últimas décadas significaria não accionar a política orçamental discricionária uma vez que os resultados da sua implementação ou seriam “moderadamente positivos”, como sustenta o artigo referido do FMI, ou poderiam mesmo revelar-se perversos, como têm sustentado muitos outros autores.

É verdade que alguns presidentes e governos, como G. Bush ou o governo alemão, foram inicialmente reticentes mas rapidamente se alinharam na voragem da intervenção pública de cariz orçamental. A este propósito duas questões nos parecem particularmente relevantes.

A primeira relaciona-se como o comportamento dos governos um pouco por todo o lado. Porque se dedicaram os governos a criar e implementar pacotes de medidas orçamentais expansionistas com o conseqüente peso na dívida? Porque “*não dispuseram a pagar para ver*”?

Na verdade, os políticos manifestaram uma total desconfiança em relação à corrente dominante na teoria económica sobre esta matéria, assumindo explicitamente que “*na prática a teoria é outra*”, compreendendo que os resultados geralmente obtidos pelos modelos teóricos usados pelos economistas obrigam a hipóteses ultra simplificadoras que os tornam muito distantes da economia e problemas reais. Neste sentido, as revisões sucessivas das previsões levadas a cabo pelas mais prestigiadas agências internacionais mais não fizeram do que aumentar dramaticamente a desconfiança em relação

a estas análises. É por isso que sem grandes debates os governos acabaram por escolher o caminho mais seguro, não assumindo riscos que poderiam revelar-se política e socialmente incomportáveis.

Hoje sabemos que os governos andaram bem ao desconsiderar a teoria económica dominante. De resto, o próprio Fundo Monetário Internacional no “*Outlook*” de Abril de 2009 vem ao encontro desta escolha, sustentando no capítulo 3 que “*o estímulo orçamental parece ser particularmente útil durante as recessões associadas a crises financeiras*” (104).

A segunda questão à qual nunca poderemos responder diz respeito às consequências económicas, sociais e políticas se tivessem dado ouvidos à corrente dominante. Nós acreditamos que seriam enormes.

### 3. A UE e a política orçamental no contexto recessivo

A adopção de medidas de carácter discricionário tem geralmente como objectivo o reforço dos efeitos gerados pelos estabilizadores automáticos, mas tal pode revelar-se fundamental em situação de recessão agressiva, embora se deva igualmente reconhecer que a sua adopção possa ser limitada pela existência de restrições associadas às perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas.

Para os países integrados na EU, o Pacto de Estabilidade e Crescimento impõe políticas orçamentais “prudentes” embora alguma flexibilidade seja admitida em circunstâncias excepcionais, podendo o défice ultrapassar a barra dos 3% de forma temporária no caso de se estar a enfrentar uma recessão considerada como grave. Neste sentido, interpretando a crise económica actual como uma recessão grave, a Comissão Europeia, promoveu em Novembro de 2008 o “*Plano Europeu de Recuperação Económica*”, propondo um pacote visando estimular a economia europeia que atingia 1,5% do PIB da União Europeia, embora 1,2% fosse obtido através do financiamento dos respectivos países pelos seus orçamentos nacionais.

Para a comissão, os estímulos à actividade económica deviam desenvolver-se no quadro de um conjunto de orientações. O estímulo deverá ser i) atempado, temporário, dirigido

à concretização de objectivos específicos e coordenado a nível europeu; ii) utilizar instrumentos de ambos os lados, receita e despesa; e iii) ser conduzido no quadro de PEC.

A arquitectura de um pacote de estímulo orçamental, podendo em si ser muito diferenciada, não pode prescindir da exigência que as medidas sejam atempadas, sobretudo quando já se tinha perdido muito tempo e alguns países da união como a Alemanha manifestavam ainda dúvidas significativas quanto à bondade de tais medidas. Uma implementação rápida que evite desfasamentos temporais decorrentes de processos de concepção, aprovação e execução é indispensável para que se produzam os efeitos desejados. Quanto à duração do estímulo defende-se geralmente, como quer a União Europeia, que as medidas a implementar devem ter sobretudo um carácter transitório, tendo em atenção a sustentabilidade das finanças públicas.

### 5. Conclusão

O principal resultado teórico da recente conjuntura é que a política económica discricionária retomou os seus direitos, relegando para segundo plano a “política económica” desenvolvida através da implementação de regras. As decisões dos diversos governos em utilizar a política orçamental discricionária, por vezes de maneira muito decidida em pacotes de elevados custos, à revelia dos resultados adquiridos pela teoria económica dominante nas últimas décadas, revelaram-se plenamente justificadas, evitando, provavelmente, um desastre económico de consequências imprevisíveis.

As políticas de estabilização da conjuntura revelaram-se capazes de conter a avalanche recessiva e evitar o desastre embora os custos desta intervenção não possam e não devam ser subestimados, designadamente em termos do agravamento do desequilíbrio das finanças públicas de muitos Estados. A recuperação económica que agora começa a desenhar-se deve constituir o ponto de partida para uma recalibragem dos desequilíbrios internos e externos dos diferentes países de modo a criarem condições para enfrentar a nova crise que, ninguém sabe quando, inevitavelmente regressará. ■

# Trinta anos de política externa portuguesa para a China

**O** ano de 2009 assinala o trigésimo aniversário do restabelecimento de relações entre Portugal e a República Popular da China, dez anos sobre a transferência da administração de Macau para a China e a criação da Região Administrativa Especial de Macau. O duplo aniversário, ao contrário do que se possa presumir, encerra um balanço contraditório. Por um lado, acentua o esvanecer do interesse português sobre a continuidade de uma relação de proximidade, intercâmbio e cooperação com a China definida na base de vantagens e ganhos mútuos; por outro, a estabilização e prosperidade da Região Administrativa Especial de Macau constituída ao abrigo do princípio “Um país, dois sistemas”, princípio formulado por Deng Xiao Ping para possibilitar a reunificação de Hong Kong, Macau, mas também de Taiwan com a China Popular.

## A visão portuguesa

Os anos 90 acentuam uma convergência explícita dos governos portugueses, à esquerda e à direita, numa vocação preferencial de Portugal para a Europa, o que se acentuaria, na primeira década de 2000, com a nomeação de Durão Barroso para a presidência da Comissão Europeia. As potencialidades da “exploração” do capital político da presença portuguesa em Macau seriam remetidas para o esquecimento, pela falta de interesse de Portugal numa relação aprofundada e pluridimensional com a China. Há causas que são assacadas a esse desinteresse, sejam a distância física face à Ásia e à China, em particular a ausência de uma presença europeia no debate das questões de segurança relativas à Região Ásia-Pacífico, ou ainda a constante anemia das exportações portuguesas para a China que representam, muito pouco, no contexto das exportações da União Europeia para a China. Este diagnóstico de um abandono gradual de Portugal do palco asiático tem sido partilhado pelos principais protagonistas da política externa portuguesa para a China até 1999 e por académicos que têm dedicado grande importância às relações de Portugal

## BALANÇA COMERCIAL PORTUGAL-CHINA 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importações	382.497	350.985	344.639	371.507	458.611	568.942	773.203	1.063.431	1.342.034
taxa de variação	36,4	-8,2	-1,8	7,8	23,4	24,1	35,9	37,5	26,2
Exportações	52.724	60.126	80.603	149.661	101.082	170.589	213.839	181.136	182.992
Taxa de variação	72,9	14,0	34,1	85,7	-32,5	68,8	25,4	-15,3	1,0
Saldo	-329.773	-290.859	-264.036	-221.846	-357.529	-398.354	-559.364	-882.296	-1.159.042
Taxa de variação	31,9	-11,8	-9,2	-16,0	61,2	11,4	40,4	57,7	31,4
Cobertura	13,8	17,1	23,4	40,3	22,0	30,0	27,7	17,0	13,6

Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Inovação baseado em dados do INE in <http://www.gee.min-economia.pt/wwwbase/wwwinclude/ficheiro.aspx?tipo=1&id=10190>

com da China. Pedro Catarino, antigo embaixador português em Pequim, afirmava num seminário ‘Rumos de Macau e das Relações Portugal-China’, organizado pelo Centro Científico e Cultural de Macau: ‘Portugal ainda tem muito trabalho a fazer para potenciar o relacionamento com a China no novo quadro internacional. A China, através de Macau, aproveitou as vantagens da língua portuguesa e aplicou-as em África. Portugal pode explorar mais o relacionamento com a China nesse cenário’.

O investigador Moisés Fernandes dava-lhe um outro tom, na abertura do Instituto Confúcio em Lisboa afirmando que, “desde a entrega do território à China, em 1999, a relação bilateral assumiu novos contornos e maior relevo na área económica e comercial. As relações entre Portugal e a China continuam a ser muito centradas em Macau porque é ali que estão os maiores interesses portugueses a nível oficial e empresas privadas. Para a China, Macau é importante porque constitui uma plataforma de contactos com os países de língua portuguesa, e sobretudo o Brasil, de onde importa soja e minério de ferro, e Angola, fornecedor de petróleo”. No capítulo das intenções e das declarações públicas, tem havido algum arrepiamento neste desinvestimento português nas potencialidades das relações Portugal-China num quadro de médio e longo prazo. A 9 de Fevereiro de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros Luís Amado fazia uma visita oficial a Singapura, afirmando que Portugal “gostaria de ver Singapura como plataforma para o desenvolvimento de relações com a região da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), dado o grande potencial económico”, constituindo “um importante mercado para as exportações portuguesas,

bem como para as da União Europeia”. A iniciativa deve-se compreender no quadro da implementação de uma nova política da União Europeia para a Ásia que englobe tanto uma dimensão económica quanto de segurança. A União Europeia enquanto região e pólo estratégico de um concerto multipolar tem estado ausente do palco asiático, o que tem ajudado a afirmar a inevitabilidade da presença norte-americana como elemento actuante de uma automática e sistémica balança de poderes.

O primeiro-ministro português enviaria uma carta ao seu homólogo chinês por ocasião do 30.º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas, afirmando ser desejo de Portugal “prosseguir o esforço conjunto para ainda mais estreitar laços de amizade que nos unem, ao mesmo tempo que criamos oportunidades que permitam às nossas relações económicas dar um salto quantitativo e qualitativo que melhor reflecta a relação política de que desfrutamos”. Sócrates mostrava-se satisfeito com a “consolidação de uma relação política de confiança mútua, estabelecendo uma parceria estratégica global que abrange a generalidade dos nossos interesses comuns”. Manifestaria o desejo de que os dois governos “se associem em Dezembro na celebração do décimo aniversário da Região Administrativa Especial de Macau”.

A 5 de Maio, o presidente da Assembleia da República, Jaime Gama, realizaria uma visita de quatro dias à China, acompanhado por deputados do PS, PSD, PCP e CDS/PP, primeira visita de um líder parlamentar português em uma década. A agência oficial chinesa dava conta de que, nos encontros mantidos entre Jaime Gama e o seu homólogo Wu Bangguo, o presidente da Assembleia

Nacional Popular congratular-se-ia com a qualidade das relações de parceria estratégica entre os dois países, veiculando o desejo da China de a fazer evoluir no sentido de uma parceria global. Em resposta, Jaime Gama afirmaria o alto apreço de Portugal quanto à atitude responsável da China ao confrontar a actual crise económica e o interesse em aprofundar a cooperação bilateral ao nível político, económico, cultural, científico e tecnológico.

## A visão chinesa

Se se fizer um balanço da posição chinesa sobre as relações bilaterais, o resultado é fortemente positivo. Em visita a Portugal, o ministro dos Negócios Estrangeiros da China Yang Jiechi declarava em Janeiro de 2009, à saída de encontro com Cavaco Silva, que os dois lados viam as relações bilaterais de um ponto de vista estratégico e de longo prazo. Havendo “resolvido de forma adequada as questões deixadas pela história” os líderes haviam expresso “compreensão e apoio em questões de relevância na base do princípio de não-interferência nos assuntos internos”. Yang sublinharia as visitas de alto nível e a cooperação desenvolvida em sectores como o comércio e a economia, a ciência e tecnologia, a cultura como exemplificativas da proximidade de pontos de vista. Expressaria a vontade da China de cooperar com Portugal mantendo visitas de alto nível e reforçando a base política das relações bilaterais. Yang mostrava-se desejoso de que as duas partes expandissem as relações de intercâmbio no domínio cultural, melhorando a coordenação em questões internacionais e regionais e que a parceria pudesse ser elevada a um nível superior e mais global.

No mês seguinte o embaixador da China em Lisboa Gao Kexiang faria um balanço coincidente em declarações à agência Xinhua, sublinhando o crescimento constante das relações bilaterais, o alargamento das áreas de cooperação, a concretização do objectivo de duplicar as trocas comerciais em três anos, um ano antes do prazo fixado pelos primeiros-ministros Wen Jiabao e José Sócrates, em 2005, aquando da visita de Wen. Alu-

## Arnaldo Gonçalves

diria, também, à melhoria do intercâmbio cultural, como a realização de exposições de cultura chinesa em várias cidades portuguesas, a abertura de dois Institutos Confúcio em Portugal, e a abertura de novos cursos de português em universidades chinesas. Em mensagem, o presidente Hu Jintao assinalaria a 8 de Fevereiro o “alto apreço pelo papel de Portugal na promoção das relações China-União Europeia”, que a China “está disposta a envidar esforços conjuntos no sentido de intensificar o intercâmbio e a cooperação, reforçar a confiança e a amizade, enriquecer as relações bilaterais e elevar a parceria estratégia sino-portuguesa a um novo patamar”. E aludiria à inexistência de conflitos de interesses: “Apesar das diferenças das realidades nacionais, a China e Portugal não têm nenhum conflito de interesses fundamentais. Os dois países têm opiniões similares e partilham amplos interesses comuns na salvaguarda da paz mundial e na promoção do desenvolvimento comum”. Apesar da cuidada e arredondada linguagem diplomática usada pelos dois lados, é notório, do lado português, o interesse em continuar a usar Macau como cunha de interesses portugueses na China e, do lado chinês, em potenciar as relações com Portugal no âmbito da participação do nosso país na União Europeia. Disso é reflexo a relação económica bilateral.

### As relações económicas Portugal-China

As relações económicas entre a China e Portugal têm sido o reflexo do desinteresse crescente de Portugal pelo investimento na China. As explicações são diversas: a refocagem dos objectivos da nossa política externa no processo de integração europeia, na Aliança Atlântica e na lusofonia e nas relações como os países de língua oficial portuguesa; uma certa apetência dos empresários por uma intervenção do Estado (e das

suas agências) na promoção da economia e das exportações.

Na década de 90, o comércio bilateral (I&E) Portugal-China variou entre os 76 milhões de euros (1990), os 173,8 milhões (1995) e os 453,2 milhões (2000), mas a parte mais significativa do crescimento ocorreu com as importações da China, que cresceram, na década, de 50,2 para 382,4 milhões de euros, o que representa em números absolutos 7,5 vezes o valor de 1990.

A primeira década de 2000 revela uma tendência contrária, com os anos 2001 a 2004 a mostrarem significativa apatia das importações oriundas da China, as quais retomarão o crescimento, a partir de 2004, em média nos 30%. Em termos de todo o período, é significativo que a China praticamente quintuplicou em 2008 o valor das suas exportações para Portugal em 2000. Já as exportações portuguesas para a China cresceram três vezes, com um crescimento acentuado até 2003, seguido de uma queda significativa em 2004 [-32,5%], novo crescimento em 2005 e 2006 e uma queda progressiva até 2008. Como resulta evidente, o saldo comercial com a China é negativo na ordem de um bilião de euros e com uma muito reduzida taxa de cobertura [13,6%]. O quadro dá boa indicação de que, durante parte significativa do mandato do primeiro-ministro José Sócrates, o comércio bilateral Portugal-China perdeu relevância e peso relativo, estagnando nos anos de 2007 e 2008 e ficando mesmo abaixo do ano (2005) em que os dois países se comprometeram na elevação das relações bilaterais ao nível da parceria estratégica. A China coloca-se como o 10.º mercado de importações para Portugal e o 27.º mercado de exportações para Portugal. Há um crescimento comparativo das exportações chinesas para Portugal, mas comparativamente inferior ao crescimento ocorrido para os principais mercados na Europa de destino dos produtos chineses: a

Alemanha, a França e a Itália.

Segundo relata o ICEP na ficha do mercado «China», apesar da evolução positiva registada nos últimos anos, as transacções comerciais entre os dois países estão ainda aquém das suas potencialidades, apresentando-se o saldo tradicionalmente desfavorável para Portugal. As estatísticas chinesas atribuem um papel menor a Portugal no contexto do comércio externo da China, as quais ocupavam em 2005 a 64.ª posição enquanto fornecedor (quota de 0,05%). A estrutura das exportações de Portugal com destino à China apresenta uma elevada concentração em maquinaria, que representava 49% do total em 2007 e 35% em 2008. Dos restantes grupos de produtos, destacam-se os minerais e minérios; madeira, cortiça e papel; têxteis e produtos de cabedal e vestuário e calçado. Os cinco principais grupos de produtos representaram cerca de 84% do total das exportações portuguesas para este mercado no ano de 2008. No que diz respeito às importações portuguesas provenientes da China, verificava-se um maior peso das máquinas, minerais e minérios e têxteis, vestuário e calçado, que representaram mais de 67% do total, em 2008. Dos restantes grupos de produtos, destacavam-se ainda os químicos, madeira, cortiça e papel, equipamento de transporte e produtos agrícolas e alimentares, entre outros. Em termos relativos face ao ano de 2007 verifica-se um crescimento significativo das importações de maquinaria (41,7%), do equipamento de transporte (22,5%) e dos minerais e minérios (20,2%). Parece de se concluir que, numa gama de produtos tradicionalmente de exportação portuguesa, a República Popular da China se assumiu como exportador para Portugal, o que revela bem a deslocalização do processo de industrialização de produtos manufacturados da Europa para a China e a falta inexorável de competitividade da economia portuguesa.

### Conclusão

As três décadas de relações entre Portugal e a República Popular da China dão quatro indicações fortes: a aposta de Portugal e da China em resolver «bem» a questão de

Macau; a vontade da China de estabilizar a situação da Região Administrativa Especial de Macau, tornando-a exemplo feliz da sua estratégia de reunificação nacional; o pouco dinamismo dos investimentos portugueses na região do Sudeste Asiático e no mercado chinês em particular; a queda continuada das exportações portuguesas para o mercado chinês desde 2004 até aos nossos dias.

As estatísticas económicas mostram, claramente, um desinvestimento crescente e sustentado de Portugal nos mercados asiáticos, o que tem sido contraposto pela reafirmação sistemática da vontade política, dos dois lados, de aprofundar a parceria estratégica. Mas estamos no campo da mera retórica, pelo menos pelo lado português. Parece-nos difícil enunciar o que Portugal pode oferecer à China, em termos de novas áreas de cooperação. Portugal não é uma potência em alta tecnologia, não tem recursos naturais de que a China careça, não tem uma vocação particular em termos da segurança internacional e do combate ao terrorismo que possa ser útil à China, não tem empresas com porte significativo que a China queira comprar. Apenas conhece o mercado africano e tem um conhecimento aprofundado das regras de funcionamento da União Europeia, podendo ser um *facilitator* dos interesses económicos chineses no continente europeu. A guerra da primazia em África está a perdê-la com os interesses chineses a construírem um crescendo de influência na África central e que se estende mesmo até à África do Sul, sem necessidade evidente dos bons ofícios de Portugal. No âmbito da União Europeia há que pensar se não há outros países, com maior peso na União Europeia, que estarão mais disponíveis para um papel de mediador ou alavancador dos interesses chineses na região, como são os casos da Itália, da Espanha ou mesmo da própria Alemanha. Por isso, o governo português parece contentar-se com a política do simbólico ao querer comemorar, em conjunto com a China, a primeira década de vida da Região Administrativa Especial de Macau. Mas até nisso tem encontrado o silêncio significativo das autoridades chinesas. ■

### PESO DO COMÉRCIO PORTUGAL-CHINA NO COMÉRCIO EXTERNO TOTAL DE PORTUGAL

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importações [CIF]	0,81	0,89	0,98	1,16	1,46	1,86	2,19
Exportações [FOB]	0,29	0,53	0,34	0,56	0,62	0,48	0,48

Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Inovação baseado em dados do INE in <http://www.gee.min-economia.pt/wwwbase/wwwinclude/ficheiro.aspx?tipo=1&id=10190>

# União Europeia: Tratado de Lisboa, ano 1

O Tratado “modificativo” de Lisboa, aprovado pelo Conselho Europeu de 19 de Outubro de 2007 e assinado na capital portuguesa a 13 de Dezembro do mesmo ano, entrou finalmente em vigor a 1 de Dezembro de 2009, após um acidentado processo de ratificações que passou pela vitória do “Não” no referendo irlandês de 2008, repetido, com vitória do “Sim”, em 2009, para além de aprovações parlamentares controversas e diversos problemas de adequação constitucional em Estados membros.

O conjunto de procedimentos deste processo de ratificação, com Estados como a Polónia e a República Checa a fazerem depender a sua posição final do segundo referendo irlandês, e maiorias nacionais a exigirem referendos em vez de ratificações parlamentares, sublinhou a necessidade crescente de aproximar as políticas e as instituições europeias das populações da Europa, sob pena de se acentuar um divórcio que pode provocar uma crise grave da representação política e da sua legitimidade. Se há instituição europeia que sai formalmente reforçada com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, é o Parlamento Europeu (PE), agora dotado de autoridade orçamental idêntica à do Conselho constituído pelos chefes de Estado ou de governo dos 27 países membros da actual União.

O reforço dos poderes legislativos do PE envolve a sua co-decisão em 40 novas áreas como a agricultura, a segurança energética, a justiça, a imigração, os assuntos internos, a saúde e os fundos estruturais. A aprovação do PE também passa a ser obrigatória relativamente a acordos internacionais negociados pela UE, relativos, particularmente, ao comércio internacional.

Mas a atribuição de mais poderes ao PE envolve igualmente novas responsabilidades para os parlamentos nacionais, que passam a dispor de mecanismos que limitam a sua acção. Ao contrário do que sucedia anteriormente na maioria das suas áreas de acção, a UE só poderá sobrepor a sua acção legislativa aos legisladores nacionais se “conseguir demonstrar” que essa sobreposição produz mais benefícios para cada país membro.

Aspecto relevante para uma vida política mais participada é o poder ganho pelos cidadãos de solicitar à Comissão novas propostas políticas em áreas como a liberdade, a política energética, a justiça e a segurança, mediante a apresentação dessas requerências por um milhão de pessoas oriundas de Estados membros; no domínio jurídico, interessando directamente as liberdades e garantias, é relevante a introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, em reforço dos valores democráticos nos Estados membros.

## Rostos e reconfigurações

Mas há três outras novidades que alteram a paisagem institucional da UE, em termos de arquitectura política:

A primeira, decorrente da personalidade jurídica só agora adquirida pela União, é a criação, a partir do corpo de funcionários da Comissão, de um Serviço de Acção Externa, ou de um serviço diplomático ao qual competirá defender os interesses da União nos seus *interfaces* com os restantes países do mundo.

A segunda é a criação do posto de alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, atribuído à baronesa trabalhista britânica Catherine Ashton, em quem convergem as responsabilidades anteriormente repartidas entre o Alto Representante para a PESC (Javier Solana) e a comissária para as Relações Externas e Política de Vizinhança (Benita Ferrero-Waldner). A baronesa Ashton acumula igualmente, por inerência

do cargo, as funções de vice-presidente da Comissão.

A terceira é a criação do posto de presidente do Conselho Europeu, atribuído ao antigo primeiro-ministro belga Herman Van Rompuy, a quem compete quer a representação externa da União, quer a orientação do órgão onde se reúnem, duas vezes por semestre, os chefes de Estado e de governo dos países membros.

Relativamente à metodologia das votações no Conselho, recorde-se que a obtenção da maioria qualificada no seio deste órgão será alterada em 2014 (para vigorar durante um período experimental), quando o cálculo se basear numa dupla maioria de Estados membros e de população. Uma aprovação por dupla maioria obrigará então ao voto favorável de 55 por cento dos Estados,

## CRISTÃO-DEMOCRATA BELGA NA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO EUROPEU



O Tratado de Lisboa criou o posto de presidente do Conselho Europeu, que exerce funções a tempo inteiro durante um mandato de dois anos e meio (30 meses) e pode ser reeleito uma vez. Na reunião informal de 19 de Novembro de 2009, em Bruxelas, os chefes de Estado ou de governo dos países membros nomearam para essas funções Herman Van Rompuy, então primeiro-ministro belga. Van Rompuy, nascido a 31 de Outubro de 1947 em Etterbeek, licenciado em economia (depois de um bacharelato em filosofia tomista) pela Katholieke Universiteit Leuven, dirigente do CD&V (Christen-Democratisch en Vlaams), é tido como um homem simples e modesto, o protótipo do “perfil baixo” que contraria, por definição, a imagem de líder carismático inicialmente pensado para o posto. Conservador e moderado, eurófilo mas não federalista, era presidente da Câmara de Representantes quando aceitou, nos últimos dias de 2008, o apelo desesperado do rei Alberto II para que ocupasse a chefia do governo, deixada vazia por Yves Leterme. O seu curto mandato pacificou as relações entre valões, flamengos e bruxelenses. A sua quota de popularidade disparou quando, no Verão de 2009, se soube que tinha feito férias com a família atravessando, de *roulotte*, parte do continente australiano.

Como presidente do Conselho Europeu, cumpre-lhe trabalhar para a coesão e para o consenso no órgão a que preside, cooperando com o presidente da Comissão, e garantir a representação externa da União em matérias como a política externa e a defesa (respeitando as atribuições da alta representante).

O Conselho Europeu, composto pelos chefes de Estado ou de governo dos 27, reúne duas vezes por semestre para definir as orientações e prioridades políticas da UE, sem no entanto desenvolver acção legislativa. O presidente da Comissão e a alta representante para os Negócios Estrangeiros participam nos seus trabalhos. Ao presidente do Conselho compete igualmente apresentar ao Parlamento Europeu o seu relatório sobre cada uma das reuniões do órgão a que preside.

Disse Van Rompuy sobre o início das suas funções: «L'année 2010 s'inscrit dans un contexte de renouveau. Renouveau institutionnel, d'abord, du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Renouveau des politiques, ensuite, par le biais d'une série de rendez-vous importants tels que le réexamen de la Stratégie de Lisbonne, la croissance pour l'emploi, le réexamen des perspectives financières et la définition du nouvel agenda social. Renouveau du leadership, enfin, avec la prise de fonction de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'installation d'une nouvelle Commission européenne et ma propre élection comme Président permanent du Conseil européen. Sur le court terme, l'Union européenne continuera à faire face aux effets économiques et sociaux de la crise financière et économique. (...) Le débat sur une Stratégie économique pour 2020 constituera une opportunité unique pour fixer les axes qui guideront l'Union vers une économie durable et innovante. Je souhaite que les Chefs d'État ou de gouvernement s'impliquent plus personnellement dans ce débat. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de convoquer une réunion informelle des membres du Conseil européen le 11 février pour permettre un échange de vues approfondi».

HERMAN VAN ROMPUY, antigo primeiro-ministro e dirigente do CD&V  
Foto: Radio Free Europe Radio Liberty. Disponível em: [http://www.rferl.org/content/Herman\\_Van\\_Rompuy\\_\\_Hows\\_That\\_Again/1883643.html](http://www.rferl.org/content/Herman_Van_Rompuy__Hows_That_Again/1883643.html)

## João Maria Mendes

desde que eles representem 65 por cento da população total da UE.

### Formas de reforçar a Comissão

As escolhas da baronesa Ashton e de Van Rompuy, personalidades não-carismáticas, quase desconhecidas das opiniões públicas dos países membros e de projecção internacional recente e limitada, que se tornaram notórias pelos seus exercícios de conciliação e como negociadores eficazes, não satisfaz o perfil inicialmente desejado para os titulares destes cargos pelos proponentes do Tratado de Lisboa. Desejavelmente, tais cargos seriam ocupados por personalidades fortes, capazes de encarnar o “projecto europeu”, dando-lhe rostos determinados e perfis adequados a intervenções carismáticas com visibilidade mundial. Ora, nem a baronesa Ashton nem Van Rompuy oferecem aos seus cargos traços particularmente entusiasmantes, embora a baronesa britânica possa renovar a agenda política transatlântica e o ex-primeiro-ministro belga esteja habituado

a ouvir os seus interlocutores locais em situações negociais complexas. A este respeito, o secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Pedro Lourtie, admitiu em entrevista no jornal *Público*, em vésperas da entrada em vigor do novo Tratado, que as escolhas de Catherine Ashton e de Van Rompuy acabam por reforçar o papel da Comissão, e que esse reforço é importante para países como Portugal. Disse ele: “Esse argumento corresponde desde sempre à nossa posição [a posição portuguesa]. Identificámos, na integração europeia, que a Comissão e o método comunitário estão no centro da defesa dos interesses comuns e, portanto, também dos países pequenos e médios. Por isso, temos interesse em que as soluções encontradas não enfraqueçam, antes reforcem a Comissão. (...) Nomeadamente a solução de um alto representante, porque integra numa só pessoa os dois chapéus, o da Comissão e o do Conselho. Esta integração dos dois chapéus é vista, muitas vezes, como um reforço da intergovernamentalidade. Penso que se pode ver outra

maneira – que integra dentro da Comissão, onde é vice-presidente, as matérias que estão sob a alçada dos governos, e isso pode reforçar a Comissão”.

### “Cooperações estruturadas” na defesa

Entre os aspectos mais relevantes das novidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa emerge a possibilidade de construção de uma política externa e de defesa comuns, prevista pelo malogrado projecto de Constituição desenhado pelo ex-presidente francês Valéry Giscard-d’Estaing, e que agora é possível relançar. O futuro dirá se a UE se prepara para assumir o papel de um importante actor internacional autónomo, delineando uma política externa e de segurança para os seus (actuais) 27 Estados membros.

É significativo, nesta matéria, que a regra da tomada de decisões por unanimidade se mantenha para as áreas da segurança e da defesa comuns, embora tenha desaparecido da maioria das restantes áreas de decisão

da UE. Tanto mais que coexistem, no seio da União, Estados membros da NATO e outros que o não são. No entanto, decorre igualmente do Tratado de Lisboa que os Estados membros dotados de vontade política, e de meios próprios, podem iniciar cooperações em matéria de defesa no âmbito de um novo instrumento, a “Cooperação Estruturada Permanente”, obtido o acordo do alto representante e do Conselho (decidido, este último, por maioria qualificada dos seus membros). Está aberta, de novo, a possibilidade de uma Europa “a duas velocidades”, mas desta vez em matéria de defesa e de segurança. Esta possibilidade significa que poderá existir, a relativamente curto prazo, uma espécie de “linha da frente” de um número limitado de países que se comprometem a articular esforços com a Agência Europeia de Defesa em domínios tão diversos, mas complementares, como a preferência por investimentos comuns nesta área, a aquisição partilhada de equipamentos militares ou a coordenação de especialidades. ■

## BARONESA TRABALHISTA COORDENA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA



Catherine Margaret Ashton, nascida a 20 de Março de 1956 em Upholland, no Lancashire, formou-se em Sociologia no Bedford College da Universidade de Londres e foi, enquanto estudante, na década de 70, militante pacifista antinuclear (na CND). Em 1999 tornou-se “life peer” por proposta de Tony Blair, então primeiro-ministro, tomando o título de baronesa Ashton de Upholland. Em 2007, o primeiro-ministro Gordon Brown designou-a líder da Câmara dos Lordes. Em 2008 substituiu Peter Mandelson como comissária europeia da Grã-Bretanha na Comissão Europeia, deixando a Câmara. Um ano depois, a 19 de Novembro

de 2009, a reunião informal de 27 chefes de Estado da União Europeia escolhia-a para primeiro alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sucedendo a Javier Solanas, anterior alto representante para a Política Externa e de Segurança Comum. À baronesa trabalhista (que, por inerência do cargo, passa também a ser vice-presidente da Comissão) cabe, assim, e durante cinco anos, a coordenação da política externa e de segurança da UE, presidindo às reuniões regulares dos 27 ministros europeus das Relações Exteriores e Negócios Estrangeiros, e tendo o poder de submeter propostas aos Estados membros na sua área de responsabilidade (o que também constitui novidade). Ao mesmo tempo, um novo Serviço Europeu de Acção Externa (um corpo diplomático europeu) representará, de modo mais coordenado, as posições da UE em mais de 130 países do mundo actual.

No seu parágrafo 28A.7, o Tratado de Lisboa diz que “se um Estado membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas.” Tal artigo não prejudica as obrigações assumidas pelos Estados membros da Aliança Atlântica, mas atribui à União Europeia uma cláusula de defesa mútua como a do Artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, agora extensiva a situações de ataque terrorista.

### Cepticismo parlamentar

A designação da baronesa Ashton surpreendeu, dada a relativa obscuridade da sua carreira política, mas Charles Clark, antigo Home Secretary, garantiu que “a Cathy está tão surpreendida como toda a gente, mas já a vi em acção e tenho grande respeito por ela, porque é excelente a construir boas relações e uma boa negociadora”.

Apresentando-se, em Janeiro de 2010, aos deputados europeus, a nova chefe da diplomacia europeia defendeu um papel mais importante para a UE no mundo “na promoção da paz, na protecção das pessoas mais vulneráveis, no combate à pobreza, atacando os numerosos problemas do nosso tempo”, mas foi vaga na abordagem das grandes questões internacionais como a guerra no Afeganistão, as ambições nucleares do Irão ou a situação no Médio Oriente — o que levou deputados ecologistas e da esquerda comunista a expressar a sua decepção com a falta de “visão” da baronesa. Outros deputados lamentaram a sua falta de experiência diplomática, e que a escolha para este posto tenha recaído sobre uma inglesa (grande parte da opinião britânica é eurocéptica e reticente em relação a políticas europeias de defesa). Ashton também evitou comprometer-se com o projecto de desnuclearização a longo prazo do presidente americano Barack Obama, mas mostrou-se céptica em relação à criação de um quartel-general militar europeu em Bruxelas, ideia que a França apoia, sem sucesso, há alguns anos.

CATHERINE MARGARET ASHTON, baronesa de Upholland.

Foto: World Economic Forum, Monika Flueckiger. Disponível em: <http://www.flickr.com/photos/worldeconomicforum/3488049345/>

# Obama, ano 1: educação de um presidente

**A** esperança morreu? Não: o 44.º presidente dos EUA, o presidente das mil mudanças urgentes, percebeu que precisa de muito mais tempo para as levar a cabo, e confirmou que é bem mais

difícil governar do que ganhar eleições.

Na noite da vitória, em Novembro de 2008, Barack Obama alertou, na euforia do Grant Park de Chicago, para que “o caminho agora aberto será longo, a subida será dura e poderemos não alcançar o seu termo num ano ou sequer num mandato”. Mas, neste primeiro ano, ele pôde adiar boa parte das transformações das promessas de campanha em políticas, mantendo-as como “reformas em curso” – e, de facto, ninguém dirá que ele não abriu, e logo nos seus primeiros cem dias como presidente, uma multidão de frentes de combate, muitas delas difíceis de levar a bom termo.

É possível que “obamistas” incapazes de entender que a fasquia foi colocada alta de mais tenham começado a perguntar-se “um ano depois, onde estamos exactamente?”

E tornou-se óbvio que alguns grandes desígnios da nova Administração foram, pelo menos, adiados, se não abandonados:

Primeiro objectivo abandonado: o de gerar um mandato mobilizado por entendimentos bipartidários, que evocasse os de Lincoln e Roosevelt, em nome da dimensão da crise e das emergências nacionais. É verdade que conselheiros como Rahm Emmanuel e John Podesta nunca acreditaram que os republicanos aderissem ao programa de despesas públicas do novo presidente democrata. Segundo objectivo abandonado: o de conseguir, antes do fim de 2009, nova legislação aprovada sobre o combate às alterações climáticas, a reforma do sistema de saúde, a reorganização do sistema financeiro e a reorientação energética da indústria.

Mas, apesar destas morosidades, continua a ser adequado definir Barack Obama como um activista da transformação social e política, um “transformacionista” que evita clarificar excessivamente as suas ideias estruturantes, talvez por saber que o seu lado radical tem de ser travado pelo realismo pragmático. Essa dicotomia idiossincrática já tinha marcado o candidato presidencial,

que arrebatava multidões mas não gostava de definir com clareza a sua identidade política. Como presidente, Obama terá aprendido depressa que a contagiosa retórica da sua campanha não comove Moscovo, nem Teerão, nem Telavive, nem Cabul, nem Islamabad, nem mesmo o Congresso de Washington.

A euforia do Grant Park deu lugar, como foi abundantemente sublinhado pelos *media*, às difíceis reuniões matinais, aos pesados livros de “briefings” nocturnos, aos grandes desafios ao Congresso e aos mil e um compromissos maiores e menores do dia-a-dia da governação – a escola que forma e formata governantes. Segundo um aforismo que volta a estar em voga na capital americana, “ninguém está preparado para ser presidente dos EUA antes de ser efectivamente presidente”.

Mas, um ano depois da eleição de Obama, segundo uma sondagem encomendada pela CNN, 54% dos americanos continuavam a aprovar o seu desempenho à frente da Casa Branca, 45% não o aprovavam, e apenas 1% hesitavam na resposta. Pouco antes, fora-lhe atribuído o prémio Nobel da Paz, confirmando como a imagem da Casa Branca no mundo mudara em 2009. A tentativa do novo presidente para discutir com Estados como o Irão ou a Coreia do Norte, ou para manter a pressão a favor da paz no conflito israelo-palestiniano, não produziu neste primeiro ano de mandato efeitos positivos apreciáveis, mas confirmou a mudança de azimute da Casa Branca a favor da diplomacia e de maior multilateralidade – uma atitude corroborada pelo desígnio de reiniciar com a Rússia negociações para desnuclearizar os armamentos herdados da guerra fria.

## Corte com o passado

Mesmo sem ter atingido nenhum dos objectivos da sua campanha eleitoral, o facto é que o novo presidente tinha conseguido, um ano após a sua eleição, ver aprovado um pacote de 787 mil milhões de dólares (cerca de 528 mil milhões de euros) de estímulos anticrise, alegadamente criando, ou salvaguardando, “três ou quatro milhões” de empregos (resultado dificilmente confirmável). E tinha

## BARACK OBAMA



Fonte: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/imagecache/gallery\\_img\\_full/image\\_file/pod\\_11-6-09\\_PS-0735.jpg](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/imagecache/gallery_img_full/image_file/pod_11-6-09_PS-0735.jpg)

adoptado uma série de medidas de apoio a bancos em dificuldades, proprietários de habitações e pequenas e médias empresas. Entretanto, Obama propusera um Orçamento para 2010 incluindo opções-chave em matérias como a energia, a educação e a reforma do sistema de saúde. E a Câmara dos Representantes aprovava “por um triz” as linhas gerais desta reforma, por 220 contra 215 votos (eram precisos 218 votos favoráveis) – embora se previsse uma luta renhida no Senado antes de a reforma ser tornada lei. “Durante anos – salientou o presidente a este respeito – disseram-nos que isto nunca seria conseguido. A Câmara dos Representantes acaba de provar que sim, que é possível consegui-lo”. Depois, incitou o Senado a seguir o exemplo da Câmara e a viabilizar a reforma. Obama tinha, ainda, anulado legislação e práticas da era Bush relativas a normas de detenção e de interrogatórios a detidos, proibindo, entre outras, a prática da tortura (que o ex-vice-presidente Dick Cheney confirmara ter-se tornado corrente nos mandatos Bush). De passagem, revogara o bloqueio de Bush à investigação sobre células estaminais, dera luz verde à nova legislação californiana sobre carros mais “verdes”, também bloqueada por Bush, e voltava a dotar de fundos as organizações a favor da planificação familiar. Por outro lado, mantinha a decisão de encerrar a prisão de Guantánamo Bay, mesmo se não conseguisse vê-la fechada em Janeiro de 2010 (e apesar de a maioria dos presos ali se manter um ano depois da sua eleição).

Estava a retirar tropas do Iraque (onde se mantinham 50 mil soldados dos EUA), apesar de o seu prazo de campanha de 16 meses para essa retirada ter sido alargado para 19. Enviara mais 20 mil soldados para o Afeganistão, e ponderava continuar a aumentar esse número, para “levar a bom termo a luta contra a Al Qaeda e contra os talibãs no país”. O general McChrystal, comandante das tropas dos EUA e da NATO no Afeganistão (vindo das forças especiais e habituado a obter o que quer), pedia mais 44 mil soldados no terreno, mas numerosos democratas temiam que um tal envolvimento eternizasse o conflito sem conseguir dar-lhe solução. Depois do Iraque, o fantasma do Vietname continuou a assombrar os projectos de escaladas militares.

Decerto, a lista das promessas de campanha por cumprir incluía a reforma das leis da imigração, a nova regulação global dos mercados financeiros e a reorientação da política energética. O *website Politifact.com*, vencedor de um prémio Pulitzer, listou mais de 500 promessas eleitorais de Barack Obama, e na sua maioria classificava-as, um ano depois da eleição, como “não activadas”.

Dado o seu peso, a situação da economia americana, a situação político-militar no Afeganistão e a campanha pelo “*H.R. 3962, Affordable Health Care for America Act*”, ocupavam os lugares cimeiros da agenda presidencial.

## Afeganistão

A situação no Afeganistão (e no Paquistão) era, um ano depois da eleição do novo presidente, particularmente complexa, tardando Obama a decidir sobre o envio de mais militares americanos para a guerra em curso no primeiro dos dois países. Depois da muito problemática reeleição do presidente *pashtun* Hamid Karzai e do persistente progresso das forças talibãs e seus aliados no controlo do território e no “cerco” à capital, a situação parecia marcada por um compasso de espera: Karzai, que antes do 11 de Setembro de 2001 apoiou os talibãs, deseja negociar com eles, embora queira fazê-lo em posição de domínio militar – e

## João Maria Mendes

para isso precisa do reforço, no terreno, das tropas americanas. Washington deu por várias vezes indícios de que veria com bons olhos tal negociação, mas impôs condições a Karzai antes do envio de novas tropas: exigiu-lhe que afaste os corruptos do poder e da sua proximidade pessoal, um governo mais competente e um “refrescamento” dos políticos seus apoiantes. Karzai, que nunca se entendeu a si próprio como o detentor de um forte poder central, antes aceitando a tradição afegã de negociar alianças para manter o país numa situação de equilíbrio, sempre instável, entre etnias, senhores da guerra e, agora, jihadistas e traficantes, passou a condenar publicamente os bombardeamentos americanos e da NATO que fazem demasiadas vítimas civis.

Aparentemente, a estratégia adoptada em Março de 2009 pela Casa Branca para o Afeganistão implica uma forte diminuição dos esforços de “*nation building*”, e o redobrar de esforços na formação de um exército nacional. O objectivo principal é “derrotar e desmantelar a Al Qaeda e seus apoios” (a informação corrente, em Novembro de 2009, era a de que existiam cerca de 25 mil combatentes talibãs, mas apenas uma centena de membros da Al Qaeda nos teatros de operações). Assim, o general McChrystal poderia receber mais soldados, mas não nas quantidades que deseja. Os EUA parecem esperar que o governo afegão aceite ajuda para formar e armar senhores das guerra seus aliados — e não querem envolver-se num cenário como o do Japão pós-2.ª Guerra Mundial. Os EUA também insistem na instalação de um administrador internacional que ligue as questões da segurança à reconstrução e ao desenvolvimento, e recordam que Karzai já recusou, anteriormente, a nomeação de Lorde Ashdown para tal lugar.

Por outro lado, no que toca à eliminação de dirigentes talibãs nos seus abrigos no Paquistão, e de acordo com informações da conservadora *New America Foundation*, as acções americanas consistiram, ao longo de 2009, sobretudo na utilização de mísseis Hellfire, muito falíveis; por exemplo, e de acordo com a mesma fonte, terão sido precisas quinze tentativas para eliminar, em

Agosto de 2009, Baitullah Mehsud, líder talibã sediado no Paquistão — tentativas que terão provocado “centenas” de mortes civis. Tudo parece indicar que foram levadas a cabo por americanos, em 2009, mais operações militares em território paquistanês do que durante os dois mandatos de Bush.

### Virgínia, Nova Jersey e desemprego

Também no final do primeiro ano da presidência Obama, o Partido Republicano (sem liderança nacional afirmada durante todo o período, na sequência da derrota presidencial, na Câmara dos Representantes e no Senado) ganhava as eleições estaduais na Virgínia e em Nova Jersey — resultado apresentado pelos vencedores como um “referendo sobre Obama”, e prenunciando a reversão das posições do eleitorado nas eleições de 2010. Mas a perda desses dois mandatos de governadores pelos democratas parece ter sido mais provocada por problemas locais de corrupção, de desemprego e de impostos sobre propriedades, do que por uma “reviravolta anti-Obama” (56% dos eleitores da Virgínia e 60% dos de Nova Jersey declararam, em sondagem, que o desempenho presidencial não esteve em causa nestas eleições). O problema de 2010 é que, exactamente por ser um ano eleitoral, não será particularmente propício a reformas legislativas demasiado polémicas ou difíceis.

Mais sério desafio, conhecido em Novembro mas relativo ao mês anterior, foi a subida do desemprego na população dos EUA para mais de 10% (10,2), pela primeira vez em 26 anos (desde 1983), em contraste com a tendência europeia para conseguir travar a subida do número de desempregados. Números tanto mais preocupantes quanto o número de desempregados de longa duração (há mais de seis meses) nos EUA subia para 5,6 milhões, sugerindo a perda irreversível de qualificações laborais por grande parte deles, diante da futura retoma de actividade económica (já constatável, embora timidamente, em Novembro de 2009). Barack Obama respondeu alargando a duração e os valores do subsídio de desemprego e aumentando o crédito à

compra de casa própria, mas tais medidas surgiram como paliativos de curto prazo, e tornaram mais claro que nem democratas nem republicanos parecem ter ideias para a criação de emprego sustentável a médio e longo prazo. Segundo estimativas oriundas do campo democrata, cada novo emprego criado pode custar em média 92 mil dólares/ano às finanças públicas, que se encontram sob elevada pressão devido ao crescimento dos défices e à desvalorização do dólar no cenário global.

A subida do desemprego americano para os dois dígitos veio aumentar a pressão política sobre a Casa Branca, que parecia, em Novembro, empurrada para a preparação de novo pacote financeiro de apoio à economia, apesar da persistência e do agravamento das dificuldades estruturais — e da mais que previsível oposição republicana, e mesmo no seio do partido presidencial.

### As portas da Ásia

O presidente americano visitou diversos países asiáticos entre 13 e 18 de Novembro de 2009, com destaque para o Japão — principal aliado dos EUA na região — e a China, na tentativa de estreitar cooperações e parcerias estratégicas com os centros locais do novo poder global. Na sua agenda, temas como a segurança, a economia, o meio ambiente e a energia associavam-se a temas políticos mais clássicos: a exortação, na China, à abertura de diálogo directo com o Dalai Lama, ou a insistência na defesa dos

direitos humanos como direitos não particularmente ocidentais, mas universais. Outros temas, mais urgentes, marcavam igualmente a viagem: a desnuclearização da Coreia do Norte, o crescendo de importância da China como fiadora da dívida pública americana, o redimensionamento das forças de segurança dos EUA no Japão, o relançamento da Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) e, naturalmente, novos acordos sobre comércio internacional e sobre as alterações climáticas. A China tem-se mostrado preocupada com a política da Reserva Federal americana, que promove a desvalorização do dólar e mantém as taxas de juro muito baixas — o que diminui significativamente o valor dos 1,6 triliões de dólares em títulos de tesouro americanos e outros instrumentos comprados por Pequim.

Mas, olhando para os próximos anos, Obama não terá deixado de prestar atenção à próxima geração de dirigentes chineses (Li Keqiang, Li Yunchao, Xi Jinping) e ao que eles pensam da significativa transição política em curso no país. Nem terá deixado de tentar marcar a próxima geração de quadros chineses, nos seus encontros com estudantes das universidades de Xangai, Pequim, Fuan ou Qinghua. Para além da agenda “obrigatória” da viagem, uma agenda “prospectiva” terá revelado a importância que Barack Obama atribui à identificação dos seus interlocutores directos ou indirectos na região, num futuro próximo que ainda interessará o seu primeiro mandato, e mais ainda um eventual segundo mandato. ■

### 2010: ECONOMIA, EMPREGO E PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

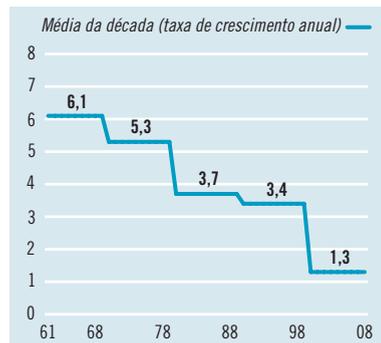
Em Janeiro de 2010, no seu “State of the Union Address”, Barack Obama aborda a urgência na redução do défice federal ao longo do ano, bem como novas políticas sobre a preservação e criação de empregos nos EUA (está prevista a realização de uma “Cimeira sobre o emprego” promovida pela Casa Branca). O ano doméstico anuncia-se turbulento, por ser ano de eleições intercalares, mas o estado da economia americana continuará, em 2010, a dominar a agenda presidencial.

No plano internacional, o anúncio de que uma segunda central de enriquecimento de urânio está em funcionamento numa base militar iraniana acentua o desejo do presidente americano de pôr a proliferação nuclear e a desnuclearização militar no topo da agenda mundial. Em Setembro de 2009, quer os G-20 reunidos em Pittsburgh, quer numerosos países da ONU concordaram em articular esforços com a Casa Branca sobre estes temas. O acordo Start-I entre EUA e Rússia (que detêm, em conjunto, mais de 90% das armas nucleares hoje existentes) expira em Dezembro de 2009, e os dois países têm estado a trabalhar, em Genebra, num novo acordo, que poderá ser ratificado pelo Congresso de Washington em 2010.

# A crise estrutural da economia portuguesa

**A** crise financeira que se iniciou no Verão de 2007 contribuiu decisivamente para um fortíssimo abrandamento do crescimento económico global e, em especial nas economias avançadas, para fenómenos recessivos em larga escala que eclodiram com uma intensidade anormalmente elevada e que propiciaram (justas) comparações com os momentos que se viveram aquando da grande depressão de 1929-30. Embora no momento em que se escrevem estas linhas<sup>1</sup> sejam já muitos os sinais de que o mundo começa a ultrapassar a recessão, a ocidente da península Ibérica a situação encontra contornos menos favoráveis: a economia portuguesa tarda a recuperar, com o crescimento do produto a permanecer negativo e o desemprego a aumentar. É, pois, indelével que ao período de convergência no crescimento económico com a União Europeia a que se assistiu após a adesão à então Comunidade Económica Europeia (em 1986), e que se consolidou na década seguinte, se sucede agora uma primeira década do novo século em que

## PORTUGAL: PIB



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

## PORTUGAL: BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

Portugal se está a afundar progressivamente na cauda da Europa.

Nas próximas linhas tentaremos enquadrar a situação económica do país, explicar as suas causas e descrever alguns dos cenários que se podem vir a materializar no futuro.

## O progressivo abrandamento do crescimento económico...

As séries longas do Produto Interno Bruto (PIB) em Portugal, expressas no gráfico, ilustram o progressivo empobrecimento da nossa economia: em média anual, o PIB real aumentou 6,1% na década de 60, após o que recuou progressivamente para, entre 2000 e 2008, apresentar um crescimento médio anual de apenas 1,3%. É frágil a comparação meramente estatística entre os dados das décadas de 60 (sobretudo) e 70 com a situação actual, não só porque os anos 60 foram um período de crescimento muito expressivo na Europa como também porque a guerra colonial e o “orgulhosamente sós” dos governantes lusitanos de então não conseguiram, apesar de tudo, eliminar os efeitos favoráveis dos imensos recursos que das colónias chegavam aos nossos portos.

## PORTUGAL: PRODUTIVIDADE



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

## PORTUGAL: TAXA DE DESEMPREGO



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

No entanto, é claro o abrandamento do crescimento nos primeiros anos do século XXI, tanto em relação à década de 90, como em relação aos nossos parceiros do projecto europeu.

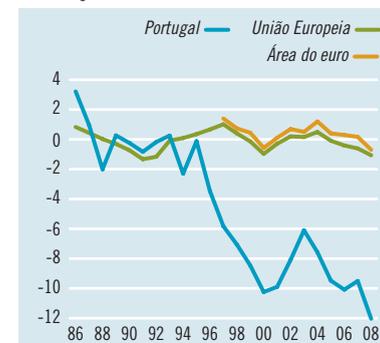
Face à década de 90, o crescimento médio do PIB real recuou em 2,1 pontos percentuais, isto é, de uma média de 3,4% ao ano na década de 90 para os já referidos 1,3% em 2000-2008. Mais grave ainda, excluindo precisamente os dois primeiros anos do novo século, em que o crescimento económico se situou em 3,9% e 2%, em mais nenhum se assistiu a um crescimento anual acima de 1,8%. Tendo em conta a situação actual da nossa economia e a conjuntura internacional, arriscamo-nos a apostar que a primeira década do século XXI será provavelmente o pior momento para a economia portuguesa nos últimos 100 anos. Tudo isto ganha uma dimensão mais incisiva quanto entramos em comparações com os nossos parceiros europeus. O gráfico respectivo é bem ilustrativo: no período de 1986-89, isto é, na primeira vaga dos fundos comunitários pós-adesão, o nosso país registou o 2.º maior crescimento médio do PIB no conjunto das dezasseis economias que constituem actualmente a área do euro, sendo apenas ultrapassado pelo Luxemburgo; na década de 90, o crescimento quedou-se pelo 5.º lugar do *ranking* daquelas economias o que, ainda assim, não punha de todo em causa o processo de convergência que durante anos foi bandeira política dos sucessivos governos; finalmente, no período de 2000-08, a nossa economia foi aquela que, à excepção de Itália, registou um crescimento menos elevado, pondo em causa o referido processo de convergência.

## PORTUGAL: TAXA DE INFLAÇÃO



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

## BALANÇA CORRENTE EM % DO PIB



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

Perante esta realidade, não espanta que Portugal seja actualmente um dos países da área do euro com rendimentos *per capita* mais baixos, tendo sido já ultrapassado pelos países de Leste que aderiram recentemente ao euro. O PIB *per capita* em paridade de poder de compra em Portugal era, em 2008, o 2.º pior da área do euro, representando apenas 66% da média dos países que a constituem e sendo apenas ligeiramente superior ao da Eslováquia.

## ... face ao recuo da nossa produtividade...

Muitas são as causas próximas da fragilidade económica que Portugal apresenta actualmente, havendo aliás um consenso relativamente alargado a esse propósito: ausência ou ineficácia de reformas estruturais a nível do ensino, da saúde, do sistema judicial; um sistema fiscal ainda pouco adaptado às características de uma economia que, mesmo tendo em conta a integração europeia, continua a ter características de pequena economia aberta; incapacidade do país de promover a produção de bens transaccionáveis, são algumas dessas causas.

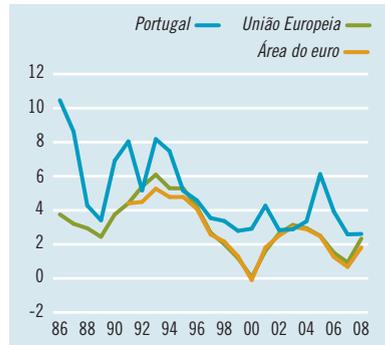
Na impossibilidade de descrever todos estes factores, escolhemos aquele que nos parece ser uma evidência incontornável do problema: a evolução amplamente negativa da nossa produtividade.

O gráfico respectivo é avassalador: o crescimento médio anual da produtividade em Portugal foi de 6,5% na década de 60, após o que foi recuando até estabilizar, em média, em 1,9% nas décadas de 89 e 90 para, entre 2000 e 2008, se situar em apenas 0,8%.

As consequências desta fragilidade produtiva no longo prazo são bem visíveis a nível

## Henrique Morais

## DÉFICE ORÇAMENTAL EM % DO PIB



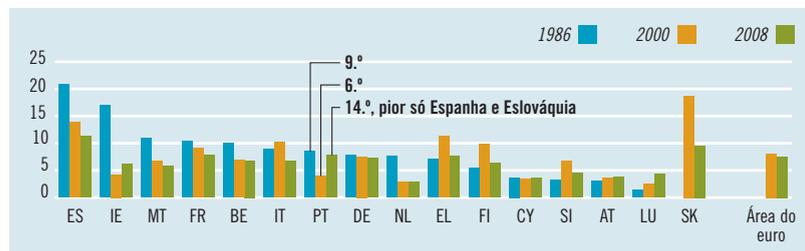
Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

do emprego, da balança corrente e, mesmo, das contas públicas.

Quanto ao emprego, a sua taxa de crescimento tem vindo a desacelerar desde a década de 70 (em que foi de 1,8% ao ano), estando no período de 2000-08 em apenas 0,6%. Neste contexto, não espanta que a taxa de desemprego tenha uma tendência de longo prazo de aumento (mesmo tendo em conta um ligeiro recuo, expresso no gráfico respectivo, nas médias da década de

90 face à década de 80), nem que Portugal seja actualmente a 14.<sup>a</sup> economia da área do euro com um nível de desemprego mais elevado, só sendo suplantado pela Espanha e pela Eslováquia. Mesmo tendo em conta que não nos afastamos muito da média da área do euro, a grande maioria dos países que, até por questões de dimensão, conosco mais de compararam apresentam níveis de desemprego substancialmente inferiores. Na verdade, na Europa do euro, são os grandes países (Alemanha, França e Espanha) que “empurram” a taxa de desemprego para a alta, pelo que não deixa de ser tristemente irónico que apenas na adversidade Portugal seja capaz de competir com as grandes economias do euro. As contas correntes são também uma das faces visíveis da nossa pouca capacidade produtiva, apresentando o défice face ao PIB uma trajetória de aumento muito acentuada, num contexto em que o último ano em que Portugal apresentou um excedente (embora marginal) da balança corrente foi

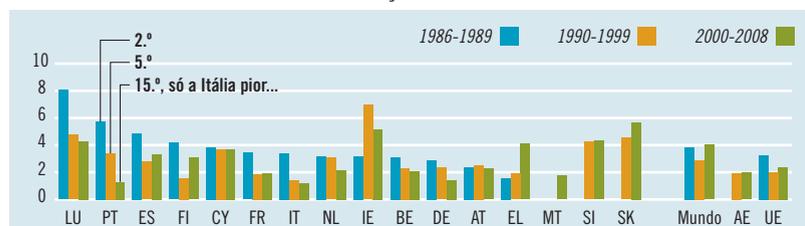
## TAXA DE DESEMPREGO (em %)



ES=Espanha; IE=Irlanda; MT=Malta; FR=França; BE=Bélgica; IT=Itália; PT=Portugal; DE=Alemanha; NL=Paises Baixos; EL=Grécia; FI=Finlândia; CY=Chipre; SI=Eslóvenia; AT=Áustria; LU=Luxemburgo; SK=Eslóvaquia.

Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

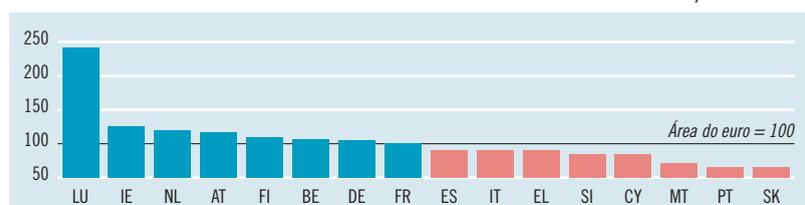
## PRODUTO INTERNO BRUTO: TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL (em %)



LU=Luxemburgo; PT=Portugal; ES=Espanha; FI=Finlândia; CY=Chipre; FR=França; IT=Itália; NL=Paises Baixos; IE=Irlanda; BE=Bélgica; DE=Alemanha; AT=Áustria; EL=Grécia; MT=Malta; SI=Eslóvenia; SK=Eslóvaquia; AE=Área do euro; UE=União Europeia.

Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

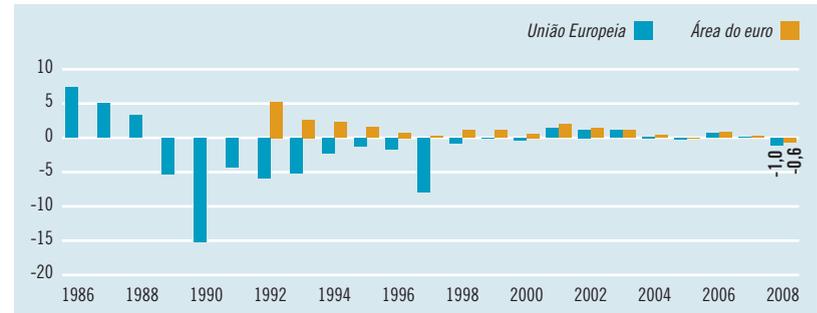
## PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA EM PARIDADES DE PODER DE COMPRA, 2008



LU=Luxemburgo; IE=Irlanda; NL=Paises Baixos; AT=Áustria; FI=Finlândia; BE=Bélgica; DE=Alemanha; FR=França; ES=Espanha; IT=Itália; EL=Grécia; SI=Eslóvenia; CY=Chipre; MT=Malta; PT=Portugal; SK=Eslóvaquia.

Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

## DIFERENCIAIS INFLAÇÃO (em p.p.)



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, Abril 2009.

no já longínquo 1993. Na génese destes volumosos défices está naturalmente o segmento dos bens e serviços, cujo défice no período de 2000-08 se aproximou, em média, de 11,9 mil milhões de euros. Em conclusão, se a aposta, como se deseja, for criar riqueza e diminuir o desemprego, acelerando o ritmo de crescimento do PIB e assim retomando o processo de convergência com os nossos parceiros europeus interrompido nestes últimos 8 anos, então será incontornável resolver a questão da produtividade, isto é, aumentá-la. Deixaremos este ponto para uma fase ulterior do artigo.

## Duas boas notícias: as contas públicas e a convergência a nível dos preços

A redução do défice orçamental foi assumida como uma das traves-mestras do nosso objectivo de entrada no primeiro comboio do euro e, em bom rigor, foi conseguida e, em regra<sup>2</sup> mantida. Tratou-se de um passo importante, nomeadamente porque permitiu a adesão ao euro e configurou uma garantia de algum equilíbrio que é fundamental para as gerações futuras, como bem recentemente se observou com a crise financeira e as suas consequências em países europeus não “protegidos” pelo euro – de que o exemplo mais sintomático é a Islândia.

A nível da inflação ocorreram também progressos significativos. Actualmente a taxa de inflação portuguesa está sistematicamente abaixo de 3% (desde 2003), em linha com a inflação média da área do euro, abaixo da inflação da União Europeia e muito abaixo da média da inflação no mundo.

## Reflexões finais

Diagnosticada, em traços muito gerais, a “doença” que afecta a economia portuguesa,

fará sentido apontar pistas, não necessariamente para uma cura imediata, mas para que se possa gradativamente retomar níveis de crescimento económico mais compatíveis com o que se observa na generalidade dos parceiros europeus e que permitam a estabilidade económica e social em Portugal. Como se referiu anteriormente, a questão-chave é a produtividade. Se pretendermos aumentar a produtividade em Portugal, torna-se imperativo melhorar o desempenho dos principais factores produtivos, isto é, o trabalho e o capital. Trata-se de uma forma eufemística de dizer que a qualificação profissional dos trabalhadores e dos empresários deve melhorar substancialmente. Sendo verdade que o Estado tem um papel decisivo neste aspecto, designadamente através do sistema de ensino que molda os futuros empresários/trabalhadores, bem como da melhoria do sistema judicial, cabe também ao tecido produtivo adaptar-se às novas realidades mundiais, promovendo a formação dos seus agentes.

Para isso, é também importante que se fomentem o contributo externo, devendo a política económica ser orientada no sentido de captar o bom investimento estrangeiro, aquele que incorpora valor acrescentado também a nível das capacidades produtivas, da tecnologia utilizada, da permanência no país. O país tem de produzir mais, tem de exportar mais. O que se fizer hoje para atingir estes objectivos nucleares será o melhor legado que se poderá deixar às próximas gerações. De outra forma, a consequência será um progressivo empobrecimento de Portugal. ■

<sup>1</sup> Este texto teve a sua revisão final em finais de Setembro de 2009.

<sup>2</sup> As excepções ocorreram entre 2004 e 2006, em que o défice foi superior a 3% e, em 2005, atingiu mesmo 6,1%.

# Crise económica: crescimento e preço

**A** crise financeira que se desenhou no Verão de 2007 foi acompanhada por fortes quebras ao nível do crescimento económico e por uma evolução abrupta dos preços de matérias-primas e concomitantemente elevada volatilidade ao nível dos preços do consumidor. Neste artigo ilustra-se a evolução de alguns indicadores de crescimento económico e de preços no desenrolar desta crise, mostrando-se o comportamento dos principais países desenvolvidos e do grupo de países em desenvolvimento Brasil-Rússia-Índia-China (BRIC). Identificam-se as diferentes evoluções destes dois grupos de países, apontando possíveis causas para estas diferenças. Esta análise enquadra-se numa perspectiva que percebe a economia e a sociedade contemporânea fortemente financializada e, por isso, com forte ligação entre os acontecimentos dos mercados financeiros e a economia real. Também ao nível dos preços se identificam relações entre o mundo financeiro e a evolução real, dos produtos, pelo que interessa verificar as causas do movimento dos preços, em particular dos bens alimentares. Admite-se que uma elevada volatilidade ao nível dos preços contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais, entre países e dentro de cada país. Estes efeitos sociais da crise económica são também visíveis com a deterioração da taxa de desemprego, ao longo deste período de análise.

## Crescimento económico no G3, BRIC e em Portugal

Em 2007 já alguns países evidenciavam sinais de desaceleração do crescimento económico, sem que este processo fosse resultado da crise financeira, que teve o seu início no Verão de 2007. Em 2008, contudo, a maioria dos países registou crescimentos substancialmente abaixo da média da última

década, o que coincide com o desenrolar da actual crise financeira.

Devemos ainda separar dois tipos de comportamento.

No primeiro grupo, os países do G3 – EUA, Área do euro<sup>1</sup> e Japão – registam claramente este processo de abrandamento do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2008, aproximando-se da estagnação económica ou mesmo recessão, como no caso do Japão. Portugal insere-se neste grupo de países.

O segundo grupo, o BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – caracteriza-se por uma dinâmica diferente de crescimento. Os elevados ritmos de crescimento do PIB, típicos de países em desenvolvimento (Soubbotina, 2004), registaram um abrandamento em 2008 que não se situou muito longe da média de crescimentos da última década<sup>2</sup>. O comportamento diferenciado destes dois grupos de países justifica-se não só pela natureza dos factores de crescimento em cada um deles, como também pela natureza da crise económica e suas decorrentes consequências.

## Factores de crescimento económico: diferentes naturezas entre G3 e BRIC

A actual crise económica, com efeitos já em 2008, desencadeia-se na sequência da crise financeira do Verão de 2007. O abrandamento económico que se verificou em 2007 (visível, por exemplo, nas taxas de crescimento do PIB) tem como consequência a descida dos preços das habitações. Nos EUA, parte do mercado de crédito hipotecário – o *subprime* – estava dependente dos preços das habitações, conduzindo ao aumento acentuado das taxas de incumprimento. Como consequência, outros segmentos dos mercados de crédito foram afectados, resultando na falência de algumas instituições financeiras. Este processo acabou por afectar os mercados financeiros a nível internacional, traduzindo

se num aumento das restrições de liquidez e de financiamento aos agentes económicos (Estado, famílias e empresas).

Em países onde o crescimento económico é fortemente baseado nos mercados financeiros, em particular nos países desenvolvidos que seguem um modo de desenvolvimento financeiro, ou *financialized* (MacKenzie, 2005, Knorr-Cetina e Preda, 2006, Jäger e Imhof, 2009)<sup>3</sup>, serão de esperar consequências mais negativas para o crescimento económico.

Esta poderá ser uma das razões que protegeu alguns dos países em desenvolvimento. Contudo, será ingénuo considerar que os países em desenvolvimento não foram de algum modo afectados por esta crise financeira. Alguns países, como o Brasil, registaram um desempenho favorável em 2008, apenas com um ligeiro abrandamento face ao ano anterior, mas este desempenho deverá ser penalizado em 2009. O crescimento esperado para 2009 reflecte a contracção na produção industrial, motivada pelo abrandamento do investimento em novas unidades produtivas e das exportações. A atenuação da crise económica foi conseguida, tal como noutros países, por uma forte intervenção do Estado ao nível de apoios de estímulo económico em sectores considerados chave para a economia e ao nível da melhoria das condições de financiamento<sup>4</sup>.

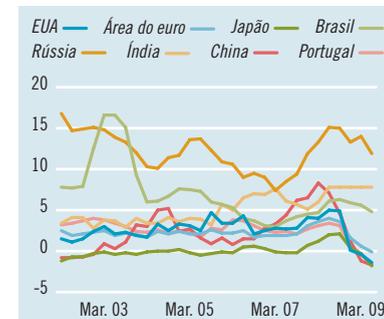
Embora os países tenham sido afectados de diferentes formas e em diferentes momentos, o que é justificável pelas diferentes naturezas do crescimento económico, a crise económica afectou de algum modo a generalidade dos países.

## Evolução dos preços no consumidor

Os preços no consumidor aumentaram acentuadamente durante o ano de 2008, tendo depois corrigido parte desta subida. Nos países desenvolvidos (G3 e Portugal) esta correcção conduziu a taxas de variação homóloga negativas. No Japão o aumento do Índice de Preços no Consumidor (IPC) em 2008 foi posteriormente acompanhado por um retorno a deflação que marcou o país desde a crise de 1998. Nos EUA, os preços chegaram a aumentar à taxa homóloga de 5% em meados de 2008. A correcção em 2009 conduziu a taxas de inflação homóloga

negativas. Na área do euro, desde meados de 2007 e em 2008, as taxas de inflação ultrapassaram o nível objectivo do BCE (2%), mas em 2009 têm-se registado valores negativos. Esta evolução dos preços coloca-nos duas questões: por um lado, no período de forte aumento, importam-nos as consequências económicas e sociais desta evolução. Neste caso é de realçar que foram os países em desenvolvimento os mais afectados por esta evolução, uma vez que foi nestes países que a taxa de inflação atingiu o nível mais elevado e não se verificou nenhuma correcção acentuada. Por outro lado, a queda acentuada, com riscos de deflação, também provoca efeitos económicos e sociais não desejáveis. Perante a perspectiva de descida dos preços, os consumidores tendem a adiar as suas decisões, o que contribui para agravar o ciclo recessivo na economia. Esta será uma situação com maior relevância actual para os países desenvolvidos, onde a deflação poderá criar adicionalmente situações de armadilha de liquidez, como a que ocorreu no Japão na sequência da crise de 1998<sup>5</sup>. A coexistência destes dois tipos de comportamento dos preços – processo inflacionista e processo desinflacionista ou deflacionista – define esta crise de modo idiosincrático. Tal como Mendonça (1989) analisa, a propósito da crise do início da década de 1980, até à 2.ª Guerra Mundial predominava uma forma deflacionista de crise económica – a crise de excesso de produção era acompanhada de uma descida dos preços. No período do pós-guerra, a crise de sobreprodução é acompanhada por uma tendência permanente para a subida dos preços da generalidade das mercadorias (forma inflacionista). Nesta crise a que as-

## EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PREÇOS NO CONSUMIDOR (em %, tvh)



Fonte: Bloomberg.

## PRODUTO INTERNO BRUTO: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL A PREÇOS CONSTANTES

	G3			BRIC				
	EUA	Área do euro	Japão	Brasil	Rússia	Índia	China	Portugal
1998	4,4	2,8	-2,1	0,1	-6,5	-	7,8	4,9
1999	4,8	2,9	-0,1	0,3	6,4	-	7,6	3,9
2008	0,4	0,6	-0,7	5,1	5,6	9,0	9,0	0,0
2009 <sup>p</sup>	-2,6	-4,8	-6,0	-1,3	-6,5	5,4	7,5	-4,1
1998-2009	2,8	2,1	1,0	3,0	5,6	7,3	9,6	1,8

<sup>p</sup> = Previsões FMI (dados de Julho de 2009, excepto Portugal em que os dados são de Abril de 2009). Fonte: Bloomberg, FMI.

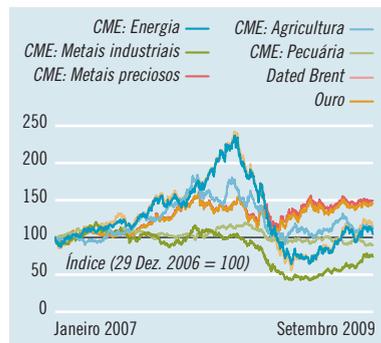
## Sofia Terlica

sistimos, o processo inflacionista no G3 foi acompanhado pelo processo deflacionista – uma combinação única. O comportamento dos preços nos países BRIC foi apenas caracterizado pela forma inflacionista, tal como aconteceu no período do pós-guerra.

### Evolução dos preços das matérias-primas

A explicação para este desenvolvimento dos preços no consumidor reside, em grande medida, na evolução dos preços de matérias-primas, incluindo bens energéticos como o petróleo e bens alimentares.

#### EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DAS MATÉRIAS-PRIMAS (em pontos de índice)



Fonte: Bloomberg.

Especialmente importante é o aumento do preço dos produtos alimentares, uma vez que poderá afectar de modo significativo as populações com rendimentos mais baixos<sup>6</sup> e afectar a estabilidade macroeconómica e o crescimento económico (Headey e Fan, 2008). Observando a evolução dos preços destes produtos, registamos um aumento significativo dos preços a partir do 2.º semestre de 2007 e que a subida dos preços foi transversal a um conjunto de bens, ainda que nem todos exactamente no mesmo momento, nem com a mesma intensidade. Posteriormente, registamos um movimento de descida dos preços para níveis abaixo dos registados em 2006 em algumas das categorias de matérias-primas, e uma consolidação a estes níveis ou ligeiramente acima.

Assim, o desenrolar desta crise económica foi acompanhado por um processo inflacionista, na primeira fase (mais evidente no 2.º semestre de 2007 e 1.º semestre de 2008), e por um processo desinflationista, na segunda fase (a partir da segunda metade de 2008). Ambos os processos se traduzem em condi-

ções de instabilidade com consequências ao nível económico e social. Interessa, por isso, analisar quais as causas para esta evolução. De acordo com Headey e Fan (2008), o aumento dos preços dos bens alimentares é fortemente influenciado pelo aumento do preço do petróleo e pela depreciação do dólar. Estes são factores universais, no sentido que afectam transversalmente as várias categorias de bens alimentares. A depreciação do dólar exerce influência por duas vias: a medição dos preços destes produtos numa moeda alternativa, como o euro, reduz em cerca de 20% o impacto do aumento dos preços. Além disso, os EUA são um país com grande importância ao nível do mercado internacional de produtos agrícolas e a depreciação da sua moeda poderá conduzir a preços mais elevados nos EUA, mas a preços mais baixos no resto do mundo.

O petróleo afecta os custos de produção de bens agrícolas, uma vez que a maior parte da energia utilizada na agricultura é de origem petrolífera. Adicionalmente, o preço do petróleo afecta também o preço dos fertilizantes e outros químicos utilizados na produção. Este fenómeno é especialmente relevante na produção de milho e de *oilseeds*. Com a subida do preço do petróleo verifica-se ainda um aumento dos custos de transporte, contribuindo para o aumento do preço final dos bens. A subida do preço do petróleo contribui para que se torne mais atractiva a utilização de combustíveis bioló-

gicos, ou *biofuels*, que por sua vez exercem uma pressão na procura de milho e *oilseeds*. Para além da depreciação do dólar e do aumento do preço do petróleo, Headey e Fan apontam outros factores de relevo para o aumento do preço de alguns bens alimentares: o preço do arroz tem-se revelado sensível às alterações ao nível de restrições de exportação por parte de alguns países e o preço do trigo a choques climáticos sazonais. Estes factores são complementares e interdependentes do efeito do aumento da especulação financeira ao nível dos mercados internacionais, da diminuição das existências destes produtos e de baixas taxas de juro nos principais mercados. Ao contrário do que alguns autores e analistas referem, o aumento da procura física por parte de países em desenvolvimento, como a Índia e a China, não se revela um factor relevante para o aumento do preço dos bens alimentares, uma vez que não se tem verificado aumento da procura coincidente com o aumento dos preços.

### Conclusão: a crise económica com consequências sociais

O desenvolvimento da crise económica, ao nível do PIB e dos preços, registou diferentes momentos em cada um dos dois tipos de países: a um forte abrandamento do PIB que atingiu níveis recessivos (com taxa de crescimento negativa) nos países desenvolvidos correspondeu uma situação de desinflação acentuada e de deflação em alguns destes

países. Nesta análise identificou-se, para os países desenvolvidos, uma associação da crise económica às formas inflacionista e deflacionista, numa coexistência não habitual. Nos países em desenvolvimento o abrandamento económico e da inflação foi mais suave. Esta diferença justifica-se pela natureza desta crise, num contexto em que o mundo desenvolvido surge fortemente financiado. As consequências sociais desta evolução, de preços e crescimento, reflectem-se ao nível das taxas de desemprego que, em 2008, começaram a subir em todos os países (com a excepção da China). Perante uma subida dos preços do consumidor e das taxas de desemprego, as consequências sociais são preocupantes, principalmente para as populações de mais baixo rendimento. Este é um contexto propício à criação de novas bolsas de pobreza, com abertura do fosso das desigualdades sociais. Verificámos que existem dois tipos de comportamento ao nível dos preços e do PIB, observando-se uma evolução diferente entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Contudo, em termos de evolução das taxas de desemprego, encontramos uma maior aproximação destes dois grupos, especialmente ao nível do momento em que a transformação ocorre. No que diz respeito às consequências sociais da crise, fortemente marcada pela situação de desemprego, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento são afectados no mesmo momento. ■

<sup>1</sup> A área do euro inclui, à data deste artigo, 16 países europeus: Alemanha, França, Espanha, Itália, República da Irlanda, Portugal, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Áustria, Finlândia, Grécia, Eslovénia, Chipre, Malta e Eslováquia.

<sup>2</sup> Sobre o aparente processo de *catch-up* em países em desenvolvimento, ver Lundahl, Mats e Ndulu, B. J. (1996). De acordo com os autores, os processos de maior crescimento económico nem sempre conduziram a à transição com sucesso para o desenvolvimento.

<sup>3</sup> De acordo com Jäger e Imhof (2009) existem dois modos de desenvolvimento na Europa: *financialized* e *neo-mercantilist*. Estes modos de desenvolvimento distinguem-se pela relação entre a economia real e a integração financeira, que no primeiro modo é mais estreita. A consequência para a economia global da coexistência destes dois modos é um panorama de contradições e desigualdades que se agravam em contexto de crise.

<sup>4</sup> No Brasil, o Estado apoiou o sector automóvel, através da redução de impostos e concessão de linhas de crédito, o sector bancário, através de garantias em certificados de depósito, e famílias num plano de estímulo ao sector da habitação que incluiu facilidades de crédito.

<sup>5</sup> A procura por liquidez é um conceito introduzido por Keynes em *The General Theory* para justificar a preferência dos consumidores perante situações de incerteza (ver Vercelli, 2002). Na situação de armadilha de liquidez, a descida da taxa de juro de referência para níveis muito baixos não conduz ao aumento da procura de moeda, podendo mesmo induzir uma alteração das preferências no sentido de menor procura, o que agravará a recessão económica.

<sup>6</sup> Ainda que os países de mais baixo rendimento possam ter consequências mais dramáticas (aumento da pobreza, desnutrição e fome) perante o aumento do preço dos bens alimentares, de acordo com o FMI (2008) estes países são mais penalizados pelo aumento do preço do petróleo do que pelo aumento do preço dos bens alimentares. De acordo com dados do FMI (2008), a importação de petróleo é 2,5 vezes superior à importação de bens alimentares em países de baixo rendimento e 2 vezes superior em países de rendimento médio. Este dado reforça a importância do aumento do preço do petróleo no sentido de intensificar as desigualdades entre países.

#### Referências

- FMI (2008) — *Food and fuel prices: recent developments, macroeconomic impact and policy responses*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- FMI (2009a) — *World Economic Outlook, Abril 2009*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- FMI (2009b) — *World Economic Outlook – Update, Julho 2009*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- HEADEY, Derek e FAN, Shenggen (2008), “Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices”. In *Agricultural Economics*, 39 supplement: 375-391.
- JÄGER, Johannes e IMHOF, Karen (2009) — “Global Finance and Modes of Development in Europe”. In *Minutes of European Sociological Association IX Conference: European society or European societies?*, ESA.
- KNORR-CETINA, Karin e PREDA, Alex (eds.) (2006) — *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- LUNDAHL, Mats e NDULU, B. J. (1996) — *New Directions in Development Economics: Growth, Environmental Concerns, and Government in the 1990s*. London, Routledge.
- MACKENZIE, Donald (2005) — “Open the Black Boxes of Global Finance”. In *Review of International Political Economy*, vol. 12, n.º 4: 555-576.
- MENDONÇA, António (1989) — “A crise económica: forma deflacionista versus forma inflacionista”. In *Vértice*, II Série, n.º 14, Maio: 21-35.
- SOUBBOTINA, Tatyana (2004) — *Beyond Economic Growth – An Introduction to Sustainable Development*. Washington D.C: The World Bank.
- VERCELLI, Alessandro (2002) — “Uncertainty, rationality and learning: a Keynesian perspective”. In DOW, Sheila e HILLARD, John (2002) — *Keynes, Uncertainty and the Global Economy: Beyond Keynes*. Volume 2, Cheltenham: Edward Elgar.

# Estabilização financeira: impactos visíveis e conclusões

**E**m texto anterior, procedemos à caracterização das medidas de política de estabilização financeira adoptadas pelas autoridades como forma de combater a crise financeira que se instalou

no mundo desde meados de 2007.

Definidas e identificadas que estão essas medidas, urge agora analisar os seus impactos, designadamente a nível das instituições e dos mercados financeiros. É ainda objectivo das próximas linhas traçar a situação actual e deixar em aberto as pistas para uma eventual reforma do sector financeiro.

## Os impactos das políticas de estabilização financeira na instituições financeiras...

O sucesso das políticas de estabilização sobre as instituições financeiras pode ser medido por um conjunto de indicadores bancários, tais como a liquidez, a rentabilidade, a qualidade dos activos e os rácios de capital (Guerra *et al.*, 2009).

A nível da liquidez, os bancos centrais alargaram as intervenções bem para além dos mecanismos tradicionais, expandindo os tipos de colateral aceites nas operações de cedência de liquidez (i.e. passaram a aceitar activos teoricamente de maior risco), reduzindo os custos dessas operações e alargando inclusive o leque das instituições que podiam ceder liquidez.

A intervenção dos bancos centrais ao nível da alteração das condições das operações convencionais de políticas monetárias, a par com outras políticas no sentido de facilitar a liquidez das instituições e o acesso ao mercado de crédito, reflectiu-se numa gradual

## DÍVIDA PÚBLICA E CUSTOS DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA

	Dívida pública (em % do PIB)		Custos de estabilização financeira	
	2008	2010	2008-2010 (var. em %)	% PIB
Alemanha	67	87	29,9	3,1
Canadá	64	77	20,3	4,4
EUA	71	98	38,0	12,7
França	67	80	19,4	1,8
Itália	106	121	14,2	0,9
Japão	196	227	15,8	1,7
Reino Unido	52	73	40,4	9,1
Portugal	65	78	14,0	2,3

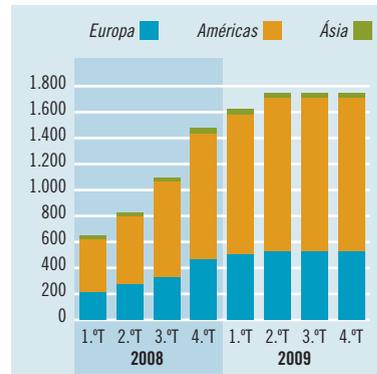
Fonte: FMI, 2009.

regularização da liquidez dos bancos a partir de Outubro de 2008.<sup>1</sup> Esta situação é visível também através da substancial melhoria ao nível das taxas de juro do mercado interbancário de curto prazo.

O sucesso das medidas de regularização da liquidez é tanto mais sintomático e expressivo quanto se sabe que ocorreu num contexto em que os mercados interbancários praticamente encerraram em determinados momentos, penalizados pela perda de confiança dos bancos nas suas contrapartes. Isto é, mesmo os bancos que tinham situações algo favoráveis de liquidez optavam por não ceder essa liquidez ao mercado, receando que a mesma viesse a ser necessária num futuro mais ou menos próximo e, sobretudo, que a entidade a quem cedesse fosse a próxima a falir.

A rentabilidade dos activos bancários desceu significativamente desde finais de 2007, num movimento que se agravou após Setembro de 2008, com a falência do Lehman Brothers. Embora a reestruturação bancária, incluindo a identificação e reconhecimento de perdas, tenha ajudado numa lógica de rigor e sus-

## PERDAS ACUMULADAS PELOS BANCOS, POR REGIÃO (em mil milhões de USD)



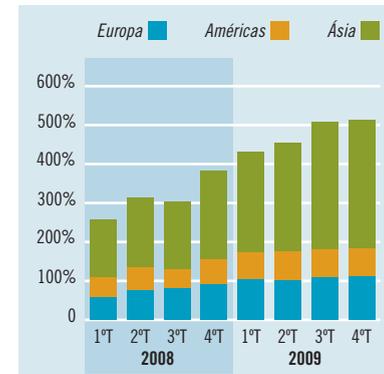
Fonte: Bloomberg.

tentabilidade do sistema, a verdade é que a previsão do mercado para os resultados dos principais bancos está muito aquém dos valores observados antes da falência do Lehman. De facto, as perdas dos bancos previstas para o último trimestre de 2009 ainda não reflectem uma melhoria face ao registado nos trimestres anteriores, apesar dos aumentos de capital.

A qualidade dos activos nos balanços das instituições financeiras também sofreu em revés assinalável com o aprofundamento da crise financeira, bem evidente no forte crescimento dos *nonperforming assets*, isto é, dos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras que foram objecto de renegociação forçada, sob pena de se transformarem em crédito incobrável. Sendo indiscutível que a melhoria das condições financeiras expressas nos balanços dos bancos ajudou a regularizar a situação, e que esse procedimento foi muito propiciado pelas ajudas das autoridades oficiais, é também verdade que não existe ainda uma indicação segura de que o fenómeno de deterioração da qualidade do crédito esteja já ultrapassado.

Esta ideia é particularmente reforçada pela análise dos chamados Credit Default Swaps (CDS)<sup>2</sup> para os principais bancos nos EUA e Europa continuam muito elevadas, indicando uma deterioração da qualidade do crédito nos próximos meses. Por último, a questão dos rácios de capital. O chamado Tier I, que corresponde ao conjunto de activos elegíveis para efeitos de colateral nas operações de cedência de liquidez pelas autoridades monetárias de

## AUMENTOS DE CAPITAL EM PORCENTAGEM DAS PERDAS ACUMULADAS



Fonte: Bloomberg.

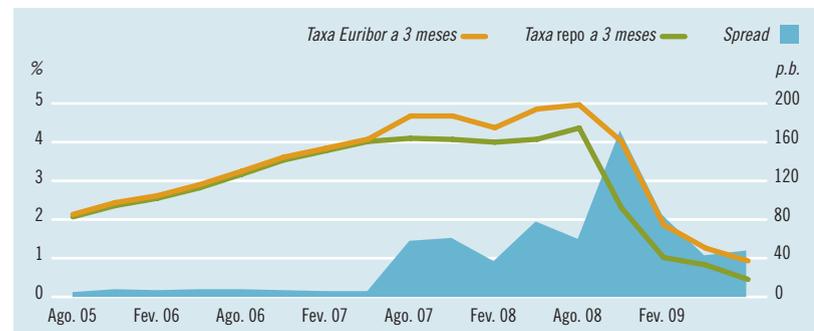
maior qualidade, foi fortalecido através de injeções massivas de capital. Todavia, outros indicadores que medem a capacidade de avançamento dos activos bancários<sup>3</sup> permanecem muito fracos, indiciando que, também a este nível, os impactos das políticas de estabilização foram favoráveis, mas a situação está longe de normalizada.

## ... e nos mercados financeiros!

A análise dos impactos das políticas de estabilização sobre os mercados financeiros determina o estabelecimento de uma fronteira muito significativa entre dois tipos de situações. Por um lado, os mercados de crédito interbancário e o mercado *repo*, em que o sucesso das intervenções é indiscutível, em posição aos mercados de papel comercial e de produtos de crédito estruturado essa conclusão está longe de ser pacífica (Guerra *et al.*, 2009).

Sobre a primeira tipologia identificada, basta aferir a evolução amplamente descendente das taxas de juro de curto prazo nos últimos meses na generalidade das economias avançadas (em particular as taxas Euribor/Libor) para se concluir pelo sucesso inquestionável das políticas de intervenção já analisadas neste documento, e em particular o alargamento do colateral aceite e as garantias extraordinárias concedidas pelas autoridades monetárias. Já quanto ao mercado do papel comercial (instrumento muito importante de financiamento de curto prazo das empresas) e de produtos de crédito estruturado, as conclusões são mais complexas e indissociáveis de particularidades regionais.

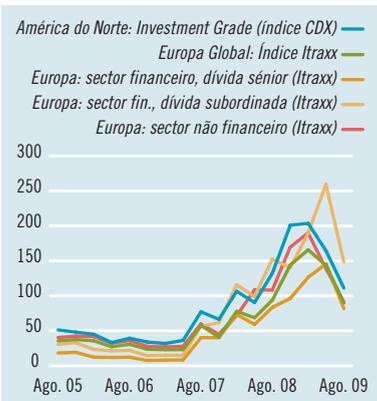
## DIFERENCIAL ENTRE TAXAS EURIBOR E REPO, A 3 MESES



Fonte: REUTERS.

## Henrique Morais e Sofia Terlica

## CDS: ÍNDICES GLOBAIS (em pontos de índice)



Fonte: Bloomberg.

## EUA: PAPEL COMERCIAL (montantes em circulação, em \$mM)



Fonte: Bloomberg.

As emissões de papel comercial entraram praticamente em colapso nos períodos mais conturbados da crise financeira, o que, aliás, agravou a pressão que se sentia sobre o sistema bancário, na medida em que induziu o aumento dos problemas de financiamento das empresas que, temendo não poder ter acesso às linhas de crédito bancário quando delas necessitassem, foram de imediato e sem qualquer lógica racional em busca dessas linhas.

Face a este cenário, as autoridades monetárias, com particular destaque para o FED norte-americano, criaram um conjunto de incentivos ao mercado do papel comercial, de que um dos mais interessantes foi a criação de linhas (as chamadas “facilidades”) a partir das quais procediam a aquisições massivas de papel comercial. Todavia, estas intervenções foram muito limitadas às emissões de melhor *rating*, o que levou a um alargamento do diferencial entre as taxas de juro destas emissões e do restante papel comercial.

No que diz respeito aos produtos de crédito estruturado, registou-se uma clara diferenciação entre o comportamento do mercado norte-americanos em que a titularização de créditos entrou em colapso em 2008, e os mercados europeus, bem mais suportados pelas intervenções dos bancos centrais.

## Situação actual e algumas reflexões sobre as reformas

As intervenções dos bancos centrais e autoridades monetárias foram inegavelmente eficazes na contenção das pressões na liquidez dos bancos e no regresso de uma certa normalização ao sistema monetário internacional.

Todavia, os bancos mantêm-se numa situação muito precária: a sua rentabilidade e os respectivos lucros deterioraram-se massivamente, a qualidade dos activos enfraqueceu, a cotação das suas acções em bolsa caiu abruptamente.

Mesmo o mercado de emissão de dívida pelos bancos, que foi sustentado graças às garantias concedidas pelas autoridades oficiais, continua muito condicionado, o que é visível no alargamento do fosso entre o custo das emissões garantidas e a restante dívida. Neste contexto, qualquer acontecimento de alguma relevância pode pôr em causa a frágil recuperação do sistema financeiro. Referimo-nos, por exemplo, a um eventual recuo na tendência que parece configurar-se a partir de 2010 de recuperação da economia mundial, mas também a episódios bem mais voláteis, como sejam resultados de um banco de relevo significativamente abaixo do esperado ou mesmo vir ainda a assistir-se a uma falência de um banco de relevo.

Tudo isto torna ainda mais pertinente uma análise mais estruturada sobre o actual sistema financeiro internacional, em particular a necessidade de reforma do sistema. Sendo este um tema que, por si só, justificaria uma incidência bastante mais aprofundada, é talvez útil apontar alguns caminhos em matéria de fortalecimento da regulamentação financeira, em particular a nível dos bancos. Em primeiro lugar, parece indiscutível que os requisitos de capital exigidos aos bancos devem ser maiores e de melhor qualidade,

## UM CUSTO INEVITÁVEL?

Os custos efectivos das políticas de estabilização são ainda incertos, na medida em que não se sabe com exactidão como se vai repercutir em muitas das operações já anunciadas, dado que algumas correspondem a garantias ou linhas de crédito disponibilizadas, mas cuja utilização é incerta.

No entanto, os valores apresentados no quadro são bem elucidativos e parecem confirmar o óbvio: as políticas de estabilização financeira nos países do G7 (e em Portugal) têm um elevado custo de financiamento associado, manifestamente à custa de um aumento expressivo da dívida pública. Este custo, que inclui os pacotes de estímulo macroeconómico, varia entre os 0,9% do produto interno bruto em Itália e os 12,7% do PIB nos EUA, contribuindo para um aumento da dívida pública no período de 2008 a 2010 superior a 14% em todos os países apresentados.

Independentemente de discussões mais ou menos politicamente orientadas sobre a natureza destas intervenções de carácter discricionário, em que keynesianos e alguns neoclássicos aparecem em oposição a um certo neoliberalismo que parece acreditar mais em mecanismos automáticos de regulação e menos em acções da política orçamental, os últimos acontecimentos parecem indicar que este foi um custo inevitável, face à situação insustentável em que se encontrou o sistema financeiro, aos riscos de colapso associados e à dimensão dos efeitos de contágio sobre a economia mundial.

mas, sobretudo, deve imperar a lógica de acumular reservas durante os períodos mais favoráveis do ciclo que possam depois ser utilizadas nas fases mais conturbadas.

Por outro lado, a supervisão sobre os *hedge funds*<sup>4</sup>, em especial os de maior dimensão, deve tornar-se efectiva, evitando assim que se repitam os acontecimentos que estiveram na origem próxima da actual crise financeira. Em terceiro lugar, os instrumentos derivados a nível do crédito devem ser objecto de uma maior estandardização e de sistemas de compensação centralizados, mesmo nas operações fora de mercados regulamentados.

Pretende-se ainda uma maior supervisão sobre a acção das agências de *rating*, uma retoma das operações de titularização

pelos bancos, um reforço das almofadas de liquidez destes.

Deixámos intencionalmente para o fim as duas medidas apontadas em reuniões do grupo de países G20 que nos parecem mais incisivas e susceptíveis de marcar o pós-crise financeira: as propostas de alteração às regras de contabilização do valor dos activos e as novidades em matéria de supervisão financeira.

Quanto à primeira, a crise iniciada em 2007 veio demonstrar que a contabilização pelo chamado método do *fair-value* (i.e., o real valor de mercado dos activos) pode ser uma medida que amplifique as tendências de preço dos activos em vez de, como seria desejável, servir como uma espécie de factor contracíclico: em situações de bolha especulativa, permite aos bancos aumentar a sua exposição de risco e, ao invés, perante perdas de valor dos activos obriga as instituições a vender, ampliando o problema original.

Os acontecimentos dos últimos anos deixam finalmente a convicção de que muito haverá para alterar em matéria de supervisão financeira, particularmente a nível do acompanhamento do risco sistémico macroprudencial, tanto a nível nacional, como no âmbito da concertação internacional. ■

<sup>1</sup> A liquidez bancária pode ser medida, por exemplo, pelo rácio entre os activos interbancários e de caixa face ao total dos activos bancários.

<sup>2</sup> Os CDS são instrumentos financeiros muito sofisticados, que consubstanciam um contrato em que uma parte paga um prémio a outra parte, em troca de um pagamento que apenas ocorrerá mediante a ocorrência de um evento de crédito previamente especificado. É, portanto, um contrato que possibilita ao respectivo comprador uma protecção contra o risco de um evento de crédito (*default*) de uma entidade, permitindo através do swap a transferência desse risco.

<sup>3</sup> Referimo-nos, por exemplo, ao chamado rácio TCE, que mede as acções ordinárias na carteira dos bancos face ao total dos activos, expurgando-os, em ambos os casos, dos activos intangíveis, como as marcas, licenças, *goodwill*, entre outros.

<sup>4</sup> Os *hedge funds* são fundos de investimento altamente especulativos, cuja principal característica é não serem obrigados a reporte perante as autoridades de supervisão, nem tão-pouco serem destas objecto de particular atenção. Com características semelhantes foram também desenvolvidos os Veículos Especiais de Investimento, instituições criadas a partir de instituições financeiras maiores e fora do âmbito de intervenção dos supervisores.

## Referências

GUERRA, Ivan [et. al.] (2009) — “Policies to Address Banking Sector Weakness: Evolution of Financial Markets and Institutional Indicators”. *IMF Staff Position Note*, 7 de Outubro, 2009.

# Estabilização financeira: as medidas e sua aplicação

**D**ecorridos já mais de dois anos desde o deflagrar da crise financeira, começa a ser possível proceder ao balanço da sua intensidade e expressividade, bem como da forma como os diferentes actores em jogo – supervisores, instituições financeiras, e agentes económicos em geral reagiram perante um contexto adverso.

É pacífico que a crise foi, na sua intensidade e profundidade, a mais violenta desde o final da 2.ª Guerra Mundial, manifestando-se e induzindo perdas consideráveis mesmo às instituições financeiras consideradas bem capitalizadas e com sistemas muito aperfeiçoados de gestão do risco. Esta particular característica obrigou as entidades de supervisão a lançar programas de estabilização financeira muito complexos, com incidências várias, de forma a evitar que o pânico, vivido conjuntamente na maior parte das economias avançadas durante os piores momentos da crise, alastrasse e pudesse vir a tornar-se estrutural.

Nas próximas linhas iremos descrever as políticas de estabilização financeira e a forma como foram implementadas nas principais economias, deixando para um artigo subsequente a avaliação dos seus impactos, tanto quanto é possível aferir no momento actual.

## As políticas de estabilização financeira

Desde o início da crise financeira<sup>1</sup>, os principais bancos centrais tomaram um conjunto de medidas tendo como objectivo primordial a estabilidade do sistema financeiro, num contexto de profundas disfunções em alguns segmentos do mercado. A normalização do funcionamento nos mercados financeiros passava pela condução eficiente das suas políticas monetárias, num contexto de alteração das condições de transmissão e de aferição da situação dos mercados devido à elevada volatilidade observada, e pela contenção da espiral de contágio entre a situação financeira e os efeitos sobre a economia real. Neste sentido, a articulação entre as políticas de estabilização financeira, a cargo dos bancos centrais, e as políticas

de estímulo macroeconómico dos governos demonstra ser de grande importância. As políticas de estabilização financeira foram sendo desenhadas com o desenvolvimento dos mercados financeiros e tendo em conta duas dimensões de análise: a macro e a microprudencial (Borio, 2003). As políticas de estabilização macroprudenciais têm como objectivo primário a limitação sistémica dos desequilíbrios no mercado financeiro, evitando custos ao nível do produto interno e outras medidas de análise macroeconómica. Este tipo de estabilização admite um modelo endógeno de risco, isto é, o risco financeiro a que o sistema é sujeito desenvolve-se no seu interior. A perspectiva microprudencial implica uma intervenção das autoridades ao nível individual das instituições, admitindo um modelo de risco exógeno e por isso salientando essencialmente o risco idiossincrático das instituições. Ambas as perspectivas são essenciais no trabalho dos bancos centrais, e de outras autoridades de supervisão<sup>2</sup>, no sentido de garantir a estabilidade do sistema financeiro. Efectivamente, com o desenvolvimento e complexificação dos instrumentos financeiros, tornou-se mais fácil a transferência de risco entre instituições e mercados financeiros, obrigando a uma perspectiva integrada e global para a detecção dos focos de instabilidade e para a sua contenção de forma a garantir a estabilidade financeira. Por outro lado, a análise das políticas de estabilização tem em conta dois momentos de intervenção das autoridades: a estabiliza-

ção *ex-ante* e a estabilização *ex-post*. Assim, o conjunto de medidas convencionais de intervenção dos bancos centrais corresponde a uma estabilização *ex-ante*, enquanto as medidas não convencionais desenhadas com o intuito de resolver um foco de instabilidade são uma intervenção *ex-post*. Na área do euro, a criação do BCE em 1999 colocou em análise o desenho de políticas de estabilização, tendo particular atenção à coordenação, *ex-ante* e *ex-post*, do conjunto dos bancos centrais para fins de estabilização (Bartolomeo *et al.*, 2005). A coordenação da estabilização nestes dois momentos de intervenção é ainda cruzada com a estabilização ao nível prudencial, macro e micro. A figura que se apresenta (Figura 1) mostra uma matriz de articulação das duas dimensões de políticas de estabilização, com a dimensão da abrangência da intervenção em linha e o momento da intervenção em coluna. Tendo em conta a análise das políticas de estabilização no decorrer desta crise financeira, iremos de seguida analisar as medidas de estabilização *ex-post* e de aplicação macroprudencial que foram desenvolvidas e aplicadas pelos bancos centrais nas principais economias<sup>3</sup>.

## A aplicação das medidas de políticas de estabilização financeira nas principais economias

Com o desenrolar da crise financeira, foram-se sucedendo diversas medidas de intervenção dos bancos centrais que agrupa-

mos nos seguintes pontos, seguindo FMI (2009): i) alterações às operações convencionais de política monetária; ii) facilitação das condições de liquidez das instituições financeiras; iii) facilitação do funcionamento no mercado de crédito; e iv) medidas de política monetária de facilitação quantitativa (“quantitative easing”).

## I - Alterações de operações convencionais de política monetária

O despoletar da crise financeira provocou, de forma muito repentina, a alteração do funcionamento do mercado de financiamento interbancário (a que podem apenas recorrer instituições financeiras (IF)). Perante uma situação de crise de confiança, o recurso ao crédito no mercado interbancário foi interrompido pela diminuição da oferta de fundos, o que foi constatado pelos aumentos abruptos e de grande dimensão das taxas de juro praticadas. Esta situação obrigou os bancos centrais a fazer face às necessidades de crédito das IF. Assim, para permitir maior acesso às fontes de financiamento dos bancos centrais, as operações convencionais de cedência de liquidez foram ampliadas com medidas como a expansão do colateral e das contrapartes elegíveis e os termos das operações regulares de política monetária.

Na área do euro e no Japão, as operações passaram a permitir uma provisão ilimitada de liquidez aos participantes, designando-se os leilões por “full allotment” a uma taxa de juro fixa, o que compara com

MATRIZ DE ARTICULAÇÃO DAS DIMENSÕES ABRANGÊNCIA/MOMENTO DE POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO

		MOMENTO	
		<i>Ex-ante</i>	<i>Ex-post</i>
ABRANGÊNCIA	Macroprudencial	Medidas de estabilização anteriores aos momentos de crise, ao nível do sistema financeiro.	Medidas de estabilização/intervenção durante momentos de crise, ao nível do sistema financeiro.
	Microprudencial	Medidas de estabilização anteriores aos momentos de crise, ao nível das instituições financeiras.	Medidas de estabilização/intervenção durante momentos de crise, ao nível das instituições financeiras.

## Henrique Morais e Sofia Terlica

a situação anterior, em que os leilões tinham por referência do banco central um montante objectivo e a taxa de juro variável consoante as condições de oferta e procura para essa operação. Esta alternativa facilitou a provisão de liquidez num contexto em que a incerteza sobre as condições monetárias dificultava as previsões de liquidez por parte do banco central. Adicionalmente, no BCE foi criada a facilidade de cedência de liquidez a um prazo muito alargado – 12 meses. O BCE, ao contrário da Reserva Federal dos EUA (Fed) e do Banco de Inglaterra, não aumentou substancialmente o colateral elegível para as operações de política monetária, que era considerado dos mais amplos. No Fed, o colateral normalmente elegível para as operações de desconto no curto prazo (“discount window”) passou a estar elegível para as operações em mercado aberto<sup>4</sup>.

### II - Facilitação das condições de liquidez das instituições financeiras

Contudo, a necessidade de liquidez por parte das IF decorria de problemas nos seus balanços. A permanência nos seus balanços de activos com pouca liquidez, num contexto em que as transacções desses activos no mercado passaram a estar praticamente interrompidas, tornou-se num problema para que as IF garantissem os limites de solvabilidade exigidos. Assim, alguns bancos centrais criaram programas de compra destes activos ilíquidos por contrapartida de títulos governamentais. O Fed implementou, entre outros, os programas Term Asset-Backed Securities Loan Facility (TALF) e Troubled Asset Relief Program (TARP). Este segundo programa, utilizado pelos principais bancos norte-americanos, foi entretanto já reembolsado ao Fed. As necessidades de liquidez dos bancos e outras instituições financeiras foram ainda reflectidas na dificuldade na emissão de dívida por parte destas instituições. As condições nos mercados financeiros e a crise de confiança conduziram a elevados prémios de risco, o que se traduziu em custos de financiamento elevados. Neste sentido, os bancos centrais, em conjunto com os gover-

nos nacionais, estabeleceram programas de apoio e garantias a emissões de instituições financeiras, no sentido de contribuir para a colocação destas emissões, permitindo a melhoria dos balanços dos bancos. Na área do euro, estas garantias foram utilizadas no período entre Outubro de 2008 e Maio de 2009, ascendendo a cerca de 50% do total das emissões dos bancos (Panetta *et al.*, 2005). A partir desta data, as emissões garantidas começaram a diminuir já que, com a normalização das condições de mercado se tornou mais vantajosa a emissão sem garantia estatal.

Para ultrapassar os problemas de liquidez no mercado cambial, os bancos centrais estabeleceram acordos para disponibilizar *swaps* cambiais com moeda estrangeira aos seus bancos nacionais. Um dos acordos com maior expressão foi estabelecido em Outubro de 2008, entre 14 bancos centrais, entre os quais o BCE, para facilitar o acesso a dólares norte-americanos.

### III - Facilitação do funcionamento no mercado de crédito

No mercado de crédito verificaram-se dificuldades de colocação de activos por parte de entidades do sector privado, em particular activos que de algum modo estavam relacionados com o mercado hipotecário e de habitação (ex. titularização de créditos concedidos à compra de habitação). A intervenção dos bancos centrais foi feita através de programas especiais de compra destes activos, junto de entidades privadas. Um exemplo deste tipo de programas é o anúncio do Tesouro norte-americano sobre o programa Public-Private Investment (PPIP). Este programa incentiva a compra dos activos de maior risco, estabelecendo um limite para as perdas dos investidores. O expectável aumento da procura (por parte de empresas não financeiras) deverá contribuir para o aumento do preço do activo e a disponibilidade dos bancos (ou instituições financeiras) em colocar no mercado para venda estes títulos. Este processo contribui para que os bancos retomem dos seus balanços títulos com elevada probabilidade de perda e dinamizem o mercado destes títulos. Na área do euro, o

BCE estabeleceu um programa de compra de *covered bonds* em mercado primário, tendo em vista a recuperação das emissões e, como consequência, das transacções em mercado secundário.

No sentido de contribuir para a melhoria das condições financeiras das IF, alguns bancos centrais propuseram ainda a criação de um “bad bank”. Trata-se de uma instituição que capta os activos de maior risco dos bancos, que, deste modo, alcançariam uma situação financeira mais equilibrada. Este modelo foi utilizado com sucesso na Suécia durante a crise financeira do início dos anos 1990 e, na actual crise, aplicado na Alemanha.

### IV - Medidas de política monetária de facilitação quantitativa (“quantitative easing”)

As políticas monetárias de facilitação quantitativa correspondem a um aumento da oferta de moeda por parte dos bancos centrais. Este tipo de medidas começou por ser implementado com a aproximação das taxas de juro a níveis perto de zero, passando, em alguns casos, o objectivo de política monetária a ser definido pela quantidade de moeda oferecida em vez da taxa de juro. Para este processo, os bancos centrais procedem à compra de títulos governamentais, ou de títulos garantidos pelo Estado de bancos e de outras instituições. O Banco de Inglaterra e o Fed, nas suas decisões periódicas de política monetária, anunciam, para além do nível da taxa de juro oficial (perto de zero), o montante de títulos governamentais que serão adquiridos no mercado primário, no período subsequente. Neste sentido, o BCE não aplicou uma política monetária quantitativa, não procedendo à compra de títulos governamentais no mercado primário.

### Conclusões

A crise financeira recente marcou um momento relevante também do ponto de vista do estudo do papel das autoridades monetárias, em particular das suas intervenções convencionais (correspondendo à

estabilização *ex-ante*) e não convencionais (estabilização *ex-post*) de combate a situações de crise extrema.

Seja qual o entendimento sobre a aplicação das políticas de estabilização financeira, e suas consequências, não só a curto prazo, como no equilíbrio do sistema financeiro e da própria economia mundial a longo prazo, é indiscutível que os bancos centrais não hesitaram, regra geral, em lançar mão de um conjunto diversificado e poderosíssimo de instrumentos de combate à crise.

O futuro nos dirá se as medidas de estabilização financeira tomadas nas principais economias, para além de terem equilibrado o sistema financeiro, irão contribuir para assegurar uma retoma económica mundial sólida. ■

<sup>1</sup> Este início pode ser localizado no Verão de 2007, com a notícia de falência de *bedge funds* do grupo do Bear Stearns e a suspensão da valorização de fundos do BNP Paribas no mercado europeu a serem provavelmente os detonadores desta crise financeira. No entanto, a situação económica e financeira pouco favorável começou a dar alguns sinais em 2006, com a correcção dos preços no mercado da habitação dos EUA e, consequentemente, agravando a situação do sector de crédito *subprime* e investimentos associados por parte de empresas de *bedge funds*.

<sup>2</sup> Por exemplo, o Bank of International Settlements (BIS), que é considerado como exemplo de uma autoridade supranacional de supervisão financeira e que articula estas duas dimensões da estabilização (Maes, 2009).

<sup>3</sup> As restantes políticas de estabilização não se enquadram no âmbito deste artigo. Sobre as políticas de estabilização *ex-ante* na área do euro ver Bartolomeo *et al.* (2005). As políticas de estabilização microprudencial são desenvolvidas ao nível das políticas de supervisão dos bancos centrais. A este nível interessa analisar os critérios de contabilidade bancária e os limites de solvabilidade aplicados às instituições financeiras.

<sup>4</sup> As operações em mercado aberto são as operações tradicionais de política monetária em que o banco central coloca, geralmente sob a forma de leilão, fundos disponíveis às instituições financeiras elegíveis na participação destas operações.

### Referências

- BARTOLOMEO, Giovanni [et. al.] (2005) — “EMU: Spillovers, asymmetries and institutions”. *Working Paper*, N.º 1376, CESIFO.
- BORIO, Claudio (2003) — “Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?”. *Working Papers*, N.º 128, Bank of International Settlements.
- MAES, Ivo (2009) — “On the origins of the BIS macroprudential approach to financial stability: Alexandre Lamfalussy and financial fragility”. *Working Paper*, National Bank of Belgium.
- FMI (2009) — *Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks*. Abril 2009, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- PANETTA, F. [et. al.] (2009) — “An Assessment of Financial Sector Rescue Programmes”. *Working Paper*, N.º 48, Bank of International Settlements.

# O destino do liberalismo e a economia da D. Branca

**A** crise financeira tem sido percebida através das oscilações das Bolsas. Mas os mecanismos financeiros, e em particular o do crédito, constituem um sistema económico mais vasto. Foi nessa perspectiva que Hyman Minsky, um economista norte-americano, desenvolveu o seu trabalho de investigação, que se revelou premonitório da crise actual. Minsky relacionou a análise dos mercados financeiros com a dos ciclos económicos, na medida em que detectava a existência de bolhas especulativas geradas pela euforia da fase de expansão do ciclo. O sistema de crédito seria o instrumento fundamental para a criação dessa bolha, criando uma espiral de endividamento que, quando se tornasse impossível criar rendimentos suficientes para pagar as dívidas acumuladas, conduziria ao *crash*. A contracção seria assim agravada pelas restrições ao crédito, na sequência desse colapso. A esta estabilidade ilusória e à sua transição para um *crash* tem sido dada a designação de “momento Minsky”. Numa palavra, de acordo com a sua “Hipótese de Instabilidade Financeira”, o moderno sistema financeiro e de crédito seria inerentemente instável.

Minsky analisou essa instabilidade como o resultado do próprio mecanismo cíclico da economia, explicando que era agravada pela desregulação dos sistemas financeiros e pelo agravamento do endividamento. Nesse contexto, descreveu o comportamento de três categorias de dívidas contraídas pelos agentes económicos: as dívidas de risco, as dívidas especulativas e as dívidas Ponzi. Os primeiros endividar-se-iam na expectativa de pagarem a dívida a partir dos resultados de uma carteira diversificada de investimentos, ao passo que os segun-

## HYMAN MINSKY (1919-1996)

Economista norte-americano, professor na Universidade Washington em St. Louis. De inspiração keynesiana, estudou em Harvard com Schumpeter e Leontieff e dedicou-se à análise das crises financeiras, criticando o processo de crescimento do endividamento e desregulação da economia internacional.

dos especulariam na valorização dos seus activos para poder financiar a amortização da dívida. Mas o terceiro tipo de endividamento seria o mais perigoso: o dos agentes que contraem nova dívida para pagar dívida anterior, na esperança de manterem esse processo cumulativo sem interrupção, num esquema de pirâmide. A esses chamou-lhes investidores Ponzi, a partir do nome de um célebre vigarista que fez carreira nos Esta-

## A ECONOMIA PONZI

Carlo Ponzi (1882–1949) foi um emigrante italiano que se instalou no Canadá e nos Estados Unidos, onde concebeu um esquema piramidal para se apropriar das poupanças de muitas pessoas. Prometia aos seus clientes um juro de 50% em mês e meio, ou de 100% em três meses, usando esse dinheiro para fazer circular vales postais entre diversos países. Ponzi acabou por não conseguir manter os pagamentos, arruinando muitos dos seus depositantes, tendo sido preso por fraude (o jornal *Washington Post* ganhou um Prémio Pulitzer pela investigação que revelou a fraude). Um dos esquemas Ponzi mais conhecidos dos últimos anos foi usado na Albânia, através de uma pirâmide que mobilizou 1000 milhões de dólares, cerca de 40% do PIB nacional, cujo colapso provocou a queda do governo em 1996.

Em Portugal, houve um caso famoso de um esquema Ponzi: a D. Branca (Maria Branca dos Santos, 1902-1992), que prometia pagar juros de 10% ao mês, e que manteve o negócio entre 1970 e 1984. Mas, quando o negócio se tornou muito conhecido e muitos milhares de pessoas acorram na expectativa de um benefício elevado e rápido, o esquema desmoronou-se porque deixou de poder pagar assim que se generalizaram suspeitas acerca da sua sustentabilidade. A D. Branca foi condenada a dez anos de prisão.

dos Unidos no final da década de 1910. Minsky não conhecia o exemplo da D. Branca, mas conhecia o de Ponzi, e foi esse o termo que usou para descrever este mecanismo de endividamento crescente, que não tem condições de pagar os juros a não ser aumentando essa dívida. Se existe uma parte do crédito em esquemas Ponzi, concluiu Minsky, o efeito de amplificação da dívida torna-se imparável e o colapso mais grave. Num texto de 1992, Minsky explicava o perigo deste modelo de endividamento: «*Quanto maior o peso da finança especulativa e Ponzi, maior a probabilidade de que a economia se encontre num sistema de amplificação do desvio. O primeiro teorema da hipótese da instabilidade financeira é que a economia tem regimes financeiros que são estáveis e outros que são instáveis. O segundo teorema da hipótese de instabilidade financeira diz que, em períodos de prosperidade prolongada, a economia transita de relações financeiras que criam um sistema estável*

*para as que criam um sistema instável. Em particular, depois de um longo período de prosperidade, as economias capitalistas tendem a mover-se para uma estrutura financeira em que há grande peso das unidades envolvidas em finança especulativa e Ponzi. (...) É provável que isto conduza a um colapso dos valores dos activos.»<sup>1</sup>*

O crédito *subprime* é um exemplo de

à desregulação dos mercados financeiros, acentuaram o perigo deste aumento do endividamento e da *ponzificação* do crédito. O “momento Minsky” ocorreria inevitavelmente, como de facto veio a acontecer em 2008, quando do colapso deste sistema de crédito.

O crescimento destes mercados de derivados é revelado pelo gráfico “Dimensão dos mercados de produtos financeiros negociados”, onde se excluem os mercados da dívida pública.

Como se verifica, o mercado mais importante tornou-se o de OTC (derivados “por cima do balcão”, *over the counter*), que são transaccionados directamente pelas instituições financeiras sem qualquer regulamentação nem supervisão. Como se veio a verificar, estes activos prometiam valorizações, para atrair compradores, que não tinham suporte na realidade.

O economista João Ferreira do Amaral propôs um Índice do Peso do Capital Especulativo, que seria o rácio entre os valores nominais de contratos de derivados e o valor do capital financeiro, tendo calculado que essa relação teria passado de 0,66 em 2001 para 2,25 em 2007, de acordo com as informações das agências internacionais. Em sete anos, o peso do capital especulativo teria triplicado.

Estas modificações das formas da circulação mundial de capitais estão relacionadas

uma economia Ponzi. A intensa inovação financeira, com a criação de novos produtos para atrair poupanças, e o culto do risco em períodos de bolha especulativa – como nos anos 1990 e início do novo século – aliados

## FUNCIONÁRIO DO LEHMAN BROTHERS COM OS SEUS PERTENCES JÁ NA RUA



Fotografia: REUTERS/Andrew Winning, 15 de Setembro de 2008. Disponível em: <http://www.reuters.com/news/pictures/articleslideshow?articleId=USN0927996520080915&channelName=newsOne#=#=10>

## O MAPA DOS OFFSHORES

As regiões “fiscalmente privilegiadas”, ou *offshores*, desenvolveram-se muito nos últimos trinta anos, com a desregulação dos sistemas financeiros e com o fim do controlo da circulação de capitais. Sem surpresa, a leitora ou o leitor descobrirão que se trata sobretudo de localizações nos territórios de alguns dos países mais desenvolvidos.

Há três categorias de centros *offshores*: os que são considerados potencial abrigo de actividades criminosas (que se recusam a cooperar com a justiça), os que aceitaram regras de cooperação com a justiça mas que ainda não as concretizaram e os que são considerados cooperantes com as autoridades judiciais e fiscais dos diversos países (o que não exclui que sejam utilizados por actividades que suscitam a atenção da justiça, como se verificou nos exemplos portugueses que foram citados atrás, do BCP, BPN e BPP). A OCDE elabora uma “lista negra” sobre essas situações e publicou uma versão actualizada, a pedido de uma reunião do G20 (o grupo das maiores vinte economias do mundo) em Abril de 2009. A OCDE registou as praças *offshore* nestas três categorias:

### “Lista negra” de paraísos fiscais não cooperantes com as autoridades judiciais, segundo a OCDE

#### 1. Países que se recusavam a responder a pedidos de informação fiscal (lista “negra”) e que, logo que a lista foi publicada, aceitaram iniciar a sua regularização

Costa Rica, Malásia, Filipinas, Uruguai.

#### 2. Países e praças financeiras que aceitaram cumprir a lei internacional sobre informação fiscal mas que ainda não o concretizaram (lista “cinzenta”)<sup>2</sup>

Andorra (0), Anguilla (0), Antigua e Barbuda, Antilhas Holandesas, Aruba, Bahamas, Bahrain, Belize (0), Bermudas, ilhas Virgens (Reino Unido), ilhas Caimão (Reino Unido), ilhas Cook (0), República Dominicana, Gibraltar (Reino Unido), Granada, Libéria (0), Liechtenstein, Maldivas, ilhas Marshall, Mónaco, Montserrat (Reino Unido, 0), Nauru (0), Niue (0) (Nova Zelândia), Panamá (0), Samoa (0), S. Lucia (0), S. Kitts e Nevis (0), São Marino (0), S. Vincent e Grenadines (0), Tonga (0), Turks e Caicos (0), Vanuatu (0) e, ainda, Áustria (0), Bélgica, Brunei, Chile (0), Guatemala (0), Luxemburgo (0), Singapura (0), Suíça (0).

#### 3. Países que aplicaram substancialmente a informação fiscal internacional

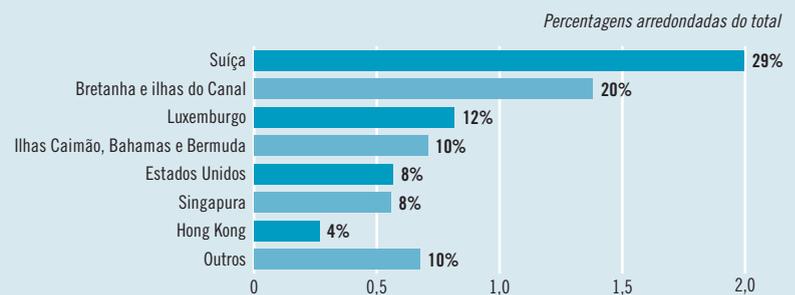
África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Barbados, China (com excepção das zonas especiais de Hong Kong e Macau), Chipre, República Checa, Coreia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, República Eslovaca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, ilha de Guernsey, Hungria, Islândia, Irlanda, ilha de Man, Itália, Japão, ilha de Jersey, Malta, ilha Maurícia, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal (Madeira), Rússia, Seychelles, Suécia, Turquia, Reino Unido, ilhas Virgem (EUA).

Alguns destes territórios são pequenas ilhas: Nauru é a mais pequena república do mundo (13

mil habitantes), Niue tem menos de dois mil habitantes, as Ilhas Marshall 60 mil, Tonga 112 mil e Vanuatu 200 mil habitantes (todas no Pacífico). Mas a chamada lista “cinzenta” (a segunda) inclui também vários países europeus: Áustria, Bélgica, Suíça, Luxemburgo, Mónaco, Liechtenstein e Andorra, além de vários territórios britânicos (e um dos EUA e outro da Nova Zelândia). Os Estados Unidos têm movido grandes pressões contra o segredo bancário na Suíça, e apresentaram uma queixa judicial internacional que está agora em consideração: o fisco norte-americano quer receber informação acerca dos depósitos de 300 mil contas de cidadãos nacionais na Suíça, em particular no seu maior banco, a UBS. Segundo os cálculos oficiais, o fisco perderia cerca de 100 mil milhões de dólares, dado esse processo de evasão.

Como se verifica no gráfico seguinte, publicado em 2009 pelo *Economist*, os principais *offshores* são europeus, e muitos deles da União Europeia. Um dos principais centros *offshore*, as ilhas Cayman, é em território britânico (só num dado prévio dessas ilhas estão registadas 50 mil empresas, denunciou o presidente Obama).

### O RANKING DOS OFFSHORES (em mil milhões de dólares)



Fonte: Oliver Wyman.

O gráfico apresenta uma estimativa sobre quanto valem estes *offshores*, embora seja difícil ter a certeza, até porque o secretismo protege grande parte das suas operações.

No caso de Portugal, existe uma região *offshore* em actividade, a Madeira (há outra autorizada, mas que nunca foi operacionalizada, que é a ilha de Santa Maria nos Açores). O Relatório do Orçamento de Estado para 2009 revela que a perda fiscal em IRC devida à existência deste *offshore* é de 1796 milhões de euros, ou seja, que são transaccionadas operações isentas de IRC no valor de cerca de 7000 milhões de euros (cerca de 4% do PIB nacional).

Em todas as investigações judiciais sobre delitos financeiros em Portugal no século XXI foram encontradas evidências do uso de sociedades *offshore* para ocultar operações ou para promover acções ilegais (assim aconteceu nas investigações quanto ao Banco Comercial Português, Banco Português de Negócios ou Banco Privado Português).

com a evolução da economia dos EUA. Quando a maior economia do mundo passou a estar numa situação de défice da balança de capitais – e também da balança comercial – isto é, quando começou a importar mais produtos do que a exportar, e a exportar capitais em excesso, passou a necessitar de atrair capitais a um ritmo

crecente para financiar a sua economia e as suas importações. Foi a promessa de rentabilidade das Bolsas norte-americanas, além do valor seguro dos títulos da dívida pública do Estado que é o mais poderoso do mundo, o que garantiu essa atracção de capitais. A Bolsa próspera e o mercado da dívida pública passaram a ser os elementos

fundamentais para suportar a economia norte-americana.

Este processo de financiarização acentuou-se com a liberdade de circulação de capitais e ganhou novos contornos desde que foi possível multiplicar o efeito destes capitais através da alavancagem, o processo que permite, a partir de activos reais, realizar a emissão de títulos com valores muito superiores com base na confiança na solvabilidade – e na rentabilidade crescente – do sistema financeiro e das empresas. Evidentemente, quando ocorre uma recessão todo esse sistema de confiança colapsa.

O neoliberalismo, como doutrina económica, impôs-se ao longo das últimas décadas,

tendo sido bem sucedido na desregulação dos mercados financeiros que foi a mola impulsadora da globalização. O *crash* de 2007 e 2008 e a recessão de 2008 e 2009 revelaram que essa desregulação pode facilmente transportar-nos para economias Ponzi, ou D. Branca. ■

<sup>1</sup> MINSKY, H. (1992) — *The Financial Instability Hypothesis*. Working Paper 74, Jerome Levy Economic Institute of Bard College.

<sup>2</sup> Entre parêntesis é indicado o número de acordos bilaterais que estabeleceram com outros países para garantir essa informação. No caso de não ter sido estabelecido qualquer acordo, estes países ou centros financeiros estão em igualdade de circunstâncias com a lista dos países não-cooperantes.

Artigo baseado no livro de LOUÇÃ, F.; CALDAS, J. C. — *Economia(s)*. Porto: Afrontamento. [No prelo, Dezembro de 2009].

## DIMENSÃO DOS MERCADOS DE PRODUTOS FINANCEIROS NEGOCIADOS (em mil milhões de dólares)



Fonte: WFE, BIS (Dezembro de 2007; trata-se de valores de promessas de pagamentos).

# Os riscos da economia do risco

**A** crise vai terminar, anunciou o FMI em finais de Setembro de 2009. Mas não termina imediatamente: o desemprego chegará a 11% em Portugal e ultrapassará os 20% em Espanha em 2010. Existe portanto um efeito dominó de desagregação e de reestruturação das economias, que é desencadeado pela crise financeira e que tem efeitos duradouros. Neste artigo apresentamos brevemente algumas das características da economia especulativa, a partir das características únicas do processo de globalização e do *crash* de 2008-9 e interrogamo-nos quanto às tensões futuras deste sistema.

## Um *crash* raro

As grandes crises bolsistas têm sido frequentes. Mas a intensidade do *crash* de 2008-9 é muito forte, e é rara, como se verifica pela tabela, que compara o efeito cumulativo do crescimento dos índices bolsistas entre 2003 e 2007 e a sua queda em 2008.

## CRESCIMENTO (2003-2007) E QUEDA (2008) DAS PRINCIPAIS BOLSAS

Valorização dos índices accionistas (%)	2003-2007 Acumulado	2008 Anual
FTSE 100, Grã-Bretanha	63,8	-31,3
DAX, Alemanha	178,8	-40,4
CAC 40, França	83,2	-42,7
Euronext 150 (União Europeia)	84,2	-48,9
S & P, EUA	66,8	-38,5
Nikkei 225, Japão	78,4	-42,1
PSI 20, Portugal	84,2	-51,3

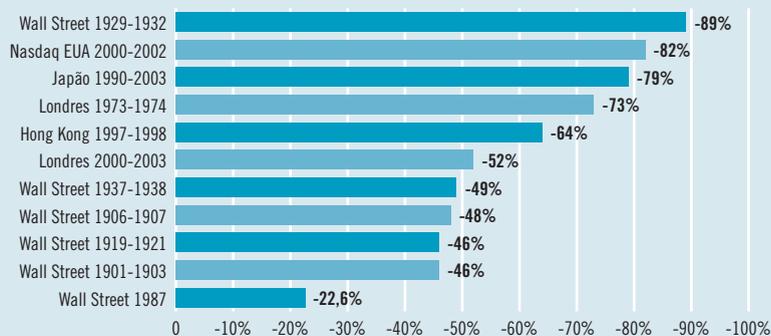
Fonte: CMVM.

Como se verifica também, a queda da Bolsa portuguesa foi comparativamente superior à das principais Bolsas mundiais em 2008. Estes processos de colapso financeiro em dominó foram estudados por dois economistas norte-americanos, Barry Eichengreen (Universidade da Califórnia) e Michael Bordo (Universidade de Rutgers), que analisaram 139 crises financeiras entre 1973 e 1997 (das quais 44 nos países mais desenvolvidos), comparando-as com 38 entre 1945 e 1971, e com o período ante-

rior a 1914. Concluíram que a frequência das crises tinha duplicado no período mais recente. Vivemos numa economia mundial em turbulência.

## ONZE CRISES QUE ABALARAM O MUNDO

A crise bolsista de 2007 e 2008 não é inédita. De facto, já houve outros *crashes* das bolsas, e alguns com grande impacto nas economias, arrastando recessões prolongadas. No gráfico seguinte apresentam-se as onze crises mais importantes, por ordem do seu impacto bolsista.



As razões destas crises foram muito diferentes (consideramos as dez que registaram maior queda de cotações, mais o grande *crash* de 1987). Assim, a crise que começou em 1929 e se aprofundou até 1932 (o Dow Jones só recuperou para os níveis anteriores à crise em 1954) correspondeu ao rebentamento de uma bolha especulativa e a uma recessão, agravada pelo facto de as pessoas terem de pagar os créditos que tinham contraído nos tempos de euforia para pagar as acções em que especulavam. O impacto mundial foi devastador, como se verifica na tabela seguinte.

## A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E COMÉRCIO MUNDIAL NA CRISE DE 1929

	1929	1932	1935
Produção	100	60	95
Comércio mundial	100	53	42

Fonte: League of Nations, World Economic Survey, 1935-1936 (usa-se um índice de base fixa, com 1929=100).

Seguiu-se, como já vimos, um período de deflação e uma longa depressão, de que a economia norte-americana só viria a recuperar vinte e cinco anos depois, apesar das políticas de recuperação (o investimento público nos EUA duplicou de 10 para 20% nos anos 1930). Assim, só em 1954 se vol-

tou aos níveis bolsistas de antes de 1929. A segunda crise mais grave, neste período, foi a do Nasdaq depois de 2000, com o fim da bolha especulativa das empresas

timento e o consumo, dadas as expectativas negativas dos agentes.

Outros episódios notáveis foram a crise londrina de 1973-4 e a crise da Bolsa de Hong Kong, em 1997-8, a primeira decorrente de um conjunto de circunstâncias em que se destaca a subida do preço do petróleo e conflitos sociais, como a dura greve dos mineiros que precipitou a queda do governo Heath, e a segunda determinada pela falta de confiança nas economias dos "tigres" asiáticos.

Os restantes casos são especificamente norte-americanos e explicam-se pelo assassinato do presidente McKinley em 1901 e pela crise agrícola (1901-3), pelo medo de uma crise na produção de automóveis (1919-21), pelos conflitos entre o presidente Theodore Roosevelt e as grandes empresas monopolísticas (1906-7) e finalmente pela dúvida quanto aos resultados do New Deal (1937-8). Em contrapartida, em 1987 a queda da Bolsa norte-americana foi muito rápida: 22,6% no dia 19 de Outubro, enquanto em 29 de Outubro de 1929 só tinha caído 12% (mas depois não parou).

## O Verão de 2007

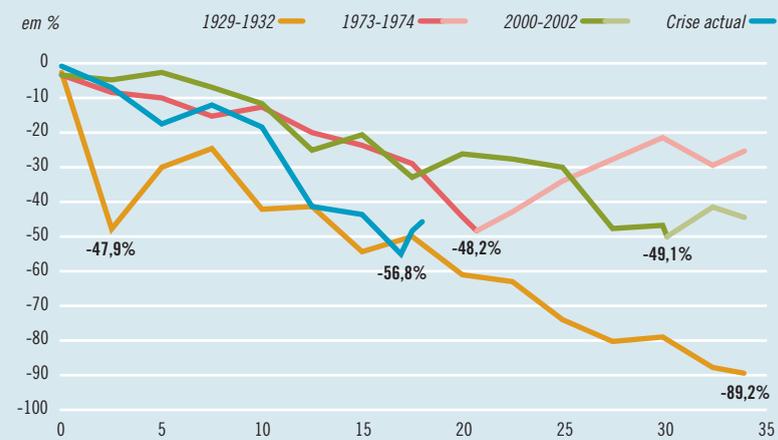
Olhar para o passado não é o mesmo que prever o futuro, e só com o benefício da distância histórica compreenderemos

dot.com do sector das telecomunicações e informática. O mesmo aconteceu nesse período na bolsa londrina, mas em ambos estes casos recentes a queda de cotações concentrou-se num sector da economia.

A terceira crise bolsista mais grave desta história foi a do Japão. O país viveu um longo período de estagnação, deflação e de armadilha da liquidez, em que mesmo juros próximos de zero não estimulavam o inves-

## QUATRO CRISES BOLSISTAS COMPARADAS

A crise bolsista que começou em 2007 e 2008 só é comparável à de 1929, como se verifica pelo gráfico seguinte, que retrata a evolução cronológica do índice bolsista ao longo dos meses que se seguem à eclosão do *crash*.



Fonte: <http://www.Dshout.com>

## Francisco Louçã e José Castro Caldas

EM AGOSTO DE 2008, 300 MIL FAMÍLIAS NORTE-AMERICANAS FORAM EXPULSAS DAS CASAS QUE ESTAVAM A COMPRAR



Fotografia: [http://www.manningstainton.co.uk/cms\\_media/images/448x336\\_for\\_sale\\_boards.jpeg](http://www.manningstainton.co.uk/cms_media/images/448x336_for_sale_boards.jpeg)

completamente a recessão de 2008-9. Mas já se sabe como começou. Durante o primeiro ano da crise, desde o Verão de 2007, foi o *subprime* que dominou a flutuação bolsista. Assim, no início do *crash* foram sobretudo atingidos os bancos que tinham promovido o crédito hipotecário de alto risco (*subprime*) nos Estados Unidos, fazendo contratos com famílias que não tinham meios para pagar as suas casas. Em consequência, os incumprimentos começaram a multiplicar-se e, em Agosto de 2008, 300 mil famílias foram expulsas das casas que estavam a comprar. Os bancos que tinham garantido este crédito de alto risco haviam-no entretanto titularizado. O sistema financeiro reciclou e

vendeu esses títulos, prometendo uma rentabilidade elevada aos veículos que incluíam estas dívidas. No dia em que os devedores começaram a deixar de pagar, os títulos deixaram de ter valor e o efeito dominó das perdas começou a fazer-se sentir em toda a economia. A crise contaminou deste modo outros bancos, distintos dos que tinham realizado o crédito hipotecário de alto risco, mas que assumiram o risco por esses activos, na expectativa de obterem um rendimento.

Assim, o banco Lehman Brothers, o maior vendedor de obrigações hipotecárias em 2007, faliu em Setembro de 2008, depois de 158 anos de actividade. Foi a maior

A INDÚSTRIA AUTOMÓVEL NORTE-AMERICANA FOI UMA DAS VÍTIMAS MAIS “VISÍVEIS” DA CRISE ECONÓMICA



Fotografia: [http://www.thetorque.com/chrysler\\_production.jpg](http://www.thetorque.com/chrysler_production.jpg)

falência de sempre da economia dos EUA, como se pode verificar pelo gráfico seguinte que compara os maiores episódios do tipo. Em contrapartida, nos outros casos de colapso, dos bancos Bear Sterns, Fannie Mae e Freddie Mac, a administração Bush decidiu a nacionalização para evitar o efeito de contaminação da incerteza. Pela mesma razão, nacionalizou 80% da AIG, a maior seguradora do país, investindo 85 mil milhões de dólares.

Estes episódios, que desencadearam a crise bolsista em Outubro de 2008 depois de um ano de perturbações devido ao colapso do crédito *subprime*, não são acontecimentos do sistema especulativo em que se baseia o sector financeiro. São os riscos do sistema económico do risco.

Apesar dos anúncios repetidos de estabilização e retoma, os factores de instabilidade permanecem.

O primeiro decorre dos activos tóxicos que continuam a falsear os balanços das instituições financeiras e podem a qualquer momento dar origem a novas falências nas economias dominantes.

O segundo é a crise do comércio mundial. Com o aumento das taxas de poupança, por motivo de precaução, diminuiu ao mesmo tempo a capacidade de criar um relançamento pelo lado da procura efectiva. Resta a procura externa, mas as exportações são limitadas pelos novos protecctionismos e pela queda do comércio mundial: o que beneficia uns prejudica todos.

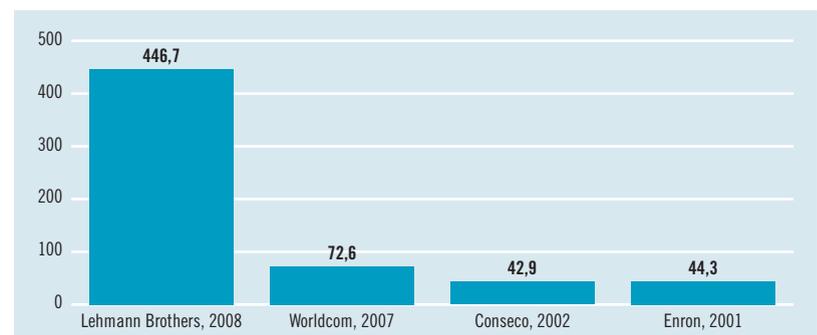
Apesar dos anúncios do fim da crise, a economia global continua instável e perigosa. ■

DESEMPREGO EM ESPANHA: EM CRESCIMENTO, APESAR DOS PRIMEIROS INDICADORES DE RETOMA DA ACTIVIDADE ECONÓMICA



Fonte: [http://s.wsj.net/public/resources/images/0B-EJ297\\_spain\\_G\\_20090902054752.jpg](http://s.wsj.net/public/resources/images/0B-EJ297_spain_G_20090902054752.jpg)

GRANDES FALÊNCIAS NOS EUA (valor dos activos das empresas falidas, milhares de milhões de dólares)



Fonte: <http://www.BankruptcyData.com>

Artigo baseado no livro de LOUÇÃ, F.; CALDAS, J. C. — *Economia(s)*. Porto: Afrontamento. [No prelo, Dezembro de 2009].

# Sortir de la crise du capitalisme ou du capitalisme en crise?

**L**e principe de l'accumulation sans fin qui définit le capitalisme est synonyme de croissance exponentielle, et celle-ci, comme le cancer, conduit à la mort. L'accumulation, synonyme également de paupérisation, dessine le cadre objectif des luttes contre le capitalisme. Mais celle-ci s'exprime principalement par le contraste grandissant entre l'opulence des sociétés du centre, bénéficiaires de la rente impérialiste, et la misère de celles des périphéries dominées. Ce conflit devient de ce fait l'axe central de l'alternative «socialisme ou barbarie».

## **Le capitalisme, une parenthèse dans l'histoire**

Le capitalisme historique "réellement existant" est associé à des formes successives d'accumulation par dépossession, non pas seulement à l'origine («l'accumulation primitive») mais à toutes les étapes de son déploiement. Une fois constitué, ce capitalisme «atlantique» est parti à la conquête du monde et l'a refaçonné sur la base de la permanence de la dépossession des régions conquises, devenant de ce fait les périphéries dominées du système.

Cette mondialisation «victorieuse» a prouvé être incapable de s'imposer d'une manière durable. Un demi siècle à peine après son triomphe, qui pouvait déjà paraître inaugurer la «fin de l'histoire», elle était déjà remise en cause par la révolution de la semi-périphérie russe et les luttes (victorieuses) de libération de l'Asie et de l'Afrique qui ont fait l'histoire du XX<sup>ème</sup> siècle – la première vague de luttes pour l'émancipation des travailleurs et des peuples.

L'accumulation par dépossession se poursuit sous nos yeux dans le capitalisme tardif des oligopoles contemporains. Dans les centres la rente de monopole dont bénéficient les ploutocraties oligopolistiques est synonyme de dépossession de l'ensemble de la base productive de la société. Dans les périphéries cette dépossession paupérisante se manifeste par l'expropriation des paysanneries et par le pillage des ressources naturelles des régions concernées. L'une et l'autre de ces

pratiques constituent les piliers essentiels des stratégies d'expansion du capitalisme tardif des oligopoles.

Dans cet esprit, je place la «nouvelle question agraire» au cœur du défi pour le XXI<sup>ème</sup> siècle. La dépossession des paysanneries (d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine) constitue la forme majeure contemporaine de la tendance à la paupérisation (au sens que Marx donne à cette «loi») associée à l'accumulation. Sa mise en œuvre est indissociable des stratégies de captation de la rente impérialiste par les oligopoles, avec ou sans agrocarburants. J'en déduis que le développement des luttes sur ce terrain, les réponses qui seront données à travers elles à l'avenir des sociétés paysannes du Sud (presque la moitié de l'humanité) commanderont largement la capacité ou non des travailleurs et des peuples à produire des avancées sur la route de la construction d'une civilisation authentique, libérée de la domination du capital, pour laquelle je ne vois pas d'autre nom que celui du socialisme.

Le pillage des ressources naturelles du Sud qu'exige la poursuite du modèle de consommation gaspilleuse au bénéfice exclusif des sociétés opulentes du Nord annihile toute perspective de développement digne de ce nom pour les peuples concernés et constitue de ce fait l'autre face de la paupérisation à l'échelle mondiale. Dans cet esprit la «crise de l'énergie» n'est pas le produit de la raréfaction de certaines des ressources nécessaires à sa production (le pétrole bien entendu), ni davantage le produit des effets destructeurs des formes énergétivores de production et de consommation en vigueur. Cette description – correcte – ne va pas au-delà des évidences banales et immédiates. Cette crise est le produit de la volonté des oligopoles de l'impérialisme collectif de s'assurer le monopole de l'accès aux ressources naturelles de la planète, que celles-ci soient rares ou pas, de manière à s'approprier la rente impérialiste, quand bien même l'utilisation de ces ressources demeurerait ce qu'elle est (gaspilleuse, énergétivore) ou serait soumise à des politiques «écologistes» correctives nouvelles.

J'en déduis également que la poursuite de la stratégie d'expansion du capitalisme tardif des oligopoles se heurtera nécessairement à la résistance grandissante des nations du Sud.

La longue crise de la mondialisation dite «néolibérale» mise en œuvre par les oligopoles de la triade (Etats-Unis, Europe et Japon), aggravée par l'effondrement financier de 2008, frappera les périphéries les plus fragiles (donc l'Afrique) encore plus sévèrement que les autres régions du monde. Il est donc important de faire apparaître avec lucidité les exigences d'une réponse du continent, en association avec les autres régions du Sud et avec les forces démocratiques du Nord, à la hauteur des défis.

## **Derrière la crise financière, la crise systémique du capitalisme des oligopoles**

Le capitalisme contemporain est d'abord et avant tout un capitalisme d'oligopoles au sens plein du terme (ce qu'il n'était qu'en partie jusqu'ici). J'entends par là que les oligopoles commandent seuls la reproduction du système productif dans son ensemble. Ils sont «financiarisés» dans le sens qu'eux seuls ont accès au marché des capitaux. Cette financiarisation donne au marché monétaire et financier – leur marché, celui sur lequel ils se concurrencent entre eux – le statut de marché dominant, qui façonne et commande à son tour les marchés du travail et d'échange de produits.

Cette financiarisation mondialisée s'exprime par une transformation de la classe bourgeoise dirigeante, devenue ploutocratie rentière. Les oligarques ne sont pas russes seulement, comme on le dit trop souvent, mais bien davantage étatsuniens, européens et japonais. Le déclin de la démocratie est le produit inévitable de cette concentration du pouvoir au bénéfice exclusif des oligopoles.

La financiarisation de ce système est indissociable, dans mon analyse, de son caractère oligopolistique affirmé. Il s'agit là d'une relation organique fondamentale. Ce point de vue n'est pas celui qui domine, non seulement dans la littérature volumineuse

des économistes conventionnels, mais encore dans la plupart des écrits critiques concernant la crise en cours.

## **C'est ce système dans son ensemble qui est désormais en crise**

Les faits sont déjà là: l'effondrement financier est déjà en passe de produire non pas une «récession» mais une véritable dépression profonde. Mais au-delà, d'autres dimensions de la crise du système ont émergé à la conscience publique avant même l'effondrement financier. On en connaît les grands titres – crise énergétique, crise alimentaire, crise écologique, changements climatiques – et de nombreuses analyses de ces aspects des défis contemporains sont produites quotidiennement, dont quelques unes de la plus grande qualité.

Je reste néanmoins critique à l'endroit de ce mode de traitement de la crise systémique du capitalisme, qui isole trop les différentes dimensions du défi. Je redéfinis donc les «crises» diverses comme les facettes du même défi, celui du système de la mondialisation capitaliste contemporaine (libérale ou pas) fondé sur la ponction que la rente impérialiste opère à l'échelle mondiale, au profit de la ploutocratie des oligopoles de l'impérialisme collectif de la triade.

La vraie bataille se livre sur ce terrain décisif entre les oligopoles qui cherchent à produire et reproduire les conditions qui leur permettent de s'approprier la rente impérialiste et toutes leurs victimes – travailleurs de tous les pays du Nord et du Sud, peuples des périphéries dominées condamnées à renoncer à toute perspective de développement digne de ce nom.

Je proposais donc une conceptualisation des formes nouvelles de domination des centres impérialistes fondée sur l'affirmation de modes nouveaux de contrôle se substituant au monopole ancien de l'exclusive industrielle, ce que la montée des pays qualifiés depuis «d'émergents» a confirmé. Je qualifiais la nouvelle mondialisation en construction «d'apartheid à l'échelle mondiale», appelant la gestion militarisée de la planète, perpétuant dans des conditions nouvelles la polarisation

indissociable de l'expansion du «capitalisme réellement existant».

### **D'une longue crise à l'autre**

La crise actuelle n'est donc ni une crise financière, ni la somme de crises systémiques multiples, mais la crise du capitalisme impérialiste des oligopoles, dont le pouvoir exclusif et suprême risque d'être remis en question, cette fois encore, à la fois par les luttes de l'ensemble des classes populaires et par celles des peuples et nations des périphéries dominées, fussent elles en apparence «émergentes». Elle est simultanément une crise de l'hégémonie des Etats-Unis. Capitalisme des oligopoles, pouvoir politique des oligarchies, mondialisation barbare, financiarisation, hégémonie des Etats-Unis, militarisation de la gestion de la mondialisation au service des oligopoles, déclin de la démocratie, pillage des ressources de la planète, abandon de la perspective du développement du Sud sont indissociables. Le vrai défi est donc le suivant: ces luttes parviendront-elles à converger pour ouvrir la voie – ou des voies – sur la longue route à la transition au socialisme mondial? Ou demeureront-elles séparées les unes des autres, voire entreront-elles en conflit les unes contre les autres, et de ce fait, inefficaces, laissant l'initiative au capital des oligopoles? Il est bon de revenir sur la première longue crise du capitalisme, qui a façonné le XX<sup>e</sup> siècle, tant le parallèle entre les étapes du développement de ces deux crises est saisissant.

Le capitalisme industriel triomphant du XIX<sup>e</sup> siècle entre en crise à partir de 1873. Les taux de profits s'effondrent, pour les raisons mises en évidence par Marx. Le capital réagit par un double mouvement de concentration et d'expansion mondialisée. Les nouveaux monopoles confisquent à leur profit une rente prélevée sur la masse de la plus-value générée par l'exploitation du travail. Ils accélèrent la conquête coloniale de la planète. La colonisation de l'Afrique ne se généralise pas par hasard à partir de cette fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle trouve sa place dans la logique des exigences de cette première mondialisation mise en œuvre par les oligopoles de l'époque. Ces

transformations structurelles permettent un nouvel envol des profits. Elles ouvrent la «belle époque» – de 1890 à 1914 – qui est celle d'une domination mondialisée du capital des monopoles financiarisés. Les discours dominants de l'époque font l'éloge de la colonisation (la «mission civilisatrice»), qualifient la mondialisation de synonyme de paix, et la social-démocratie ouvrière européenne se rallie à ce discours. Pourtant la «belle époque», annoncée comme la «fin de l'histoire» par les idéologues en vue de l'époque, se termine par la guerre mondiale, comme seul Lénine l'avait vu. Et la période qui suit pour se poursuivre jusqu'aux lendemains de la seconde guerre mondiale sera celle de «guerres et révolutions». En 1920, la révolution russe (le «maillon faible» du système) ayant été isolée, après la défaite des espoirs de révolution en Europe centrale, le capital des monopoles financiarisés restaure contre vents et marées le système de la «belle époque». Une restauration, dénoncée par Keynes à l'époque, qui est à l'origine de l'effondrement financier de 1929 et de la dépression qu'elle va entraîner jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Le «long XX<sup>e</sup> siècle» – 1873/1990 – est donc à la fois celui du déploiement de la première crise systémique profonde du capitalisme vieillissant (au point que Lénine pense que ce capitalisme des monopoles constitue la «phase suprême du capitalisme»), et celui d'une première vague triomphante de révolutions anti-capitalistes (Russie, Chine) et de mouvements anti-impérialistes des peuples d'Asie et d'Afrique. La seconde crise systémique du capitalisme s'ouvre en 1971, avec l'abandon de la convertibilité or du dollar, presque exactement un siècle après le début de la première. Les taux de profit, d'investissement, et de croissance s'effondrent (ils ne retrouveront jamais depuis les niveaux qui avaient été les leurs de 1945 à 1975). Le capital répond au défi comme dans la crise précédente par un double mouvement de concentration et de mondialisation. Ici encore la «recolonisation» de l'Afrique, mise en œuvre par le moyen des «programmes d'ajustement structurels», trouve sa place dans les

réponses des oligopoles à cette seconde longue crise du capitalisme tardif. Il met ainsi en place des structures qui définiront la seconde «belle époque» (1990/2008) de mondialisation financiarisée permettant aux groupes oligopolistiques de prélever leur rente de monopole. Mêmes discours d'accompagnement: le «marché» garantit la prospérité, la démocratie et la paix; c'est la «fin de l'histoire». Mêmes ralliements des socialistes européens au nouveau libéralisme. Et pourtant cette nouvelle «belle époque» s'est accompagnée dès le début par la guerre, celle du Nord contre le Sud, amorcée dès 1990. Et tout comme la première mondialisation financiarisée avait donné 1929, la seconde a produit 2008. Nous sommes parvenus aujourd'hui à ce moment crucial qui annonce la probabilité d'une nouvelle vague de «guerres et révolutions». D'autant que les pouvoirs en place n'envisagent rien d'autre que la restauration du système tel qu'il était avant son effondrement financier. L'analogie entre les développements de ces deux crises systémiques longues du capitalisme vieillissant est frappante. Il y a néanmoins des différences dont la portée politique est importante. La forme nouvelle de la mondialisation capitaliste, qui correspond à cette transformation, par opposition à celle qui caractérisait la mondialisation coloniale antérieure, doit également être précisée. Je l'ai exprimé dans une phrase: le passage de l'impérialisme conjugué au pluriel (celui des puissances impérialistes en conflit permanent entre elles) à l'impérialisme collectif de la triade (Etats Unis, Europe, Japon).

### **L'alternative: la coopération Sud Sud dans la perspective de la déconnexion**

Passer à l'offensive pour les pays du Sud c'est mettre en déroute les monopoles qui constituent les moyens par lesquels l'impérialisme entend perpétuer sa domination. La reproduction du pouvoir des oligopoles de la nouvelle ploutocratie financière passe par l'exercice de son contrôle des moyens financiers dont ils monopolisent la centralisation à la fois sur les plans internes (ce qui leur permet de prélever à leur profit une rente considérable) et international

(nécessaire pour perpétuer la soumission des périphéries). L'accès exclusif aux ressources naturelles de la planète, nécessaire pour permettre la reproduction du capitalisme dans ses centres, n'est pas viable. Le développement du Sud le remet en question. Le monopole des technologies et de l'information, que l'OMC tente d'imposer par les rentes de «propriété» qu'elle promeut, sera certainement mis en échec, ne serait ce que parce que les pays du Sud ont désormais la maîtrise de la production de beaucoup de ces technologies. Le Sud n'est plus dans la situation où il se trouvait encore à l'époque de Bandoung, démuné de moyens de développement autonome. Il peut désormais largement se passer du Nord et développer des formes de coopération multiples, commerciales et technologiques. L'amorce d'un Bandoung 2, à géométrie variable, est déjà en voie de constitution. Mettre en déroute les nouveaux «avantages» de l'impérialisme c'est opter pour un développement autocentré, déconnecté du système mondial (encore une fois non au sens absurde d'autarique, mais dans celui qui est le mien: soumission des relations extérieures avec le monde impérialiste à la priorité du développement interne et du progrès social). Cette exigence est incontournable. La déconnexion est également indissociable du caractère populaire du pouvoir (par opposition au pouvoir comprador), seul capable de la promouvoir. Elle l'est pour le présent comme elle l'était dans le passé. Certes la forme de cette déconnexion a évolué. Dans l'étape de Bandoung elle était synonyme d'industrialisation dans un cadre strictement national, même pour des pays de taille modeste. Aujourd'hui si elle peut rester «nationale» pour les pays continents, elle exige pour les autres des formes de coopération régionale intense, construisant des complémentarités entre les partenaires, désormais possibles. La formule n'est pas celle de «marchés communs», mais d'associations à la fois économiques «planifiées» (non au sens soviétique mais dans des formes qui associent la décision populaire aux politiques d'Etat) et politiques. L'Alba en constitue probablement un premier modèle. ■