

O ESTADO DO EURO: O PIOR PODE TER PASSADO, MAS NÃO É POSSÍVEL ENXERGAR O FIM DA CRISE EM DECORRÊNCIA DAS POLÍTICAS, DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS

Vivien A. Schmidt

A calma paira sobre a zona do euro, ao menos em comparação com a montanha-russa que foi o período entre 2010 e 2012. Mas a crise está longe de ter terminado. As políticas, a política e os processos, em sua totalidade, apresentam problemas. As políticas econômicas focadas em austeridade e reforma estrutural não funcionaram, a julgar pelas baixas taxas de crescimento da região do euro, como um todo, e pelo fraco desempenho da maioria das economias da zona do euro, particularmente na periferia. Como resultado, a política também piorou. O pico de votos para os partidos nos extremos da direita e da esquerda, somado à crescente antipatia e euroceticismo dos cidadãos europeus, são temas de grande preocupação, que ganharam ainda maior evidência com os resultados das eleições para o Parlamento Europeu no mês de maio de 2014. Além disso, os processos de governança da zona do euro que geraram a política e as políticas problemáticas também desequilibraram o antiquado “acordo democrático” entre as instituições da UE, ao substituírem o “Método Comunitário” por tomadas de decisão que se tornaram cada vez mais intergovernamentais, via Conselho Europeu, e supranacionais, via BCE e Comissão.

Em consequência das políticas, da política e dos processos, a legitimidade democrática da governança da zona do euro foi questionada. Usando os termos dos analistas políticos, os problemas de legitimidade derivam não apenas do mau desempenho econômico de “saída” relacionado às políticas da zona do euro e à cada vez mais volátil política de “entrada” dos cidadãos europeus, mas também da má qualidade do que se dá “através”¹ nos processos de decisão

1 N. do T.: tradução dos termos *input*, *input* e *throughput*.

política.² Desde a crise, as decisões políticas da zona do euro tem se caracterizado principalmente por “governar segundo as regras e regulamentar segundo os números”,³ conforme os atores institucionais acompanharam (ainda que minimamente) o aumento da responsabilidade conjunta através de mecanismos de socorro aos bancos e de garantia de empréstimos com um rigor crescente das regras de “estabilidade”, restrição crescente dos alvos numéricos, e aumento nas sanções e penalidades potenciais.

Assim sendo, com o decorrer da crise, os próprios atores institucionais da UE procuraram reformar seus processos de produção através da reinterpretação lenta e progressiva das regras, em um esforço para melhorar a saída das políticas e para ser mais responsivo à política de entrada. O BCE se afastou muito de sua interpretação bastante estreita, tipo “tamanho único que não cabe em ninguém” (controle da inflação), do que ele poderia fazer de acordo com a sua Carta; o Conselho se afastou da resistência inicial do tipo “tamanho único para somente um” (leia-se Alemanha) à qualquer forma de responsabilidade compartilhada ou integração mais profunda; a Comissão se afastou de sua adesão estrita às metas numéricas do tipo “tamanho único para todos”; e até mesmo o PE se afastou de sua posição marginalizada de quase “nenhum tamanho”. E, contudo, no seu discurso para o público ou até mesmo entre si, os atores institucionais da UE, em sua maioria, negam ter distorcido, esticado e muito menos quebrado, de alguma forma, as regras estabelecidas.

Isso nos leva à seguinte pergunta: este tipo de mudança lenta e de ampliação nos processos de que se dão “através” são suficientes, particularmente quando contestados, para permitir que a zona do euro gere um desempenho de políticas de saída suficientemente bom e que permita sua saída da crise antes que seja tarde demais? E como isto afeta as questões de legitimidade relacionadas a uma política de entrada cada vez mais volátil?

UMA CRISE SEM FIM EM CONSEQUÊNCIA DE UM DESEMPENHO DE POLÍTICA DE “SAÍDA” FALHO?

O pior das pressões de mercado prementes e das respostas de pânico da UE certamente ficou para trás. Já não há mais manchetes estrondosas anunciando

2 Sobre *input* e *output*, ver Scharpf 1999, 2012; sobre *throughput*, ver Schmidt 2013a.

3 Ver Schmidt n/d.

do que a dissolução do euro é eminente. Isso não se dá apenas porque a crise na Ucrânia expulsou a crise do euro das primeiras páginas, mas também porque a zona do euro se estabilizou. Houve grande progresso na solução de um dos problemas centrais de governança da zona do euro, com o estabelecimento de uma União Bancária e de uma Instituição de Resolução de Crises Bancárias. Além disso, alguns países que estavam sob vigilância da Troika da UE e do FMI deixaram, ou estão perto de deixar, seus programas de condicionalidade, especialmente a Irlanda e Portugal, enquanto alguns países da Europa Central e do Leste Europeu (CEEC) sob condicionalidade do FMI/UE desde 2008 também foram mencionados por seu sucesso, como é o caso da Letônia. Por fim, a maioria dos países saiu da recessão, embora o crescimento continue anêmico.

Entretanto, apesar desta aparente recuperação, a zona do euro permanece frágil. Os mercados estão calmos por hora, mas eles podem voltar a entrar em pânico se o potencial econômico italiano deteriorar, se os bancos espanhóis voltarem a ter problemas, ou se os resultados dos testes de *stress* do BCE (ou seja, sua Análise de Qualidade de Ativos) demonstrarem ser problemáticos para alguns bancos grandes, ou totalmente sem credibilidade. Além disso, enquanto a União Bancária e a Instituição para Resolução de Crises Bancárias propiciam ao BCE o poder regulatório necessário, ainda falta ao BCE o poder de fogo financeiro para resgatar os bancos realmente grandes, que são demasiado grandes para falir. E, embora os LTROs (empréstimos de curto prazo a juros baixos) do BCE tenham sido, de fato, uma benção para os bancos, eles não solucionaram os problemas relacionados aos empréstimos restritos para o setor privado, uma vez que, em vez disso, os bancos mantiveram uma tendência de comprar as dívidas de seus governos. Consequentemente, os negócios de pequeno e médio porte, especialmente nos países da periferia, continuam famintos por fundos de investimento ou até mesmo por linhas de crédito, já que os bancos cortaram os empréstimos. Isto provocou falências até mesmo de empresas economicamente competitivas.

Os problemas permanecem especialmente agudos para os países que ainda temem os mercados e/ou se encontram sob pressão da Comissão no que tange desequilíbrios ou déficits macroeconômicos “excessivos” – entre os quais agora se inclui a França, além dos muitos países da periferia. Políticas de austeridade que demandam rápida redução de déficit através de cortes nos gastos públicos – às quais afetaram particularmente áreas cruciais para o crescimento,

como educação e treinamento, ou para o consumo sustentável, tais como pensões e emprego público – produziram contração econômica, especialmente na ausência de outras fontes de investimento da UE ou do setor privado. E as “reformas estruturais” que, para a Comissão, parecem ter significado principalmente o aumento da “flexibilidade” do mercado de trabalho por meio da redução da segurança do emprego dos trabalhadores e de seus salários são, naturalmente, muito mais difíceis de negociar em uma atmosfera como esta – particularmente tendo em vista as taxas de desemprego que permanecem extremamente altas, com o desemprego entre os jovens ainda mais alto.

Os críticos haviam alertado para os problemas relacionados às respostas da zona do euro à crise praticamente desde o primeiro momento. Os problemas começaram com as políticas econômicas focadas em estabilidade financeira, já que a insistência para que todos os países apertassem seus cintos enquanto se tornavam “competitivos como a Alemanha” através de um crescimento guiado pelas exportações e pela produção de excedentes violava a “falácia da composição” de Keynes (ou seja, aquilo que funciona para um país não necessariamente funcionará para todos).⁴ Estas políticas também fracassaram em lidar apropriadamente com a interdependência das economias da UE, em que os países com superávit geram países com déficit. Especificamente, mesmo quando os atores da UE reconheceram esta questão, minimizaram sua importância, ao definir regras baseadas em números que penalizavam déficits acima de 3%, mas apenas problematizavam superávits acima de 6%.

Tais políticas também tiveram efeitos deletérios em questões relacionadas à justiça social e aos direitos humanos. O desemprego na área do euro permanece muito alto, 11,6% em maio de 2014, ainda que abaixo do seu recorde de 12,2% em fevereiro de 2013. Mas muitos países ainda continuam a apresentar taxas bem mais altas (por exemplo, chegando a 25% na Grécia e Espanha, com o desemprego entre os jovens acima de 50%). Além disso, a solidariedade social vem apresentando uma oferta cada vez menor, particularmente porque a condicionalidade para os países do programa, em sua maior parte, levou a cortes na previdência, no sistema de saúde e na rede de seguridade social. Quase um quarto da população da UE encontrou-se em situação de risco de pobreza ou de exclusão social em 2012, enquanto que na média 10% da população da UE esteve gravemente desprovida materialmente, com números ainda mais

4 Ver, por exemplo, Skidelsky, 2013; Matthijs e Blyth, 2011.

elevados especialmente no Leste Europeu e na Grécia.⁵ Além disso, o relatório do Conselho da Europa do final de 2013 concluiu que os programas de austeridade que resultaram em cortes nos gastos sociais públicos, especialmente em países onde operam programas internacionais de socorro aos bancos, produziram importantes violações aos direitos humanos. O relatório condenou particularmente o aumento do número de sem-tetos no sul da Europa, Irlanda e Reino Unido, bem como as falhas no fornecimento de salvaguardas adequadas para garantir o acesso aos níveis essenciais mínimos de alimento no sul da Europa – já que os governos limitaram os subsídios aos alimentos – e até mesmo de água, no caso da Irlanda, com a introdução de taxas.

Os críticos atribuíram essas políticas problemáticas a uma miríade de erros envolvendo a contextualização da crise e o diagnóstico, bem como a escolha das medidas aplicáveis e a falta de soluções profundas. Os problemas começaram com a contextualização incorreta da crise, como sendo uma entre outras prodigalidades públicas, o que generalizou o discurso sobre a Grécia para todos os outros países com problemas, quando a crise, na realidade, foi precipitada pelo débito privado resultante da sobrecarga maciça sobre os bancos, pelo crescente endividamento das famílias e pela avaliação equivocada do preço do risco de soberania por parte dos mercados.⁶ Esta contextualização, por sua vez, levou a um diagnóstico falho do problema como sendo comportamental, porque a crise estava sendo vista como consequência do fracasso dos estados-membros em seguir as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento – quando, na realidade, os estados-membros tais como Irlanda, Portugal, Espanha e até mesmo a Itália, foram virtuosos a esse respeito por toda a década de 2000. O diagnóstico correto é de um problema estrutural, porque a política monetária de controle da inflação do BCE gerou divergência crescente, em vez de convergência, entre os países com déficit e os com superávit.⁷

Como resultado da contextualização e do diagnóstico, as soluções escolhidas ficaram centralizadas em políticas pró-cíclicas de dinheiro “sólido”, austeridade orçamentária e “reforma estrutural”, que em vez de solucionar, exacerbaram os problemas da economia. A zona do euro teria se saído melhor com políticas contra-cíclicas que oferecessem estímulos macroeconômi-

5 Eurostat, 2013.

6 DeGrauwe e Ji, 2012; Blyth, 2013.

7 Enderlein et al., 2012, 2013; DeGrauwe e Ji, 2013.

cos, investimento industrial e apoio socioeconômico.⁸ Mas também teriam sido necessárias soluções mais profundas para sanar o fato de que a zona do euro apresenta um mecanismo incompleto de centralização de riscos e seguro, colocado em prática como algo padrão, e não criado sob medida.⁹ A União Bancária, que finalmente foi instituída, não é o fim, mas apenas o começo das iniciativas necessárias para colocar a zona do euro em uma situação estável. O que a zona do euro teria que fazer seria completar a união monetária com uma união financeira¹⁰ ou, até mesmo, uma união fiscal através de alguma forma de mutualização de dívida (por exemplo, Eurobonds),¹¹ além de estabilizadores macroeconômicos (por exemplo, um fundo de desemprego ou um “fundo de ajuste cíclico”).¹²

Mas, neste momento, uma integração de tal profundidade parece impossível. Os líderes da UE continuam a resistir às soluções no âmbito da UE até que se sintam obrigados pelos mercados, e não apenas por causa de sua reticência em apoiar soluções que envolveriam maior responsabilidade conjunta e/ou transferência de responsabilidade para instituições no âmbito da UE – o que implicaria em perda ainda maior de soberania e controle nacionais. Eles também estão preocupados com as reações dos seus cidadãos diante do aumento do sentimento anti-Euro e anti-UE que vem se manifestando na política nacional de cada país, através de eleições, do discurso da mídia, de protestos sociais e de debates públicos.

UMA CRISE ECONÔMICA QUE ALIMENTA UMA CRISE POLÍTICA DE LEGITIMIDADE DE “ENTRADA”?

Na situação atual, os problemas econômicos persistentes da zona do euro, associados às repercussões sociais, também afetaram negativamente as políticas de “entrada”, isto é, o engajamento e as atitudes políticas dos cidadãos. Os resultados das últimas eleições de maio de 2014 para o Parlamento Europeu, em que os partidos politicamente extremistas ficaram em primeiro lugar em

8 Scharpf, 2012; Jones, 2013.

9 Schelkle, 2014.

10 Jones, n/d.

11 Claessens et al., 2012.

12 Enderlein et al., 2013

muitos países, particularmente os de direita, é apenas o sinal mais recente do quanto a crise econômica tem sido prejudicial para a política em nível nacional e na UE. Com a piora do desempenho de saída das políticas da zona do euro, a legitimação de entrada passou a ser cada vez mais uma questão, enquanto as atitudes dos cidadãos, tanto em relação a seus governos nacionais quanto à governança da UE, decaíram extremamente, em consonância com sua economia.

Um dos problemas para a legitimação da entrada é que com a crescente primazia das políticas econômicas no âmbito da UE, os governos nacionais se viram, frequentemente, diante da necessidade de honrar seus compromissos no âmbito da UE e de atender aos desejos dos seus cidadãos. Com maior importância, conforme argumenta Peter Mair, a UE em plena crise da zona do euro destituiu, na realidade, o equilíbrio entre as duas funções principais dos partidos políticos em âmbito nacional em suas relações com seus constituintes – representar os cidadãos (entrada) e governá-los com responsabilidade (saída). A crise forçou partidos a privilegiarem responsabilidade sobre representação, ao enfatizar seu papel de governante em detrimento de sua capacidade de resposta aos eleitorados nacionais.¹³ Igualmente problemático é o fato de que, durante períodos de eleições, os partidos podem muito bem fazer campanha contra as exatas políticas que serão solicitados a implementar quando assumirem os gabinetes, mesmo contra “a vontade do povo”. Consequentemente, os governos “responsáveis” (saída) superam cada vez mais os governos “responsivos” (entrada), inclusive quando os cidadãos consideram a saída prejudicial.¹⁴

Os cidadãos, consequentemente, ficaram com a sensação de que possuem poucos recursos diante das políticas geradas pela UE, as quais podem desaproveitar, em vez de punir os políticos nacionais. A natureza fragmentada da “democracia” da UE, em que a política é decidida no âmbito da UE, mas cujas políticas permanecem amplamente em âmbito nacional, revela que os cidadãos tendem a responsabilizar seus políticos nacionais pelas políticas da UE – particularmente na crise da zona do euro. O resultado foi ciclos cada vez mais longos de governos responsáveis, conforme os eleitores puniam seus políticos nacionais com frequência e intensidade crescentes.¹⁵ Tal volatilidade política passou a ser a regra não apenas na Grécia, Espanha ou Itália, mas também no

13 Mair e Thomassen, 2010; Mair, 2013.

14 Mair, 2013.

15 Bosco e Verney, 2012.

centro, sendo a França um caso a mencionar – o presidente Sarkozy foi apenas o segundo presidente da Quinta República a não ser eleito para um segundo mandato. O presidente Hollande possui o menor índice de popularidade entre qualquer presidente da Quinta República (17% nas últimas pesquisas feitas na primavera de 2014).

Observou-se em todos os países um sentimento crescente de euroceticismo, até mesmo antieuropeu, e não apenas antieuro. É importante notar que esse foi o caso não somente nos países que foram fortemente atingidos pela crise, no Sul da Europa e no Leste Europeu, mas também naqueles que não foram amplamente afetados pela crise econômica, principalmente no Norte da Europa, como no caso dos “True Finns” nas eleições de 2011 na Finlândia.¹⁶ Além disso, o euroceticismo vem aumentando não apenas nos extremos da direita e da esquerda, mas também no centro. Em uma pesquisa de maio de 2012 conduzida pela Eurobarometer, entre aqueles que diziam que ser membro da UE era uma coisa ruim, os participantes que ficaram no centro ultrapassaram aquelas da esquerda na França, na Grã-Bretanha e nos Países Baixos, e tanto os da esquerda, quanto os da direita, na Finlândia.

Também faz parte disso a crescente antipatia dos cidadãos pelos principais partidos, que pode ser observada nos resultados eleitorais cada vez mais expressivos de partidos não apenas nos extremos da direita e da esquerda – como na Grécia, onde o neonazista Golden Dawn pontuou 7% e o de extrema esquerda Syriza obteve 23% nas eleições de junho de 2012 – mas até mesmo aquilo que pode ser chamado de centro “radical” – como na Itália, com o fenômeno Beppe Grillo Five Stars (com 25% dos votos) nas eleições de fevereiro de 2013. Isto, por sua vez, fragiliza ainda mais os governos, com as maiorias governistas sob o fio da navalha, e cria ainda maiores dificuldades para a composição de um governo pelos partidos tradicionais vencedores, como ocorreu nas eleições italianas em fevereiro de 2013 – embora a vitória histórica de 40% do primeiro ministro italiano Matteo Renzi nas eleições para o PE e o desempenho abaixo do esperado de Grillo, considerando-se o que as pesquisas apontavam, sugeriram que a Itália, por enquanto, conseguiu reverter a tendência. Mas o que é pior, contudo, em relação ao crescimento dos partidos extremistas, é a possibilidade de que os governos antidemocráticos também floresçam, como na Hungria.

16 Taggart, e Szczerbiak, 2013; Usherwood, e Startin, 2013.

Enquanto isso, tudo o que os sindicatos podem fazer é concordar com concessões enquanto ganham nada em troca, como no acordo de previdência espanhol e o acordo irlandês de Croke Park (Croke Park Agreement), ao mesmo tempo em que o máximo que os movimentos sociais como os *indignados* espanhóis conseguem fazer é mobilizar militantes para protestos e passeatas que obtêm para eles nada mais do que, às vezes, cobertura na imprensa. Evidentemente, o relatório do Conselho da Europa no final de 2013 condenou as ações dos governos quando estes deixaram de lado os canais regulares de participação e diálogo social sob o pretexto de emergência financeira nacional, bem como as duras respostas contra os manifestantes e violações da liberdade de expressão e de reunião pacífica, além da diminuição da liberdade de imprensa, particularmente em empresas públicas, como o fechamento da difusora pública grega ERT.¹⁷ Além disso, as pesquisas do Eurobarometer demonstraram que, nos anos subsequentes ao início da crise, os cidadãos apresentaram uma perda de confiança maciça nos governos nacionais bem como uma diminuição no apoio à UE (para os governos nacionais, uma queda de 15 pontos entre a primavera de 2007 e a primavera de 2012, caindo para 20%; para a UE, no mesmo período, uma queda de 26 pontos, caindo para 31%).¹⁸

OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA DO EURO TAMBÉM ALIMENTAM A CRISE DE LEGITIMAÇÃO QUE SE DÁ “ATRAVÉS”?

Os desafios que emergem da crise da zona do euro não apenas envolvem questões relacionadas à receptividade de entrada dos atores institucionais da UE ou o desempenho de saída das políticas da UE. Eles também estão relacionados a questões de legitimação do “através”, que é um critério de conduta com foco na qualidade dos processos de governança, envolvendo considerações de eficiência, prestação de contas, transparência e acessibilidade.¹⁹ Esta qualidade passa a ser mais questionada, conforme os processos de definição de políticas se tornam cada vez mais intergovernamentais e supranacionais (ou tecnocráticos) durante o período da crise da zona do euro, o que levou Jürgen Habermas a alertar contra os perigos do “federalismo executivo”, no qual enor-

17 Conselho da Europa, 2013.

18 Eurobarometer, primavera de 2007, 2012.

19 Schmidt, 2013.

mes mudanças no poder econômico e orçamentário no âmbito da UE ocorram sem qualquer aumento concomitante na “entrada” dos cidadãos.²⁰ Além disso, o foco dos processos em “governar segundo as regras e regulamentar segundo os números” tem sido igualmente problemático.

O intergovernamentalismo substituiu o “Método Comunitário” – segundo o qual a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu contribuíram, todos, crescente e igualmente, de diferentes formas para a tomada de decisão – como a forma principal de tomada de decisão na zona do euro. Os líderes dos estados-membros da UE tendem a dominar a definição de políticas enquanto tratam a Comissão como um secretariado, encarregado de planejar e ajudar a implementar as regras voltadas para a estabilidade e baseadas nos números. O que traz ainda maior preocupação é o fato de que o Conselho passou a ser dominado por regras do tipo “tamanho único para somente um” de negociação intergovernamental, que concedeu a um estado-membro (leia-se Alemanha) influência maior do que o normal para demandar não apenas aderência mas um reforço das regras, enquanto o Parlamento Europeu tem quase “nenhum tamanho” no que tange ao estabelecimento de políticas, considerando-se as regras de governança monetária baseadas em tratados.

Ao mesmo tempo, o supranacionalismo tem predominado nos domínios mais técnicos, conforme o BCE vem pressionando os estados-membros para realizarem reformas estruturais e de austeridade como um *quid pro quo* para suas próprias intervenções monetárias mais vigorosas, enquanto a Comissão tem pressionado os governos dos estados-membros a atingir as metas numéricas das regras de estabilidade através de seus poderes de fiscalização orçamentária aumentados ou, do contrário, enfrentar reprimendas e sanções. Os problemas aqui também derivam do fato de que no início da crise, o BCE pouco fez para ajustar suas regras do tipo “tamanho único para ninguém” que governavam a política monetária, o que exacerbou (em vez de reduzir) as divergências econômicas dos estados-membros, enquanto a Comissão aplicou regras do tipo “tamanho único” com um conjunto de critérios numéricos restritivos pouco adaptados às formas de capitalismo extremamente distintas dos estados-membros.²¹

20 Habermas, 2011.

21 Schmidt n/a

Com estes processos de governança baseados em regras do tipo “tamanho único”, os atores institucionais da UE pareciam ter se esquecido de que a legitimidade democrática exige não apenas regras a serem seguidas, mas políticas atraentes para os cidadãos associadas a políticas que funcionem. É em resposta aos problemas de legitimidade de saída e de entrada que, com o passar do tempo, todos os atores institucionais da UE buscaram reinterpretar as regras de “através” pelas quais se pautavam no início da crise. Mas, de modo geral, fizeram isso sem admitir que tinham esticado, distorcido e possivelmente até mesmo quebrado as regras.

A reinterpretação ampliada das regras tem sido discutivelmente mais pronunciada no caso do BCE, que deixou lentamente suas regras de “através” do tipo “tamanho único para ninguém”, em que negava que jamais pudesse funcionar como mutuante em última instância (*lender of last resort, LOLR*), e passou a ter um compromisso de “custe o que custar” (conforme a frase famosa do presidente do BCE em julho de 2012) – com um discurso que insistia que permanecesse totalmente dentro da competência de sua Carta. Embora o Conselho Europeu tenha continuado a governar amplamente através das regras do tipo “tamanho único”, a Alemanha em conjunto com seus aliados de coalizão concordou de forma intermitente em aprofundar a integração e, a partir de 2012, com a necessidade de crescimento (pelo menos no discurso) e, mais recentemente, de flexibilidade, enquanto continuava a bater na mesma tecla da importância da estabilidade. Apesar do fato da Comissão da União Europeia ter continuado a aplicar as regras e números restritivos do tipo “tamanho único” em cujo planejamento foi instrumental, ultimamente tem feito isso de forma um pouco mais flexível, ainda que mantendo seu discurso rígido de austeridade. Finalmente, embora o Parlamento Europeu (PE) continue a ter quase “nenhum tamanho”, buscou ter maior impacto através de suas críticas crescentes das regras de estabilidade do Conselho e do cumprimento das regras restritivas da Comissão, bem como através de seu empenho bem sucedido em vincular a indicação do presidente da Comissão ao partido vencedor nas eleições do Parlamento Europeu.

Esta desconexão entre o que os atores institucionais dizem e o que fazem deriva de divergências contínuas nas filosofias econômicas e preferências por políticas entre os estados-membros que, combinadas com os obstáculos institucionais à mudança no tratado (particularmente a unanimidade), fazem com que uma mudança formal nas regras seja quase impossível e que até mesmo

a reinterpretação das regras seja contestada. Ao reinterpretar informalmente as regras sem admitir isso, os atores institucionais da UE pelo menos conseguiram criar o espaço necessário para produzir, de alguma forma, um melhor desempenho de políticas de saída. No entanto, ao fazê-lo, a qualidade dos processos que se dão “através” da zona do euro sofre com regras subótimas que os atores da UE distorcem ou quebram sem muita transparência e ainda menos responsabilidade. Seu discurso também sugere aos cidadãos que estão privilegiando a responsabilidade em relação à receptividade e, assim sendo, poderiam exacerbar os problemas de políticas de entrada mesmo quando tentam solucionar o desempenho de políticas de saída.

Finalmente, os processos de definição de políticas que se dão “através” no âmbito da UE que enfatizam o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, mesmo que tivessem sido bem sucedidos em produzir desempenhos de políticas de saída adequados, são problemáticos para a receptividade de entrada para os cidadãos. E apenas erodem ainda mais a democracia nacional, até mesmo quando levantam questões relacionadas à legitimação de entrada da governança no âmbito da UE.

CONCLUSÃO

As considerações sobre os desafios à legitimação democrática durante a crise do euro sugerem que a UE precisa de políticas de “saída” que sejam mais eficazes, políticas de “entrada” que sejam mais responsivas aos cidadãos e processos que se dão “através” que sejam mais equilibrados e implementados com maior eficiência e responsabilidade. Assim sendo, a pergunta para a UE não é apenas se ela conseguirá corrigir a economia – através da geração de crescimento econômico e solidariedade social, sem austeridade infinita e reforma estrutural destrutiva. É, também, se ela conseguirá corrigir a política – permitindo que os cidadãos tenham mais voz na tomada de decisão de maneiras que sirvam para reconstruir a confiança e ao mesmo tempo combater o crescimento dos extremos – e se ela será capaz de desenvolver processos que sejam menos intergovernamentais e tecnocráticos, com menos foco submisso a metas numéricas rígidas. A realização de qualquer parte disso dependerá de como os atores institucionais da UE responderão a crises sucessivas, e se serão capazes de modificar gradualmente as regras e os números para promover um melhor desempenho de políticas, bem como acomodar as preocupações dos cidadãos

ao mesmo tempo em que abrem os processos de tomada de decisão para uma maior representação parlamentar nacional e da UE.

VIVIEN A. SCHMIDT é professora da Cadeira Jean Monnet de Integração Europeia e Diretora do Centro de Estudos Europeus, Universidade de Boston.

REFERÊNCIAS

ARMINGEON, Klaus e Lucio BACCARO. The Sorrows of the Young Euro: Policy Responses to the Sovereign Debt Crisis. In: BERMEO Nancy, e PONTUSSON, Jonas (Eds.). *Coping with Crisis*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2013.

BLYTH, Mark. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BOSCO, Anna, e VERNEY, Susannah. Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010-11. *South European Society and Politics* 17(2), p. 129-154, 2012.

CLAESSENS, Stijn, MODY, Ashoka, e VALLEE, Shahin. Paths to Eurobonds. Bruegel Working Paper 2012/10, 2012.

DEGRAUWE Paul e JI, Yuemei. 2012. "Mispricing of Sovereign Risk and Macroeconomic Stability in the Eurozone" *Journal of Common Market Studies*, 50/6: 866-880.

DEGRAUWE Paul e JI, Yuemei. From Panic Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone. *Journal of Common Market Studies*, 51, 2013.

ENDERLEIN, H. et al. *Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe*. Notre Europe Study Nº. 92, 2012.

ENDERLEIN, Henrik, GUTTENBERG, Lucas e SPIESS, Jann. Blueprint for a cyclical shock insurance in the Euro Area. Notre Europe/Jacques Delor Institute Studies and Reports (Setembro), 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlim: Suhrkamp, 2011.

JONES, Erik. The Collapse of the Brussels-Frankfurt Consensus and the Future of the Euro. In: *Resilient Liberalism: European Political Economy through Boom and Bust*. SCHMIDT, V. e THATCHER, M. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

JONES, Erik. "Forgotten Financial Union" In: MATTHIJS, Matthias e BLYTH, Mark (Eds.). *The Future of the Euro*. (Nova York: Oxford University Press, a ser publicado em 2015)

MAIR, Peter, e THOMASSEN, Jacques. Political representation and government in the European Union. *European Journal of Public Policy*, 17: 20-, 2010.

MAIR, Peter. Smaghi vs. the Parties: Representative Government and Institutional Constraints. In: SCHÄFER, Armin, e STREECK, Wolfgang (Eds.). *Politics in the Age of Austerity* Cambridge: Polity, 2013..

MATTHIJS, Matthias, e Mark BLYTH. 2011. Why only Germany can fix the euro: Reading Kindeberger in Berlin. *Foreign Affairs* (Novembro 17), 2011. Disponível on-line em: <http://www.foreignaffairs.com/print/133968>

SCHARPF, Fritz W. *Governing in Europe*. Oxford: OUP, 1999.

SCHARPF, Fritz W. Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy. In: HESSE, Joachim Jens (Ed). *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9(2), p. 163-198, 2012.

SCHELKLE, Waltraud. 2014. The Insurance Potential of a Non-Optimum Currency Area. In: *Democratic Politics in a European Union under Stress*. CRAMME, Olaf e HOBOLT, Sara B. (Eds.). Oxford: Oxford University Press (publicação futura).

SCHMIDT, Vivien A. *Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput". *Political Studies* 61(1), p. 2-22, 2013a.

SCHMIDT, Vivien A. Forgotten Democratic Legitimacy: "Governing by the Rules" and "Ruling by the Numbers". In: BLYTH, Mark e MATTHIJS, Matthias (Eds.). *The Future of the Euro*. , Nova York: Oxford University Press (publicação futura).

SKIDELSKY, Robert. Austere Illusions. *Social Europe* (22 de Maio), ,2013. Disponível on-line em <http://www.social-europe.eu/2013/05/austere-illusions/>

TAGGART, Paul, e SZCZERBIAK, Aleks. Coming in from the Cold? Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe. *Journal of Common Market Studies* 51(1), p. 17-37, 2013.

USHERWOOD, Simon, e Nick STARTIN. Euroscepticism as a Persistent Phenomenon. *Journal of Common Market Studies* 51 (1), p. 1-16, 2013.