

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

Portugal e o alargamento: riscos e oportunidades

António Vitorino

Professor universitário, antigo ministro da Presidência e da Defesa Nacional

A abordagem do tema proposto – «Portugal e o alargamento: riscos e oportunidades» – será orientada em torno de quatro questões centrais: uma questão de «estado de espírito», uma «questão cultural», uma «questão política central» e uma questão de «estratégia negocial».

Visto o alargamento do país mais ocidental da União, consequentemente do país geograficamente mais distante dos candidatos à adesão, podemos entregar-nos a dois distintos «estados de espírito».

Podemos desde logo considerar o alargamento como uma ameaça, pelo que representa de pressão acrescida sobre os fundos estruturais, em termos de alteração do volume de fundos disponível, de alteração dos critérios de acesso a esses fundos e de alteração do próprio sistema de financiamentos comunitários entendido em termos mais globais. E perante uma tal ameaça reagir de forma clássica, formar em quadrado, aguentar o mais possível, o mesmo é dizer esperar que o alargamento ocorra tão tarde quanto possível e no limite confiar na chegada salvadora do 7.º de Cavalaria... que tradicionalmente tem sido a Comissão, embora seja de ter em linha de conta que desta vez a Cavalaria pode mesmo não chegar de todo!

Em alternativa, podemos encarar o tema do alargamento como fazendo parte integrante de um desafio mais vasto, qual seja o de construir os alicerces do projecto europeu do século XXI e nessa perspectiva definir uma posição que alargue a agenda negocial para além da mera contabilidade estrita dos fundos comunitários e integrar os desafios do alargamento na pré-agenda da próxima revisão dos tratados que está pressuposta pelo próprio Tratado de Amesterdão e que deverá ocorrer antes da efectivação do próximo alargamento.

Este segundo «estado de espírito» desembocará inevitavelmente numa agenda negocial muito mais exigente e em consequência comportará riscos acrescidos, quer em termos da sua condução em concreto quer no tocante à avaliação dos resultados finais.

A complexidade dos desafios dos alargamentos remete-nos para uma questão política central: a de que todos os Estados europeus têm, em princípio, o direito de participarem na União Europeia

Sem embargo, para aqueles que acreditam sinceramente que o futuro de Portugal como Estado independente e soberano é indissociável do aprofundamento da participação de pleno direito no projecto de construção europeia, creio que este é o único «estado de espírito» que a prazo poderá justificar a aposta no projecto europeu que temos vindo a fazer ininterruptamente desde 1978 até aos nossos dias e que no passado nos permitiu ultrapassar momentos negociais particularmente difíceis como o da definição da data e das condições da nossa própria adesão às então Comunidades Europeias, a assunção dos

desafios do grande mercado interno decorrente do Acto Único Europeu e mais recentemente a qualificação para a terceira fase da União Económica e Monetária delineada no Tratado da União assinado em Maastricht em 1992.

A encruzilhada em que presentemente se encontra o projecto europeu pode ser caracterizada como reportando-se essencialmente a uma «questão de natureza cultural» atinente às condições de coexistência e de construção em conjunto de um projecto de integração política, económica e social que assuma a vocação de pan-europeu tal como foi sonhado há precisamente cinquenta anos no Congresso Europeu da Haia.

A matriz cultural inicial do projecto europeu teve uma raiz essencialmente continental, tendo-se vindo a adaptar à sucessiva adição de novas componentes culturais que constituem parte integrante do nosso continente comum: a abertura à cultura anglo-saxónica no início da década de setenta (talvez a componente ainda hoje menos assimilada pelo conjunto da União), com a entrada da Inglaterra e da Irlanda, a adição da componente mediterrânica na década de oitenta (com as adesões da Grécia, de Portugal e da Espanha) e mais recentemente, em meados da década de noventa, a integração da componente nórdica (adesão da Suécia e da Finlândia depois da segunda tentativa malograda de integração da Noruega).

A história da integração europeia surge assim como a justaposição de diferentes camadas de culturas político-sociais e de permanente redefinição das regras de convívio entre elas no seio de um projecto original de partilha em comum de poderes soberanos tradicionalmente cometidos aos Estados nacionais.

O próximo alargamento (ou próximos alargamentos, melhor seria designá-los desta forma plural) visa a integração no projecto comunitário da Europa Central e do Leste que desde há mais de três séculos tem representado um factor de perturbação da História europeia. Não será por isso exagero dizer que o próximo (ou próximos) alargamentos representarão provavelmente o maior choque cultural da história da integração europeia. Não só pela quantidade de Estados candidatos que poderão conduzir à pura e simples duplicação do número dos actuais Estados-membros, mas sobretudo por força da circunstância específica de na sua quase totalidade os candidatos provirem de regimes totalitários que durante os últimos cinquenta anos se regeram por regras típicas de economia centralmente planificada e que estão a passar por acelerados processos de liberalização económica segundo regras, critérios e ritmos de evolução muito distintos entre si.

Se tomarmos o conjunto dos dez ou doze Estados candidatos com maiores probabilidades de adesão, o seu pnb representa cerca de 5 a 7 por cento do pnb da actual União Europeia e o seu pib «per capita» cerca de 30 por cento da média comunitária. Para apreciarmos a dimensão do desafio destes alargamentos bastará recordar que o Relatório da Coesão, divulgado pela Comissão em Março de 1997, registava que nos últimos dez anos os quatro países da coesão – Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia reduziram em cerca de 12 por cento o seu diferencial face à média comunitária em termos de pib «per capita», o que por si só nos permitirá avaliar o impacto sobre a coesão do espaço da União decorrente destes alargamentos nos próximos vinte a trinta anos.

A dimensão deste projecto de alargamentos exigirá seguramente um processo negocial de enorme complexidade e imporá uma análise realista dos factores determinantes para a sua conclusão com êxito. Esta exigência é tanto mais justificável quanto as soluções a encontrar terão que evitar o risco sério e real de os alargamentos virem a comprometer o aprofundamento do processo de integração, sabido como é que o aprofundamento

constitui uma exigência da consolidação do projecto da União Económica e Monetária e da capacidade de responder aos grandes desafios que se nos colocam a todos – desde a consolidação da paz no continente europeu até à segurança interna, passando pelo combate ao desemprego e à exclusão social e pelo lançamento de projectos infra-estruturantes de um desenvolvimento equilibrado e sustentável tal como definido nos objectivos da União no recente Tratado de Amesterdão.

Este quadro exige assim das instâncias da União (em especial da Comissão) e do conjunto dos Estados-membros uma análise realista:

- das condições de assunção do «acquis comunitário» tal como ele hoje se apresenta por parte dos Estados candidatos (o que acarretará decerto inúmeras derrogações e alargados períodos de transição para cuja definição relevará essencialmente o limite da garantia da concorrência num mercado aberto como é hoje o mercado comunitário);
- da efectiva capacidade de absorção dos fundos comunitários quer de pré-adesão quer da fase inicial da adesão por parte dos Estados candidatos (atentas as implicações da adicionalidade nacional e a necessidade de garantir o equilíbrio macroeconómico dos mesmos e do conjunto da União);
- do esforço requerido à reformulação das políticas comuns e do quadro financeiro actual – sabida como é a fixação do tecto de 1.27 por cento do pnb como limite máximo do tecto orçamental constante da Agenda 2000 e cujas perspectivas de aumento futuro parecem remotas devido a resistências assinaláveis dos Estados contribuintes líquidos); e,
- da previsível utilização de forma mais alargada e insistente de soluções de cooperação reforçada, de flexibilidade ou de geometria variável, consoante a designação que se preferir, num cada vez maior número de matérias, cujo limite terá sempre que ser a unidade institucional da União e a efectiva capacidade de prossecução das políticas comuns.

<p style="text-align: center;">A amplitude dos problemas decorrentes dos próximos alargamentos exigirá praticamente uma decisão refundadora da própria União</p>

A complexidade dos desafios dos alargamentos remete-nos para uma «questão política central»: a de que todos os Estados europeus têm, em princípio, o direito de participarem na União Europeia, que assim se define como uma organização não exclusivista, expressão da solidariedade internacional entre povos e nações que partilham um destino comum.

Nós, portugueses, estamos, aliás, particularmente bem posicionados para compreender o valor essencial deste princípio político. Não só porque pertencemos à geração que ansiou pela adesão às comunidades europeias e teve o privilégio de a ver concretizada, mas também porque desde os primórdios ficou claro que essa adesão se fundava antes do mais em valores de solidariedade política que à época representavam uma relevante garantia para a estabilização do emergente regime democrático português. Não nos será por isso difícil compreender as razões que assistem à generalidade dos Estados candidatos: eles personificam uma opção eminentemente política de pertencerem a um espaço alargado de democracia, de respeito pelos direitos humanos, de economia de mercado com preocupações sociais expressas no específico modelo de Estado-Providência que constitui nota distintiva da Europa no concerto internacional.

Mas tal como nós também tivemos essa dolorosa experiência, a efectivação dessa opção eminentemente política carece de adequada sustentação económica e social, sem a qual existe o sério risco de a União «deslaçar» e se tornar apenas numa zona de livre câmbio que se mostraria manifestamente insuficiente para enfrentar os desafios da era da globalização da economia, do desemprego estrutural e da revolução tecnológica e comunicacional.

Por isso, importa reconhecer que a amplitude dos problemas decorrentes dos próximos alargamentos exigirá praticamente uma decisão refundadora da própria União.

Desde logo no plano institucional, com a previsível redução do número de Comissários e de Deputados ao Parlamento Europeu de cada Estado-membro, com o aumento significativo das decisões por maioria qualificada e com a criação de uma nova dinâmica de negociação política correspondente a novas linhas de clivagem e de cristalização em função das diferentes culturas políticas e das distintas fases de desenvolvimento económico e social dos novos Estados-membros.

Mas também no plano das políticas comuns, com especial relevo para a reforma da Política Agrícola Comum (pac) que, representando ainda cerca de 56 por cento do orçamento comunitário, não poderá deixar de ser profundamente alterada atento o peso determinante do sector agrícola da esmagadora maioria dos Estados candidatos (basta pensar nos cerca de 30 a 40 por cento da população activa polaca que se integra no sector primário). Não podemos, aliás, ignorar que a perspectiva que se abre neste capítulo não aponta para o reforço das posições da agricultura dos países do Sul já hoje severamente punida pela orientação da pac preferencialmente para os interesses da agricultura do Norte da Europa.

E, «last but not least», no domínio do quadro de financiamento da União, como demonstram sem qualquer tibieza as perspectivas financeiras para o período 2000-2006 divulgadas pela Comissão sob a designação de Agenda 2000.

Convém determo-nos um pouco neste ponto: constitui uma total falácia pensar que as exigências da revisão do quadro de financiamento da União decorrem exclusivamente do esforço financeiro requerido pelos alargamentos. Na realidade, as raízes do «problema financeiro» da União têm a ver antes do mais com a dinâmica das receitas actuais e com as próprias exigências do projecto de aprofundamento da integração europeia.

É de salientar que já hoje se assiste a uma perda muito significativa do peso relativo das receitas tradicionais das Comunidades – os direitos niveladores agrícolas e os recursos da pauta aduaneira comum passaram de 22 por cento dos recursos próprios em 1992 para cerca de 15 por cento em 1999 segundo a previsão orçamental da Comissão e o recurso iva, que em 1992 representava cerca de 61 por cento dos recursos próprios, não corresponderá a mais de 33 por cento desses mesmos recursos já no ano de 1998. Consequentemente, tende a aumentar o peso das contribuições dos Estados-membros com base no pnb, o que se defronta com inúmeras resistências de ordem política para já não falar da «tentação» de alargar a outros a aplicação da denominada «compensação britânica».

**A estratégia portuguesa deve impor como critério orientador a equidade na
assunção do esforço financeiro requerido pelo alargamento**

Mas o que releva em termos financeiros é que a reformulação das receitas comunitárias constitui sobretudo uma exigência da consolidação da própria União Económica e Monetária, decorrente da necessidade de uma acrescida coordenação das políticas económicas dos Estados da zona euro, de uma conseqüente coordenação das respectivas políticas orçamentais (que o «Pacto de Estabilidade» continua a ver pela óptica estreita e falaciosa dos meros critérios quantitativos) e de uma harmonização fiscal que potencie as condições de igualdade de oportunidade de concorrência das empresas do espaço euro, quer em termos de fiscalidade dos rendimentos quer em termos de impostos sobre o capital, isto para já não falar da necessidade de um recurso próprio de tipo novo e de base fiscal que represente um instrumento equitativo de sustentação financeira das acrescidas responsabilidades da União em termos de união monetária.

Comparada com a dimensão financeira destas «necessidades refundacionais da União» bem se poderá dizer que a estrita negociação dos fundos alocados pela Agenda 2000 para o financiamento da coesão económica e social e para sustentar as fases de pré-adesão e a primeira fase de adesão efectiva é de somenos importância. Mas não é assim: com efeito, as limitações da estratégia da Comissão para a Agenda 2000 revela bem que ainda não é desta feita que se descobre com rigor geométrico a quadratura do círculo.

O que nos remete para a quarta e última questão, a da «estratégia negocial».

À partida, torna-se desde logo evidente que a estratégia da Comissão na Agenda 2000 assume como pressuposto um desfasamento no tempo entre a fixação das perspectivas financeiras para o período 2000-2006 e a definição de uma opção refundacional em matéria financeira que viabilize o aprofundamento do processo de integração europeia. A «janela de oportunidade» que representa a prevista realocação de fundos a meio do percurso (em 2003) afigura-se demasiado exígua para poder constituir ocasião adequada para tal efeito.

O que significa, portanto, que sem prejuízo de uma visão de conjunto a que atrás aludimos, o processo negocial das perspectivas financeiras da União em estreita ligação com a temática do alargamento ocorrerá nos próximos meses num quadro confinado às próprias balizas da Agenda 2000, o que exigirá da nossa parte a capacidade de formular propostas que no essencial tenham um duplo alcance:

- por um lado, antecipem o sentido das propostas que melhor correspondam à desejável evolução global da União nas suas diversas componentes, com especial relevo para a consolidação da União Económica e Monetária; e,
- por outro, salvaguardem os valores essenciais da coesão económica e social instituindo como critério orientador a equidade na assunção do esforço financeiro requerido pelo alargamento.

Neste contexto, são questões particularmente sensíveis da estratégia negocial portuguesa:

- a salvaguarda do Fundo de Coesão em termos de montantes e de condições de acesso;
- a definição das condições do «phasing out» da Região de Lisboa e Vale do Tejo (rlvt) com base em apoios de transição que desejavelmente deveriam apresentar a duração de seis anos, já que a rlvt representa 33 por cento da população portuguesa, 34.5 por cento do emprego e 43 por cento do pnb, com a circunstância particular de quando utilizamos o nível de desdobramento das nut iii verificarmos que de facto só a Grande Lisboa é que ultrapassa os 75 por cento da média comunitária em termos de pib per capita, o que abre espaço para a recuperação de outras zonas desta região para os Objectivos 2 e 3 tendo em vista responder aos problemas do desemprego e da educação e formação profissional;

- a relevância do conceito de empregabilidade na alocação de fundos destinados aos programas de combate ao desemprego, considerando a especificidade da baixa qualificação da mão-de-obra portuguesa no contexto comunitário e a baixa taxa de desemprego que naturalmente tenderá a secundarizar as posições portuguesas no acesso aos apoios referentes à política de emprego; e,
- o relevo decorrente da redefinição dos regulamentos dos fundos estruturais que se encontra também em discussão, em termos de garantir uma maior margem de manobra para os Estados-membros na prioritarização dos programas dentro das grandes linhas de orientação definidas pela Comissão e de responder às novas condições de acesso aos fundos (designadamente no tocante ao abandono da reorçamentação automática que comporta riscos acrescidos de perda de fundos por deficiente adequação das estruturas burocráticas aos novos e mais exigentes critérios de execução e ao novo sistema de reembolso contra apresentação de justificativos de despesa).

Neste contexto, a redefinição das «regras do jogo» subjacente à Agenda 2000 acarretará do mesmo modo a necessidade de, no plano interno, conferir prioridade à reformulação das instâncias responsáveis pela gestão, acompanhamento e controlo dos diferentes programas operacionais e exigirá um novo modelo de parcerias público-privado na utilização dos fundos comunitários que combine de forma mais flexível e imaginativa o clássico modelo do subsídio com outras formas de financiamento (designadamente empréstimos, capital de risco) por forma a que seja possível garantir uma «performance» de utilização dos fundos que fundamente as nossas pretensões na própria negociação comunitária e corresponda às elevadas expectativas de efectivo reforço da coesão económica e social no conjunto da União.

Esta «estratégia negocial» exigirá a alteração de rotinas e procedimentos consolidados quer da parte da Administração Pública quer da parte das empresas e constitui um desafio à efectiva melhoria das condições de competitividade do nosso País.

Há mil anos atrás, um rei chamado Canuto governou a Inglaterra, a Noruega e a Dinamarca. Um dia decidiu instalar o seu trono numas escarpas contemplando o mar, e daí tentou em vão ordenar às marés que não entrassem pelo seu reino adentro.

Meditemos no exemplo de Canuto... A maré do alargamento é imparável: sobreviverá melhor quem melhor demonstrar saber navegar. No momento em que se realiza entre nós a Expo 98 que celebra as navegações portuguesas será ousado pedir que provemos de novo saber navegar?