

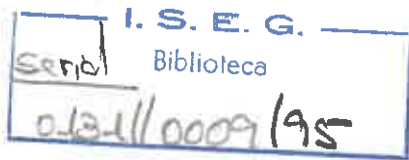
Universidade Técnica de Lisboa
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
CEDIN - Centro de Estudos de Economia Europeia e Internacional

Rua Miguel Lupi, 20 - 1200 Lisboa
Tel: + 351.1.607099 (ext. 271) - 3953156 - Fax: + 351.1.3953155

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 9/95

***"A REVISÃO DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA:
CONTINUIDADE OU INFLEXÃO ?"***

António ROMÃO



**A REVISÃO DO TRATADO DA UNIÃO
EUROPEIA: CONTINUIDADE OU
INFLEXÃO ?**

António Romão

Professor Catedrático do ISEG

Dezembro, 1995



A revisão do Tratado da União Europeia: continuidade ou inflexão ?

António Romão (*)

"Qualquer dia, Portugal já não é um país, mas um sítio".
Eça de Queiroz

"Agora há uma espécie de consenso democrático que torna inútil a discussão, e tudo se resume à troca pragmática ou eficaz de argumentos".
Eduardo Lourenço (1995)

Nota prévia

A elaboração do Tratado da União Europeia (TUE) e, sobretudo, a sua ratificação levaram a um complexo processo que se tem prolongado por estes poucos anos da sua vigência. Dado o alcance do que está em jogo, é normal que assim aconteça. O que já não é normal é uma certa insensibilidade, para não dizer desfazamento, que se tem verificado entre poderes políticos e opiniões públicas, tal como entre aqueles e as exigências sociais que decorrem dos processos de ajustamentos — políticos, económicos, sociais e institucionais — que o caminho aberto pelo TUE vai exigir.

Neste texto vamos abordar a questão da revisão do Tratado, pondo o acento tónico no essencial da sua parte económica e colocando-nos na perspectiva de um país como Portugal, vulgarmente conhecido como um "país da coesão", uma metáfora criada para referenciar os países menos desenvolvidos da União Europeia.

Deixamos, assim, de lado tudo o que diz respeito ao vector político-institucional, ou só lhe faremos referências marginais, embora reconheçamos relevância a temas como a PESC, política de defesa, reforma institucional — processos de decisão, presidência da Comissão, línguas oficiais, relações Conselho/Comissão/Parlamento Europeu, articulações com Parlamentos Nacionais, etc. Mas não foi esta a nossa opção.

(*) Professor Catedrático do ISEG

1. Os trabalhos preparatórios e a própria Conferência Intergovernamental prevista para 1996 (CIG 96) cujo objectivo é rever o Tratado da União Europeia saído de Maastricht, deveriam constituir um momento importante no processo de integração europeia. Esta importância, contudo, deveria advir-lhe, *mais por* traduzir uma reflexão profunda sobre o próprio processo de integração em curso, a sua natureza e ritmo, *do que pela* pressão em acertar temas, conteúdos e datas previamente acordados, que decorrem quase linearmente do TUE.

Efectivamente, toda a discussão recente em torno da revisão do Tratado tem insistido, de forma preocupante, nas condições de acesso e no posterior desenvolvimento da 3ª fase da UEM. Isto significa dar por adquirido, por um lado, que é essencialmente, para não dizer exclusivamente, a passagem à 3ª fase da UEM que interessa discutir e acertar e, por outro lado, implicitamente admitir que o caminho traçado é o mais correcto para o desenvolvimento de um processo complexo, desequilibrado e assimétrico e, por isso mesmo, não isento de componentes reversíveis.

2. Jean Monnet disse em tempos que "há momentos na História em que ser realista não é só visar o possível, mas o necessário".

Creemos que a fase por que passa actualmente o processo de integração europeia é um desses "momentos".

Daí que neste texto *procure defender a seguinte tese*: a revisão do TUE devia constituir o momento adequado para uma reflexão aprofundada que levasse a uma **inflexão de trajectória** e não a uma **quase linear continuidade** do processo anterior, continuando a insistir no caminho de sentido único da convergência nominal para atingir a moeda única em 1999 (?) ou em 2002 (?).

3. Passo a explicar-me. A discussão recente e as declarações dos responsáveis políticos relevantes apontam para uma revisão que chamarei de "minimalista" do ponto de vista económico, isto é, concentrando toda a atenção e todas as exigên-

cias na concretização, porventura dilatada no tempo e com pequenas adaptações, do previsto no TUE no que diz respeito à sua parte económica. No essencial, sejamos francos, a passagem à 3ª fase da UEM, através do respeito dos conhecidos critérios de convergência nominal. É a esta insistência monopolizadora da discussão que chamo de quase linear continuidade do processo anterior, conhecida que é a perspectiva que tem dominado a integração europeia. Ninguém de boa fé poderá pôr em dúvida que a integração europeia tem sido dominada, no essencial, desde as suas origens pela abordagem liberal em que se tem sobrevalorizado o papel da abertura e flexibilização dos mercados e, mais recentemente, os aspectos monetários, ignorando quase por completo a chamada vertente "social" e que se pode associar ao conceito de coesão económica e social. Esta perspectiva liberal esteve presente no Tratado de Roma, acentuou-se no Acto Único Europeu e foi ainda mais longe no TUE. Poderá dizer-se que ao longo do processo de integração foram também considerados, progressivamente, vectores sociais e preocupações de coesão económica entre os Estados-membros (E-M). Não poderemos, nem queremos ignorar isso, nem o consequente papel dos Fundos Estruturais e uma certa ênfase formal que estas preocupações tiveram, quer no AUE, quer no TUE. Mas devemos reconhecer que tiveram sempre um papel subordinado e um sabor a contrapartidas decorrentes da liberalização dos mercados que, inevitavelmente, pelo simples funcionamento dos mecanismos de mercado levaria a acentuar as assimetrias entre as economias dos E-M mais fortes e as mais fracas.

4. Do ponto de vista dos E-M de economias mais débeis e vulneráveis entre as quais se encontra Portugal, justifica-se, do meu ponto de vista, que a abordagem da revisão do TUE fosse a do "necessário", na linguagem de Monnet, e não a do "possível" ("realista" segundo este autor).

Foi Marcuse quem também —, perante os estudantes do "Maio de 68" —, lhes propôs o seguinte lema — "sejam realistas, peçam o impossível" —. Estas refe-

rências a autores bem identificados, quer no tempo, quer nas suas posições de fundo, não encobrem qualquer espírito saudosista, mas servem tão-somente para enfatizar que um país de economia frágil e dependente como Portugal, num processo cuja decisão deve ser tomada por unanimidade, não deve alinhar, à partida, o seu discurso, nem deixar arrastar a sua posição negocial para o campo dos E-M mais fortes, que estão sobretudo empenhados no triunfo das ideias e práticas liberais, ao nível dos mercados. Deve antes colocar-se na perspectiva de "país da coesão" e de defensor de uma "Europa social", que nenhum dos restantes E-M pode, em tese, refutar.

Portugal só terá a ganhar, mesmo na perspectiva de uma economia e de uma sociedade cada vez mais globais, se souber partir negocialmente do "necessário" para o "possível" e não aceitar passivamente o discurso dominante, nem os temas que as economias mais fortes têm interesse em discutir.

A Portugal interessa participar num processo de integração europeia que favoreça, visivelmente, a convergência real das economias, que aproxime níveis de vida, que não perpetue dependências crónicas, que torne todos os E-M partes de um todo e não sucursais de potenciais directórios.

Isto não significa ignorar que no âmbito da União Europeia há diferenças demográficas, económicas, políticas e militares, para além das saudáveis diferenciações sociais e culturais. Mas aquelas diferenças não podem servir para fazer tábua rasa de interesses de terceiros, antes devem ser postas ao serviço da Solidariedade entre os E-M, tantas vezes propalada, quanto, cada vez menos praticada.

5. As considerações anteriores permitem-nos situar o problema da revisão do TUE, independentemente de princípios e valores gerais, num duplo ponto de vista. O ponto de vista político, isto é, dos agentes e decisores políticos e o do universitário, i.e., do investigador não comprometido ou não constrangido pelo poder. Os primeiros normalmente fazem apelo ao "realismo", na perspectiva de se

situarem no campo do que acham ser "possível", tendo presente as relações de força e o potencial de alianças existente.

O ponto de vista do universitário descomprometido com o **poder, mas comprometido** com a defesa do que acha que é o interesse do seu país, num quadro de integração económica regional e de globalização das actividades económicas e sociais, tende a situar-se no domínio do "**necessário**", para defender a sua interpretação dos interesses de Portugal, neste caso, embora num quadro mais vasto, que é aquele em que temos que raciocinar.

6. Do meu ponto de vista há aqui, portanto, **duas perspectivas** que estão presentes.

A do negociador político que não deve assumir uma posição recuada ou defensiva que resulte do tal realismo, mas deve sim partir do "necessário" para o "possível".

A do universitário, tal como o caracterizamos anteriormente, a quem compete enfatizar o "necessário", facultando argumentos que o justifiquem. Não pode, nem deve situar-se estritamente no domínio do possível, já que este não é o seu campo de análise. Evidentemente que não pode, nem deve também cair em situações de pura utopia.

Daí a sua difícil movimentação e, não raras as vezes, a incompreensão, quando não a marginalização, por sair da "norma" estabelecida.

Mas na sua condição de universitário cabe-lhe romper com o que Eduardo Lourenço dizia há bem pouco tempo (cfr. *Expresso - Revista* de 23.09.95), referindo-se a Portugal, quando afirmava que "agora há uma espécie de consenso democrático que torna inútil a discussão, e tudo se resume à troca pragmática ou eficaz de argumentos".

Tornar **útil a discussão** e a **reflexão** que aquela pressupõe é um dos papeis mais relevantes dos universitários, **introduzindo sobressaltos** no tal consenso democrático de que fala Eduardo Lourenço.



7. **Um desses sobressaltos** deve ser o de pôr em evidência que o processo de integração europeia, embora seja um processo necessário, dadas as tendências pesadas da evolução económica, não é um processo necessariamente irreversível nos moldes actuais.

De facto, a integração europeia tem passado por períodos de avanços, recuos e de estagnação. **Avanços** no aprofundamentos com a União Aduaneira, o SME, o AUE e o TUE, **avanços também no alargamento** - a partir de um núcleo central de países desenvolvidos, passou-se a um conjunto de E-M mais heterogéneos, o que faz com que o espaço económico europeu seja hoje um espaço heterogéneo, fragmentado, desequilibrado e hierarquizado do ponto de vista económico e com diferentes poderes nacionais que se traduzem, em particular, nos domínios político e militar. É este espaço que necessita de um **esforço solidário** se se quer **afirmar internacionalmente** face aos restantes centros de poder na economia mundial (EUA/Japão, e, em situação e posição diferentes, China, Rússia e "economias emergentes").

Mas para se afirmar na cena internacional terá que se **reforçar internamente**, e isto exige e pressupõe uma maior coesão e um maior equilíbrio entre Países e Regiões.

Os avanços no aprofundamento e no alargamento nem sempre corresponderam a avanços reais, na medida em que introduziram ou acentuaram diferenciações e assimetrias, sem que os mecanismos correctores fossem suficientes.

A par destes avanços, também assistimos a períodos de recuo e de estagnação. Os primeiros verificaram-se sobretudo em períodos de **recessão económica** em que se desencadeiam **processos de divergência**, por oposição a certa convergência em períodos de ascensão do ciclo económico.

Nos períodos de estagnação assistimos sobretudo a um "esforço de sobrevivência" da pesada **máquina burocrática** (custa cerca de 5% do orçamento da União), entretanto criada e que necessita de se autojustificar. Essa autojustificação passa, entre outras coisas, por um processo altamente sofisticado de Di-

rectivas e Regulamentos que chegam por vezes ao ridículo. Com a agravante desta burocracia ter hoje uma forte influência sobre a vida dos cidadãos dos E-M, sem ter que lhes prestar contas.

8. É nesta sequência que surgiu o TUE, cuja preparação coincidiu com uma fase alta do ciclo económico, o que facilitou ainda mais o triunfo claro das teses liberais, com fortes componentes monetaristas, em detrimento claro da perspectiva social e da coesão económica.

De facto, a parte económica do TUE, se nos detivermos nos seus objectivos (o essencial é criar uma UEM), nos meios seleccionados (critérios de convergência nominal) e nos prazos estabelecidos, facilmente constatamos o predomínio das teses liberais e monetaristas. Veja-se, por exemplo, a estabilidade dos preços ligada, fundamentalmente, a variáveis monetárias, tal como o facto de o défice orçamental ser visto **sempre** como um desequilíbrio, entre outros aspectos.

Já que nos respeita à coesão económico-social o Tratado ficou muito aquém do desejável para a construção de uma União equilibrada e coesa. Foi sem dúvida positiva a criação do Fundo de Coesão, tal como o foi a duplicação dos Fundos Estruturais, mas não pode deixar de ser preocupante, e mesmo negativo, que o Tratado tenha sido tão minucioso e tão preciso em datas e metas quantitativas em tudo o que diz respeito à convergência nominal e tão vago, e muitas vezes omissivo, em tudo o que se relaciona com a convergência real e a coesão económica e social.

Está subjacente a esta concepção a ideia liberal segundo a qual, actuando através das variáveis macroeconómicas de carácter monetário (inflação, taxa de juro, estabilidade cambial e finanças públicas), estas exercerão uma influência positiva sobre o que se convencionou chamar de convergência real, traduzida aqui fundamentalmente em dois indicadores, a aproximação do PIB per capita e a redução das taxas de desemprego. Há aqui, porém, alguns erros de análise e algumas insuficiências de conceito. Os erros de análise encontramos na

articulação que é feita entre, por exemplo, redução de taxas de juros e efeitos positivos no nível de desemprego. Acontece que não é automática esta ligação. De facto, podemos assistir a uma redução do nível das taxas de juro e a uma manutenção ou mesmo aumento da taxa de desemprego. A análise liberal continua a abordar o desemprego a nível microeconómico, quando hoje a forte componente estrutural do desemprego na União Europeia fazem dele um elemento que deve ser analisado a nível macroeconómico.

As insuficiências do conceito de convergência real têm que ver com a natureza e a aleatoriedade dos dois indicadores atrás referidos. Para além do PIB per capita e do nível do desemprego, será mais relevante olharmos para a aproximação estrutural e regional, por exemplo.

9. Daí a importância que tem para países como Portugal prosseguir um **duplo objectivo** nos trabalhos da revisão do TUE:

- *por um lado*, reforçar as componentes ligadas à coesão económico-social;
- *por outro lado*, reduzir os aspectos mais lesivos decorrentes do Tratado e, nomeadamente, os custos sociais que decorrem do acesso e desenvolvimento da 3ª fase da UEM.

A este propósito cito de memória uma recente afirmação de Jacques Delors que, após ter deixado a Presidência da Comissão, em reunião com sindicalistas franceses declarou que o TUE aprovado não foi aquele por que se bateu e que a componente social ficou bastante subalternizada, em benefício da liberalização dos mercados e dos aspectos monetários.

Vejamos cada um daqueles pontos.

O reforço das componentes ligadas à coesão económico-social decorre do que foi dito atrás. Isto é, são estes elementos que mais concorrem para uma verdadeira convergência real, não no sentido restrito de aproximação do PIB per capita à média europeia (que tenderá a baixar com novos alargamentos) e redução das taxas de desemprego, mas num sentido mais amplo de **aproximar estruturas**

produtivas, alterar o perfil de especialização, reduzir assimetrias regionais, de forma a que haja um maior equilíbrio interno e, sobretudo, que a nossa actividade produtiva não seja completamente diluída numa economia global, cujos centros de decisão e de criação de riqueza estejam completamente fora do espaço nacional.

Todos estaremos de acordo que **uma coisa é produzir** máquinas, equipamentos, produtos ou serviços de alto valor acrescentado com elevado grau de tecnologia, de inovação, com grande apelo à inteligência, **outra, completamente distinta**, é mantermo-nos a produzir produtos tradicionais, com tecnologias também mais ou menos tradicionais, não aproveitando nem desenvolvendo as nossas capacidades de criação, de imaginação, de inteligência e penetrando em segmentos de produção e de mercados mais exigentes do que os tradicionais.

A manter-se uma situação destas, o resultado será a continuação do definhamento de todo o nosso aparelho produtivo, o acréscimo de situações de dependência técnico-económica, o acentuar da tendência para actividades subsidiárias de fundos comunitários e o aumento irreversível de situações de sub-contratação com a perda **total** de qualquer autonomia nacional.

Alguns dir-me-ão que é inevitável que assim seja. Reconheço que há aspectos irreversíveis neste processo de integração regional e de globalização, mas não julgo aceitável a posição e atitude fatalistas de que nada podemos fazer perante as economias mais potentes.

O segundo objectivo tem que ver com a redução dos efeitos dos vectores mais lesivos decorrentes do TUE, sobretudo os custos sociais a suportar na fase de acesso e de desenvolvimento da 3ª fase da UEM. Esta tem sido a matéria mais mediatizada, o que acaba por criar um hipotético consenso em torno das questões assim delimitadas como essenciais, em detrimento de outras, porventura mais vantajosas para os países da coesão. Cria-se, assim, junto quer dos agentes políticos e económicos, quer dos cidadãos em geral a convicção de que a **Agenda**

É curioso que o Presidente da Comissão venha admitir publicamente como adquirido, e identificar, alguns dos beneficiários. E os restantes grupos sociais ? e os cidadãos em geral ?

10. Reconheço que não é fácil a um país como Portugal encontrar aliados para uma tarefa deste alcance.

Mas também dou por adquirido que, a não se proceder ao que chamo uma **inflexão de trajectória** e a continuar a perspectiva de abordagem dominante até aqui no processo de integração europeia, se corre um risco efectivo de acelerar divisões internas entre os E-M — mesmo que o objectivo seja caminhar para uma UEM — criar entraves duradouros à modernização das actividades produtivas e ao reforço dos mecanismos de solidariedade social e regional.

Daqui decorrem, efectivamente, vários corolários:

- a institucionalização de vários núcleos de países na União Europeia;
- a manutenção da coesão e da solidariedade entre E-M e Regiões como pouco mais do que meras declarações de intenção e como objectivos proclamados;
- o reforço das economias mais potentes, pois só essas estão em condições de possuir moedas fortes e estáveis;
- insistir em traduzir, com tendência para as acentuar, institucionalmente, via Conselho, Comissão e Parlamento, as diferentes ponderações dos E-M-;
- a dificuldade acrescida de dar corpo à dimensão política da União, num quadro de Estados Soberanos.

Eis algumas das reflexões que a actual e aliciante fase do processo de integração na Europa suscita, sabendo-se que este será sempre algo de inacabado, de incompleto e, sobretudo, o resultado do fluir das diferentes forças económicas, políticas e sociais.

Lisboa, 1 de Dezembro de 1995.

