

Portugal e o Desafio Europeu*

Francisco Seixas da Costa
Secretário de Estado dos Assuntos Europeus

* Comunicação apresentada ao seminário sobre *Portugal e o desafio europeu*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 21 e 22 de janeiro de 1998.

Gostaria de aproveitar esta oportunidade que o Instituto de Defesa Nacional me concede, na abertura deste seminário sobre “Portugal e o Desafio Europeu”, para deixar algumas ideias sobre outros tantos problemas que hoje se colocam no terreno da integração do continente, em especial na perspectiva da gestão da acção portuguesa nesse âmbito.

É já um lugar-comum dizer-se que a agenda europeia dos próximos anos comporta um conjunto de questões muito complexo, por terem entre si alguma interdependência mas, igualmente, por serem marcadas por um grande grau de indeterminação que não permite controlar, com suficiente rigor, o efeito das próprias decisões políticas.

Esses problemas – esses desafios sectoriais que são as parcelas do grande Desafio Europeu que hoje aqui começámos a tratar – formam o cenário negocial permanente em que estamos envolvidos até aos primeiros anos do próximo século.

O primeiro tempo dessa agenda europeia – a **Conferência Intergovernamental** que reviu Maastricht – sofreu já de alguma fluidez das reais consequências dos temas em debate, numa União Europeia que, por várias razões, tem hoje um potencial de instabilidade e de auto-interrogação de objectivos que é inédito na sua história.

Julgo importante voltar, assim, um pouco atrás para melhor tentarmos situar toda a presente discussão europeia e entender as condicionantes que marcam o calendário que temos perante nós.

Foi patente na CIG que os diversos Estados membros projectavam nas suas tomadas de posição precisamente o conjunto de interrogações que atravessavam as suas próprias opiniões públicas e, por esse motivo, confinavam o seu respectivo grau de ambição na Conferência àquilo que entendiam ser o nível mais elevado de aceitabilidade que internamente tinha possibilidade de “fazer passar” junto dos respectivos eleitorados – em muitos casos sob o espectro da realização de referendos, em especial se os resultados da Conferência comportassem passos susceptíveis de criar alguma controvérsia.

Em minha opinião, o que condicionou, de forma clara, a evolução e os resultados da Conferência foi a conjugação de **quatro factores**, não totalmente independentes entre si.

O **primeiro factor** tem a ver com a diferenciada leitura que a ideia da Europa está actualmente a ter a nível das opiniões públicas dos Quinze, em alguns casos produto de um exagerado levantar das expectativas que, em certos Estados, haviam sido criadas para “vender” Maastricht ou para

fazer passar os respectivos processos de adesão – como foi o caso dos três últimos países aderentes à União.

Ora verificou-se que os “avanços” obtidos em Maastricht não foram suficientemente maturados por forma a gerarem uma apetência para um novo salto de qualidade, em termos de aprofundamento de políticas – isto é, os cidadãos não têm necessariamente uma abertura para aceitarem “mais Europa”, talvez por não estarem convencidos da total utilidade ou aplicação prática da Europa que já têm.

Assim, ficou evidente que a Conferência foi vista, em alguns países, como correspondendo a um excessivo e desnecessário voluntarismo por parte dos Governos e das próprias instituições da União, não tendo minimamente despertado uma qualquer vaga de fundo mobilizadora em torno da ideia europeia, que acabasse por servir de suporte para uma CIG de sentido mais radical.

O **segundo factor** prende-se com o conjunto de medidas de controlo macro-económico que, por virtude do caminho para a 3ª fase da UEM, marcou as políticas de praticamente todos os Estados membros, mesmo daqueles que não quiseram ou não puderam qualificar-se para dar esse passo.

A circunstância do esforço de convergência nominal ter, para além da sua intrínseca bondade de efeitos, alguns custos evidentes na gestão orçamental corrente, cumulando-se ainda a repercussões da globalização e a algumas primeiras disfunções sectoriais do próprio mercado interno, provocou reacções nacionais diversas, cujo acompanhamento teve, em alguns casos, de ser feito tendo em atenção momentos eleitorais e equilíbrios políticos internos complicados.

Este factor esteve, aliás, sempre presente em todas as discussões sobre o aprofundamento de políticas levadas a cabo na CIG, limitando a assunção de novas responsabilidades comunitárias que pudessem indiciar, ainda que de forma indirecta ou a prazo, gastos suplementares no futuro.

Um **terceiro factor** teve a ver com uma excessiva concentração de grande parte do debate em temas de natureza institucional que, no que toca à maioria dos países de pequena e média dimensão, quase nunca foram vistos à luz de alegados critérios de eficácia mas, muito simplesmente, foram interpretados como reflexo de uma vontade manifesta por parte de alguns Estados de provocar uma revolução substancial na distribuição do poder relativo dentro da União.

Este último factor acabou por revelar que há uma clara percepção, nos responsáveis políticos desses Estados de pequena e média dimensão, de que será dificilmente aceitável pelas respectivas opiniões públicas uma menorização de ordem institucional que afecte a própria capacidade autónoma de afirmação do país no plano decisório – mesmo que, para alguns desses Estados, o essencial dos seus interesses esteja salvaguardado no actual tipo de gestão das políticas que directamente mais lhes interessam.

Finalmente, um **quarto factor** viria a revelar-se relativamente condicionante, embora se tivesse conseguido evitar a subordinação de todo o esforço da Conferência a essa mesma limitação.

Refiro-me à circunstância da CIG ter procurado ir mais além em domínios muito sensíveis, que se havia já tentado desenvolver em Maastricht.

No exercício negocial de Maastricht havia-se tocado, pela primeira vez, em áreas muito próximas de dimensões tradicionalmente ligadas ao conceito de soberania nacional – como a PESC e as questões da Justiça e dos Assuntos Internos –, embora essa abordagem tivesse sido limitada, ao deixar tais matérias num quadro onde prevalecia a intergovernamentalidade.

E embora o exercício da nova CIG tivesse sido, em praticamente todos os países, acompanhado de uma onda de sensibilização especificamente voltada para gerar a apetência pelo reforço da comunitarização nessas áreas – recorro que para justificar avanços na PESC focou-se com insistência a alegada impotência europeia face à crise na Jugoslávia; e nas matérias de segurança interna sublinharam-se as crescentes exigências de integrar comunitariamente o combate à criminalidade, ao tráfico de droga e à imigração desregrada –, apesar dessas campanhas, cedo se verificou que havia limitações muito claras em alguns Estados membros que impediam que nestes domínios se avançasse de forma acentuada.

Essas limitações tinham a ver com especificidades e até com idiossincrasias na ordem interna desses Estados e, em alguns casos, com limitações de ordem constitucional ou meramente política que os impediam de dar novos passos no sentido da partilha progressiva de dimensões sensíveis da sua soberania.

Eu creio que é necessário que todos tenham presente que os avanços na integração do continente foram mais fáceis quando se tratava de dimensões de ordem puramente económica, mas tornaram-se mais di-

fíceis quando, a partir de Maastricht, se passou para os tais domínios tidos como relevando da soberania tipicamente nacional.

Veio-se, assim, a verificar que os avanços possíveis ficavam à quem do pretendido por muitos e que, para conseguir determinados consensos era necessário recorrer, uma vez mais, a modelos de “auto-exclusão” por parte de alguns países, com as consequências naturais na progressiva instituição de geometrias variáveis na adesão a certas políticas.

Os quatro elementos condicionantes que acabo de desenvolver limitaram claramente a ambição da Conferência Intergovernamental e vieram a reflectir-se no saldo que se espelhou no Tratado de Amsterdão.

Um tratado que, convém lembrar, tinha como objectivo declarado preparar a União para os alargamentos futuros e, em paralelo, garantir uma maior eficácia, uma maior transparência e uma maior democraticidade das instituições – sendo que estes dois últimos objectivos se inseriam também numa operação de “charme” das próprias instituições europeias para uma sua maior aceitação por parte dos cidadãos.

Mas será que Amsterdão cumpriu minimamente aquilo a que se propusera?

Correndo, embora, o risco de arrostar com algumas críticas mais, eu creio que, no essencial, o que se conseguiu em Amsterdão foram alguns interessantes passos no sentido certo.

E estamos em crer que, no contexto em que teve lugar, e tão pouco tempo passado sobre o exercício de Maastricht, dificilmente seria realista pensar-se que se poderia ir mais longe.

Pela nossa parte, e no essencial, o resultado de Amsterdão não ficou nem aquém nem além daquilo que eram as nossas expectativas no início da CIG – e o documento que então publicámos aí está como prova disso mesmo.

Mas foi para todos evidente que, precisamente por esse conjunto limitativo de razões, Amsterdão esteve sempre condenado a ser um tratado de meio do percurso, um tratado que fica à espera da Moeda Única e do potencial mobilizador que se crê que esta venha a ter no processo de aprofundamento europeu.

Para Portugal, o saldo de Amsterdão pode considerar-se globalmente positivo, quer no que toca à protecção dos seus interesses directos, quer no que respeita à preservação do interesse europeu – que é uma parte do interesse português, como convém não esquecer nunca.

Julgamos ter conseguido garantir em Amsterdão resultados interessantes face àquilo a que nos havíamos proposto antes da CIG, nomeadamente

através de uma participação que procurámos fosse muito para além da defesa de interesses ligados a uma agenda nacional específica, mas que afirmasse uma filosofia muito mais alargada da nossa leitura da Europa. Mas esta é uma questão em que, por razões óbvias, reconheço não ter especiais credenciais de isenção.

E passaria ao segundo ponto da agenda europeia, ao segundo desafio dentro do grande Desafio Europeu : a questão da **passagem à 3ª fase da UEM.**

Embora se siga neste Seminário um painel específico sobre este tema, não posso deixar de lembrar – se é que ainda é necessário – que o Governo português interpreta o objectivo de se situar no primeiro grupo de países que terão o Euro como moeda como o aproveitamento de uma oportunidade histórica para evitar entrar num novo ciclo de periferização face ao centro europeu, num momento em que emergem factores que muitos interpretam como indiciadores de uma desagregação do tecido integrador, que nos poderá afectar negativamente.

O investimento no objectivo do Euro, cujos efeitos benéficos se começam a sentir *a priori* no modo como os mercados já avaliam a economia portuguesa desde há meses, é uma aposta simultaneamente económica e política.

E dizemos que é também fortemente política – e gostava que isto ficasse claro – porque não temos qualquer dúvida em que teremos futuramente que tirar as devidas consequências, em termos do aprofundamento do processo integrador, em áreas e dimensões que estão adjacentes à UEM e que, muito provavelmente, serão chamadas a complementá-la e a reforçá-la. Aliás, parece-me evidente que a haver, no futuro próximo, qualquer movimento de tendência integradora, ele terá que partir do impulso da Moeda Única e do efeito “euro-optimista” que ela possa induzir nos cidadãos do continente – e, por essa via, na disponibilidade dos respectivos Governos para irem um pouco mais longe.

É sob o efeito global da Moeda Única que se processará a entrada em vigor do novo quadro financeiro plurianual da União, a executar-se a partir do ano 2000 e que deverá estender-se até 2006, isto é, abrangendo provavelmente um tempo em que a União se terá já alargado uma vez mais.

A **negociação das novas Perspectivas Financeiras**, cuja proposta faz parte da já famosa **Agenda 2000** apresentada em Julho pela Comissão Europeia e que está em curso de negociação, constitui o terceiro desafio que temos que enfrentar, dentro do Desafio Europeu global que temos perante nós.

Muito se disse já sobre a Agenda 2000 e, nesta fase, pouco mais se poderá acrescentar de novo.

Gostaria, no entanto, de repetir que interpretamos a proposta da Comissão, no sentido de garantir a cobertura das novas responsabilidades a que a União vai ser chamada com o alargamento, através da utilização do mesmo nível de recursos próprios, como a demonstração de uma evidente falta de ambição no plano do aprofundamento europeu.

Uma falta de ambição que não é necessariamente da Comissão Europeia, mas do sentido maioritário que ela procura interpretar na sua proposta. No passado, a movimentos de alargamento a países que se situassem abaixo do padrão médio de rendimento dentro da União correspondeu sempre um reforço financeiro suplementar, num caso traduzido mesmo em mecanismos de compensação para os efeitos diferenciados que esse alargamento teve no seio da então CEE.

Ora a situação actual é, nessa perspectiva, muito mais difícil, por se tratar, em geral, de economias num estado de muito maior debilidade e, por esse motivo, com maiores carências que a União será chamada a procurar colmatar.

Mas a proposta da Comissão, para além dessa fragilidade, tem ainda uma lógica perversa traduzida num injusto e penalizante desequilíbrio de custos.

Com efeito, a Comissão propõe-se fazer assentar os custos do alargamento essencialmente nas políticas estruturais – as únicas para as quais se prevê reduções para a União a Quinze –, que o mesmo é dizer, propõe que seja a principal política que apoia os esforços de desenvolvimento dos países e regiões mais pobres da União a suportar os custos de um processo de alargamento de que serão principais beneficiários, como toda a gente sabe, os actuais Estados membros mais ricos.

E a Comissão revela também alguma falta de coragem ao não se propor fazer incidir os encargos com o alargamento na política mais cara e mais irracional da União, essa “vaca sagrada” sustentada por poderosos “lobbies” em todos os Estados europeus que dá pelo nome de Política Agrícola Comum.

Eu creio que se as opiniões públicas europeias acordarem um dia para a realidade de que mais de 50% do orçamento comunitário é destinado a menos de 5% da população activa e é canalizado para uma política que contribui apenas com cerca de 3,5% para o produto global da União poderemos ter algumas surpresas interessantes.

A PAC, que é uma política construída em torno das produções típicas do centro e norte do continente, tem uma lógica conservadora e de difícil auto-reforma, precisamente pela importância dos valores orçamentais que estão em causa.

Reformar a PAC, nomeadamente através de uma reorientação em favor dos produtos e produtores do sul do continente é, assim, um imperativo essencial de ordem política e um princípio básico de justiça que importa prosseguir.

Dito isto, gostava de deixar claro que a Agenda 2000, tal como foi apresentada pela Comissão, não é por nós aceitável e que importa introduzir-lhe algumas correcções de ordem técnica que permitam equilibrar os reflexos sobre as diferentes políticas, particularmente tendo em conta que o usufruto destas dentro da União é muito diferenciado.

No caso português, que quase que se singulariza no contexto comunitário, a circunstância de o nosso país ter vindo a concentrar os seus benefícios praticamente em torno de uma única política – a política estrutural – e de ter sido precisamente essa política a escolhida para sofrer as maiores reduções, faz com que nos tornemos no “bode espiatório” da reforma comunitária.

Ao contrário de outros países pobres da União, Portugal em nada beneficia globalmente com a PAC e tem uma fatia menos relevante nas chamadas políticas internas, o que nos transforma num caso muito específico neste quadro financeiro.

O Governo tem vindo a destacar esta particular situação junto dos seus parceiros e das instituições comunitárias e tudo fará no sentido de procurar introduzir, até ao final da negociação financeira – que, nas perspectivas mais optimistas, não estará concluída antes de Dezembro – as mudanças essenciais para corrigir as propostas apresentadas.

Gostava de aproveitar este ensejo para deixar muito claro que, sem essas correcções e sem alterações sensíveis naquilo que directamente nos afecta, não estamos em condições de poder aceitar o quadro financeiro – com todas as consequências que daí possam decorrer.

A injustiça da situação actual é tanto mais evidente quanto o nosso país demonstrou, face àquele que é um dos principais desideratos políticos que a União assumiu – o **alargamento** – uma atitude marcada por um sentido de grande responsabilidade.

Contrariamente ao que muitos estariam à espera, apoiámos desde o primeiro momento o alargamento, contribuimos, como todos amplamente

reconheceram, para a fixação da fórmula que o recente Conselho Europeu do Luxemburgo veio a adoptar para as respectivas negociações, porque temos uma visão da Europa que vai muito para além da mera “dimensão” financeira.

Sem uma resposta positiva às novas democracias em sedimentação no centro e leste do continente, dando-lhes a oportunidade que nós próprios também tivémos no passado, não é possível construir a geografia estratégica alternativa que, pela primeira vez em décadas, pode servir de base a uma estabilização duradoura da situação na Europa.

O desafio do alargamento – que é mais outro desafio parcelar dentro do Desafio Europeu que este seminário aborda – é uma batalha que é essencial ser ganha se queremos que a União Europeia se consagre como um elemento, uma vez mais, catalizador da paz.

Mas o alargamento não pode nem deve ser feito à custa da própria coesão intracomunitária actual, sem o que frustraríamos os desígnios dos novos aderentes – que se sentiram atraídos por uma União que tinha um corpo sólido de políticas, um projecto de progressiva coesão entre todos os parceiros.

Se o alargamento é feito no quadro de uma Europa menos solidária, em que o egoísmo de alguns leva à renacionalização de certas políticas – e a utilização negativa que por vezes é feita do conceito da subsidiariedade pode ir nessa linha – e à criação de modelos institucionais de crescente diferenciação, então o fermento para a criação de uma apetência para uma maior União política deixa de existir e cada um tentará, cada vez mais, avançar por si próprio ou em clubes limitados, criados à volta de interesses parcelares.

E não é assim que se cria uma Europa poderosa, com voz e instrumentos capazes de a firmarem face a outros países ou áreas integradas.

O cenário da disrupção do tecido integrador não é, de forma alguma, apenas teórico e não exclui mesmo que possa ser um objectivo estratégico de uns tantos.

Mas o que creio que é importante que fique evidente é que não é possível fundar uma maior união política, não é possível criar políticas comuns de segurança interna ou externa, se elas não assentarem num terreno, também comum, que aponte para linhas de reforço da solidariedade económica e, quem sabe, da própria solidariedade fiscal.

É também um outro sentido de sentido de solidariedade que tem de estar presente num difícil exercício que, temporalmente, deverá anteceder o

primeiro dos próximos alargamentos – e que constitui um outro desafio parcelar no quadro do Desafio Europeu mais geral.

Refiro-me à **revisão das questões de ordem institucional**, prevista no próprio Tratado de Amsterdão, nomeadamente as que se prendem com a ponderação de votos no Conselho, com a extensão do campo de aplicação da maioria qualificada e da co-decisão com o Parlamento Europeu e, finalmente, com a forma futura da Comissão Europeia.

Já atrás foquei de passagem este problema, ao assinalar que ele funcionou como uma condicionante que esteve subjacente a toda a Conferência Intergovernamental.

Não creio que as condições então prevalecentes tenham mudado substancialmente; antes pelo contrário, talvez a evidência da sensibilidades destes aspectos tenha mesmo contribuído para uma maior rigidez futura neste domínio.

Mas, sobre este ponto, gostava de afirmar que Portugal tem tido uma atitude que se não pode considerar imobilista e que, em muitos casos, se afirmou mesmo muito mais aberta do que alguns parceiros estariam à espera.

Só que isso não significa que tenhamos a mais leve intenção de prescindir do essencial dos nossos interesses – isto é, da possibilidade de continuar a ter uma voz para os expressar com efeito prático no modelo actual de decisão –, principalmente por considerarmos estar longe de provado que o que motiva os maiores promotores da revisão institucional sejam considerações de eficácia e de funcionalidade.

Assim, e quando a nova Conferência Intergovernamental tiver lugar, estamos dispostos a considerar adaptações e melhorias no sistema de trabalho e no processo de decisão, desde que essas mudanças possam ser consensualmente aceites como correspondendo a imperativos para um correcto funcionamento da União.

Mas não estaremos minimamente dispostos a enveredar por novos modelos que, muito simplesmente, queiram consagrar a possibilidade de dar a um conjunto de Estados, grandes e pequenos, que se agrupa em torno de interesses que lhe são comuns e que pretende projectar-se enquanto tal no processo de gestão das políticas e do orçamento que as suporta, a possibilidade de manejar o processo decisório a seu bel-prazer.

Numa União Europeia, que não é uma mera organização internacional onde cada um joga por si, os interesses das faixas minoritárias têm que ser tidos em conta na formulação das políticas definidas para todos.

Para isso, é essencial que àqueles que se situam, por ora, à margem de alguns interesses centrais da União seja dada a possibilidade de utilizarem instrumentos de decisão para garantirem que a evolução e gestão do sistema colectivo não se faz no sentido de os marginalizar ou de ter os seus interesses numa ordem inferior de prioridades.

O que se está neste momento a preparar, quando se fala na necessidade de adaptar o mecanismo decisório da União antes do próximo alargamento, é algo que é importante não iludir: o que se pretende é garantir um modelo de gestão das decisões que não dê a possibilidade potencial a que os países menos desenvolvidos, nomeadamente os próximos aderentes, se conjuguem para impedir a liberdade da gestão orçamental e das políticas por parte dos mais desenvolvidos.

As coisas são tão simples como isto e não vale a pena estarmos com eufemismos diplomáticos, ou com pudores políticos, para esconder uma realidade que todos conhecem.

Pela minha parte, aliás como fiz durante toda a Conferência Intergovernamental, não estou disponível para manter discursos equívocos e tenciono abordar sempre esta questão numa perspectiva frontal, estando naturalmente aberto a ser convencido da bondade de outros argumentos.

E recuso que este tipo de abordagem possa ser confundido com qualquer tipo de "eurocepticismo"; antes pelo contrário, quem age no sentido da desagregação da integração e promove quebras na solidariedade política entre os Estados é que parece ter algum cepticismo sobre as virtualidades do actual processo integrador.

Terminaria esta minha intervenção com duas notas complementares, com a referência a dois desafios particulares que Portugal terá de enfrentar no plano europeu.

O primeiro tem a ver com o **processo de globalização** e com os efeitos deste sobre um tecido económico como o português, ainda excessivamente marcado por um padrão produtivo muito diferente da média europeia. Neste campo, e independentemente de termos que explorar até ao limite o tempo que nos resta e os apoios existentes, eu creio que todos já entenderam que não há milagres de sustentação artificial de produções, que a única resposta passa pela aceleração da competitividade e por um esforço de acelerada internacionalização da nossa economia.

O Governo tem plena consciência desta realidade e tem no terreno um programa muito importante de apoio à internacionalização das empresas portuguesas.

Temos consciência que, sem esse esforço de internacionalização, sem garantirmos uma matriz económica de alguma solidez, em que a projecção externa é essencial, os próprios efeitos positivos do Mercado Interno e da introdução da Moeda Única tenderão a ser menos aproveitados.

Mas creio que também é claro que, independentemente do êxito desses esforços, não é possível deixar de contar com alguns reflexos no tecido económico-social português do novo movimento de liberalização económica que se avizinha no início do século.

E, para a colmatação de alguns desses efeitos negativos, talvez então melhor se entendam algumas das opções em termos de alargamento do corpo de políticas que fizemos no quadro da última Conferência Intergovernamental.

Finalmente, uma referência a um desafio nacional no plano comunitário que iremos ter no início do próximo século: a **presidência portuguesa da União Europeia**.

Este é um desafio que encaramos com naturalidade, embora com grande sentido de responsabilidade.

É a União Europeia, com todas as suas novas dimensões – como a PESC e as áreas da Justiça e Assuntos Internos e com novas políticas que Maastricht ou Amsterdão introduziram ou aprofundaram – que o Governo de então terá que gerir, e não simplesmente a Comunidade Económica Europeia, embora complementada com o Acto Único Europeu, como foi o caso de 1992.

Além disso, é uma União Europeia num processo de mutação acelerada, com a ponderação dos efeitos da Moeda Única, com as negociações então em curso do alargamento, com a preparação da revisão institucional, com a nova ronda negocial da Organização Mundial do Comércio, com a nova reforma da PAC e, quem sabe, com a revisão do processo de articulação entre a UE e a UEO.

É uma presidência cuja agenda, ao contrário do que sucedia há uns anos, é muito difícil de prever e projectar à distância, mas onde muito provavelmente virá a ter lugar a concretização da proposta portuguesa de realização de uma cimeira UE – África, uma iniciativa que cremos essencial para dar substância a uma das dimensões da acção externa da União que Portugal sempre promoveu.

Como é óbvio, procuraremos garantir que a Presidência funcione como um momento de afirmação e prestígio da nossa acção externa, mas sem excessivos dramatismos ou empolamentos.

O nosso objectivo, neste que será um dos vários desafios parcelares de Portugal na Europa, é assegurar que a acção de Portugal continuará a consagrar-nos como um parceiro empenhado, com um política clara e afirmativa, assente numa agenda de interesses que compatibilize em permanência as dimensões especificamente nacionais com uma aproximação e uma filosofia globais e coerentes ao projecto europeu, que continuamos a considerar ser o único que, no actual contexto, garante a melhor defesa dos interesses permanentes do país.