CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Futuro da Europa (Estudo)

Relator: *Conselheiro José de Almeida Serra*

Maio, 2005

ÍNDICE

PREFÁCIO 2

SUMÁRIO 3

I. INTRODUÇÃO 7

II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA 9
II.1. As Comunidades Europeias e sua evolução 9
II.2. Cidadania e participação democrática 13
II.3. Revisão dos Tratados: Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa 14
II.3.1. Antecedentes 14
II.3.2. Breve apresentação do Tratado 16
II.3.3. Algumas constatações 21
II.3.4. Alguns desafios e interrogações 22

III. A EUROPA EM TRANSFORMAÇÃO NUM MUNDO EM MUDANÇA 26
III.1. A Europa no Mundo 26
III.2. Problemas novos 32
III.3. A Estratégia de Lisboa 34
III.4. Futuros alargamentos 39
III.5. Desafios para Portugal 40

IV. NOVAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS 43

V. ALGUMAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA 54
V.1. Pacto de Estabilidade e Crescimento e Desenvolvimento Económico 54
V.2. Política Fiscal e Orçamento Comunitário 58
V.2.1. Política Fiscal 58
V.2.2. O Orçamento Comunitário 60
V.3. Políticas Sociais 61
V.3.1. Emprego 63
V.3.2. Saúde e Segurança Social 66
V.3.3. Inclusão Social 67
V.3.4. Educação e Formação 68

VI. PORTUGAL: ACEITAR O DESAFIO 71
VI.1. Novos desafios 71
VI.2. Necessidade de antecipar alternativas 71

VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 77

DECLARAÇÕES DE VOTO 81

PREFÁCIO

Na sessão plenária do CES realizada no dia 12 de Outubro de 2004, foi aprovada a preparação de uma proposta de Parecer de Iniciativa sobre "O Futuro da Europa", depois de prévia apreciação pelo Conselho Coordenador e pela Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social (CEPES).

A preparação dessa proposta de Parecer de Iniciativa deveria apoiar-se nas conclusões do Seminário sobre "O Futuro da Europa" organizado pelo CES em Fevereiro de 2004 e em diversos estudos e relatórios produzidos por diversas entidades nacionais e internacionais. Para relator dessa proposta foi convidado o Conselheiro José de Almeida Serra, que aceitou.

O assunto passou do Plenário para a CEPES que, nos termos regulamentares, criou um grupo de trabalho para preparar a referida proposta. O grupo de trabalho dirigido pelo Presidente da CEPES, Conselheiro João Proença, reuniu 6 vezes e recebeu variados contributos que foram introduzidos na proposta, que veio a ser aprovada em sessão plenária da CEPES realizada em 18 de Maio de 2005.

Na sua sessão de 24 de Maio de 2005, o Plenário do CES discutiu e votou a referida proposta, que foi aprovada por 32 votos a favor, um voto contra e 11 abstenções. Apesar desta proposta ter obtido 72% de votos favoráveis dos membros presentes no Plenário, não atingiu o limite de 2/3 dos votos dos membros do Plenário do CES, necessários para ser considerada como um Parecer de Iniciativa, conforme determina o artigo 2º do Decreto-Lei nº 90/92 de 21 de Maio.

Nessas circunstâncias, o Plenário decidiu que aquele texto deveria ser divulgado como estudo do CES, o que é feito na presente publicação.

Lisboa, 19 de Setembro de 2005

Alfredo Bruto da Costa

(Presidente do CES)

SUMÁRIO

O presente Parecer, da iniciativa do CES, tem como objectivo contribuir para a análise do actual posicionamento da Europa e das suas perspectivas de evolução, bem como dos desafios com que se defronta, com vista a melhor enquadrar as alternativas de desenvolvimento que se apresentam para Portugal.

O Mundo tem vindo a ser palco de profundas modificações em muitos aspectos que, muitas vezes, assumem contornos de ruptura, designadamente nos domínios económicos, sociais e culturais.

A construção europeia tem sido longa e nem sempre linear, repousando sobre múltiplos tratados, nascidos ao longo de cerca do meio século da experiência. Aprofundamento de políticas, sucessivas adesões (de um grupo inicial de 6, subiu-se para os actuais 25 Estados-membros) e grandes modificações em vários campos conduziram ao reconhecimento da necessidade de simplificar, tanto quanto possível, o que andava disperso por múltiplos tratados, procurando introduzir, do mesmo passo, uma maior coerência de conjunto.

Procedeu-se, assim, à elaboração do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, adoptado na Conferência Intergovernamental de Chefes de Estado e de Governo dos 25 Estados-membros, em 18 de Junho de 2004.

O Tratado, que para poder entrar em vigor terá ainda de ser ratificado por cada um dos Estados-membros, adaptou os princípios fundamentais no que concerne ao funcionamento da União Europeia (UE) e suas Instituições, bem como aos direitos e garantias dos cidadãos.

A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais foi incluída no Tratado, como era reivindicado por numerosas organizações europeias, políticas e civis, especialmente organizações sindicais, e por muitos cidadãos.

Tendo em conta as necessidades dos cidadãos, o Tratado consagra a ambição do pleno emprego, de uma economia social de mercado altamente competitiva e de um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, bem como a promoção da coesão económica, social e territorial, a solidariedade entre os Estados-membros e, ainda, a necessidade de proporcionar aos cidadãos da Europa um espaço de liberdade, segurança e justiça.

O texto do Tratado não deixa, porém, de suscitar alguns problemas e ficou, para muitos, aquém das expectativas em vários aspectos em que a revisão operada acabou por se revelar tímida, sobretudo no novo contexto de uma Europa alargada. Para outros, preocupados com a tendência para uma

crescente transferência de poderes para as instituições europeias, pelo contrário, o Tratado terá ido longe de mais.

A tomada de consciência dos problemas existentes e a necessidade de ultrapassar estrangulamentos levou os líderes europeus, reunidos na Cimeira de Lisboa, em Março de 2000, a comprometeram-se no sentido de transformarem a UE, até 2010, na economia mundial mais dinâmica e baseada no conhecimento, capaz de assegurar um crescimento sustentado com mais e melhores empregos e uma maior coesão social e regional, devendo o desenvolvimento fazer-se na garantia do respeito pelo ambiente natural.

Os resultados obtidos a nível europeu, nos quase cinco anos já decorridos, apenas permitem conclusões mitigadas, tendo-se generalizado a ideia de que o ambicioso objectivo traçado para 2010 não será alcançado em alguns domínios, designadamente na vertente social e nos aspectos ligados à competitividade.

A relevância do tema determinou que tenha vindo o Conselho Europeu a acompanhá-lo periodicamente, tendo solicitado à Comissão Europeia a realização de um balanço intercalar, o qual foi apreciado no Conselho da Primavera de 2005.

No último Conselho Europeu da Primavera, cujos resultados ficaram aquém das expectativas, foi preconizada a adopção de mecanismos com vista a dinamizar efectivamente e melhor implementar a Estratégia de Lisboa, designadamente, o reconhecimento da necessidade de relançamento urgente da citada Estratégia e de reorientação das prioridades da UE para o crescimento e o emprego; a confirmação de que as Perspectivas Financeiras para o período de 2007-2013 deverão dotar a UE dos meios adequados para a concretização das suas políticas em geral e, em especial, das que contribuam para a realização das prioridades estabelecidas na Estratégia de Lisboa.

São vários os desafios que se colocam nos próximos anos e para os quais é fundamental a Europa delinear estratégias. Matérias como a preparação de futuros processos de alargamento, o envelhecimento populacional e os fenómenos migratórios, o desenvolvimento sustentado dos sistemas de protecção social, a promoção de igualdade entre mulheres e homens, os impactos da mundialização económica, nomeadamente em termos de deslocalizações, reestruturações sectoriais e empresariais e de modificações na organização do trabalho, o quadro financeiro futuro e a política de coesão, entre outras, serão objecto de profundas adaptações.

O mais recente alargamento da UE aumentou as desigualdades e os problemas em matéria de coesão, tendo a população total aumentado em

cerca de 20%[1], enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou apenas 5%, o que resultou numa queda do PIB *per capita* de 12,5% na UE-25.

Mas o panorama complica-se um pouco mais quando se pensa em próximos alargamentos, sendo de recordar que continuam as negociações de adesão com a Bulgária e a Roménia (com possível admissão em 2007) e estão já previstas negociações com a Turquia e a Croácia, países com níveis de desenvolvimento ainda mais baixos do que os dos 10 países que recentemente se juntaram à UE.

O quadro financeiro da UE para os próximos anos está, neste momento, em discussão, sendo intenção da Presidência Luxemburguesa conclui-lo até final do 1º semestre de 2005 e tendo a Comissão Europeia apresentado uma proposta que, a ser aceite, situaria o nível máximo dos recursos próprios em 1,24% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE, em substituição da situação actual em que o limite é de 1,27% do Produto Nacional Bruto (PNB) (tecto de recursos próprios)[2].

Anota-se a falta de ambição da proposta da Comissão Europeia, aliás na linha do que já acontecera anteriormente aquando da preparação das perspectivas financeiras em curso (Agenda 2000).

A UE só poderá desenvolver-se e fortalecer-se se o orçamento comunitário tiver maior expressão do que tem actualmente. Não se poderá ir muito longe com um orçamento correspondente apenas a cerca de 1% do PIB agregado da UE (perspectiva pagamentos), como hoje sucede.

Portugal teve um grande desenvolvimento, certamente o maior da sua história, na segunda metade do século XX. A adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, contribuiu significativamente para esse desenvolvimento nos últimos anos do século. Contudo, esta tendência modificou-se no passado recente, sobretudo a partir do ano de 2000, ocorrendo presentemente um claro problema de crescimento no nosso país, com o PIB real a situar-se abaixo do PIB potencial[3] em nível muito significativo.

São geralmente reconhecidos os efeitos positivos decorrentes da adesão de Portugal à UE, embora se tenha também consciência de que os recursos obtidos nem sempre tivessem sido aproveitados de acordo com critérios maximizantes do resultado económico-social, nomeadamente em termos de modernização do tecido produtivo e de alteração do modelo de crescimento económico, que continua a ter nos baixos custos dos recursos humanos a sua

[1] Em 2004 a população da UE-15 era de cerca de 378,9 milhões de habitantes e a população dos 10 países aderentes, UE-10, era de cerca de 74,9 milhões de habitantes.
[2] Com a aplicação do sistema de contas nacionais e regionais SEC 95, o conceito de PNB foi substituído pelo de RNB. O volume de recursos correspondente a 1,24% do RNB admitiu-se como sendo igual a 1,27% do PNB.
[3] Com a agravante de este se ter vindo a situar em valores anormalmente baixos.

principal vantagem comparativa (mas que está em vias de desaparecer face à concorrência de países com níveis salariais ainda substancialmente inferiores aos portugueses).

Em Portugal, o PIB *per capita* em paridades de poder de compra (PPC) foi, em 2003, inferior ao de Chipre e da Eslovénia, podendo outros dos novos países aderentes vir a ultrapassá-lo no horizonte de uma geração, a não se alterarem as tendências recentes. O PIB global português poderá vir a ser ultrapassado, num horizonte de duas décadas e meia, pela República Checa e pela Hungria.

A análise de indicadores comparativos, designadamente os indicadores estruturais, que a Comissão Europeia tem vindo a publicar periodicamente por forma a possibilitar o acompanhamento da Agenda de Lisboa, traçam a radiografia do país relativamente aos aspectos que melhor explicam o desenvolvimento e a coesão económica e social. Portugal continua bem posicionado em alguns indicadores do emprego, embora menos favoravelmente no que concerne às condições de trabalho, à estabilidade e segurança do emprego e às condições salariais. Está geralmente mal posicionado nos aspectos restantes, como o quadro macroeconómico, a inovação e investigação, a reforma económica, a qualidade de emprego, a qualificação profissional, a aprendizagem ao longo da vida e, em geral, a coesão social – evidenciando-se nesta o claro perigo de ruptura social – e o ambiente.

Vários estudos, produzidos tanto ao nível das instituições da UE como nos Estados-membros, indiciam invariavelmente que Portugal é o país da UE-15 em que as dificuldades serão maiores em resultado do último alargamento. Portugal é sistematicamente apontado como um potencial perdedor líquido, tendo em conta, primeiro, o aumento da distância relativamente aos centros que organizam o processo de desenvolvimento da economia europeia, com a consequente "periferização" do nosso país. Segundo, as vantagens competitivas de que dispõem os novos Estados-membros, que se especializaram em áreas em que está baseada a nossa competitividade (baixos salários) ou, outras, como o alto nível de educação. Em terceiro lugar, a maior dificuldade de Portugal para ultrapassar tanto o aumento da sua "perificidade", como as desvantagens de custos de produção e quantidade e qualidade dos factores produtivos relativamente aos novos aderentes.

Mas o alargamento e os seus efeitos serão certamente apenas uma parte, eventualmente menor, dos desafios que se nos vão colocar, já que serão certamente as transformações a nível mundial, e os seus efeitos sobre a Europa no seu conjunto, que determinarão o nosso futuro.

A situação da educação e da formação em Portugal é claramente inaceitável, quando se comparam os recursos envolvidos com os resultados obtidos. Com efeito, a situação de Portugal em matéria de valorização dos recursos humanos e de aprendizagem ao longo da vida é muito preocupante, nomeadamente em termos de qualidade, do abandono escolar precoce e do insucesso escolar, e que, mais uma vez, a OCDE veio confirmar recentemente, bem como no que se refere à formação contínua e à baixa taxa de participação dos trabalhadores em acções de formação.

Também não será possível continuar a viver com altos níveis de défice, quer da balança comercial, quer do orçamento do Estado.

Importa, pois, reflectir sobre o papel de Portugal na UE e sobre os problemas portugueses, procurando respostas aos desafios colocados por uma maior integração europeia, pelo alargamento da UE e pelo reforço da liberalização e da globalização.

A definição dos objectivos estratégicos para o país deverá resultar de um processo amplamente participado, em que sejam ouvidas e tidas em consideração as preocupações e expectativas dos agentes económicos e sociais, das organizações representativas da sociedade e dos cidadãos em geral.

I. INTRODUÇÃO

O presente Parecer de Iniciativa do CES tem como objectivo contribuir para a análise do actual posicionamento da Europa e das suas perspectivas de evolução, bem como dos desafios internos e externos com que se defronta, procurando ajudar a identificar os caminhos e as políticas a prosseguir para manter e, sempre que possível, aprofundar um adequado desenvolvimento económico e social, com vista a melhorar a sua posição relativa no confronto com outros espaços desenvolvidos.

A Europa é um espaço geográfico de grande dimensão que, historicamente, tem sido palco de profundas transformações da Humanidade. Nesse espaço nasceram nacionalidades e soberanias que se fortaleceram ao longo dos séculos, que alteraram as suas diversidades em todos os domínios, não apenas culturais, mas também políticos, económicos, sociais e tecnológicos.

Na primeira metade do século XX, a Europa perdeu o seu histórico estatuto de espaço político e económico dominante no mundo e, nos anos mais recentes, encontra-se perante enormes desafios quanto à manutenção ou mesmo sobrevivência de algumas conquistas civilizacionais, designadamente

em termos de direitos humanos, modelo social, prosperidade económica e segurança.

A criação da Comunidade Económica Europeia em 1957, a sua posterior transformação em União Europeia e o seu recente alargamento a 25 Estados, representa uma tentativa de construir um espaço de paz e de prosperidade, onde antes a História registava rivalidades e conflitualidades permanentes.

A UE continua sendo um espaço em formação, onde hoje coabitam cerca de 450 milhões de habitantes com culturas, línguas, religiões e etnias diversificadas, com graus de desenvolvimento económico muito diferenciados e com modelos políticos, económicos e sociais que se afastam em alguns casos.

A Europa desenvolveu todo um sistema de valores, políticos, culturais, filosóficos, sociais e económicos, que dotaram o continente europeu de especificidades que, pelo menos, no mesmo grau, ainda não ocorreram em qualquer outro espaço ou tempo. Em particular, o modelo social europeu continua a diferenciar a UE de outros espaços económicos.

Mas alguns desenvolvimentos recentes, como a globalização, a deslocalização e certas reinterpretações de modelos e de valores, constituem motivo de preocupação e suscitam justificadas angústias em muitos, sendo evidentes alguns fenómenos de descoesão que ocorrem nas nossas sociedades e que as mesmas não têm sabido resolver.

Nos nossos dias, a Europa enfrenta os desafios políticos, socioculturais, económicos, organizacionais e de gestão, do seu modelo, mas também do envelhecimento demográfico, do esgotamento de muitos dos seus recursos naturais, da perda de competitividade económica, da reorientação das funções do Estado, da adaptação a novos modelos tecnológicos, do nível de vida dos seus cidadãos e, em última instância, da sustentabilidade do próprio modelo global, o que impõe profunda reflexão como fase necessária para preparar opções e escolhas políticas.

Igualmente importa ainda reflectir sobre o papel de Portugal na UE e sobre os problemas portugueses, procurando respostas aos desafios colocados por uma maior integração europeia, pelo alargamento da UE e pelo reforço da liberalização e globalização económicas, ou seja, por todo um quadro que, acentuando as fragilidades económicas e sociais do nosso modelo de crescimento, que carece de ser pensado para poder ser corrigido e convenientemente adaptado.

Contribuir para a discussão sobre o futuro da Europa e a forma como Portugal se deverá integrar nesse espaço em inelutável evolução constitui, para além de uma evidente necessidade, um acto de cidadania.

II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

II.1. As Comunidades Europeias e sua evolução

A União Europeia, tal como existe hoje, é o resultado de uma longa evolução que vem desde os inícios da década de 50 e que visa intervir tanto nos domínios económico, social e político, como no âmbito dos direitos dos cidadãos e das relações externas dos seus 25 Estados-membros.

O Tratado de Paris instituiu a Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) em 1951[4]. Os Tratados de Roma criaram, em 1957, a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA-Euratom), que seriam objecto de sucessivas alterações: em 1986 pelo Acto Único Europeu, em 1992 pelo Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em 1997 pelo Tratado de Amesterdão e, por último, em 2001 pelo Tratado de Nice.

São estas as peças fundamentais que constituem as bases legais da UE que cria vínculos jurídicos entre os Estados-membros, que ultrapassam as relações normais estabelecidas entre Estados soberanos. Com efeito, tal como existe presentemente, a UE dispõe de uma legislação própria que pode aplicar-se directamente aos cidadãos.

Na sua primeira fase detectam-se basicamente três objectivos: o primeiro, eminentemente político, visou controlar numa base multinacional, envolvendo tradicionais inimigos históricos, as matérias-primas essenciais à guerra (num primeiro momento, o carvão e o aço e, posteriormente, o átomo, mas, no que se refere a este, de uma forma já muito mitigada). O segundo e o terceiro objectivos tinham a ver com a criação de um mercado único, necessário ao crescimento económico, e com o desenvolvimento da agricultura dos Estados fundadores, uma vez que, historicamente, a Europa fora um continente com uma grande insuficiência de produtos alimentares que, em diferentes momentos históricos, havia conduzido a grandes fomes.

A criação, no início da década de 50, da CECA entre os 6 Estados fundadores (França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e Itália) visou assegurar a paz, reunindo vencedores e vencidos de uma guerra atroz e evitando as sequelas que se haviam seguido à 1ª guerra mundial, num movimento que se consolidou e amplificou com a criação da CEE e da CEEA-Euratom, já no final daquela década.

Não foi unívoca a apreciação da tentativa de criação de uma Comunidade, com objectivos que ultrapassavam claramente o que era

[4] Indica-se a data da assinatura dos diferentes tratados e não a da sua entrada em vigor, que lhe é, naturalmente, posterior.

habitual na criação de zonas de comércio livre, tendo o Reino Unido tudo feito para contrariar a iniciativa, de que, curiosamente, Churchill tinha sido um acérrimo defensor. Mas os êxitos alcançados pelos 6 levariam o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda a juntar-se-lhes em 1973[5].

Este primeiro alargamento trouxe consigo novos problemas e obrigou a um desenvolvimento de atribuições, mediante a perspectivação de novas políticas (social, regional, do ambiente, etc.)

E o processo continuaria com novas adesões. Em 1981 com a Grécia e em 1986 com a Espanha e Portugal, com objectivos que, para além do desenvolvimento económico e social desses países, visaram também, no plano político, a consolidação da democracia em Estados saídos de longas ditaduras e o reforço do flanco sul da Comunidade. Estas adesões tornaram mais imperativa a execução de programas estruturais destinados a reduzir as disparidades de desenvolvimento económico entre os 12[6].

Os Estados com um longo passado colonial e profundas ligações a países de "além-mar", designadamente a França e o Reino Unido, defenderam o reforço das relações com os países do Sul do Mediterrâneo, África, Caraíbas e Pacífico, que se tornam membros associados da Comunidade Europeia no quadro das sucessivas convenções de Lomé.

A ideia europeia revelou-se dinâmica e esteve sempre sujeita a flutuações, ora em alta, ora em baixa. O início dos anos 80 é caracterizado por um grande "europessimismo": crise económica mundial, subida acelerada do desemprego, desacordos a nível interno sobre a repartição dos encargos financeiros e descrença quanto às virtualidades do futuro.

Mas tenta-se o relançamento da dinâmica europeia, a partir de 1985, com base num livro branco, apresentado nesse ano pela Comissão Europeia e que visava a construção, até 1 de Janeiro de 1993, de um grande mercado interno com a livre circulação de bens e de serviços, de trabalhadores e de capitais. As disposições legislativas que tornaram possível a concretização desse ambicioso objectivo – criação do Mercado Único Europeu – foram consagradas no Acto Único Europeu que, assinado em Fevereiro de 1986, entrou em vigor em 1 de Julho de 1987. O Acto Único, coincidindo de muito perto com a adesão de Portugal e Espanha, consagra, entre outras matérias, a opção pelo diálogo social de âmbito europeu como processo de escolha de opções e de soluções.

---

[5] Após difíceis negociações a que a França do General de Gaulle opusera o seu veto por duas vezes, em 1961 e 1967. A Noruega, que negociara a sua entrada, recusou juntar-se à UE, após referendo negativo dos respectivos cidadãos.

[6] A problemática de apoio ao desenvolvimento e coesão regionais já vinha do antecedente e havia-se traduzido em intervenções, designadamente na Itália (Mezzogiorno), no Reino Unido (Escócia, Gales e algumas das suas pequenas ilhas) e na Irlanda.

A Europa muda e muda o mundo. A queda do Muro de Berlim (9 de Novembro de 1989), seguida da reunificação alemã em finais de 1990 e da democratização dos países da Europa Central e Oriental, transformou radicalmente o cenário europeu e obrigou a que os Estados-membros se empenhassem num processo de adaptação das Comunidades, mediante a negociação de um novo Tratado, adoptado pelo Conselho Europeu de Maastricht em 9 e 10 de Dezembro de 1991 – o Tratado da União Europeia.

Este Tratado fixa um programa ambicioso para os Estados-membros: união monetária até 1999, novas políticas comuns, cidadania europeia, política externa e de segurança comum, segurança interna.

Com efeito, constituem pedras angulares do Tratado de Maastricht o lançamento de um processo sobre a união económica e monetária, no âmbito do qual 12 países passaram a ter, no fim do período transitório, uma moeda única, a convergência nominal das economias, de acordo com os critérios estabelecidos no Tratado, o condicionamento das políticas orçamentais mediante determinadas regras (ulteriormente vertidas no chamado Pacto de Estabilidade e de Crescimento), o alargamento das competências europeias em matéria social, com destaque para o Protocolo Social (com a criação da negociação colectiva europeia).

As mutações políticas, económicas e sociais continuaram na Europa. Aos pedidos de adesão que já vinham do antecedente (Áustria, 1989; Polónia, Hungria e Checoslováquia, Malta e Chipre, 1990; Suécia, 1991) juntaram-se outros. Em 1991 acorda-se na criação do Espaço Económico Europeu, que associa a Comunidade e os seus vizinhos da Europa Ocidental pertencentes à EFTA. Celebram-se acordos de cooperação com vários países saídos do ex-bloco soviético. Cria-se o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD). Desaparece o Pacto de Varsóvia (Verão 1991) e suspende-se o bloco político e económico do CAEM/COMECOM.

Em 1 de Janeiro de 1995, três novos países, respectivamente, a Áustria, a Finlândia e a Suécia, aderem à UE constituindo-se a União Europeia a quinze (UE-15) e esvaziando, de facto, a antiga EFTA, que passa a contar com apenas dois estados de dimensão significativa – a Noruega e a Islândia[7].

Um novo Tratado, assinado em Amesterdão em Outubro de 1997, adapta e reforça as políticas e os meios da UE, nomeadamente nos domínios da cooperação judiciária, da livre circulação das pessoas, do emprego, da política externa e da saúde pública, mas fica aquém das expectativas de alguns governos e cidadãos europeus.

[7] Mais uma vez a Noruega fora candidata, negociara e assinara o protocolo de adesão, mas, consultados em referendo, os noruegueses voltaram a recusar a sua integração na UE.

A discussão sobre as candidaturas de outros Estados prosseguem e a UE vai tentando acomodar esses interesses, dando continuidade a processos formais de negociação. Passando ao lado dos pedidos da Bulgária, da Roménia e da Turquia (esta com um pedido de abertura de negociações, na altura com bastante mais de três décadas), restam dez candidaturas que, caída a tese dos acordos de cooperação privilegiada, são aproximados de acordo com a tese dos 5 (entrada mais próxima) mais 5 (entrada mais distante)[8]. É o que se encontra consagrado em vários documentos, designadamente na Agenda 2000[9].

Havendo que acomodar novas entradas, reconheceu-se a necessidade de, uma vez mais, se proceder a alterações dos Tratados visando a governabilidade da UE alargada, já que Amesterdão, que supostamente deveria ter resolvido o problema, não o fizera. Por isso se chegou ao Tratado de Nice (2001), que poucos progressos e respostas introduziu, deixando quase tudo em aberto no âmbito específico que se propusera regular – o alargamento ao centro e ao leste europeus.

Mas a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, de algum modo salvaria o Tratado de Nice, constituindo uma conquista importante. Contudo, também aqui, o Tratado de Nice ficou aquém das expectativas de muitas organizações e cidadãos ao não integrar a Carta no próprio texto e ao não a transformar em compromisso vinculativo.

A realidade recusaria a aproximação comunitária da tese dos 5+5 e a negociação e entrada em conjunto viria a impor-se em 16 de Abril de 2003, data em que foram assinados em Atenas os Tratados de adesão à UE do grupo formado pela República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia e Eslováquia, muitas vezes referidos como UE-10, designação que também se adopta neste texto. A 1 de Maio de 2004 todos estes novos Estados entraram na UE, que passou a ser uma União com 25 Estados-membros (UE-25).

O movimento integrador prossegue na actualidade: as negociações com a Bulgária e a Roménia estão praticamente concluídas, prevendo-se a sua adesão em 2007. Em relação à Turquia foi decidido proceder-se à abertura das negociações, conforme as conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 16/17 de Dezembro de 2004. Este mesmo Conselho encarregou a Comissão Europeia de apresentar ao Conselho de Ministros um programa de negociações com a Croácia, a ter início proximamente.

---

[8] Previsões à época: Pecos 1, Hungria, Polónia, Estónia, República Checa, Eslovénia; Pecos 2, Roménia, Eslováquia, Letónia, Lituânia, Bulgária. Não estavam previstas as adesões de Chipre e de Malta e previa-se uma aproximação mais rápida do que está a acontecer por parte da Roménia e da Bulgária.

[9] De Julho de 1997.

II.2. Cidadania e participação democrática

Os níveis de confiança e o próprio conhecimento dos cidadãos europeus sobre o projecto europeu e as suas instituições comunitárias não parecem ser suficientes, o que tem como consequência o distanciamento que por vezes se verifica entre os cidadãos representados e os seus representantes.

Podem emitir-se diferentes opiniões sobre a maior ou menor adesão dos cidadãos da Europa ao projecto europeu, tal como é configurado no Direito e nas Instituições da UE, podendo apresentar-se os resultados de diferentes inquéritos que têm sido efectuados ao longo do tempo e que conduzem a perspectivas nem sempre consonantes nas diferentes interpretações.

As votações para o Parlamento Europeu (PE) constituem certamente um bom indicador no que respeita ao grau de interesse dos cidadãos pelas questões europeias.

Participação nas eleições europeias da população com capacidade de voto

(em %)

Anos	1979 (UE-9)	1984 (UE-10)	1989 (UE-12)	1994 (UE-12)	1999 (UE-15)	2004 (UE-25)
Média	63,0	61,0	58,5	56,8	49,8	45,7

Fonte: Comissão Europeia, Flash Eurobarometer, 162.

Até agora tem-se mostrado consistente a tendência para o declínio da participação nas eleições para o PE. Todavia, é de comparar estes dados com os da eleições a nível nacional, em que, na generalidade, se verifica também um aumento do nível de abstenção.

A análise do nível de participação na eleição de 2004 para o PE, quando comparada, país a país, com os níveis de participação nas três últimas eleições gerais (nacionais) de cada país, conduz às seguintes constatações:

- O nível de participação nas eleições de 2004 para o PE foi de 47,7%, contra a média geral de participação de 74,8% nas três últimas eleições nacionais (médias não ponderadas);
- A participação nas eleições para o PE foi de cerca de 63% da participação nas eleições nacionais (68% na UE-15 e 55% na UE-10), isto é, cerca de 1/3 dos eleitores a nível nacional não votaram a nível europeu.

A Comissão Europeia empenha-se em sondar regularmente a opinião dos europeus, contemplando vários aspectos indiciadores da maior ou menor adesão dos cidadãos da Europa ao projecto europeu. Os resultados desses inquéritos são publicados sob a designação de Eurobarómetro. Indicam-se

alguns resultados divulgados no Eurobarómetro nº.62, de Dezembro de 2004: quando questionados sobre se o facto de o seu país ser membro da UE é uma coisa boa, uma coisa má ou uma coisa nem boa nem má, a maioria (56%) respondeu que é uma coisa boa, 28% que não é boa nem má e 13% que é uma coisa má. Estas são médias que cobrem uma grande diversidade de atitudes. No caso de Portugal, 59% consideraram que é positivo pertencer à UE, para 26% é indiferente e para 9% é mau, não tendo opinião 6% dos inquiridos.

É óbvio que importa discutir profundamente a questão da maior ou menor adesão dos europeus à ideia de uma Europa unida, quer no plano interno, quer no plano externo, devendo envolver na discussão, muito particularmente, os cidadãos e as suas organizações representativas.

O aparente desinteresse e a consequente participação limitada dos cidadãos europeus no processo de construção europeia, podem estar também relacionados com o facto de as problemáticas comunitárias estarem muitas vezes em plano secundário nas agendas dos meios de comunicação de massa, que deverão ser sensibilizados para a necessidade e a importância de ajudarem ao esclarecimento das opiniões públicas.

II.3. Revisão dos Tratados: Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

Com cerca de 450 milhões de habitantes, a Europa não é um "bloco" coeso, mas um caldeamento de culturas, línguas, religiões, etnias e regimes políticos, com diferentes graus de desenvolvimento económico e social.

O contínuo caldeamento de culturas é, provavelmente, o próprio núcleo essencial da ideia europeia. Uma Europa cadinho de culturas é necessariamente um espaço de inclusão onde todos os povos devem ser respeitados, sem qualquer exclusão. Sem essa perspectiva, que tendo custos representa uma grande oportunidade, a Europa nunca seria capaz de contribuir, de modo decisivo, para a construção de uma nova ordem internacional.

II.3.1. Antecedentes

A construção europeia tem sido longa e nem sempre linear, repousando sobre múltiplos tratados, nascidos ao longo de cerca de meio século da experiência em curso. Aprofundamento de políticas, sucessivas adesões (de um grupo inicial de 6 subiu-se para os actuais 25 Estados-membros) e grandes modificações em vários domínios conduziram ao reconhecimento da necessidade de simplificar, tanto quanto possível, o que andava disperso por

múltiplos documentos, procurando introduzir, do mesmo passo, uma maior coerência de conjunto[10].

Apresenta-se aqui uma breve síntese gráfica dos principais Tratados ou documentos de efeito equivalente.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EUROPEIA - evolução

COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA – CEE Assinatura: Roma, 1957; Vigor: 1/1/58
Convenção relativa a certas Instituições comuns às Comunidades Europeias
Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias
Decisão dos representantes dos governos dos Estados membros relativa à instalação provisória de certas Instituições e de certos serviços das Comunidades
Tratado que altera algumas disposições orçamentais dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias
Tratado que altera algumas disposições do Protocolo relativo aos Estatutos do Banco Europeu de Investimento
Tratado que altera algumas disposições financeiras dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e do Tratado que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias
Acto relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo anexo à Decisão do Conselho de 20 de Setembro de 1976
Decisão dos representantes dos governos dos Estados membros de 5 de Abril de 1977 relativa à instalação provisória do Tribunal de Contas
Tratado que altera os Tratados que instituem as Comunidades Europeias no que respeita à Gronelândia
Alargamentos
Etc.

⇩

ACTO ÚNICO EUROPEU: AUE Vigor: 01-07-1987

⇩

TRATADO DE MAASTRICHT – TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (TUE) Assinado: 07-02-1992; Vigor: 01-11-1993		
Tratado das Comunidades Europeias - TCE = Tratado de Roma da CEE modificado pelo AUE, etc.e pelos artigos F, H e I do TUE, que modificaram, respectivamente, os tratados CEE, CECA e CEEA. O 1º pilar continua sendo constituído pelas comunidades europeias – mercado único.		PESC: (2º pilar) Segurança interna e justiça: (3º pilar)

⇩

TRATADO DE AMSTERDAM Assinado: 02-10-1997; Vigor: 1/5/99

⇩

TRATADO DE NICE Assinado: 26-02-2001; Vigor: Outono de 2002

⇩

CONVENÇÃO EUROPEIA Aprovada por consenso em 13/6 e 10/7/2003

⇩

TRATADO QUE ESTABELECE UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA Adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo dos 25 Estados membros em 18 de Junho de 2004; Assinada em Roma em 29 de Outubro de 2004 pelos 25 Chefes de Estado e de Governo

[10] O Tratado em fase de aprovação revoga o Tratado que institui a Comunidade Europeia e o Tratado da União Europeia, bem como, nas condições estabelecidas no Protocolo relativo aos Actos e Tratados que completaram ou alteraram o Tratado que institui a Comunidade Europeia e o Tratado da União Europeia, os actos e tratados que os completaram ou alteraram, exceptuando determinadas cláusulas dos Tratados de adesão (art. IV-437).

II.3.2. Breve apresentação do Tratado

Como o Tratado de Nice não resolvera, na medida do desejável, os problemas que estavam em cima da mesa, foi decidido no Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, convocar uma Convenção Europeia que viria a elaborar um projecto de *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Esse documento viria a ser aprovado por consenso pela Convenção Europeia realizada em 13 de Junho e 10 de Julho de 2003, e entregue ao Presidente do Conselho Europeu, em Roma, em 18 de Julho de 2003[11]. Este documento serviu de base ao *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, adoptado em 18 de Junho de 2004 pela Conferência Intergovernamental (CIG) dos Chefes de Estado e de Governo dos 25 Estados-membros.

---

[11] A necessidade de se proceder a uma reforma de fundo da UE e de iniciar uma discussão ampla e alargada do seu futuro fora, desde logo, reconhecida na Cimeira de Nice realizada em Dezembro de 2000. Não obstante os resultados da CIG que conduziu ao Tratado de Nice terem ficado aquém do esperado, na "Declaração respeitante ao futuro da União", apensa ao Tratado, preconizava-se, desde logo, o seguimento para o processo de reforma, que passaria por três fases:

- em 2001, as presidências sueca e belga, em colaboração com a Comissão Europeia e com a participação do PE, incentivariam a realização de um amplo debate, que contaria com a participação dos Parlamentos nacionais e da opinião pública em geral. Os países candidatos seriam associados a este processo;
- em Dezembro de 2001, o Conselho Europeu reuniria em Laeken e adoptaria uma declaração apresentando iniciativas para prosseguir com o processo em 2002 e 2003;
- por último, seria convocada, em 2004, uma nova CIG para examinar as questões em debate.

Foi decidido que o processo de revisão incidiria sobretudo sobre as seguintes questões:

- uma delimitação mais precisa entre as competências da UE e as competências dos Estados-membros;
- o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, já proclamada em Nice;
- a simplificação dos tratados com vista a torná-los mais claros e mais compreensíveis, sem alteração do sentido;
- o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura europeia.

Neste quadro, o Conselho Europeu reuniu passado um ano, adoptando então a Declaração de Laeken, de Dezembro de 2001, na qual se convocava uma Convenção Europeia encarregada da preparação das reformas preconizadas.

Relembra-se que do mandato atribuído à Convenção Europeia pelos Chefes de Estado e de Governo na Declaração da Cimeira de Laeken (tradução a partir da versão inglesa) constava designadamente o seguinte: a UE "*precisa de se tornar mais democrática, mais transparente e mais eficiente*" e "*... o importante é clarificar, simplificar e ajustar a divisão de competências entre a União e os Estados-membros... Isto pode conduzir ao restabelecimento de tarefas nos Estados-membros e à atribuição de novas missões à União, ou à extensão dos poderes existentes, tendo sempre em mente a igualdade dos Estados-membros e a sua solidariedade mútua*". Adiantava-se que, entre as questões que importa colocar nesse contexto, está a de saber "*como assegurar que a redefinida divisão de competências não leva a uma progressiva expansão da competência da União ou à usurpação das áreas de competência exclusiva dos Estados-membros...*".

A Convenção[12] traduziu-se num método de funcionamento inovador para rever os Tratados europeus. Anteriormente as revisões haviam sido feitas em diálogo directo entre a Comissão Europeia e os governos nacionais, excluindo quase completamente qualquer participação formal, tanto do PE como dos Parlamentos nacionais e das Organizações da Sociedade Civil. Mas, desta vez, tal competência incumbiu à Convenção Europeia, composta por representantes dos governos nacionais e da Comissão Europeia e, também e de modo maioritário, por parlamentares nacionais e europeus e, ainda, representantes dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada. Adoptou-se o modelo já anteriormente aplicado para a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais.

A CIG, reunida em Roma em Julho de 2003, seguiu, no essencial, o texto proposto pela Convenção, tendo, contudo, apreciado e procurado dirimir algumas questões de poder, entre instituições, mas, sobretudo, entre Estados-membros.

O projecto de Constituição substitui o essencial dos Tratados existentes por um texto único e consagra o princípio da atribuição de uma personalidade jurídica à UE, sendo constituído por quatro partes:

Parte I – Disposições fundamentais

Parte II – Carta dos Direitos Fundamentais

Parte III –Políticas e funcionamento da UE

Parte IV – Disposições gerais e finais

Parte I – Disposições fundamentais

A Parte I estabelece os princípios em que se baseia a UE, reconhecendo, desde logo, a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado, definindo a cidadania europeia e reconhecendo os valores do respeito da dignidade humana, liberdade, justiça, igualdade, garantia do Estado de Direito e dos Direitos do Homem num quadro de pluralismo, tolerância, solidariedade e não discriminação.

Os objectivos de promover a paz e o bem-estar dos povos, o desenvolvimento sustentável e de uma economia social de mercado, o progresso social, científico e técnico, a protecção social, a promoção da solidariedade entre gerações e entre os Estados-membros e a promoção da coesão económica, social e territorial são tratados nesta primeira parte.

[12] A Convenção Europeia preocupou-se, fundamentalmente, com a primeira e a segunda partes (Princípios, valores e direitos no projecto que apresentou), não tendo aprofundado o seu trabalho sobre a terceira (Políticas) e quarta partes (Disposições gerais e finais).

Para a prossecução dos seus objectivos, a UE é dotada de um leque de competências exclusivas (*v.g.*, política comercial comum, união aduaneira, política monetária para os Estados-membros que tenham adoptado o euro) e partilhadas (*v.g.*, mercado interno, coesão económica, social e territorial, espaço de liberdade, segurança e justiça), sendo ainda estabelecidas nesta primeira parte as competências de coordenação das políticas de emprego e em matéria de política externa e segurança comum.

Para garantir o bom funcionamento deste sistema, o mesmo é regido por princípios – reforçados no Projecto de Tratado – e contém salvaguardas que permitem colmatar lacunas:

- princípio da subsidiariedade: a UE só age se a sua acção for verdadeiramente necessária e trouxer valor acrescentado à acção dos Estados. Visa garantir maior proximidade dos cidadãos com os centros de decisão.
- princípio da proporcionalidade: o conteúdo e forma da acção não devem exceder o estritamente necessário para assegurar os fins do Tratado.

As propostas da Comissão Europeia devem fundamentar o cumprimento dos referidos princípios. A partir da aprovação do Tratado poderão os Parlamentos nacionais, fundamentadamente, pronunciar-se sobre a violação do princípio da subsidiariedade, o que poderá obrigar ao refazer da proposta da Comissão, e confere direito a recurso para o Tribunal de Justiça.

As lacunas nas competências da UE podem ser colmatadas pelo Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, após aprovação pelo PE do reconhecimento da necessidade de intervenção da UE (cláusula de flexibilidade).

Em matéria de reforma das instituições comunitárias salienta-se:

- alargamento das decisões tomadas por maioria qualificada no seio do Conselho de Ministros;
- estabelecimento do princípio da "rotatividade" dos 15 membros do Colégio que compõe a Comissão Europeia, de forma a que a sua composição permita a participação de todos os países e reflicta a posição demográfica e geográfica dos diferentes Estados;
- extensão do processo de co-decisão a novos domínios, reforçando o papel do PE enquanto legislador;
- criação da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros, simultaneamente mandatário do Conselho Europeu em matéria de política externa e segurança comum e vice-presidente da Comissão

Europeia, com o objectivo de conferir maior coerência à política externa da UE.

Reafirma-se o princípio da democracia participativa, estabelecendo-se como obrigação para a UE a adopção de um diálogo aberto e transparente com as organizações representativas e com a sociedade civil e o reconhecimento do papel dos parceiros sociais, o estabelecimento do compromisso de promoção desse mesmo papel e o reconhecimento da sua autonomia.

Parte II – Carta dos Direitos Fundamentais

A Parte II integra a Carta dos Direitos Fundamentais no texto constitucional, uma vez que, tendo sido objecto de referência nas Conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 2000, que dá nota da sua proclamação conjunta pelo PE, Conselho Europeu e Comissão Europeia, não tem ainda força jurídica vinculativa[13].

A integração da Carta no Tratado constitui um avanço significativo, dotando a UE de um conjunto de Direitos Fundamentais, a observar não só pelas suas instituições, mas também pelos Estados-membros, destacando-se, no que respeita aos direitos de índole social, a liberdade profissional e o direito ao trabalho, a não discriminação, a igualdade entre homens e mulheres, o direito à informação e consulta dos trabalhadores na empresa, o direito de negociação e acção colectiva, a protecção em caso de despedimento sem justa causa, as condições de trabalho justas e equitativas, a segurança e assistência social, e a vida familiar e profissional.

Parte III –Políticas e funcionamento da União

A Parte III retoma as principais disposições de legislação anterior relativa às políticas comuns da UE.

Nesta terceira parte são tratados os princípios gerais dos domínios nos quais os Estados-membros decidiram partilhar os seus recursos ou cooperar.

[13] A carta fora aprovada pelo PE em 14 de Novembro de 2000, tendo sido proclamada no Conselho Europeu de Nice, de 7-9 de Dezembro de 2000. Reza o seguinte o ponto 2 das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Nice: "*O Conselho Europeu congratula-se com a proclamação conjunta pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão, da Carta dos Direitos Fundamentais, que congrega num único texto os direitos civis, políticos, económicos, sociais e de sociedade até aí expressos em diversas fontes internacionais, europeias ou nacionais. O Conselho Europeu deseja que à Carta se dê a mais vasta divulgação possível junto dos cidadãos da União. De acordo com as Conclusões de Colónia, a questão do alcance da Carta será analisada numa fase posterior*."
Contudo, permaneceu ambíguo o estatuto da Carta, como aliás é reconhecido na Declaração n.º 23 anexa ao Tratado de Nice, que estabelece que a referida definição é remetida para a CIG a convocar para revisão dos Tratados.

Contudo, o conteúdo das políticas não é rígido, dependendo das decisões e, portanto, da vontade dos governos e das maiorias no PE.

Tendo em conta as necessidades dos cidadãos, o Tratado consagra a ambição do pleno emprego, de uma economia social de mercado altamente competitiva e de um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente, bem como a promoção da coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-membros.

Em matéria de política de emprego e de política social são estabelecidos objectivos a concretizar através de medidas, como por exemplo:

- a promoção do emprego e o desenvolvimento de uma estratégia coordenada nesta área;
- a promoção da qualificação da mão-de-obra;
- a avaliação anual da situação do emprego pelo Conselho Europeu e adopção de conclusões neste âmbito;
- ou vinculação da UE, a complementar a acção dos Estados-membros, nos domínios da melhoria da segurança e saúde dos trabalhadores, condições de trabalho, segurança social, informação e consulta dos trabalhadores, representação e defesa colectiva dos interesses de empregadores e trabalhadores.

A Comissão Europeia deve promover a consulta dos parceiros sociais ao nível da UE e adoptar as medidas necessárias ao seu efectivo diálogo.

São retomadas e adaptadas, nesta Parte III, várias disposições dos anteriores Tratados sobre liberdade de circulação, estabelecimento do mercado interno e política de imigração e asilo ou acção externa da UE, bem como são ainda introduzidas novas disposições referentes à construção da UE enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça.

Em todas estas matérias encontra-se subjacente o princípio fundamental da solidariedade, incluindo a financeira, reforçando-se a democraticidade de funcionamento da UE. O PE mantém todas as competências que já tinha e ganha outras em vários domínios, alargando-se o processo de co-decisão e deixando de ter apenas competências consultivas em várias matérias. A iniciativa legislativa continua a pertencer à Comissão Europeia.

Parte IV – Disposições gerais e finais

A Parte IV contém as disposições finais do Tratado, nomeadamente em matéria de processos de adopção da Constituição (mantém-se a exigência de unanimidade nesta matéria), necessidade de ratificação (por todos os

Estados-membros), entrada em vigor do Tratado e sua revisão (em princípio, por uma nova CIG), cláusulas que asseguram a continuidade jurídica relativamente à Comunidade e à UE.

II.3.3. Algumas constatações

O *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* (TC) é um documento extenso no qual coexistem princípios e dispositivos fundamentais de organização político-social, com aspectos algumas vezes meramente regulamentares. Um documento, com a importância que o TC tem, ganharia se fosse mais claro e mais sintético.

Apesar de tudo, o TC introduz uma grande simplificação quando comparado com os textos actualmente existentes, constatando-se avanços significativos em matéria social, aprofundamento da cidadania europeia[14] e reconhecimento dos valores do respeito da dignidade humana, liberdade, justiça, igualdade, garantia do Estado de Direito e dos Direitos do Homem num quadro de pluralismo, tolerância, solidariedade e não discriminação.

O TC cria mecanismos para facilitar a decisão numa Europa a 25, aperfeiçoando o sistema concebido em Nice. As aprovações pelo Conselho Europeu passam, em regra, a ser feitas por maioria qualificada, a qual corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da UE. A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho Europeu, caso contrário, considera-se alcançada a maioria qualificada. Em derrogação do que antecede, quando o Conselho não delibere sob proposta da Comissão Europeia ou do Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho Europeu, devendo estes representar um número de Estados-membros que reúna, no mínimo, 65% da população da UE (art.I-25)[15].

---

[14] A cidadania europeia fora já aprovada em Maastricht.

[15] Relembram-se os dispositivos aprovados em Nice, relativamente à tomada de decisões pelo Conselho Europeu, para a UE-15, a partir de 1 de Janeiro de 2005.

O princípio geral era o da decisão por ***maioria*** dos Estados-membros (ou seja, 8 em 15 Estados da UE-15).

Para as decisões por ***maioria qualificada*** (e para os mesmos 15 Estados-membros):

- são necessários 169 votos (71,31%) em 237 votos possíveis, sempre que as decisões sejam tomadas por proposta da Comissão;
- são necessários 169 votos e pelo menos o voto positivo de 10 Estados-membros (2/3) nos restantes casos; mas qualquer Estado-membro pode pedir que se verifique a população dos Estados que votaram favoravelmente a proposta, caso em que será necessário que os que votaram positivamente representem pelo menos 62% da população da UE para que a proposta seja aprovada.

Quando a regra aplicável for a da ***unanimidade,*** as abstenções não impedem a aprovação.

A Comissão Europeia é obrigada a informar os Parlamentos nacionais de qualquer nova iniciativa e o "mecanismo de alerta precoce" confere a esses Parlamentos um poder de controlo da subsidiariedade. Os Parlamentos nacionais passam a ter um papel reforçado na UE através, sobretudo, de mecanismos de informação e intervenção directa no processo decisório[16].

Consagra-se a co-decisão como processo legislativo ordinário, reforçando-se os poderes do PE e alargando-se a decisão por maioria qualificada a mais cerca de vinte domínios que, até agora, eram regidos pela regra da unanimidade.

Os cidadãos terão a possibilidade de serem informados das posições do seu governo no Conselho Europeu, pois este passa a estar sujeito a uma obrigação de transparência, quando actua como legislador.

A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais foi incluída na Parte II do TC, como era reivindicado por numerosas organizações europeias políticas e civis, nomeadamente sindicais, e por muitos cidadãos.

A Carta integra diferentes tipos de direitos individuais ou colectivos, quer direitos civis e políticos, quer direitos sociais e económicos, a par de "novos" direitos, designadamente em relação à defesa do ambiente, ao desenvolvimento sustentável, à protecção dos consumidores, à igualdade entre os sexos, à bioética, à protecção dos dados pessoais, etc.

II 3.4. Alguns desafios e interrogações

O texto do TC não deixa, porém, de levantar certas dificuldades para alguns, que consideram ter o mesmo ficado aquém das expectativas em vários aspectos em que a revisão operada acabou por se revelar tímida, sobretudo no novo contexto de uma Europa alargada. Para outros, preocupados com a tendência para um crescente centralismo por parte das instituições europeias, pelo contrário, o TC terá ido longe de mais.

O TC constitui, contudo, um avanço significativo no sentido do reforço da dimensão social da UE, como acima ficou evidenciado.

Na previsão de novas adesões, e em matéria de maioria qualificada, determinou-se que o limiar para aprovação não deveria ultrapassar o resultante do quadro reproduzido na declaração (n.º 20) respeitante ao alargamento de UE, incluída na Acta Final da Conferência que aprovou o Tratado de Nice.

[16] O papel dos Parlamentos nacionais é consideravelmente valorizado: controlo da subsidiariedade (se 1/3 dos Parlamentos nacionais se opuser a determinada decisão, esta não pode ser adoptada); avaliação das actividades do Eurojust; podem opor-se ao recurso ao mecanismo conhecido por cláusula-ponte (basta a oposição de um só Parlamento nacional para inviabilizar o recurso à cláusula); prevê-se a promoção de uma cooperação inter-parlamentar ao nível da UE; uma prevista conferência dos órgãos parlamentares especializados nos assuntos da UE pode submeter ao PE, ao Conselho e à Comissão qualquer contributo que considere útil.

São também significativos os avanços consagrados em matéria de uma maior transparência, do encaminhamento para uma mais efectiva democracia participativa e de uma maior coerência da política externa da UE (*v.g.*, consagração da personalidade jurídica, novos poderes atribuídos ao PE, mecanismos de consulta à sociedade civil e aos parceiros sociais, simplificação dos procedimentos decisórios).

No entanto, e não obstante os progressos conseguidos, há matérias em que se considera que se poderia ter avançado mais, uma vez o que o texto apresenta ainda insuficiente consagração do voto por maioria qualificada em matéria de política social e fiscal, ausência de novos instrumentos e procedimentos de governança económica significativos para a UE (apenas se notaram tímidos progressos para a zona euro) e manutenção de um elevado grau de incerteza quanto ao exercício dos direitos sindicais transfronteiriços.

Em matéria de coordenação de determinadas políticas, o TC não é particularmente feliz. O texto deveria conter disposições que contribuíssem para a melhoria e o reforço da coordenação de várias políticas entre os Estados-membros, designadamente no que se refere a disposições que melhorassem a efectividade das recomendações que lhes são dirigidas, no âmbito dessa coordenação. Deveriam também ser reforçados os poderes da Comissão Europeia, no que respeita às mesmas recomendações, e a intervenção do PE, na respectiva formulação.

O TC, como matriz de referência fundamental da UE, deveria enquadrar e articular de uma maneira muito clara as estratégias fundamentais da UE, designadamente a Estratégia de Lisboa, em particular nas questões relativas à competitividade, pleno emprego, intercâmbio de conhecimentos, investimento no capital humano, crescimento, preservação do quadro e da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável.

Poderia ter-se avançado mais no que respeita à eficácia dos processos decisórios, uma vez que numa UE de 25 Estados-membros se tornará quase impossível a tomada de decisões por unanimidade, pelo que a decisão por maioria qualificada poderia ser alargada a mais matérias em certas áreas, particularmente nos domínios da política fiscal e social, cruciais para a construção de um Europa económica e social mais forte.

O TC, em particular nas suas Partes I e II, reflecte o resultado de um compromisso possível num dado contexto político, social e económico, reflectindo um determinado equilíbrio de poderes. Trata-se, em qualquer caso, do projecto mais rico de todos os Tratados até hoje aprovados.

Os dispositivos constantes da Parte III podem revelar eventualmente uma menor aderência relativamente a matérias já anteriormente expostas no projecto de Tratado. A própria linguagem utilizada na Parte III revela esse

desequilíbrio. Por exemplo, o conceito de "pleno emprego", constante da Parte I, é substituído pela referência à "promoção do emprego" e afasta-se, em certa medida, o conceito de "economia de mercado social".

Uma importante interrogação consiste em saber se o TC aponta ou não para o aprofundamento de uma construção europeia que enraíze princípios essenciais como o da igualdade entre os Estados e a solidariedade mútua.

Nos protocolos anexos ao TC algumas disposições assumem grande importância como a que prevê, a prazo, a perda de voto permanente de países membros no Conselho do Banco Central Europeu (BCE).

O TC consagra o primado do direito comunitário sobre o direito ordinário e constitucional dos Estados-membros, o que já correspondia a uma prática comunitária com tradução em decisões do Tribunal de Justiça Europeu. Trata-se de opção que não merece consenso generalizado.

A institucionalização de um Conselho Europeu e, sobretudo, de um seu Presidente por um mandato que pode ir até cinco anos, pode criar factores de tensão, retirando visibilidade e protagonismo ao Presidente da Comissão Europeia, com o qual tem algumas competências em sobreposição. O Presidente do Conselho Europeu tem que assegurar a preparação do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão, que controla os serviços onde está sedeada a informação e a competência técnica.

O facto de o Presidente do Conselho Europeu assegurar a representação externa da UE em matérias de política externa e segurança (matérias onde permanece a regra da unanimidade), e de haver também um Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE com competências próprias, para além de traduzir-se em problemas no futuro, poderá deslocar a decisão nessas áreas da esfera intergovernamental para uma esfera supranacional[17]. Não é difícil prever que, nesse caso, a soberania dos pequenos países poderia ficar consideravelmente reduzida, sendo que não parece concebível que os países maiores prescindam das suas próprias orientações nas suas relações externas.

Formalmente, continua a haver igualdade no que se refere à presidência rotativa dos Conselhos de Ministros, com excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros, que será presidido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE. O futuro dirá se se trata de uma experiência isolada ou de um ponto de partida para a institucionalização de uma solução diferente da actual, com perda de influência dos países mais pequenos.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE é membro da Comissão Europeia, sendo seu Vice-Presidente, mas, ao mesmo tempo, a sua área de

[17] Embora a intenção pareça ser exactamente a contrária.

competências é autónoma (no âmbito das competências do Conselho Europeu, de que é mandatário), não tendo, nesse aspecto, que prestar satisfações ao Presidente da Comissão Europeia e tendo poder para apresentar directamente propostas ao Conselho de Ministros. Trata-se certamente de um figurino único em termos internacionais.

A solução encontrada para a Comissão Europeia satisfaz formalmente ao princípio da igualdade dos Estados-membros, contrariamente ao que acontecia com a proposta da Convenção que, na prática, se traduzia na criação de comissários de "primeira" e de "segunda".

Dadas as derivas ocorridas, sobretudo nos últimos anos, ao nível da Comissão Europeia, com a aproximação prática aos grandes Estados, a permanência, quando não agravamento, de um centralismo excessivo, e a ausência de critérios e procedimentos que assegurem o efectivo exercício da subsidiariedade, a Comissão Europeia parece não ter vindo, em anos recentes, a exercer convenientemente as suas competências, nem a defender adequadamente os equilíbrios que importa manter a nível comunitário.

Considera-se, contudo, que o interesse nacional dos pequenos países poderá ser melhor servido por uma Comissão Europeia forte do que por um Conselho Europeu com mais poderes. Uma Comissão forte e com bastante independência em relação aos governos dos Estados-membros tenderá a dar maior prioridade aos interesses da UE como um todo, do que aos interesses nacionais dos países mais poderosos.

Qualquer processo que se traduzisse na sobreposição dos interesses e visões dos grandes países sobre os dos pequenos países seria obviamente inaceitável, sobretudo para aqueles países, como Portugal, que têm uma longuíssima tradição histórica em matéria de relações internacionais (e outras) e uma prática de fortes relações transcontinentais que estiveram historicamente subjacentes ao projecto nacional. Num mundo que se transforma tão rápida e profundamente, e cujo devir no longo prazo ainda nos escapa, terá Portugal que preservar o "capital único" que resulta dos conhecimentos, ligações e relações moldadas por vários séculos de história em contactos com povos de diferentes continentes.

Numa possível evolução futura seria difícil aceitar que o relacionamento de Portugal com a Europa e o Mundo, designadamente com os PALOP, fosse intermediado pela UE em aspectos específicos que interessam exclusiva ou predominantemente a Portugal; e não se crê que os grandes países europeus aceitassem uma solução desse tipo em questões semelhantes que lhes dissessem respeito.

A nossa adesão à UE e as sucessivas revisões dos Tratados mereceram a aprovação de uma ampla maioria na Assembleia da República, com grande apoio da população, mas nunca houve um verdadeiro debate nacional sobre estas matérias. Atendendo ao conteúdo do TC, mais do que nunca é importante avançar com um debate aprofundado, em que se deverão abordar as principais alterações introduzidas por forma a preparar uma adequada decisão no quadro do referendo.

O CES julga fundamental promover-se um amplo debate sobre as consequências que decorrem do TC, tanto na sua valia intrínseca, como comparativamente com os tratados que visa substituir.

III. A EUROPA EM TRANSFORMAÇÃO NUM MUNDO EM MUDANÇA

III.1. A Europa no Mundo

O Mundo tem vindo a ser palco de profundas modificações em todos os domínios, que muitas vezes assumem contornos de ruptura, designadamente nos domínios políticos, económicos, sociais e culturais.

Dois fenómenos contraditórios se verificam em simultâneo. Por um lado, uma parte do planeta está em desenvolvimento acelerado, como sucede com a China, a Índia e vários países asiáticos, numa região onde houve uma grave crise económica não completamente ultrapassada (Japão e Sudeste Asiático). Por outro lado, há um conjunto de países onde os problemas se acumulam, sem que o desenvolvimento se concretize e onde ocorrem fenómenos graves de pobreza, de que são exemplos a África em geral e vários países do continente centro e sul-americano.

Entre estes dois extremos, em termos de desenvolvimento, temos:

- os Estados Unidos, que procuram manter a liderança mundial nos domínios económicos e técnico-científicos, designadamente no plano militar, apresentam problemas vários que poderão traduzir-se na perda dessa posição dentro de algumas décadas[18];
- a Europa que, não obstante os esforços desenvolvidos, tem vindo a perder peso relativo e não tem sido capaz de resolver problemas vários, designadamente de crescimento e no vector técnico-científico, mas que continua a ser o maior parceiro económico a nível mundial (conjunto das importações e das exportações) e onde são mais evidentes as preocupações e motivações com a coesão, seja no plano

[18] Os Estados Unidos ambicionam também a liderança nos planos cultural e social, designadamente no aspecto ideológico, onde têm tido bastante menor sucesso.

das pessoas e grupos, seja no plano das regiões e da solidariedade, em particular com o mundo menos desenvolvido;

- os países emergentes, como o Brasil, de um enorme potencial, mas onde não é por enquanto claro se já descolaram para o processo de desenvolvimento ou se continuarão a coexistir com a tradição histórica da estagnação.

O processo de desenvolvimento económico seguiu determinado percurso histórico e geográfico que se traduziu em sucessivas integrações de países e regiões que foram aderindo gradualmente à nova formação económica. Mas, de cada vez, o "integrador" teve um peso económico e social amplamente suficiente para "absorver" o novo espaço em desenvolvimento.

Talvez hoje a situação se apresente rigorosamente ao contrário, sendo o potencial dinâmico e populacional do integrador muito inferior ao das entidades em integração, o que poderá traduzir-se em problemas completamente novos.

Nos últimos 25 anos o crescimento do PIB nos cinco países europeus mais dinâmicos – Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália e a Espanha[19] – é razoavelmente comparável ao dos Estados Unidos, com taxas que têm que ter-se por muito confortáveis. Infelizmente, nos anos mais recentes, esta situação diferenciou-se, em detrimento do conjunto europeu. Contudo, as taxas de crescimento observadas no conjunto EUA e da UE pouco têm a ver com o que se tem vindo a passar na China e na Índia e também, em menor grau, na Indonésia e em certos países asiáticos. Os PIB *per capita* reflectem, naturalmente, a evolução acima referida.

Evolução do PIB (EUA=100)

Indicadores/países	Anos				Taxa cresc. anual 2003/1980
	1980	1990	2002	2003	
PIB (em PPC)					
China	15	26	57	60	12,7
Índia	15	20	26	27	8,7
Indonésia	5	6	7	7	7,8
EUA	100	100	100	100	6,1
Brasil	16	14	13	13	5,1
Cinco países europeus [a]	92	85	76	75	5,1
Rússia	22	22	12	12	3,4
África do Sul	6	5	4	4	4,8

[19] Estes cinco países representam cerca de 80% do PIB da UE-15 e cerca de 76% do PIB da UE-25, já que os novos países apenas trouxeram o equivalente a 5% do PIB pré-existente.

Evolução do PIB *per capita* (EUA=100)

Indicadores/países	Anos				Taxa cresc. anual 2003/1980
	1980	1990	2002	2003	
PIB *per capita* (PPC), em dólares americanos					
China	3	6	13	13	11,4
Índia	5	6	7	7	6,6
Indonésia	7	8	9	9	6,0
EUA	100	100	100	100	5,0
Brasil	31	23	22	22	3,4
Cinco países europeus [ab]	74	72	72	71	4,8
Rússia	36	38	23	25	3,2
África do Sul	48	35	28	28	2,5

[a] Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Espanha.
[b] Média simples dos cinco países.
Fonte: *L'État du monde - 2005; La Découverte*.

Evolução da população (EUA=100)

Indicadores/países	Anos				Taxa cresc. anual 2003/1980
	1980	1990	2002	2003	
População					
China	432	452	445	444	1,2
Índia	298	331	361	362	1,9
Indonésia	65	71	75	75	1,7
EUA	100	100	100	100	1,0
Brasil	53	58	61	61	1,7
Cinco países europeus [a]	122	113	103	102	0,3
Rússia	60	58	50	49	0,1
África do Sul	13	14	15	15	1,9

[a] Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Espanha.
Fonte: *L'État du monde - 2005; La Découverte*.

As preocupações com a globalização e com os seus efeitos estão na ordem do dia. O fenómeno não é novo e, em várias épocas históricas, esteve presente na generalidade das comunidades, politicamente organizadas ou não.

Segundo a teoria das vantagens comparativas, que normalmente serve para fundamentar as políticas e práticas da globalização, todos têm a ganhar com a liberdade (de comércio, na sua formulação inicial, mas também de outras realidades, em formulações ulteriores). Só que os pressupostos da teoria – total informação dos parceiros, efectiva liberdade de circulação (de factores, produtos e conhecimentos), igualdade de poder entre parceiros (ausência de poderes assimétricos) – quase nunca estão presentes. Continuam a ser correntes várias restrições. Por exemplo, em matéria agrícola (Europa, Estados Unidos e Japão), têxtil e outras produções (no têxtil, aparentemente,

terminam agora), no que respeita a movimentos de capital (ocorrem muitas restrições em vários países do globo, mesmo nos mais avançados e "liberais") e na livre circulação de trabalhadores.

A criação de blocos económicos, quando não políticos (UE, ASEAN, NAFTA, Mercosul), cria universos particulares com barreiras comuns em relação ao resto do mundo e que cimentam preferências internas[20]. Mantêm-se procedimentos que tornam muito difícil a exportação para novas economias emergentes, de que é exemplo, bem claro, a China, não obstante a sua recente adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC).

As dinâmicas demográficas jogam claramente a favor da Ásia e a desfavor da Europa, com os Estados Unidos a ocupar uma posição intermédia que, no seu caso, afasta preocupações imediatas. Já no que respeita à Europa há motivo para grande preocupação relativamente à evolução demográfica[21].

Para o futuro não é expectável que países como a China, a Índia ou outros continuem a desenvolver-se, populacional e economicamente, ao ritmo com que o vêm fazendo no último quarto de século. É de presumir que as tendências evolutivas se aproximem do que se passou historicamente com o modelo japonês[22], passando-se das "elevadíssimas" taxas de crescimento actuais, para taxas "apenas elevadas" no médio prazo e para taxas "normais" no longo prazo. Só que estes países têm ainda muito potencial de crescimento.

Se a médio prazo não ocorrerem variações significativas das actuais tendências:

- dentro de uma década a China ultrapassaria os Estados Unidos em termos de Produto global e teria um PIB superior ao deste em cerca de 50% daqui a 15 anos (mas, ao qual corresponderá um PIB *per capita* de apenas cerca de 40% do dos Estados Unidos);

---

[20] Exemplo: em Novembro de 2004 foi acordado entre a China e os países da Ásia do sudeste (ASEAN) o estabelecimento de uma zona de comércio livre, que poderá ser, em 2010, a zona de comércio mais alargada em termos de população (a que acresce o facto de a generalidade destes países apresentarem as taxas de crescimento - e também populacionais - mais elevadas do planeta). Naturalmente, a criação deste espaço cria receios tanto no Japão como nos Estados Unidos, mas não é de excluir que a zona evolua, por forma a integrar ulteriormente japoneses e coreanos (entre outros) numa grande comunidade da Ásia oriental.
Para já, há resultados concretos do passo dado: as tarifas *intra-Asean* serão abolidas relativamente a onze sectores determinantes a partir de 2007 (com três anos de avanço sobre o anteriormente convencionado) nas seis economias mais prósperas do conjunto (Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia), tendo sido concedido um prazo suplementar de quatro anos relativamente aos países mais pobres (Birmânia, Camboja, Laos e Vietname).

[21] As dinâmicas demográficas traduzir-se-ão num crescimento da população de mais 2,5 mil milhões de habitantes entre 2005 e 2050, segundo estimativas das Nações Unidas. Esta variação é explicada, sobretudo, pelo aumento da população na Ásia e em África, enquanto a população europeia se reduz.

[22] Que seguiu também o tipo de evolução anteriormente verificada em outros países no decurso do respectivo processo de desenvolvimento.

- a Índia seguiria mais lentamente, sendo que, dentro de 15 anos, passaria de menos de 30% do PIB dos Estados Unidos para cerca de 40%;
- a quota relativa das cinco maiores economias europeias continuaria a cair, quando comparada com a dos Estados Unidos, passando dos actuais 75% para 70%, ou mesmo para 65% no médio prazo, o que implicaria que, se a UE pretender manter um relativo equilíbrio com os Estados Unidos em matéria de Produto, teria de ocorrer um crescimento muito substancial em outros membros da UE, hoje menos desenvolvidos[23];
- em termos demográficos, a China continuaria a crescer em termos relativos, mas poderia ser aproximada pela Índia. Estes dois países, em conjunto, passariam, no espaço de cerca de uma década e meia, do múltiplo actual de 8 vezes superior à população dos Estados Unidos para cerca de 8,5 vezes dessa população. Os cinco maiores países europeus da UE pouco ganhariam em posição relativa.

Quanto à evolução da balança de pagamentos dos Estados Unidos, a não ser corrigida, em prazo razoável, a actual situação de défice, poderá introduzir graves tensões na economia mundial, contribuindo para alterar em muito as tendências que se desenham presentemente[24]. As diferentes perspectivas entre países, no que se refere ao acesso a matérias-primas, designadamente energéticas, poderá vir também condicionar fortemente o desenvolvimento, tanto de determinados países, como do mundo no seu conjunto[25].

---

[23] É natural, e positivo, que venham os países mais atrasados da UE, sobretudo os recentemente admitidos, a crescer mais rapidamente do que o conjunto dos actuais países mais desenvolvidos. A questão é de saber se será esse crescimento suficiente para "aguentar" a necessária dinâmica do conjunto.

[24] A manutenção do défice dos Estados Unidos pressupõe que os maiores credores (Japão e China) continuarão a aceitar a situação, o que não se tem por certo (e, em todo o caso, representa uma evidente vulnerabilidade política, e também económica, para os Estados Unidos (e não só), se os credores resolverem "fechar a torneira" e/ou aplicar os excedentes na compra de empresas norte-americanas e/ou europeias, sobretudo de tecnologia média/alta).

[25] A China está já a colocar uma grande pressão sobre o mercado mundial de alguns produtos e, não obstante as suas imensas reservas, deverá passar a depender mais fortemente dos mercados mundiais para muitos *inputs* (por exemplo, na energia está a passar de uma situação de auto-suficiência para uma outra de insuficiência, no aço já introduziu tensões que provocaram uma subida de preços como se não verificava desde há décadas). Também as questões ambientais estão a colocar-se com alguma gravidade, como, em outros tempos, em vários países, durante o processo de industrialização. Mas, com uma população activa de cerca de 770 milhões de pessoas e com um emprego agrícola na ordem dos 44%, a China dispõe de uma enorme reserva de mão-de-obra que pode/deve transferir para outras actividades, sendo de esperar que, no decurso do processo, se obtenham gradualmente condições retributivas globais bastante mais satisfatórias do que as actualmente existentes e que, em muitos casos, podem ser interpretadas como de *dumping* social; mas sendo certo, também, que a actual reserva de mão-de-obra continuará a fazer pressão sobre o nível salarial interno dos sectores secundário e terciário, e mantendo, também por essa via, a pressão sobre as condições sociais dos países desenvolvidos.

Aspectos como a educação e a formação, o investimento em telecomunicações, as tecnologias de informação, a investigação e desenvolvimento, e outras áreas importantes para o crescimento económico, permitem prever que o panorama descrito, de mudança profunda dos actuais equilíbrios, não é inverosímil.

Mas a falta de democracia em muitos países (sobretudo na China), a violação dos direitos humanos fundamentais e as grandes disparidades na distribuição do rendimento poderão introduzir tensões no processo descrito.

No que se refere à distribuição do rendimento, se é relativamente confortável a posição da generalidade dos países europeus, já é muito preocupante o que se passa na China e na Rússia e, sobretudo, em países como o Brasil e a África do Sul. As Nações Unidas lançaram um ambicioso programa com vista à melhoria das condições nos países do Sul, com objectivos concretos para 2015[26].

A posição da UE é ímpar no que se refere a ajuda externa ao desenvolvimento: "*a União Europeia é um protagonista mundial em termos económicos, comerciais e de desenvolvimento, representando 55% dos fluxos globais de ajuda – cerca de 30 mil milhões de euros – dos quais a Comissão Europeia gere mais de um quinto. Esta assistência é prestada a mais de 160 países, territórios ou organizações em todo o mundo. Constitui uma expressão tangível do empenho da Comunidade na realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, centrados na redução da pobreza. Desde 2000, a política de desenvolvimento da Comunidade tem por objectivo*

[26] A resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, adoptada em 18 Setembro 2000, fixou os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Num documento curto, menos de nove páginas na versão inglesa, afirmam-se valores e princípios como a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito pela natureza, a responsabilidade partilhada, defendem-se valores de paz, segurança e desarmamento, apontando-se vias e processo para o efeito, reconhece-se a necessidade de desenvolvimento e de erradicação da pobreza, apontando-se caminhos, defende-se a necessidade de proteger o ambiente, salientam-se os valores dos direitos humanos, da democracia e do bom governo, proclama-se a necessidade de protecção dos indivíduos mais vulneráveis, explicitam-se as particulares necessidades do continente africano e a necessidade de reforçar as Nações Unidas.
Em matéria de erradicação da pobreza e de prossecução do desenvolvimento fixaram-se objectivos quantificados até 2015:

- reduzir para metade a proporção da população mundial com rendimento diário inferior um dólar, bem como a proporção de pessoas sofrendo de fome e, ainda, reduzir para metade a população sem acesso a água potável par uso na alimentação;
- assegurar que todas as crianças poderão ter acesso à escolaridade primária, e que tanto rapazes como raparigas terão igualdade de acesso aos níveis superiores de escolaridade;
- assegurar a redução em três quartos da mortalidade por parto e a redução em dois terços da mortalidade infantil (abaixo dos cinco anos);
- parar a expansão do HIV/AIDS e começar a reduzir a doença, devendo ser dada particular atenção às crianças;
- melhorar a qualidade de vida de, pelo menos, 100 milhões de pessoas vivendo em tugúrios e barracas.

fundamental reduzir e, a prazo, conseguir eliminar a pobreza. Através da ajuda externa, a União Europeia demonstra o seu apoio à promoção e defesa de valores universais como a democracia e os direitos humanos[27]".

Mais especificamente, a Comissão Europeia produziu um relatório recente com a informação pertinente sobre a contribuição da UE para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio[28].

III.2. Problemas novos

É hoje pacificamente aceite que a Europa se confronta com uma multiplicidade de problemas, em diferentes domínios.

O crescimento económico europeu tem sido lento e constata-se uma desaceleração no ritmo de aumento da produtividade. A UE definiu na Cimeira de Lisboa, bem como em Cimeiras posteriores, de que se realça a de Estocolmo, quanto à estratégia de desenvolvimento sustentado, alguns objectivos ambiciosos nos domínios económico, social e ambiental.

A análise feita a meio do período (2005) mostra que em todas as vertentes, com especial relevância para a competitividade e o social, está a UE muito afastada dos objectivos inicialmente propostos, sendo altamente improvável que os mesmos possam ser concretizados até 2010.

Haverá, contudo, que ter na devida conta, tanto a natureza como a dimensão desses problemas já que, em relação a alguns factores essenciais ao desenvolvimento, como sejam a energia, a investigação e desenvolvimento, a tecnologia, a formação e educação (capital humano), a Europa continua a ocupar uma posição razoável, embora bastante aquém da dos Estados Unidos e, em determinadas tecnologias, mesmo de certos países asiáticos[29].

Já em outros aspectos a situação pode ser mais grave, como, por exemplo, no que respeita à questão demográfica. É bem conhecida a tendência para o envelhecimento demográfico na Europa e suas potenciais consequências. Cita-se de um bem conhecido relatório encomendado pela Comissão Europeia[30]:

---

[27] Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu e ao PE, Relatório Anual de 2004 sobre a política de desenvolvimento a ajuda externa da CE, COM(2004)536 final, de 29 de Julho de 2004.

[28] *European Commission, Report on the Millennium Development Goals, 2000-2004, Brussels, 22 November 2004*.

[29] E isto apesar de se tratar de políticas nacionais com maior ou menor enquadramento geral no âmbito comunitário.

[30] The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.

- o declínio da taxa de natalidade e o aumento da esperança de vida interagem para produzir uma mudança dramática na dimensão e estrutura da população europeia, prevendo-se que a população total venha a cair já em 2020. Para 2050 projecta-se um declínio de 18% da população activa, relativamente ao nível actual, e o volume da população com mais de 65 anos deverá aumentar em cerca de 60%. Como resultado, o rácio médio de reformados sobre indivíduos em idade activa poderá passar dos 24% actuais para 50% em 2050 (extremos: Dinamarca, 36%; Itália, 61%);
- o aumento da esperança de vida constitui um elemento positivo e um avanço da Europa. Contudo, traduzir-se-á num esforço acrescido com pensões e assistência médica e medicamentosa, ao mesmo tempo que reduzirá o número de pessoas na idade activa para produzir. Projecções da Comissão Europeia indicam que o impacto do envelhecimento populacional reduzirá a taxa de crescimento do produto dos actuais 2-2,25% para 1,25% em 2040, com um impacto cumulativo no PIB *per capita* de –20%. A partir de 2015 é de prever que o potencial de crescimento caia para cerca de 1,5%, se o potencial de trabalho se mantiver inalterado;
- o envelhecimento traduzir-se-á, por altura de 2050, por um aumento entre 4% e 8% do PIB, no que respeita a pensões e cuidados de saúde (em 2020 poderá ocorrer já um aumento de 2% em muitos Estados-membros e, em 2030, um aumento de 4% a 5%).

O alargamento recente, tendo certamente virtualidades, criará alguns problemas, que serão mais evidentes no curto prazo, para os Estados-membros pior posicionados.

O alargamento tornou a Europa mais desigual. Nestas condições, importa saber se as novas perspectivas financeiras, a aprovar para o período 2007-2013, respondem a esta necessidade de um desenvolvimento económico equilibrado dos vários países, particularmente dos que têm menores níveis de vida.

Os efeitos positivos decorrentes do alargamento serão assimetricamente distribuídos entre os antigos e os novos membros da UE (e, ainda de forma diferenciada, dentro de cada grupo de países). Quanto aos, por vezes temidos, efeitos decorrentes da deslocação de trabalhadores dentro da UE, estes não deverão ocorrer[31] de forma significativa.

[31] Ver: *Development Strategies – IDC, The Consequences of Enlargement for Development Policy, Vol. I and II, August, 31, 2003* e Wim Kok, Alargar a União, Realizações e Desafios, 2003. Cita-se deste último:

Perspectivando-se novos alargamentos, já a partir de 2007, é evidente que Portugal ficará sujeito a novos desafios.

III.3. A Estratégia de Lisboa

A tomada de consciência dos problemas existentes e a necessidade de ultrapassar estrangulamentos levou, em Março de 2000, os líderes europeus, reunidos na Cimeira de Lisboa, a comprometerem-se no sentido de tornarem a UE, até 2010, na economia mundial mais dinâmica e baseada no conhecimento, capaz de assegurar um crescimento sustentado com mais e melhores empregos e uma maior coesão social e regional, devendo o desenvolvimento fazer-se na garantia do respeito pelo ambiente natural.

Pressupunha-se toda uma série de reformas interdependentes e de acções envolvendo os diferentes Estados-membros, dada a inter-penetração das economias da UE.

Relembram-se aqui alguns aspectos, tal como constam das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa de 23/24 de Março de 2000:

> "*A União atribuiu-se hoje um novo objectivo estratégico para a próxima década: tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social. A consecução deste objectivo pressupõe uma estratégia global que vise:*

"As estimativas do impacto do alargamento na UE actual tendem a ser limitadas, devido à sua dimensão económica muito superior. Algumas estimativas afirmam que os actuais membros da UE obterão, a longo prazo, benefícios totais de cerca de 10 mil milhões de euros, com um aumento de uma vez só do respectivo PIB de 0,2%, o que poderia levar à criação de cerca de 300 000 postos de trabalho (pressupondo uma relação trabalho-produção constante, Grabbe, H. 2001). Este benefício económico seria distribuído desigualmente entre os actuais Estados-membros, correspondendo à Alemanha cerca de um terço."

Em relação aos novos Estados-membros, o consenso dos economistas é que é provável que os benefícios sejam proporcionalmente muito maiores, reflectindo o facto de 70% das exportações se destinarem à actual UE (apenas 4% das exportações da UE se destina actualmente aos novos Estados-membros) e de as suas economias serem bastante mais pequenas. Um estudo recente resume a literatura económica da seguinte forma: "as simulações orientadas para o comércio mostram em geral que os candidatos, enquanto grupo, beneficiam de aumentos do PIB entre 1½% e 8% ou mesmo 10% a curto e médio prazo" (Pelkmans, J. 2002).

(...)Os cálculos dos peritos relativamente à migração provável tendem a ser modestos. O *European Integration Consortium* estima que o número de pessoas que se deslocaria para a actual UE após a introdução da livre circulação de trabalhadores (sem ter em conta o período transitório de sete anos) seria de 335 mil (0,1% da população actual da UE), aumentando ligeiramente ao longo dos 30 anos seguintes até atingir um máximo de 1,1% da população (Boeri, T. e H. Brücker, 2000).

É provável que os países e as regiões da UE mais próximos dos novos Estados-membros venham a ser mais afectados do que os outros. Um recente relatório do *Centre for Economic Policy Research* sugere que a emigração cumulativa líquida (emigração a longo prazo) procedente dos novos Estados-membros (15-20 anos após a introdução da livre circulação de trabalhadores) ascenderá a 2-3% da população na Alemanha (Boeri, T. Et al. 2002). As regiões fronteiriças conhecerão também um fenómeno de migração a curto prazo (inclusive de trabalhadores transfronteiriços) considerável por motivos laborais."

- *preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno;*
- *modernizar o Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;*
- *sustentar as sãs perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas.*

Esta estratégia visa permitir à União reconquistar as condições do pleno emprego e reforçar a coesão regional da União Europeia. (...) Se as medidas a seguir expostas forem implementadas num contexto macroeconómico saudável, uma taxa média de crescimento económico de cerca de 3% deveria constituir uma perspectiva realista para os próximos anos.

A implementação desta estratégia passa pela melhoria dos procedimentos existentes, pela introdução de um novo método aberto de coordenação a todos os níveis (...).

O Conselho Europeu considera que o objectivo geral destas medidas deverá ser, com base nas estatísticas disponíveis, a elevação da taxa de emprego da média actual de 61% para a taxa mais próxima possível de 70% em 2010, e o aumento do número de mulheres empregadas da média actual de 51% para mais de 60% em 2010".

O Conselho Europeu de Estocolmo veio acrescentar uma meta para a taxa de emprego dos mais idosos (55-64 anos) - atingir os 50% em 2010.

A Estratégia de Lisboa, sobre a qual o CES produziu um Parecer de Iniciativa que ficou concluído em Novembro de 2004, procura, entre outros objectivos e desafios, recolocar a UE num elevado patamar de competitividade à escala mundial, assegurando o desenvolvimento e a coesão social.

Os resultados obtidos nos cerca de cinco anos já decorridos apenas permitem conclusões mitigadas, tendo-se generalizado a ideia de que o ambicioso objectivo traçado para 2010 não será alcançado em alguns domínios, o que conduziu a Comissão Europeia a solicitar uma avaliação a um grupo de personalidades encabeçado por Wim Kok, um antigo primeiro ministro holandês.

O referido grupo produziu um Relatório[32], em que procede ao inventário de problemas, de realizações e de insuficiências, tendo formulado toda uma série de propostas, algumas não consensuais, sendo de presumir que parte significativa das mesmas venham a ser objecto de decisão nos meses próximos.

Em matéria de emprego refere-se no Relatório que os governos europeus introduziram medidas visando remover obstáculos ao emprego de trabalhadores com salários baixos, desenvolveram políticas activas de emprego e possibilitaram o desenvolvimento de trabalho temporário. A taxa de emprego cresceu de 62,5% em 1999 para 64,3% em 2003, embora nem sempre se trate de emprego a tempo completo. Mas, anota-se também que a taxa de criação de emprego diminuiu em anos recentes e há sérios riscos de o objectivo de 2010 em matéria de emprego – taxa de emprego a 70% - não vir a ser alcançado, o mesmo sendo provável que venha a verificar-se para o objectivo relativo ao emprego de idosos - taxa de emprego de 50%.

No Relatório preconizam-se medidas novas e/ou o aprofundamento de medidas já em curso, das quais se salientam:

- intensificação das reformas estruturais do mercado de trabalho, incluindo a promoção do envelhecimento activo, incentivando os trabalhadores mais idosos a permanecer em actividade (supressão dos incentivos financeiros à reforma antecipada, modernização dos sistemas de saúde, etc.);
- continuação dos processos de reforma dos sistemas de pensões (a viabilidade a longo prazo das finanças públicas não estará ainda garantida em cerca de metade dos Estados-membros);
- melhoria das políticas macroeconómicas com vista a assegurarem o crescimento económico, o reforço da competitividade da economia europeia, a implementação e o reforço de medidas destinadas a aumentar a produtividade e o dinamismo empresarial;
- melhoria do investimento nas redes e na sociedade do conhecimento (iniciativas com vista à melhoria do crescimento, aumento da despesa em I&D, investimento na educação e na formação);
- continuação das acções em matéria de capital de risco e serviços financeiros (onde tem havido bons progressos);
- desenvolvimento de acções em matéria ambiental (devem realizar-se progressos a nível da melhoria da sustentabilidade ambiental), tendo

[32] *The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004*.

também em vista o cumprimento dos compromissos internacionais (Quioto) assumidos pela UE e Estados-membros nesta matéria.

Houve entretanto a preocupação de tentar estimar os custos decorrentes da não implementação da Estratégia de Lisboa, tendo-se chegado a resultados importantes[33].

A relevância do tema conduziu a que o Conselho Europeu tenha vindo a acompanhá-lo periodicamente nas suas reuniões, tendo solicitado à Comissão Europeia a realização de um balanço intercalar destinado ao Conselho Europeu da Primavera de 2005[34].

No seguimento, a Comissão divulgou, com data de 2 de Fevereiro de 2005, uma Comunicação intitulada "*Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego – um novo começo para a Estratégia de Lisboa*" [COM (2005)24], a que se seguiu, com data de 9 de Fevereiro, uma outra Comunicação sobre a Agenda Social, também ligada à Estratégia de Lisboa [COM (2005) 33 final].

Com aquela primeira comunicação pretendeu-se renovar o enfoque concentrando a acção em políticas com maior impacto e revendo prioridades, devendo mobilizar-se apoios para realizar a mudança envolvendo em cada Estado-membro os parceiros interessados. Assim, tendo por base orientações a emitir pela Comissão Europeia, na sequência do Conselho da Primavera, propunha-se que cada Estado-membro preparasse os seus Programas de Actividade para alcançar os objectivos pretendidos[35].

Têm surgido algumas críticas à primeira das comunicações acima referidas, baseadas no excessivo enfoque no crescimento económico, deixando na sombra os pilares social e ambiental. A segunda comunicação constitui um

---

[33] Ver a edição de *Occasional Papers*, nº16, da Comissão Europeia, com data de Março de 2005, *The Economic Costs of Non-Lisbon*. Na página 31 deste documento encontra-se uma defesa da despesa com fins sociais. "*Contrary to the view held by some that social protection undermines competitiveness, economic growth and high employment levels, the example of countries such as Sweden, Denmark and the Netherlands shows the opposite*".

[34] Recordam-se alguns aspectos das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 4/5 de Novembro de 2004: "*(...) O Conselho Europeu salientou que o balanço intercalar a realizar no Conselho Europeu da Primavera de 2005 será importante para conferir um renovado ímpeto à Estratégia de Lisboa (...)*.
O Conselho Europeu congratulou-se com a intenção da Comissão Europeia de continuar a fazer da implementação da Estratégia de Lisboa uma componente-chave da sua política. Neste contexto, convidou a Comissão a apresentar as propostas necessárias para o balanço intercalar à luz dos novos desafios até ao final de Janeiro de 2005. Essas propostas circunstanciadas deverão tomar em consideração o relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok e ter em conta as opiniões dos Estados-membros. Deverão igualmente ter em conta a próxima revisão da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. O Conselho Europeu convidou o Conselho de Ministros a analisar essas propostas em tempo útil e aguarda com expectativa novas contribuições concretas tendo em vista assegurar o êxito da aplicação da Estratégia de Lisboa em todas as suas dimensões".

[35] A proposta da Comissão centrou-se em três vectores:

- tornar a Europa o lugar mais atraente para investir e trabalhar;
- valorizar o conhecimento e a inovação para promover o crescimento;
- criar mais empregos com melhor qualificação.

complemento na área social. Relativamente às questões ambientais, há quem argumente que a UE já aceitou objectivos exigentes no âmbito do Acordo de Quioto.

A propósito do Conselho Europeu da Primavera, que teve lugar em Bruxelas, em 22 e 23 de Março de 2005, foram criadas expectativas que acabariam por não ser totalmente confirmadas. Ainda assim, o Conselho Europeu preconizou a adopção de mecanismos com vista a dinamizar efectivamente e a melhor implementar a Estratégia de Lisboa[36].

Em matéria de melhor governação preconizou-se na Cimeira uma nova abordagem, assente num ciclo de três anos a ter início já em 2005 e que deverá ser renovada em 2008, incluindo as seguintes etapas:

- o ciclo terá como ponto de partida o documento de síntese da Comissão Europeia ("relatório estratégico"). O relatório será analisado nas formações competentes do Conselho e discutido no Conselho Europeu da Primavera, que adoptará as orientações políticas para as dimensões económica, social e ambiental da estratégia;
- em conformidade com os procedimentos previstos, o Conselho adoptará um conjunto de "orientações integradas", constituídas por dois elementos: Orientações Gerais das Políticas Económicas (OGPE) e Orientações para o Emprego (OE).

O Governo Português apresentará também o seu plano nesta matéria, documento sobre o qual o CES gostaria de ser consultado em tempo útil.

Com base nas "linhas directrizes integradas" os Estados-membros irão elaborar, sob a sua responsabilidade e de forma amplamente participada entre todos os parceiros relevantes, "programas nacionais de reforma" que respondam às suas necessidades e à sua situação específica. Por seu lado, a Comissão Europeia, enquanto contraparte aos programas nacionais, apresentará um "programa comunitário de Lisboa" que englobará todas as acções a empreender a nível comunitário ao serviço do crescimento e do emprego, tendo em conta a necessidade de convergência das políticas.

Entende o CES que nem os objectivos de crescimento e competitividade deverão ser subordinados aos objectivos sociais e de coesão, nem estes

[36] Referem-se algumas das conclusões da Cimeira:
"*(...) é indispensável relançar sem demora a Estratégia de Lisboa e proceder a uma reorientação das prioridades para o crescimento e o emprego. Com efeito, a Europa deve renovar as bases da sua competitividade, aumentar o seu potencial de crescimento, bem como a sua produtividade, e reforçar a coesão social, apostando sobretudo no conhecimento, na inovação e na valorização do capital humano.*
(...) as Perspectivas Financeiras para o período de 2007-2013 deverão dotar a União dos meios adequados para a concretização das suas políticas em geral e, nomeadamente, das políticas que contribuam para a realização das prioridades estabelecidas na Estratégia de Lisboa."

àqueles. Por isso, não pode deixar de manifestar a sua preocupação face a recentes desenvolvimentos nesta matéria que parecem relegar o pilar da dimensão social para segundo plano, bem como tornar menos relevantes os objectivos em matéria de emprego.

III.4. Futuros alargamentos

Ultimamente, tem sido admitida a possibilidade de vir a negociar-se outras adesões, continuando em curso as discussões com a Bulgária e a Roménia[37] (com admissão prevista para 2007), e tendo já sido produzida, relativamente à Turquia[38], uma decisão para o início do processo negocial, sendo de prever para breve, também a abertura de negociações com a Croácia[39]. A Turquia apresenta-se como um caso exemplar e, porventura, único no processo de aproximação à UE[40].

Não são, evidentemente, quantificáveis as consequências da admissão na UE destes países, que teriam, em todo o caso, uma importância fundamental, tanto no plano económico como nos planos político, social e cultural.

Também os Estados dos Balcãs têm vindo a ser mencionados como potenciais candidatos, o que parece fazer sentido, pelo menos em termos geopolíticos.

A hipótese da Ucrânia, cujo pedido não foi formalizado, foi já objecto de tratamento na imprensa especializada, tendo o PE aprovado recentemente

---

[37] Ver Comunicação da Comissão ao Conselho e ao PE, documento de estratégia da Comissão Europeia sobre os progressos efectuados no processo de alargamento, COM(2004) 657 final, 6.10.2004.

[38] Ver Comunicação da Comissão ao Conselho e ao PE, Recomendação da Comissão Europeia sobre os progressos alcançados pela Turquia com vista à adesão, COM(2004) 656 final, 6.10.2004.

[39] Ver Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas 16/17 de Dezembro de 2004.

[40] Não se pode dizer que o processo de candidatura da Turquia tenha sido fácil ou linear.
Algumas datas relativas às relações Turquia/Comunidades europeias: 1959, primeiro pedido de adesão; 1963, acordo de associação (que menciona a perspectiva de adesão, a realizar ulteriormente); 1987, novo pedido de adesão; 1995, entrada em vigor de uma união aduaneira; 1997, a candidatura turca não é retida na Cimeira do Luxemburgo; 1999, na Cimeira de Helsínquia é reconhecido o estatuto de candidato à Turquia; 2002, na Cimeira de Copenhaga decide-se o alargamento a dez novos Estados-membros, prevendo-se, quanto à Turquia, que seja analisado um relatório, a apresentar pela Comissão, no Outono de 2004; 2003, a Turquia é observador na Convenção; 2004, a 6 de Outubro a Comissão entrega o seu relatório em que reconhece que a Turquia desenvolveu esforços e reformas suficientes que possibilitam o início do processo de negociação; a Cimeira de Bruxelas de 16/17 de Dezembro dá luz verde para que o processo de negociação comece em 2005. As negociações serão certamente longas e encontrarão muitas dificuldades: para além do nível económico extremamente baixo da Turquia, convém não esquecer a sua dimensão populacional (a Turquia será certamente o país com mais população nos próximos 20 anos, comparativamente aos actuais membros da União) e o factor religioso (a quase totalidade dos turcos são muçulmanos). Quanto ao tempo expectável para a negociação, que será certamente muito longo, haverá que recordar que as negociações com Espanha e Portugal duraram cerca de 10 anos.

uma resolução em que se recomenda um maior apoio por parte da UE, mas sem chegar a propor a abertura de negociações[41].

Mas as disparidades socioculturais são muito grandes, como muito grandes são as disparidades económicas. Não se conhecem números suficientemente consistentes relativamente aos PIB *per capita* (PPC) destes países relativamente à UE-25. Em todo o caso, estimativas ainda muito pouco fidedignas apontam para valores muito baixos. Só a Croácia se aproximaria de 40% da média da UE, situando-se quase todos os restantes Estados entre 20% e 30% da média comunitária, ficando a Albânia e o Montenegro abaixo dos 20%.

Indicadores socioeconómicos (2003*)

País	População (em milhares)	Densidade (hab./Km2)	PIB (em milhões de USD e PPC)	PIB per capita (em USD e PPC)
Turquia	70300	87	444800	6390
Soma1	***70300***	***87***	***444800***	***6390***
Albânia	3166	110,1	14093	4547
Bosnia Herzegovina	4161	81,4	24104	6240
Bulgária	7897	71,2	60310	7274
Croácia	4428	78,3	47213	10492
Macedónia	2056	80	13726	6675
Roménia	22334	93,7	155548	6974
Montenegro	10527	103	37953	4555
Soma2	***54569***	***88,9***	***352947***	***6468***
Ucrânia	48523	80,4	255014	5312
Soma3	***173392***	***85,6***	***1052761***	***6072***

* Salvo Turquia (2002).
Fontes: *L'État du monde – 2005, La Découverte; PNUD*. Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004; e Comissão Europeia (dados retirados do site da UE em Dezembro de 2004).

III.5. Desafios para Portugal

Nas últimas quatro décadas e meia foi notável a evolução da economia portuguesa, cujo PIB, em termos reais, aumentou cerca de 5,5 vezes o seu valor no início do período, o que significa uma taxa média de crescimento anual de cerca de 4%. Trata-se, possivelmente, do período de maior crescimento, em termos históricos, ocorrido no nosso país.

Nesse longo período, o ritmo de crescimento em Portugal é comparável ao dos seus principais parceiros, embora a Espanha tenha crescido ainda mais significativamente entre 1960 e princípios dos anos 80.

Contudo, esta tendência modificou-se no passado recente, sobretudo a partir do ano de 2000, ocorrendo presentemente um claro problema de

[41] Acta da sessão do PE de 13 de Janeiro de 2005.

crescimento em Portugal, tendo o PIB real vindo a situar-se abaixo do PIB potencial em nível muito significativo[42], invertendo-se a tendência de aproximação do nível de vida dos portugueses ao da média comunitária. O futuro dirá se se trata de uma conjuntura anormalmente arrastada ou de um grave problema estrutural, por esgotamento do modelo anterior, o que imporia que fosse rapidamente pensado e implementado um novo modelo de desenvolvimento económico-social.

Os desafios são hoje maiores para Portugal, atendendo ao impacto das mudanças no mundo e na UE sobre uma economia frágil e muito dependente das relações económicas externas, aos atrasos do país em domínios fundamentais para o desenvolvimento, como educação/formação e investigação e desenvolvimento (I&D), ao esgotamento de um modelo de crescimento baseado em baixos custos da mão-de-obra e aos maiores impactos resultantes quer do recente alargamento, quer do desmantelamento do Acordo Multifibras.

Se não ocorrerem mudanças significativas, o PIB português poderá vir a ser ultrapassado, num horizonte de duas décadas e meia, pela República Checa e pela Hungria. Em 2003 o PIB *per capita* (PPC) em Portugal já era inferior ao de Chipre e da Eslovénia, podendo outros aderentes vir a ultrapassar o nosso país no horizonte de uma geração.

A análise de diversas informações, em particular dos indicadores estruturais, que a Comissão Europeia tem vindo a publicar periodicamente, por forma a possibilitar o acompanhamento da Agenda de Lisboa, traçam a radiografia do país relativamente aos aspectos que melhor explicam o desenvolvimento e a coesão económica e social. Portugal continua muito bem posicionado nalguns indicadores ligados ao nível do emprego (já não no que concerne às condições de trabalho, à estabilidade e segurança no emprego e às condições salariais), mas está geralmente mal posicionado nos restantes aspectos (quadro macroeconómico, inovação e investigação, reforma económica, coesão social – e, nesta, evidencia-se o claro perigo de ruptura social – e ambiente).

A situação da educação e da aprendizagem ao longo da vida é claramente inaceitável, quando se comparam os recursos envolvidos com os resultados obtidos e que, uma vez mais, a OCDE veio confirmar recentemente[43].

---

[42] É conhecida a situação da agricultura portuguesa no contexto europeu e é relativamente consensual ter vindo a assistir-se a um processo de desindustrialização do país. Os nossos níveis de produtividade são muito baixos: cerca de 50% do dos países mais avançados da UE e menos de 90% do da Espanha.

[43] *OECD, Learning for Tomorrow's World, First Results from PISA 2003*.

Também não será possível continuar a viver com a situação relativa aos défices, quer da balança comercial, quer do orçamento do Estado.

Saldo orçamental e saldo da balança de bens e serviços em % do PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Orçamento									
Zona Euro	-7,6	-4,3	-2,6	-2,3	-1,3	0,2	-1,7	-2,3	-2,8
Portugal	-5,4	-4,8	-3,6	-3,1	-2,9	-2,9	-4,5	-2,7	-2,9
Balança									
Zona Euro	1,7	2,1	2,4	2,2	1,5	0,9	1,7	2,6	2,1
Portugal	-6,2	-6,6	-7,7	-8,8	-10,4	-11,2	-9,8	-7,3	-5,8

Fontes: Eurostat, Ameco e EC Economic data pocket book, 2/2004.

Actualmente, a despesa pública portuguesa é muito rígida, representando cerca de 47% do PIB, não sendo possível a sua redução no curto prazo, sem elevados custos sociais. Do lado da receita, há problemas, quer no plano de um adequado equilíbrio de repartição do esforço fiscal, quer no da manutenção de uma situação crónica de fuga e evasão que não têm sido enfrentados com coragem pelos poderes públicos.

Os actuais níveis de fiscalidade são idênticos aos da UE, o que significa que não seria fácil aumentar a carga fiscal, sobretudo havendo uma generalizada percepção social de injustiça fiscal.

São geralmente reconhecidos os efeitos positivos decorrentes da adesão de Portugal à UE, embora se tenha também consciência de alguns impactos negativos e de nem sempre terem sido os mesmos aproveitados de acordo com critérios maximizantes do resultado económico-social. Isto é, poderia certamente ter-se feito melhor.

Em particular, no que respeita aos contributos decorrentes dos fundos estruturais para o crescimento do PIB e para a Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) os resultados são óbvios:

- PIB: 3%, 3,3% e 2,9%, respectivamente, nos 1º, 2º e 3º QCA
- FBCF: 12,4%, 14,2% e 11,4%, igualmente nos 1º, 2º e 3º QCA

Estes valores são sempre mais elevados do que a média obtida para os países da coesão e, quase sempre, mais elevados que os correspondentes indicadores para a Grécia, Irlanda e Espanha[44].

A economia portuguesa é das que apresentam maiores vulnerabilidades a choques assimétricos, susceptíveis de perturbar o bom funcionamento da União Económica e Monetária, o que significa que necessita de dispor de

[44] Comissão Europeia, Unidade da Europa, Solidariedade dos Povos, Diversidade dos Territórios, Segundo relatório sobre a coesão económica e social, 2002.

instrumentos de correcção e, se necessário, contar com a solidariedade comunitária[45].

Parece claro que Portugal está em face de problemas importantes que terá que afrontar rápida e decisivamente.

IV. NOVAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS

Sobre o futuro orçamento da União Europeia têm vindo a ser emitidas opiniões e produzidos estudos que revelam, de uma maneira geral, o diferente posicionamento de Estados-membros e de grupos de interesses na matéria. Uma certa uniformidade de pontos de vista não tem sido conseguida, sequer ao nível da Comissão Europeia ou dos seus serviços, que têm, com alguma frequência, transmitido sinais de divergência para a opinião pública.

Segundo um estudo encomendado pela Comissão, e que ficou disponível em meados de 2003, mas que, desde logo, provocou uma intensa controvérsia entre comissários: "*tal como hoje se apresenta o orçamento da União Europeia é uma relíquia histórica. Despesas, receitas e procedimentos são inconsistentes, tanto com o presente como com o futuro de uma União integrada*", sendo que "*os procedimentos para a adopção das Perspectivas Financeiras (programação plurianual, que determina o montante máximo para cada item de despesa no orçamento da União) são conduzidos por cálculos estreitos de interesses nacionais e próprios, que a regra do voto unânime potencia*[46]".

E continua: "*por estas razões as sucessivas negociações para renovar as Perspectivas Financeiras para um período de sete anos seguiram sempre a linha de menor resistência, que se traduz em modificar, apenas na margem, as alocações financeiras do período precedente. Como resultado, o orçamento actual é mais a expressão de diferentes compromissos e tentativas de governos para se re-apropriarem da maior parcela possível das respectivas*

[45] Portugal tem, naturalmente, contado com o apoio da UE, sendo notável a canalização de fundos comunitários destinados ao desenvolvimento regional e à coesão social no país. Já em outras áreas não se foi tão feliz, designadamente no que se refere à agricultura. Relativamente à Política Agrícola Comum (PAC), Portugal é dos países que menos beneficiam com ela, sendo, segundo cálculos da Comissão, o único país da coesão que continua a ser contribuinte líquido de tal política. Os problemas com a PAC poderão ainda aumentar, quer por força da concorrência provocada pelos novos países aderentes, quer em resultado das negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (ciclo de Doha). É urgente determinar qual é a arbitragem entre interesses internos que maximiza a vantagem económica portuguesa ou que optimiza a sua posição negocial no plano comunitário. É ainda urgente a definição interna de uma estratégia a prosseguir na negociação com vista a repor um mínimo de equilíbrio comparativo com o que se passa na UE, que deverá contemplar a agricultura portuguesa no seu conjunto.

[46] *Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Chairman of the Group André Sapir, July 2003*.

contribuições (de novo o "juste retour") do que uma série de medidas coerentes com a prossecução dos objectivos da União".

A anterior proposta da Comissão Europeia, formulada na Agenda 2000 para o período 2000-2006 (manutenção do *plafond* ao nível de 1,27% do Produto Nacional Bruto (PNB) da UE), reflectiu uma óbvia cedência às dificuldades orçamentais dos "maiores contribuintes" e constituiu uma inovação em relação aos anteriores pacotes (Delors I e Delors II) que, na fase de proposta, contemplavam um aumento significativo de *plafonds*. Relembra-se que o Presidente Delors havia proposto, no âmbito do Pacote Delors II, a passagem do *plafond* para 1,37% do produto (e isso no âmbito de uma UE-12 e das políticas então existentes, que eram muito mais limitadas), tendo abandonado a proposta como resultado dos compromissos feitos em Edimburgo[47].

O actual limite para as receitas da UE, 1,27% do produto comunitário, fixado na Cimeira de Chefes de Estado de Edimburgo em Dezembro de 1992, reproposto na Agenda 2000 da Comissão Europeia para as Perspectivas Financeiras 2000-2006 e aprovado na Cimeira de Berlim em Março de 1999, não deixava qualquer espaço de manobra para o desenvolvimento de novas políticas entretanto ou posteriormente definidas, designadamente, o 2º e 3º pilares e grandes redes europeias, sem pensar já no último alargamento para 25 Estados-membros.

A proposta da Comissão Europeia[48] para as futuras Perspectivas Financeiras (período 2007-2013), apresentada em Fevereiro de 2004, é de 1,24% do Rendimento Nacional Bruto (RNB). Com a aplicação do sistema de contas nacionais e regionais SEC 95, o conceito PNB foi substituído pelo RNB e o volume de recursos correspondente a 1,24% do RNB admitiu-se como sendo equivalente a 1,27% do PNB[49].

Anota-se a falta de ambição da Comissão, aliás na linha do que já acontecera anteriormente aquando da preparação das anteriores perspectivas financeiras (Agenda 2000).

---

[47] A proposta da Comissão era de um período temporal de 5 anos para as Perspectivas Financeiras; a passagem para 7 anos resultou dos compromissos feitos. Concretamente, pretendendo chegar-se a 0,46% do PNB comunitário para apoios estruturais, alongou-se o período em que seria alcançada essa quota.

[48] Comunicação da Comissão ao Conselho e ao PE, Construir o nosso futuro em comum, Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013, COM(2004) 101 final, de 10 de Fevereiro de 2004. O quadro financeiro constante do documento mencionado foi ligeiramente adaptado no documento de trabalho da Comissão intitulado Proposta de renovação do acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, COM(2004) 498 final, de 14 de Julho de 2004.

[49] Esta adaptação estava prevista no art. 3º da Decisão Recursos Próprios (2000/597/CE, Euratom de 29 de Setembro de 2001) e foi concretizada através da comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, COM(2001) 801 final, de 28 de Dezembro. A equivalência resultou de cálculos da Comissão insertos neste último documento e que incidiram sobre os anos de 1998, 1999 e 2000.

A questão da fixação do orçamento é tudo menos pacífica e, certamente, vai ainda dar origem a longas, ásperas e difíceis negociações. Assim, não é ainda possível antecipar o que será o quadro financeiro para o período posterior a 2006[50], sendo que se tem registado uma forte pressão restritiva por parte dos grandes contribuintes líquidos, com particular incidência na política de coesão. Em sentido contrário, há Estados-membros que têm apoiado a proposta da Comissão e defendido que uma eventual redução dos recursos financeiros deve repartir-se de forma equilibrada sobre todas as rubricas da despesa. Por outro lado, têm-se registado reivindicações específicas de alguns Estados-membros que reclamam o reforço dos recursos.

Procede-se, na proposta da Comissão Europeia, à elaboração de uma nova classificação de intervenções, traduzindo novas prioridades políticas, e a uma diminuição das rubricas orçamentais[51]

[50] As próximas perspectivas financeiras irão cobrir um período de 7 anos (2007-2013), à semelhança do que aconteceu no actual e no anterior quadro financeiro. Mas não tem de ser necessariamente assim, como já acontecera anteriormente e está conforme com o que se escreve no Tratado que se encontra para aprovação. O quadro financeiro plurianual é estabelecido por um período de, pelo menos, cinco anos, artigo III-402.º. Alguns países do norte têm mostrado interesse no encurtamento do período das perspectivas.

[51] Eram as seguintes as rubricas estabelecidas na Cimeira de Berlim: 1.Agricultura [Despesas da PAC (excluindo o desenvolvimento rural) e desenvolvimento rural e medidas de acompanhamento]; 2.Acções estruturais (Fundos estruturais e Fundo de coesão); 3.Políticas internas; 4.Acções externas; 5.Despesas administrativas; 6.Reservas (Reserva monetária; Ajuda de emergência e Garantia de empréstimos); 7.Ajuda à pré-adesão [Agricultura; Instrumento estrutural de pré-adesão e PHARE (países candidatos)].

Panorâmica Geral do Novo Quadro Financeiro 2007-2013 (milhões de € a preços de 2004)

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	Total (euros)	Média	
		Euros	%
1. Crescimento sustentável	471465	67352	46,0
1a. Competitividade para o crescimento e emprego	132755	18965	13,0
1b. Coesão para o crescimento e o emprego	338710	48387	33,0
2. Gestão sustentável e protecção dos recursos naturais	404655	57808	39,5
dos quais: Agricultura - Despesas ligadas ao mercado e pagamento directos	301074	43011	29,4
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	24705	3529	2,4
4. A UE enquanto parceiro mundial	95350	13621	9,3
5. Administração	28620	4089	2,8
Compensações			0,0
Total dotações para autorizações	1025035	146434	100,0
Total dotações para pagamentos	928700	132671	90,6
Dotações de pagamento em percentagem do RNB			1,14
Margem disponível (%)			0,10
Tecto de recursos próprios em percentagem do RNB			1,24

Fonte: COM(2004) 101 final, de 10 de Fevereiro de 2004 e COM(2004) 498 final, de 14 de Julho de 2004.

Para as novas Perspectivas Financeiras, a Comissão adoptou uma proposta orçamental para uma UE alargada a 27 membros (os 15 membros da UE-15, mais os 10 novos Estados-membros, mais Bulgária e Roménia, a admitir, possivelmente, em 2007), à semelhança, aliás, do que já havia feito anteriormente na Agenda 2000. Nessa altura, o Conselho Europeu e o PE propuseram que fosse claramente separado o quadro entre actuais e futuros Estados-membros, sendo estes objecto de linha orçamental específica.

Relativamente às prioridades políticas, tem o assunto vindo a ser discutido na UE, parecendo haver uma clara dissonância entre os Estados da UE-15 (contribuintes líquidos *versus* beneficiários líquidos, Estados em que a PAC é mais representativa *versus* restantes Estados[52], Estados da coesão *versus* outros

[52] A PAC tem vindo a ser objecto de múltiplas reformas. A partir de 2003, sobretudo, deixou de ser objectivo primário da política o estímulo à produção, passando a privilegiar-se o apoio aos agricultores, bem como a preservação das sociedades rurais, a melhoria do meio ambiente e a segurança sanitária e alimentar. Hoje, o acento tónico está na qualidade do meio ambiente e na protecção da natureza e do espaço rural. Mas, certamente será necessário ir mais longe ainda, se a Europa pretender contribuir para o êxito do actual ciclo de negociações (ciclo de Doha) no âmbito da OMC.
A PAC continuará a ser objecto de muita discussão. Por um lado, tem-se assistido a uma sucessão de adaptações de políticas das quais, a mais recente no tempo, foi adoptada pelo Conselho de Ministros da Agricultura em 26 de Junho de 2003, muito em resultado de pressões internacionais e, por outro, continuam as pressões – tanto internas como externas – para que se vá mais longe no desmantelamento da PAC tal como existe hoje (é, de facto, altamente questionável que quase 50% do orçamento comunitário continue a ser canalizado para um

Estados) e entre os novos aderentes e os Estados da UE-15. Sem esquecer, naturalmente, a célebre questão do "cheque britânico", sobre cuja matéria se apresentam duas soluções extremas: uma que consistiria em anular pura e simplesmente a devolução (defendida em geral pelos beneficiários líquidos do orçamento) e, outra, que defende a generalização do princípio, embora com adaptações práticas (defendida essencialmente pelos contribuintes líquidos).

A Comissão Europeia propõe a generalização do respectivo princípio, embora com adaptações práticas (esta proposta é defendida por alguns contribuintes líquidos), mas a maioria tem-se manifestado contra este tipo de mecanismos.

O mais recente alargamento aumentou as desigualdades e problemas em matéria de coesão, tendo a população total da UE aumentado em 20%, enquanto o PIB aumentou apenas 5%, o que resultou numa queda do PIB *per capita* de 12,5% na UE-25[53].

Certamente, tudo farão os novos Estados-membros para assegurar uma ampla participação em matéria de fundos destinados à coesão regional e a título da PAC.

Possivelmente a solução que vier a ser encontrada passará por quatro vectores essenciais:

- assegurar aos membros da UE-10 uma fatia muito significativa dos fundos destinados ao desenvolvimento regional e à coesão social, mas sem prejuízo de um razoável apoio às regiões da UE-15, em particular dos Estados actuais da coesão, mediante soluções transitórias (efeito estatístico - *phasing out* - e enriquecimento natural - *phasing in*);

---

sector que contribui com apenas 4,1% para o emprego e menos de 2,5% para o Produto – dados relativos à UE-15 – a que acresce o facto de cerca de 80% dessas ajudas serem canalizadas para apenas cerca de 20% dos agricultores; sem esquecer, ainda, que não há hoje um problema a nível mundial no que se refere ao abastecimento de produtos agrícolas – bem pelo contrário – e que o anormalmente elevado nível interno de preços, comparativamente aos preços mundiais, contribui para uma diminuição do bem-estar dos cidadãos europeus em geral).
Em resultado sobretudo das pressões externas estão já sobre a mesa novas propostas, designadamente em matéria de política de desenvolvimento regional, propostas da Comissão de 14 de Julho de 2004, uma sobre o financiamento da PAC e outra sobre o apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER), a criar eventualmente, propostas que alguns Estados-membros não pretendem discutir.
A posição dos países mais críticos está bem expressa no *Report of an Independent High-Level Study Group* established on the initiative of the President of the European Commission, Chairman of the Group André Sapir, July 2003: "Metade da despesa (orçamental) destina-se a apoiar um sector cujo significado económico está em declínio, e apenas uma pequena parcela do orçamento é destinada a apoiar a produção de bens públicos, de natureza económica ou não económica, típicos de economias de escala, enquanto a política de convergência está muito dispersa através dos estados da União Europeia e não está focalizada para as actividades que devia apoiar".
[53] *The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004*.

- proceder a uma certa reorientação dos fundos no sentido de maximizar o contributo para o crescimento como um todo na UE, apoiando mais fortemente as actividades ligadas ao conhecimento (novas tecnologias, tecnologias da informação, comunicações, investigação, etc.), visando contribuir para a ambição constante da Agenda de Lisboa;
- prosseguir com o processo de diminuição dos apoios à agricultura, preparando, por um lado, as condições de sucesso do actual *round* negocial no quadro da OMC (ciclo de Doha) e, por outro, libertando meios financeiros destinados a outras intervenções[54];
- introduzir maior rigor e disciplina na avaliação de projectos e programas a financiar e no controlo da despesa.

Tudo representando maiores níveis de exigência e de rigor.

Prossegue a discussão, tanto quanto ao montante global orçamental e a sua distribuição por rubricas orçamentais, como à natureza destas[55], bem como quanto aos futuros Fundos para gerir os futuros apoios (mediante eventual adaptação dos actuais).

Não estão fixados, em definitivo, os critérios determinantes da integração das regiões comunitárias mais atrasadas com vista à obtenção dos apoios máximos concedidos ao desenvolvimento regional (futuro Objectivo Convergência, sucessor do actual Objectivo 1, segundo proposta da Comissão Europeia). Em documento que visava lançar o debate nesta matéria[56], a Comissão considerou diferentes hipóteses/critérios, tendo posteriormente apresentado, em 14 de Julho de 2004, um conjunto de propostas que estão para discussão. A Comissão Europeia propõe a

---

[54] Se fosse aprovada a proposta da Comissão, os fundos destinados aos mercados agrícolas e pagamentos aos agricultores passariam de 36,2% em 2006 para 26,7% em 2013, na linha aliás da tendência dos últimos anos.

[55] Refere-se, das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 16/17 de Dezembro de 2004 (Bruxelas), Perspectivas Financeiras 2007-2013: princípios e orientações:
"*(...) O Conselho Europeu confirmou que as novas perspectivas financeiras, a serem acordadas na base de negociações aprofundadas, devem proporcionar os meios financeiros necessários para resolver efectivamente e de maneira equitativa os desafios futuros, incluindo os decorrentes das disparidades de desenvolvimento na União alargada. As políticas a acordar no respeito dos Tratados deverão ser consistentes com os princípios de subsidiariedade, proporcionalidade e solidariedade.*
(...) A despesa em áreas específicas de política deve ser analisada no contexto da despesa global, incluindo a questão dos recursos próprios.
(...) O Conselho Europeu deu acordo à proposta da Comissão relativa à manutenção do plafond de recursos próprios em 1,24% do RNB. O Conselho Europeu tomou nota do relatório da Comissão sobre o sistema de recursos próprios, bem como da proposta de introdução de um mecanismo de correcção generalizado, à luz de variados pontos de vista apresentados até agora. Encarregou a Comissão e o Conselho de Ministros para continuarem a examinar todos os aspectos relativos a esta problemática, incluindo a possível simplificação do sistema".

[56] Comissão Europeia, Unidade da Europa, Solidariedade dos povos, Diversidade dos Territórios – Segundo Relatório da Coesão Económica e Social, 2001.

manutenção do limiar de 75% do PIB *per capita* médio da UE-25 (PPC), com soluções transitórias para as regiões que o ultrapassam por efeito estatístico (*phasing-out*) e por enriquecimento natural (*phasing-in*), este último menos generoso.

Tudo indica que não será fácil a discussão e que haverá que estar preparado para situações de grande tensão entre países membros.

Relativamente às regiões, a incluir e a excluir das ajudas máximas, a título de apoios às políticas de coesão, muitas alterações poderão ter lugar até ao final do processo, à semelhança do que tem acontecido em idênticas situações anteriores.

Durante algum tempo, Portugal esteve particularmente mal posicionado, uma vez que os PIB *per capita* regionais (PPC), publicados pelo *Eurostat*, não incluíam várias regiões portuguesas. Contudo, as revisões que recentemente têm vindo a ser efectuadas melhoraram significativamente o panorama. Já em final de Janeiro de 2005, os serviços da Comissão Europeia publicaram um documento de trabalho, que será certamente uma referência nas discussões a ter lugar sobre a matéria, e que modifica de maneira importante as conclusões que se retirariam a partir dos valores de anos anteriores.

Política de coesão 2007-2013 (336,1 mil milhões de euros[57])

<table>
<tr><th>Programas e instrumentos</th><th>Elegibilidade</th><th>Prioridades</th><th>Dotações</th></tr>
<tr><td colspan="3">Objectivo Convergência, incluindo o programa especial para as regiões ultraperiféricas</td><td>78,5% (264 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td>Programas regionais e nacionais</td><td>Regiões com um PIB/habitante < 75% da média da UE-25</td><td rowspan="2">• inovação
• ambiente/prevenção de riscos
• acessibilidade
• infra-estruturas
• recursos humanos
• capacidade administrativa</td><td>67,34% (177,8 milhões de euros)</td></tr>
<tr><td>FEDER
FSE</td><td>Efeito estatístico: regiões com um PIB/habitante <75% da UE-15 e >75% da UE-25</td><td>8,38% (22,14 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td>Fundo de Coesão</td><td>Estados membros com um RNB/habitante < 90% da média europeia</td><td>• transportes (RTE)
• transportes sustentáveis
• ambiente
• energias renováveis</td><td>23,86% (62,99 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Objectivo competitividade regional e emprego</td><td>17,2% (57,9 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Programas regionais (FEDER) e programas nacionais (FSE)</td><td>Os Estados-membros propõem uma lista de regiões (NUTS 1 ou NUTS 2)</td><td rowspan="2">• Inovação
• Ambiente/prevenção de riscos
• acessibilidade
• Estratégia Europeia para o Emprego</td><td>83,44% (48,31 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td>Phasing-in Regiões abrangidas pelo objectivo n.º1 entre 2000 e 2006 e não abrangidas pelo objectivo convergência</td><td>16,56% (9,58 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Objectivo cooperação territorial europeia</td><td>3,94% (13,2 mil milhões de euros)</td></tr>
<tr><td>Programas e redes transfronteiriços e transnacionais (FEDER)</td><td>Regiões fronteiriças e grandes regiões de cooperação transnacional</td><td>• inovação
• ambiente/prevenção de riscos
• acessibilidade
• cultura e educação</td><td>35,61% transfronteiriça
12,12% IEVP
47,73% transnacional
4,54% redes</td></tr>
</table>

IEVP = Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (a criar).
Fonte: Comissão Europeia, Direcção Geral de Política Regional.

[57] O valor aqui apresentado para a política de coesão difere ligeiramente do montante inserto no quadro das Perspectivas Financeiras, o que traduzirá a natural evolução das estimativas até à aprovação final pelo Conselho Europeu.

População (em milhares) do futuro Objectivo Convergência (actual Objectivo 1)

PIB *per capita* em PPC: média dos anos 2000 a 2002

Regiões/Países	**População**	**Países**	**População**
Regiões com PIB *per capita* abaixo de 75% da UE-25			
UE-15 (32 regiões)	53340,4	Espanha	12830,5
UE-10 (36 regiões)	68557,9		
UE-25 (68 regiões)	121898,3	Portugal	7032,3
Bulgária e Roménia (14 regiões)	29663,8		
UE-25 + Bulgária + Roménia	151562,1		
Regiões afectadas pelo efeito estatístico			
UE-15 (16 regiões)	17835,2	Espanha	2396,1
UE-10 (Malta)	395,9		
UE-25 (17 regiões)	18231,1	Portugal	394,7
Phasing-in			
UE-15 (12 regiões)	15750,5	Espanha	8396,4
UE-10 (1 região)	2826,9		
UE-25 (13 regiões)	18577,4	Portugal	240,8
Total da população abrangida			
UE-15			
Regiões com PIB *per capita* abaixo de 75% da UE-25	53340,4		
Regiões afectadas pelo efeito estatístico	17835,2		
Phasing-in	15750,5		
Total	86926,1		
UE-10			
Regiões com PIB *per capita* abaixo de 75% da UE-25	68557,9		
Regiões afectadas pelo efeito estatístico	395,9		
Phasing-in	2826,9		
Total	71780,7		
Bulgária + Roménia			
Regiões com PIB *per capita* abaixo de 75% da UE-25	29663,8		
Regiões afectadas pelo efeito estatístico	0		
Phasing-in	0		
Total	29663,8		

Fonte: *Multianual Financial Framework 2007-2013, Fiche no. 57 REV1, 26 January 2005, (Eurostat,* Jan 2005 e cálculos da DG REGIO).

Podem, desde já, retirar-se algumas conclusões:

- globalmente, os novos aderentes (com cerca de 16,5% da população total da UE-25) representarão mais de 45% da população do Objectivo Convergência;

- a ponderação do nível de desenvolvimento relativo fará com que o montante global a atribuir aos países da UE-10 seja proporcionalmente maior[58];
- a quase totalidade das regiões dos novos países aderentes será abrangida pelo Objectivo Convergência e pelo nível máximo de ajudas (totalmente excluídos teremos: o Chipre, com cerca de 700 mil habitantes, uma região da Hungria, com cerca de 2,9 milhões de habitantes, e uma outra da República Checa, com cerca de 1,2 milhões de habitantes).

A admissão da Bulgária e da Roménia modificaria completamente o quadro exposto.

Os números agora apresentados não são definitivos e, certamente, muitas alterações terão ainda lugar, aliás à semelhança do que se passou a propósito da fixação das regiões do Objectivo 1, para o período das Perspectivas Financeiras 2000-2006. Regiões que se davam como adquiridas, acabariam por sair, outras que se consideravam virtualmente condenadas, acabariam por entrar, e em outros casos procedeu-se à divisão territorial de regiões por forma a manter uma parcela das mesmas nas regiões do Objectivo 1 (Irlanda e Reino Unido)[59].

---

[58] Durante o processo negocial com os novos Estados-membros a UE-15 procurou colocar um "travão" ao apoio financeiro ao convencionar que em nenhum caso os novos Estados poderiam receber mais do que 4% do seu Produto, por forma a possibilitar uma adequada absorção dos apoios. Certamente, tenderão os actuais Estados da coesão a defender a tese da manutenção das suas ajudas pelo nível histórico e argumentarão com os pressupostos negociais da adesão; ao invés, defenderão os novos aderentes serem parceiros de parte inteira na UE não podendo aceitar situações de discriminação. O impasse poderia ser resolvido ou com o aumento da receita comunitária (o que não será fácil) ou com a diminuição em outras aplicações tradicionais, sendo a PAC uma possibilidade (o que encontraria uma forte oposição dos países beneficiários, e em particular da França).

[59] Relembra-se que na fase preparatória das Perspectivas Financeiras se posicionavam em situação similar à região de Lisboa e Vale do Tejo diferentes regiões europeias, designadamente em Espanha - Comunidade Valenciana (cerca de 4 milhões de habitantes); Canárias (1,8 milhões de habitantes), que acabariam por manter-se integralmente dentro do objectivo 1 – e na Irlanda, que constituía uma única região e acabou por se "regionalizar" estatisticamente, mantendo territórios no referido objectivo. As Canárias foram mantidas por serem consideradas região ultraperiférica (embora as Conclusões da Cimeira de Berlim se lhe refiram como tendo um PIB *per capita* inferior a 75%, o que não era o caso) e a Comunidade Valenciana foi apresentando valores acima e abaixo dos 75%, acabando por ficar incluída. Segundo a proposta da Comissão manter-se-á ainda, sendo abrangida pelo p*hasing-in*. Para uma mais completa compreensão da situação considerem-se os dados sobre o PIB *per capita* (PPC) disponibilizados pela Comissão Europeia em Setembro de 2003 para as duas regiões espanholas(UE-25=100):

	1996	1997	1998	1999	2000
Comunidade Valenciana	75,1	76,4	76,2	78,9	79,2
Canárias	75,7	76,1	76,2	79,0	77,5

Portugal e Espanha: níveis de desenvolvimento regional

País/ Região	População (1000)	PIB *per-capita*		Taxa de desem-prego	País/ Região	População (1000)	PIB per-capita		Taxa de desem-prego
		UE25 =100	UE15 =100				UE25 =100	UE15 =100	
ESPANHA					**PORTUGAL**				
Regiões com PIB *per-capita* abaixo de 75% da UE-25									
Galiza	2669,9	74,86	68,29	12,6	Norte	3679,7	61,98	56,54	6,8
Castilla-la-Mancha	1757,6	74,13	67,63	9,8	Centro	2347,1	63,12	57,59	3,6
Extremadura	1070,4	60,06	54,79	17,4	Alentejo	767,3	65,76	60	8,2
Andaluzia	7332,6	69,22	63,15	18,6	Reg. A. Açores	238,2	61,65	56,24	2,9
Total	**12830,5**				**Total**	**7032,3**			
Efeito estatístico (*phasing out*)									
Principado de Astúrias	1050,5	78,89	71,98	11,2	Algarve	394,7	80,1	73,08	6,1
Região de Múrcia	1203,7	77	70,25	10,6					
Ceuta	75,1	82,01	74,82	9,1					
Mellila	66,8	81,24	74,12	9,1					
Total	**2396,1**				**Total**	**394,7**			
Efeito estatístico (*phasing-in)*									
Castela-Leão	2432,1	86,66	79,06	11	Região A. Madeira	240,8	87,9	80,19	3,4
Comunidade Valenciana	4181	88,89	81,1	10,8					
Canárias	1783,3	87,62	79,94	11,4					
Total	**8396,4**				Total	**240,8**			

Fonte: *Multianual Financial Framework 2007-2013, Fiche no. 57 REV1, 26 January 2005,* (*Eurostat*, Jan 2005 e cálculos DG REGIO).

Por certo, nem tudo o que se fez anteriormente poderá ser agora repetido, mas alguns ajustamentos terão ainda lugar, o que impõe um acompanhamento muito próximo e eficaz do assunto.

Com efeito, pela análise do que aconteceu no passado, constata-se que podem ocorrer modificações importantes de orientações e posicionamentos na discussão das Perspectivas Financeiras, o que aconselha que a mesma seja acompanhada com particular atenção.

A obtenção de informação, na Comissão e no Conselho, à medida que vai sendo produzida e, muitas vezes, mesmo antes de ser oficialmente divulgada, é essencial, sendo muito importante a escolha de aliados e o estabelecimento do quadro de alianças.

Será também importante ir acompanhando os trabalhos do PE, não só para obter informação atempada como, sobretudo, para influenciar a evolução do debate e das soluções. Neste plano, será decisivo o empenho dos parlamentares portugueses.

Afigura-se essencial que no debate nacional sejam envolvidos os parceiros sociais e as organizações representativas da sociedade.

V. ALGUMAS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA

Não é possível, na prática, deixar de referir várias áreas de políticas, económicas e sociais, quando se procede a análises de situação e a perspectivas de evolução da realidade das nossas sociedades. Acontece, porém, que a realidade é "totalizante" e integrada, havendo uma evidente interpretação e potenciação entre as suas diferentes componentes, como a reflexão no âmbito da Estratégia de Lisboa bem tem acentuado.

Recorde-se, aliás, que o CES já referiu no seu Parecer sobre a Estratégia de Lisboa que esta "*é um conjunto de linhas de acção política interdependentes dirigidas à modernização e crescimento sustentável da economia europeia, através do incremento da produtividade com base na valorização dos recursos humanos e no modelo europeu de protecção social*".

Política, economia e sociedade constituem diferentes perspectivas de uma mesma realidade centrada no Homem e na sua pertença multi-grupal, embora tenha de ser reconhecido que a ênfase pode, por vezes, ser colocada, com mais ou menos força, sobre um determinado aspecto. Matéria que os sistemas de escolha em vigor em cada sociedade se encarregam de resolver com maior ou menor sucesso e adesão dos cidadãos.

No caso europeu tem havido a preocupação de se procurar uma ampla participação democrática, tanto no interior da Europa, como para/com o exterior, conjugada com um desenvolvimento económico sustentado e sustentável, e alargando-se aos espaços exteriores da UE, e contemplando uma muito forte participação dos cidadãos no processo de distribuição dos bens económicos e sociais disponíveis, num quadro de forte coesão social e regional e de integração. Trata-se de uma perspectiva única, em termos históricos, construída essencialmente durante o séc. XX, sobretudo na sua segunda metade, a que se convencionou chamar *Modelo Social Europeu*.

Por isso, a separação que se segue, na apresentação de alguns aspectos, resulta apenas de razões de ordem prática de apresentação.

V.1. Pacto de Estabilidade e Crescimento e Desenvolvimento Económico

O futuro da Europa será determinado, fundamentalmente, pela natureza e alcance das políticas económicas e das reformas estruturais na economia que forem adoptadas ao nível da UE. Mas as questões sociais são tão ou mais relevantes que as económicas e deverão, por isso, merecer uma atenção muito particular.

Há que assegurar a coerência entre políticas económicas, entre as quais a monetária e a orçamental, e as políticas sociais. Impõe-se encontrar soluções razoáveis para o tratamento da assimetria entre os aspectos económicos e sociais, mediante a coordenação democrática das políticas económicas, sociais e de emprego.

A este respeito, o Conselho e a Comissão Europeia recordam-nos que "*o desenvolvimento do capital humano constitui um requisito para a promoção do crescimento da União, designadamente através do aumento dos investimentos na educação e de uma melhor articulação com as políticas sociais e de emprego*". Do mesmo modo, as orientações para o emprego, adoptadas pelo Conselho Europeu de Junho de 2003, põem a tónica no desenvolvimento do capital humano e na aprendizagem ao longo da vida.

Mais recentemente, o relatório do Grupo de Missão para o Emprego, presidido por Wim Kok salientou que "*a União Europeia corre o risco de não alcançar o ambicioso objectivo estabelecido em Lisboa para 2010 e sublinhou a necessidade de um maior e mais eficaz investimento em capital humano*."[60]

A moeda única deverá perspectivar-se como instrumento de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e de aprofundamento do Modelo Social Europeu, mediante adequado equilíbrio e compatibilização de três pilares: monetário, económico e social (incluindo o vector emprego). Não poderão ser esquecidas a coesão social e a coesão regional.

A política monetária do Banco Central Europeu (BCE) não pode ter apenas como objectivo a estabilidade de preços, justificando-se que no seu Estatuto passe a indicar-se, de forma clara, que se deverá considerar também o objectivo de combate ao desemprego e às recessões económicas, à semelhança do que acontece com o Sistema da Reserva Federal dos EUA.

A adopção da moeda única europeia implicou que os países aderentes se tivessem comprometido com um Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), sujeito, nos tempos mais recentes, a profunda controvérsia na UE, cujo aspecto mais saliente é a aceitação de um défice público limitado a 3% do PIB. Esse limite foi fixado artificialmente e não se mostrou capaz de fazer face a situações de excepção, nomeadamente em ocorrências de conjunturas económicas desfavoráveis, necessidade de regulação ou intervenção pública para estimular a actividade económica e o emprego ou, ainda, para fazer face a necessidades de crescimento sustentável.

Os países que compõem a UE estão em fases diferentes de desenvolvimento económico, o que foi agravado pelo último alargamento e

[60] Relatório intercalar conjunto do Conselho e da Comissão sobre a realização do programa de trabalho pormenorizado relativo ao seguimento dos objectivos dos sistemas de educação e formação na Europa (2004/C 104/01).

mais se agravará ainda com as adesões em perspectiva. Admitir que há uma só política económica que responde bem tanto aos problemas da Alemanha como aos de Portugal ou de Malta não seria correcto. Daí que se afigure central aprofundar os conceitos de coordenação e de subsidiariedade no domínio económico, por forma a permitir a recuperação de países em atraso de desenvolvimento.

No quadro do PEC, agora revisto, as finanças públicas e a gestão do défice público continuam a constituir um sério problema, que exige consensos alargados, no sentido de evitar incidências económicas e sociais negativas, e de serem instrumentos com vista à obtenção de maiores produtividades, estimulando a actividade económica e contribuindo para a modernização do Estado.

As regras do PEC, tal como foram concebidas e aplicadas até ao momento, traduziram-se em opções restritivas, ao tratarem de modo igual países com níveis de desenvolvimento diferentes e ao entravarem o recurso a políticas orçamentais que impulsionassem a actividade económica. Por esta razão, muitos defenderam que na avaliação dos défices excessivos se pudesse ter em conta a natureza das despesas e a necessidade dos países mais atrasados realizarem maiores investimentos económicos e sociais. Saliente-se, neste contexto, a comunicação da Comissão sobre a revisão do PEC, particularmente no que concerne a uma melhor consideração de circunstâncias nacionais na definição do objectivo de médio prazo e na aplicação do procedimento dos défices excessivos.

Recentemente, as regras do PEC foram objecto de apreciação no Conselho Europeu de Bruxelas, de 22 e 23 de Março de 2005, tendo o Conselho subscrito o relatório do Conselho (ECOFIN) de 20 de Março de 2005, intitulado "*Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento*", e concordado com os seus resultados e propostas[61]. A orientação geral do

[61] O relatório do ECOFIN, que consta do Anexo II das Conclusões da Cimeira, actualiza e complementa o PEC, que compreende a Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão e os Regulamentos do Conselho n.º 1466/97 e 1467/97.
O Conselho confirmou que o PEC continua a ser um elemento essencial do enquadramento macroeconómico da UEM, devendo ser aplicado de forma equitativa e coerente em todos os países e compreensível para a opinião pública, tendo reiterado que um sistema baseado em regras é o que melhor garante o respeito dos compromissos assumidos e assegura a igualdade de tratamento entre todos os Estados-membros.
Assim, segundo o Conselho, a reforma do PEC visa dar uma resposta mais adequada às lacunas até agora encontradas, mediante a atribuição de uma maior importância à evolução das situações económicas e um aumento da prioridade conferida à protecção da sustentabilidade das finanças públicas. Do mesmo modo, os instrumentos de governação económica da UE precisam de ser interligados de forma mais adequada, por forma a aumentarem o contributo da política orçamental para o crescimento económico e apoiarem o progresso no sentido da realização da Estratégia de Lisboa.
O Conselho identificou cinco áreas principais em que é possível introduzir melhorias:

- reforçar a racionalidade económica das regras orçamentais a fim de aumentar a sua credibilidade e a adesão às mesmas;

Conselho Europeu vai no sentido de introduzir alguma flexibilidade nas regras do PEC, mas fê-lo em termos de tal modo imprecisos que podem conduzir, no futuro, à tomada de decisões "por medida". A Comissão Europeia foi convidada pelo Conselho a apresentar rapidamente propostas para alteração dos regulamentos actualmente existentes, esperando-se que seja suficientemente precisa na formulação dos critérios que vai apresentar.

A Europa tem de ser capaz de assegurar um desenvolvimento económico sustentado, mas estamos longe desse objectivo. O crescimento económico tem sido lento. No período de 2001 a 2005, o crescimento médio do produto na UE-15 deverá ser de 1,5%, um ponto percentual abaixo do verificado nos EUA e metade do objectivo expresso de 3% ao ano. A produtividade desacelerou. Os resultados são insuficientes quanto à política de ambiente, como reconhece a Comissão[62].

A UE só poderá desenvolver-se e fortalecer-se se o orçamento comunitário tiver maior expressão do que tem actualmente. Justifica-se que, num contexto de moeda única, o orçamento comunitário tenha maior peso proporcional, por forma a que os seus efeitos de estabilização automática, em face de choques assimétricos, possam ter algum significado, como é recomendável em uniões monetárias.

Uma maior eficácia económica exige melhorias importantes de produtividade.

- fomentar a "apropriação" por parte dos decisores políticos a nível nacional;
- tirar maior partido dos períodos em que se regista um crescimento económico acima do nível tendencial para proceder à consolidação orçamental, a fim de evitar políticas pró-cíclicas;
- ter mais em consideração os períodos em que se regista um crescimento económico abaixo do nível tendencial;
- dar suficiente atenção, no âmbito da supervisão das situações orçamentais, à dívida e à sustentabilidade.

No que se refere à vertente preventiva, é referido que os períodos de crescimento acima do nível tendencial devem ser utilizados para a consolidação orçamental, a fim de evitar políticas pró-cíclicas, anotando-se que o anterior fracasso na prossecução do objectivo de médio prazo de alcançar situações orçamentais "próximas do equilíbrio ou excedentárias" exige o reforço da vertente preventiva do PEC, através de um empenho renovado dos Estados-membros na tomada de medidas orçamentais que lhes permitam convergir para este objectivo e respeitá-lo.
O Conselho pôs-se de acordo quanto à necessidade de se tomarem em consideração as reformas estruturais aquando da definição da trajectória de ajustamento ao objectivo de médio prazo no que se refere aos países que ainda não alcançaram este objectivo (no que se refere aos países que já alcançaram o objectivo, o Conselho admitiu a possibilidade de um desvio temporário em relação ao mesmo, no entendimento de que deve ser garantida uma margem de segurança para assegurar a observância do valor de referência de 3% do PIB para o défice e de que a situação orçamental deverá regressar ao objectivo de médio prazo dentro do período do programa).
O Conselho considerou que, em regra, o prazo para a correcção de um défice excessivo deverá ser de um ano a partir do momento em que é identificado (todavia concordou que os elementos a ter em conta para a fixação do prazo inicial para a correcção de um défice excessivo deveriam ser melhor especificados); contudo, os prazos para a correcção do défice excessivo poderiam ser revistos e prorrogados se inesperadamente ocorrerem factos económicos adversos com efeitos orçamentais altamente desfavoráveis.

[62] *Commission Européenne, Réalisons Lisbonne, Reformes pour une Union élargie, 21.1.04.*

Afigura-se que o Orçamento da UE poderá ter um papel mais relevante em factores que são cruciais para o desenvolvimento, como a despesa em I&D, sabendo-se que foi definido um objectivo a nível comunitário de se alcançar, nos Estados-membros, uma despesa equivalente a 3% do produto até 2010.

A questão da coesão e do seu financiamento apresenta-se como prioritária, sendo um dos aspectos que mais interessa a Portugal e ao seu futuro, e as recentes adesões não poderão nem deverão traduzir-se na diminuição destas políticas nas regiões mais atrasadas e, por conseguinte, mais vulneráveis, dos antigos Estados-membros da UE.

A solidariedade terá de fazer-se com os antigos e com os novos Estados-membros, equilibrando adequadamente intervenções e exigência de resultados, mas evitando criar situações de subsídio-dependência, como em alguns casos poderá ter já acontecido.

Há que manter e aprofundar a capacidade para assegurar a coesão, territorial e social numa Europa com mais diferenças provocadas pelo alargamento. A avaliação feita pela Comissão Europeia sobre a política de coesão (Terceiro relatório sobre a coesão económica e social) é positiva, salientando que houve uma redução das disparidades regionais, expressas em termos de produto *per capita*, sem deixar de salientar que se mantêm problemas de fundo. O desenvolvimento económico sustentado das regiões passa por dois vectores essenciais:

i) dotação em adequadas infra-estruturas físicas e humanas;

ii) capacidade para inovar, sabendo-se que 8 das 213 NUTS 2 da UE-15 representam um quarto da despesa em I&D e que 31 são responsáveis por metade.

Políticas macroeconómicas mais favoráveis ao desenvolvimento são fundamentais para um país como Portugal, devido aos atrasos de desenvolvimento e a maiores fragilidades económicas, podendo-se salientar a vulnerabilidade em relação aos choques assimétricos, o maior impacto do último alargamento e as previsíveis consequências resultantes do desmantelamento do Acordo Multifibras.

V.2. Política Fiscal e Orçamento Comunitário

V.2.1. Política Fiscal

Num espaço em que existem políticas comuns e liberdade de circulação de factores e de produtos deverão existir algumas regras gerais de aplicação universal: em matéria de fiscalidade, de obtenção de receitas e de afectação de recursos ao desenvolvimento das actividades interessando aos Estados que

fazem parte do conjunto. Por outro lado, os recursos financeiros devem ser adequados às políticas prosseguidas, mas nem sempre é esta a situação da UE.

A harmonização fiscal mínima é um instrumento importante em matéria de combate ao *dumping* fiscal entre Estados-membros, a que temos vindo a assistir nos últimos anos, sobretudo por via de impostos como o IVA ou a tributação das empresas. Estas têm-se traduzido, especialmente, por um agravamento da carga fiscal que recai sobre o factor trabalho como forma de compensar as perdas de receitas fiscais pelo lado das empresas.

A competitividade externa conseguida pela via fiscal pode prejudicar duplamente os trabalhadores da UE:

i) pelo desvio do esforço fiscal em detrimento dos trabalhadores;

ii) pelas incidências negativas sobre as funções sociais dos Estados decorrentes da menor receita arrecadada.

A harmonização fiscal mínima, imposta pelo Mercado Único e pela moeda única, deve admitir a concessão de regimes mais favoráveis em benefício das regiões pobres. Essas regiões beneficiam actualmente de excepções às regras de concorrência, no que respeita à atribuição de subsídios do Estado destinados a estimular o desenvolvimento económico. Justifica-se que sejam consagradas excepções semelhantes no que respeita às regras mínimas de harmonização fiscal.

Há oposição frontal de alguns Estados-membros à ideia de harmonização fiscal mínima entre os países da UE, oposição que não tem sido possível ultrapassar, não obstante o óbvio conflito entre políticas defendidas e os meios propostos.

É, no entanto, inegável que as disparidades entre Estados-membros, em áreas como a tributação indirecta e a tributação das empresas e seus lucros, introduzem distorções na concorrência no quadro do Mercado Único, que se tornam especialmente graves quando ao mesmo tempo vivemos numa União Monetária.

A UE deve adoptar políticas fiscais socialmente mais justas e que não se tornem penalizadoras do emprego.

Importa ainda o reforço da articulação e coordenação entre as diferentes administrações fiscais, condição essencial para combater a fraude e evasões fiscais ao nível europeu, nomeadamente facilitadas pela livre circulação de bens e serviços.

Por isso, merecem apoio as propostas para a introdução de normas mínimas de harmonização em impostos sobre o rendimento das empresas e em

impostos indirectos, nomeadamente o IVA. A aceitação da maioria qualificada, em matéria fiscal, impediria o direito de veto com que actualmente alguns países membros se opõem à correcção das práticas de concorrência fiscal prejudicial, a que têm vindo a recorrer.

A perspectiva social deve também estar presente nas questões fiscais, no que se refere à harmonização de impostos sobre sociedades e sobre o capital, e em outros aspectos relevantes.

V.2.2. O Orçamento Comunitário

A UE só poderá desenvolver-se e fortalecer-se se o orçamento comunitário tiver maior expressão do que actualmente tem. Não se poderá ir muito longe com um orçamento correspondente apenas a cerca de 1% do PIB agregado da UE (perspectiva pagamentos), como hoje sucede. Há tarefas cuja eficácia será maior se forem promovidas e financiadas ao nível comunitário do que ao nível nacional: os grandes projectos de investigação científica e tecnológica; as medidas de protecção do ambiente, cuja necessidade e cujos efeitos extravasam as fronteiras nacionais, a implantação e modernização das grandes redes europeias de transportes e comunicações, a sustentabilidade do mundo rural com o combate à desertificação e garantia de qualidade e segurança para os consumidores, a coesão económica e social, a formação profissional, especialmente na parte mais ligada às migrações internas, etc.

É imperioso que o financiamento do orçamento da UE e a estrutura das suas despesas venham a responder, mais do que actualmente, a critérios de equidade e de progressividade, baseados nos níveis de produto *per capita* dos países membros. Actualmente, as contribuições dos Estados-membros para aquele orçamento e a repartição das suas despesas estão fortemente influenciadas pela PAC e, esta, não tem nada de equitativo. É inaceitável que a PAC beneficie mais alguns países ricos do que vários dos países pobres (como é o caso de Portugal) e que, por isso, a contribuição líquida para o orçamento comunitário seja, em termos proporcionais, muito diferente entre países com aproximadamente o mesmo nível de rendimento *per capita*, como sucede, por exemplo, entre a Alemanha e a França ou entre Portugal e a Grécia.

O recente alargamento vai reconhecidamente implicar profundas alterações no orçamento da UE. Não se compreende que o alargamento geográfico e o sistemático desenvolvimento de competências da UE não sejam acompanhados pelo aumento de fundos do orçamento comunitário, havendo uma contradição evidente entre o aumento de responsabilidades e a limitação dos recursos, quando se sabe que as necessidades dos novos Estados-membros serão substanciais.

A reposição do adequado funcionamento dos estabilizadores automáticos é essencial para minorar os choques de conjuntura, o que significa que a consolidação orçamental é indispensável para minimizar a vulnerabilidade da economia portuguesa e para assegurar capacidade de intervenção anti-cíclica. Por sua vez, a solidariedade comunitária, no ataque aos efeitos dos choques assimétricos, depende do grau de credibilidade alcançada pelo país na condução da política orçamental, pelo que urge consagrar, com carácter vinculativo, regras de enquadramento orçamental a médio prazo, que permitam a utilização da política orçamental como estabilizador do ciclo económico.

V.3. Políticas Sociais

No seu Parecer sobre a Estratégia de Lisboa, o CES reconhece que a dimensão social tem sido subvalorizada em relação à dimensão económica, existindo sinais preocupantes neste domínio, nomeadamente a subida do desemprego e o enfraquecimento da coesão social. São também preocupantes algumas iniciativas em curso, como a revisão da directiva sobre o tempo de trabalho e sobre o projecto de directiva relativa aos serviços no mercado interno.

Assim, um dos principais desafios da UE será o de assegurar a efectiva implementação da Estratégia de Lisboa, aprofundando a Europa política, económica e social.

A UE precisa de mais Europa social, devendo responder, em primeira instância, às expectativas dos cidadãos e dos trabalhadores. Mas, mais Europa social significa também maior competitividade, mais conhecimento, maior produção e melhores resultados das unidades prestadoras de bens e serviços.

São vários os desafios que se colocam nos próximos anos e para os quais é fundamental a Europa delinear estratégias. Saliente-se, em especial, as matérias como a preparação de futuros processos de alargamento, do envelhecimento populacional e dos fenómenos migratórios, do desenvolvimento sustentável dos sistemas de protecção social, de melhoria da situação dos jovens no mercado de trabalho e na sociedade, da promoção de igualdade entre mulheres e homens, dos impactos da mundialização económica, nomeadamente em termos de reestruturações sectoriais e empresariais e de modificações na organização do trabalho, do quadro financeiro futuro e da política de coesão.

A Agenda Social, para o período 2005-2010, recentemente aprovada pela Comissão Europeia, cria um enquadramento favorável em matéria de disposições sociais, recolocando a política social como uma das prioridades

da UE. É, no entanto, fundamental que esta Agenda seja efectivamente respeitada e cumprida.

Importa ainda ter presente os grandes objectivos neste domínio, nomeadamente:

- desenvolvimento equilibrado de todos os pilares da Estratégia de Lisboa para se alcançar os objectivos de crescimento económico, de mais e melhores empregos, de mais coesão social e de desenvolvimento sustentável;
- adopção de adequadas políticas de protecção social que se adaptem aos novos ciclos de vida e de trabalho dos cidadãos, nomeadamente quanto aos sistemas de protecção social face às novas formas de emprego;
- reforço da coesão económica, social e territorial, promovendo a inclusão social e o combate à pobreza;
- coordenação das políticas nacionais de emprego, tendo como prioridades a melhoria da qualidade do emprego, a redução do desemprego e o aumento das taxas de emprego, bem como uma gestão adequada das reestruturações empresariais;
- acesso generalizado e de qualidade à saúde, assegurando a introdução de medidas que possibilitem a solvabilidade dos sistemas, e tenham em devida consideração as situações de mobilidade dos trabalhadores;
- envelhecimento populacional e as suas implicações em matérias de saúde, pensões de velhice e de cuidados de saúde, devendo equacionar-se a sustentabilidade financeira e social de longo prazo;
- avanço do modelo social baseado nos valores, princípios e objectivos da UE, desenvolvendo, nomeadamente, áreas como a inovação, a aprendizagem ao longo da vida, a promoção da igualdade e o combate a todas as formas de discriminação, a igualdade entre sexos, um elevado nível de protecção social a todos os cidadãos e o reforço do diálogo social.

A Europa, tal como a conhecemos hoje, é um espaço de diálogo e tem sido construída na base da discussão, da abertura de espírito e da aceitação de posições diversas em diferentes planos e sobre assuntos vários. E, esse diálogo, tem sido particularmente eficaz tanto quando se tratou de encontrar soluções políticas, como nos domínios social e económico. Há, assim, que apoiar e aprofundar o diálogo social que se prossegue em vários fora, em especial o Conselho Económico e Social Europeu (CESE) e o diálogo social

europeu (CES, CEEP e UNICE), para só referir os especificamente europeus e mais orientados para os domínios económico e social. Mas, seria conveniente que a participação dos parceiros sociais fosse ainda alargada, designadamente ao BCE numa base consultiva, por forma a possibilitar a esta instituição uma melhor percepção das realidades europeias, como o desemprego e o desenvolvimento partilhado.

V.3.1. Emprego

A manutenção do Modelo Social Europeu pressupõe a criação de condições económicas que permitam a prossecução do pleno emprego, a criação de postos de trabalho de qualidade e a melhoria da produtividade, o reforço da coesão e da inclusão sociais, o desenvolvimento dos serviços de interesse geral, a igualdade de oportunidades, o combate às diferentes formas de discriminação, etc.

Entende-se ser o trabalho um direito e um dever sociais, devendo assegurar-se o adequado equilíbrio entre a prestação de trabalho e a sua retribuição, e vice-versa. Só o desenvolvimento conjunto e harmonioso de ambos os aspectos pode garantir o aprofundamento e desenvolvimento do Modelo Social Europeu, que é mister defender.

A par do desenvolvimento económico e da problemática relativa às pensões de reforma, a questão do emprego é uma das mais importantes a nível europeu[63], cuja gravidade pode aumentar com a necessária reestruturação das economias, nomeadamente dos novos parceiros do centro e do leste europeus e com o aprofundamento da globalização.

A questão merece alguma reflexão. Parece não ser possível estabilizar sociedades e sistemas políticos com níveis de desemprego de longo prazo de 8 a 10% (ou mesmo superiores) e/ou com largas franjas sociais que não encontram emprego, designadamente, jovens, certos licenciados[64], grupos minoritários, etc. Nenhuma sociedade pode subsistir em estabilidade se estiver em risco de produzir homens e mulheres que poderão nunca ter qualquer emprego durante uma vida inteira. O recurso a empregos pouco ou nada

---

[63] As preocupações da UE nesta matéria foram mais uma vez expressas nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 22 e 23 de Março de 2005. Transcreve-se: "*O aumento das taxas de emprego e o prolongamento da vida activa, em conjugação com a reforma dos sistemas de protecção social, constituem a melhor forma de manter o actual nível de protecção social.*
No contexto dos seus actuais trabalhos sobre o relançamento da Estratégia de Lisboa, a Comissão reflectirá sobre a questão de saber como assegurar um financiamento sustentável do nosso modelo social, e apresentará um relatório a este respeito ao Conselho Europeu do Outono."

[64] Há quem defenda que uma das causas importantes para o desmoronamento da União Soviética teria tido a ver com o elevado número de licenciados produzidos pelo sistema e para os quais a sociedade não soube encontrar ocupação adequada.

qualificados, os chamados *mac-jobs*, na terminologia anglo-saxónica, não parece constituir solução para o médio e longo prazo.

A redução do número de horas de trabalho como forma de encontrar solução para o desemprego, na linha de tendência destes dois últimos séculos, pode confrontar-se, no curto e médio prazo, com práticas internacionais e com a concorrência que nela se suporta, acabando por destruir completamente sectores económicos das nossas economias. A diferenciação dentro do mundo do trabalho – sindicalizados *versus* não sindicalizados; profissionais altamente qualificados *versus* indiferenciados; empregos estáveis *versus* empregos precários, etc. – pode provocar rupturas dentro do próprio mundo do trabalho e potenciar o recrudescimento de confrontos entre o mundo do trabalho e os extractos empresariais.

A experiência europeia é singular e única e, aprioristicamente, não se pode garantir que seja perene e, menos ainda, que seja exportável. Preservá-la não será certamente fácil e vai obrigar a reflexão profunda e a ajustamentos com vista a preservar o essencial. E não parece que possa subsistir enquanto experiência isolada. O seu sucesso dependerá da capacidade de a transplantar para outras economias e para outros países. Há que procurar transformar o Modelo Social *Europeu* em Modelo Social, *tout court*.

O tratamento a dar ao que, por vezes, é referido como *dumping* social nas relações com países terceiros, não é tarefa fácil, não se conhecendo análises teóricas ou práticas suficientemente caracterizadoras e esclarecedoras do fenómeno. A gravidade do problema que, no limite, pode levar à destruição do que se convencionou chamar "Modelo Social Europeu", conjugada com a ausência de análises, recomenda uma particular atenção por parte de académicos, políticos, parceiros sociais e líderes de opinião.

No plano externo impõe-se uma exigência. Que a UE defenda e promova a dimensão social no comércio internacional e na globalização em geral por via de uma forte intervenção em instâncias internacionais como a OMC e o FMI, entre outras.

O método aberto de coordenação, que recebeu um forte impulso na Cimeira de Lisboa de 2000, tem produzido resultados positivos em algumas áreas (Estratégia Europeia para o Emprego, Processo de Cardiff, Programas Comunitários de Combate à Pobreza, Estratégia das Pensões e Estratégia da Inclusão Social), que são, no entanto, insuficientes.

A coordenação da política de emprego deve ter um papel mais importante para a melhoria da qualidade do emprego. A nível europeu admite-se, por um lado, que um emprego de maior qualidade constitui o factor mais decisivo para elevar a produtividade, que tem crescido na Europa a ritmo mais lento que em outros países, designadamente nos Estados Unidos;

por outro lado, insiste-se na conciliação entre flexibilidade e segurança como processo de aumentar a capacidade competitiva das empresas, sem aumentar os riscos de pobreza exclusão social.

A solução para este problema não é simples e terá de consistir numa arbitragem consistente dos diferentes interesses em jogo, sem esquecer que a própria Comissão Europeia reconhece, no balanço da estratégia europeia para o emprego, que "*as pessoas com empregos de curta duração, pouco remunerados e/ou sem acesso a formação estão mais expostas à inactividade e ao desemprego*" e, por essa razão, "*mais propensas à exclusão do mercado de trabalho*"[65].

Impõe-se o aprofundamento do diálogo social mediante a participação e responsabilização dos parceiros sociais na tomada de decisões económicas, sociais e de emprego, não só ao nível nacional mas também a nível comunitário e, ainda, na sua implementação, nomeadamente através da constituição de parcerias activas.

É de recomendar que aos parceiros sociais e a outras instituições da sociedade civil organizada, com especial destaque para os Conselhos Económicos e Sociais dos países onde eles existam, seja atribuída uma participação importante nos projectos baseados no método aberto de coordenação.

A livre circulação de pessoas, sendo uma das liberdades dos Tratados, é de mais difícil realização do que a liberdade de circulação de bens, serviços, capitais, ou do livre estabelecimento, pelo que se impõe a efectiva portabilidade dos direitos de pensão, já consagrada no artigo 42 do TCE e retomado no artigo III-136 do TC, pelo que muito há ainda a fazer na EU neste domínio.

A obtenção de elevados níveis de emprego através de uma estratégia coordenada (artigo 125 do TCE e artigo III-203 do TC) e a promoção de níveis elevados em matéria de direitos dos trabalhadores (artigo 137 do TCE e artigo III-209 do TC) são objectivos que deverão ser aprofundados nos textos fundamentais da UE e que deverão ter adequado desenvolvimento prático, mediante o desenho de adequadas políticas de emprego, em articulação com as políticas de protecção social.

No âmbito de aprofundamento da globalização impõe-se a consideração da dimensão transnacional dos direitos sindicais fundamentais, sejam eles de associação, de direito à greve, à negociação colectiva ou outros.

[65] Comissão das Comunidades Europeias, Comunicação, Balanço de cinco anos da Estratégia Europeia de Emprego, 17.7.02.

O vector social das empresas públicas e privadas carece de aprofundamento progressivo. Trata-se aqui, assumidamente, da perspectiva da economia ao serviço da Sociedade e do Homem. Impõe-se o aprofundamento da responsabilidade social das empresas e demais organizações, matéria em que o CES produziu um Parecer, aprovado em 17 de Janeiro de 2003.

O envelhecimento demográfico não pode ser analisado numa perspectiva negativista. Viver mais e com mais qualidade só pode ser entendido como um progresso, havendo que desenvolver as condições económicas e sociais que permitam a desejável qualidade de vida aos mais idosos.

É motivo de preocupação o desfasamento entre o número de filhos que os casais desejam ter e os que têm de facto (2,5 *versus* 1,5)[66], sobretudo no quadro presente da UE de clara insuficiência de renovação das gerações.

V.3.2. Saúde e Segurança Social

O crescimento da despesa com a saúde é em parte inelutável porque está relacionada com o aumento da esperança de vida da população e com o crescimento do número de pessoas dependentes, constituindo um dos problemas que se poderá agudizar no futuro. A esperança de vida sem incapacidade estará a aumentar, mas a ritmo inferior ao da esperança de vida, ainda que pareça haver uma regressão das incapacidades mais severas[67].

O nível da despesa com a saúde é já muito elevado e concentrado (estatísticas para a França mostram que 5% da população consome 51% da despesa, a qual é determinada sobretudo pelos cuidados de longa duração[68]), podendo ainda vir a aumentar. O problema só poderá ser resolvido por via da solidariedade social, da gestão racionalizada e optimizada dos cuidados de saúde e do crescimento económico.

A prestação de cuidados de saúde generalizados e de qualidade deve continuar a ser encarada como uma dos pilares nucleares do Modelo Social Europeu. Critérios de eficácia no uso dos recursos públicos, de equidade e de justiça social impõem que sejam procuradas soluções e modelos que maximizem o rácio utilidade/custo (social) das prestações, tanto no que se refere aos meios utilizados, como nas soluções institucionais. Trata-se de uma problemática que envolve aspectos económicos, mas também, ou fundamentalmente, sociais e políticos.

---

[66] *Commission européenne, Rapport du groupe de haut niveau sur l´avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie,* 2004, pág. 46.
[67] *European Commission, The Social Situation in the European Union 2003*, pág. 41.
[68] *"Reforme de la santé: le dossier", Alternatives Économiques*, Abril 2004.

Segundo o estudo sobre a situação social na Europa em 2003, as pessoas inseridas em grupos desfavorecidos não só terão vidas mais curtas como terão a maior quota na parte dos anos vividos com incapacidades[69]. Nestas circunstâncias impõe-se um forte apelo à solidariedade.

Há que assegurar, num processo que envolva todos os interessados, designadamente trabalhadores e empresários, a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões e a sua transferibilidade/portabilidade, bem como uma certa coerência de conjunto ao nível da UE. Os Estados-membros devem preservar a capacidade dos regimes de pensões, a fim de poderem cumprir os seus objectivos sociais. Cabe ainda aos Estados assegurar condições para a sustentabilidade dos sistemas complementares de segurança social, cuja falência teria impactos negativos sobre os futuros pensionistas.

Assim, sem escamotear os aspectos políticos da discussão, impõe-se começar por produzir análises técnicas sérias, onde não for possível ir mais longe, explicitando simples hipóteses de trabalho, que ajudem a equacionar os problemas futuros.

A sustentabilidade financeira dos regimes não pode ser conseguida à custa da regressão dos direitos dos trabalhadores e da perda da sua qualidade de vida. Essa sustentabilidade financeira dos regimes de pensões e a sua equidade não é separável, nem de um nível elevado de emprego, nem da sanidade económica das unidades produtivas de um país. As eventuais mudanças a introduzir, para assegurar a sustentabilidade a médio e longo prazo das pensões do regime contributivo, têm de ser o resultado de um profundo debate entre os governos e os parceiros sociais.

Em particular, os regimes de pensões devem salvaguardar o princípio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, e diferentes grupos sociais, tendo em conta as obrigações decorrentes da legislação comunitária.

V.3.3. Inclusão Social

Todos os Estados-membros se comprometeram em Nice a definir prioridades políticas na luta contra a pobreza e a exclusão social no âmbito de quatro grandes objectivos consensuais:

- promover a participação no emprego e o acesso de todos a recursos, direitos, bens e serviços;
- prevenir os riscos de exclusão;
- actuar em favor dos mais vulneráveis;
- mobilizar o conjunto dos intervenientes.

[69] *European Commission, The Social Situation in the European Union 2003*, pág. 41.

Não poderá haver inclusão social se existirem manchas persistentes de desemprego ou empregos inseguros e de má qualidade. Uma Europa social, com elevados níveis de emprego e/ou de competitividade, tem de ser uma Europa socialmente inclusiva, com capacidade para a definição e implementação de adequadas políticas de combate à pobreza e à exclusão. O combate à exclusão impõe um certo número de desafios e pressupõe a mobilização de um largo conjunto de intervenientes e acções que ultrapassam as simples fronteiras nacionais e implicam colaboração e coordenação.

A promoção da igualdade de tratamento entre homens e mulheres está prevista no artigo 141 do TCE (artigo III-118 do TC), o que, só por si, não constitui garantia de que a mesma seja obtida na prática. Impõe-se, por isso, um combate persistente e amplo no sentido de ser obtida uma efectiva igualdade de oportunidades no que se refere ao género, devendo as várias políticas considerar devidamente esta necessidade.

Torna-se necessário formar e apoiar os trabalhadores com vista às migrações internas, bem como desenvolver um sistema efectivo de informação sobre oportunidades de trabalho, garantindo adequadamente os direitos dos trabalhadores migrantes.

Não poderá a sociedade alhear-se dos problemas da imigração. Tanto por razões económicas (a Europa é um continente profundamente carenciado de trabalhadores e de população), como sociais (Modelo Social Europeu) e políticas (posição da Europa no Mundo), deverá aprofundar-se a reflexão quanto à problemática relativa à circulação e integração desses trabalhadores, mediante definição e efectiva aplicação de regras claras que respeitem os direitos fundamentais do ser humano.

V.3.4. Educação e Formação

A livre circulação de trabalhadores e o reconhecimento mútuo das respectivas competências e formações decorrem em paralelo com o desenvolvimento de um processo de cooperação aprofundada no domínio da educação e da formação profissional.

Os Estados-membros identificam o acesso à educação como um direito fundamental. Encaram-no, simultaneamente, enquanto meio essencial de prevenção dos riscos de pobreza e exclusão social e como forma relevante de apoio à inclusão dos grupos mais vulneráveis. Verifica-se um reconhecimento crescente da importância do acesso à educação/formação por parte de todos os cidadãos, em todas as fases da vida, de modo a que disponham das competências e habilitações necessárias à plena participação numa sociedade que se baseia, cada vez mais, no conhecimento.

Torna-se necessário o conhecimento dos diferentes sistemas de educação e de formação ao nível comunitário e o desenvolvimento de mecanismos aferidores das competências obtidas e seu reconhecimento a nível da UE, mediante concessão de equivalências. Haveria interesse no lançamento, ao nível da UE, de uma rede essencial de informação sobre formação na empresa e validação da formação a nível europeu, bem como a antecipação e preparação das necessidades de formação expectáveis, tendo em conta a previsível evolução da sociedade e da economia.

Deve-se procurar desenvolver redes educativas supranacionais, facilitando-se a mobilidade dos estudantes. A avaliação da qualidade da educação terá de fazer-se também a nível europeu, por forma a assegurar o reconhecimento automático de formações e equivalências, devendo ser desenvolvidos critérios para o efeito entre a UE e os Estados-membros.

Já em 2002, os objectivos definidos pelo Conselho Europeu no Programa de Trabalho "Educação e Formação para 2010" procuraram dar resposta aos desafios comuns que os Estados-membros enfrentam, no sentido de tornarem os sistemas de educação e de formação na Europa como uma referência de qualidade ao nível mundial até 2010, tendo em vista:

- concentrar as reformas e os investimentos em áreas determinantes de cada país, à luz do seu contexto específico e dos objectivos comuns europeus;
- definir estratégias verdadeiramente coerentes e globais de educação/formação ao longo da vida, integrando as reformas nacionais no contexto europeu;
- construir um quadro de referência europeu para as qualificações do ensino superior e da formação profissional;
- tornar o programa "Educação e Formação 2010" um instrumento mais eficaz de formulação e de acompanhamento das políticas nacionais e comunitárias, mesmo para além da década em curso.

As prioridades da educação/formação identificadas até 2010, reflectem-se, em Portugal, em metas estratégicas de referência adaptadas ao contexto nacional e que se enunciam em duas etapas, de médio e de longo prazo, no sentido de mobilizar os recursos e energias nacionais, quer do Estado, quer da sociedade em geral.

De entre estas, referem-se as que concorrem directamente para a estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida:

Metas estratégicas até 2006	Metas estratégicas até 2010
Reduzir a saída precoce do sistema educativo das pessoas com 18-24 anos, para 35%	Reduzir a saída precoce do sistema educativo das pessoas com 18-24 anos, para 25%
Aumentar a proporção das pessoas de 22 anos com o nível secundário para 55%	Aumentar a proporção das pessoas de 22 anos com o nível secundário para 65%.
O nível de participação em ALV deverá ser, pelo menos, 6% da população adulta activa (25-64 anos)	O nível de participação em ALV deverá ser, pelo menos, 12,5% da população adulta activa (25-64 anos)

Note-se, no entanto, que em matéria de formação contínua importa ter presente que, actualmente, todo o trabalhador tem, de acordo com o Código do Trabalho, direito a um número mínimo de horas anuais de formação certificada (20 horas até 2005 e 35 horas a partir de 2006), pelo que a meta da participação em ALV (Aprendizagem ao Longo da Vida) do Programa "Educação e Formação para 2010" deve ter uma leitura cuidadosa.

Face às actuais fragilidades da população activa, em termos de níveis de escolaridade e de reconhecimento de competências profissionais, a aposta numa aprendizagem ao longo da vida é um desafio para o desenvolvimento do país que exige mobilização e envolvimento de todos.

A leitura dos dados referentes à participação e aos resultados dos jovens na escolaridade básica e no ensino secundário conduz à identificação de uma situação problemática, que não tem conseguido ser resolvida no contexto do sistema de educação e formação em Portugal.

O fenómeno do abandono escolar[70] e da saída antecipada dos jovens do sistema de educação e formação, normalmente associado a uma inserção no

[70] Múltiplos factores contribuem para que os resultados do combate ao abandono e insucesso escolares não sejam ainda os desejados, destacando-se os seguintes:

- o mercado de trabalho português continua a ser um grande utilizador de mão-de-obra desqualificada e barata, estimulando assim a inserção precoce de jovens sem qualquer qualificação e com baixa escolarização, penalizando até os jovens mais qualificados (veja-se, por exemplo, o aumento recente do desemprego dos licenciados e bacharéis);
- os agregados familiares, na sua generalidade, detêm ainda hoje níveis de escolaridade baixos e continuam a enfrentar algumas dificuldades económicas, constituindo-se assim como uma das causas do insucesso escolar e da inserção antecipada no mundo do trabalho dos seus filhos, enquanto mecanismo de sustento das próprias famílias;
- nesta fase, a aposta na universalização do acesso à educação e as múltiplas reformas iniciadas na procura de respostas curriculares mais adequadas não tiveram como consequência a melhoria esperada da qualidade das aprendizagens.

mercado de trabalho de jovens que não completaram com sucesso a escolaridade obrigatória e não têm qualquer formação profissional, constitui, nos dias de hoje, uma questão a exigir uma solução urgente. Essa solução terá que resultar de um esforço concertado, em particular dos Ministérios responsáveis pela educação, segurança social, solidariedade social e trabalho, mas envolvendo também os parceiros sociais e a sociedade civil, capazes de mobilizar para este desígnio todo o universo dos actores da sociedade em geral.

O papel do Ministério da Educação neste combate tem passado, nos últimos anos, pela implementação de diversos programas e medidas[71], sem grande sucesso e insuficiente participação.

De entre estas, destaca-se uma maior aposta na articulação da educação e formação, contemplada na revisão dos programas do ensino secundário, com a construção de um modelo de formações profissionalmente qualificantes, a partir de ofertas articuladas de ensino tecnológico e profissional, englobando também a formação ao longo da vida.

VI. PORTUGAL: ACEITAR O DESAFIO

VI.1. Novos desafios

O recente alargamento, contrariamente ao que sucedeu no passado, não vai resumir-se a um aumento do número de Estados-membros ou a uma passagem para um patamar superior do processo de transferência de parcelas de soberania. Implicará também, e sobretudo, uma nova dinâmica da geografia do desenvolvimento no espaço europeu, um novo sistema de forças e novos equilíbrios políticos que, no limite, determinarão uma profunda alteração qualitativa do projecto europeu. Implicará, ainda, novos desafios para o desenvolvimento económico e para a capacidade de influência de Portugal, com consequências eventualmente graves consoante a natureza do modelo e dos equilíbrios que resultarem destes dois exercícios simultâneos.

Tal significa que a Europa no futuro será, por um lado, seguramente uma Europa muito diferente daquela que conhecemos e, por outro, que a nova

[71] Actualmente, o Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE) procura encontrar uma resposta articulada entre a educação/formação e os seus múltiplos promotores, no sentido de prevenir o abandono e motivar o sucesso escolar, evitando assim a inserção pouco qualificada no mundo do trabalho.
Definindo temporalmente algumas das suas recomendações e propostas, o PNAPAE estende a sua definição e início de aplicação de 2004 até ao final de 2010. Nele se estabelecem quatro grandes categorias de recomendações:

- integrar na escola, apoiar o desenvolvimento e promover o sucesso;
- atribuir um sentido de utilidade e de vocação à escola;
- valorizar socialmente a escola e a escolaridade de doze anos;
- apoiar uma política de articulação interministerial e de envolvimento da sociedade.

Europa se perfila como um grande desafio e, em determinadas circunstâncias, como um grave risco para a afirmação e o desenvolvimento de Portugal. Mas, os desafios representam muitas vezes oportunidades, e é este espaço de oportunidade aberto com os alargamentos que temos de ser capazes de explorar e rentabilizar.

Os efeitos do recente processo de alargamento não se resumirão a uma questão financeira, aos tão propalados "dinheiros de Bruxelas", ultrapassando em muito aquela problemática. Mas, em qualquer caso, a questão dos fundos estruturais e, em especial, da política de coesão assumem particular relevância para o país. É, por conseguinte, necessário que o governo envolva os parceiros sociais e/ou o CES nos trabalhos de preparação deste dossier.

Pela sua escala e pela diversidade económica, social e geopolítica que arrasta, o alargamento vai implicar alterações drásticas e profundas no actual funcionamento da UE, nas regras que a regem, nos equilíbrios políticos, institucionais, sociais, económicos e financeiros que a sustentam, com profundas implicações no seu orçamento e com consequências muito importantes para todos os Estados-membros e, em particular, para Portugal.

O alargamento da UE representa, seguramente, um dos maiores desafios a que Portugal vai ter de responder no futuro próximo, o qual impõe a definição e a consensualização de uma estratégia de resposta que limite as consequências negativas e potencie as virtualidades da expansão da UE[72]. A resposta aos desafios não pode consistir nem na resistência fútil àquilo que é já inelutável, nem no fechar de olhos à espera de ver o que pode acontecer. Terá que consistir em planos de acção interna e externa que sejam exequíveis, embora ambiciosos, e que mobilizem os meios que estão ao alcance dos portugueses.

Vários estudos, produzidos tanto ao nível das instituições da UE como nos Estados-membros, indiciam invariavelmente que Portugal é o país em que as dificuldades serão maiores em resultado do último alargamento. Não pode deixar de notar-se a perplexidade perante a falta de análise e de avaliação dos efeitos sobre a economia e a sociedade portuguesas, já que se constata que naqueles estudos, Portugal é sistematicamente apontado como um potencial perdedor líquido, tendo em conta:

i) o aumento da distância relativamente aos centros que organizam o processo de desenvolvimento da economia europeia, com a consequente "periferização" do nosso país;

ii) as vantagens competitivas de que dispõem os novos Estados-membros;

[72] Certamente os problemas, a não serem temporal e adequadamente resolvidos, continuariam a agravar-se com futuras adesões, designadamente da Turquia.

iii) a falta de capacidade endógena de Portugal para ultrapassar tanto o aumento da sua "perificidade", como as desvantagens dos seus custos de produção e quantidade/qualidade dos factores produtivos, quando comparados com os que são oferecidos pelos novos países aderentes.

As questões ligadas ao último alargamento da UE não mereceram a devida atenção por parte das entidades portuguesas, não tendo sido suficientemente aprofundada a análise das suas possíveis implicações, tanto no que se refere ao governo, como no que respeita à administração pública, às universidades, às empresas, aos parceiros sociais e à sociedade civil em geral.

Todavia, o alargamento e seus efeitos serão certamente apenas uma parte, eventualmente menor, dos desafios que se nos vão colocar. Serão certamente as transformações a nível mundial e seus efeitos sobre a Europa, no seu conjunto, que mais profundamente determinarão o nosso futuro. As tensões que se observam, por exemplo ao nível da agricultura e da produção têxtil, irão propagar-se certamente a muitos outros domínios, tanto do sector industrial como de muitas actividades do sector terciário, a prazo relativamente curto. Em alguns casos esse processo já está em curso, assim sucedendo com algumas actividades que se supunha serem específicas do mundo ocidental, designadamente nas áreas de I&D, da sociedade da informação e das novas tecnologias.

Em qualquer caso, se os desafios significam riscos, significam igualmente oportunidades, e é este espaço de oportunidades que temos que explorar e rentabilizar, ou seja, mais uma razão que aponta para a urgência da definição de uma estratégia nacional coerente e exigente de desenvolvimento.

VI.2. Necessidade de antecipar alternativas

Qualquer sociedade tem a obrigação de, a todo o momento, equacionar diferentes alternativas e potenciar as soluções previsíveis/desejáveis, cumprindo-lhe, em particular, tentar discernir as eventuais consequências de decisões externas e incontroláveis e identificar as acções e os meios para fazer frente a eventuais conjunturas anómalas ou indesejadas.

O esforço de reflexão a desenvolver deverá abarcar toda a problemática de desenvolvimento económico, social, político e ambiental do país, das suas necessidades e possibilidades, dos objectivos a prosseguir e prioridades a estabelecer, bem como dos recursos a mobilizar e das alianças internas e externas a estabelecer.

Portugal tem de saber o que quer, tem de equacionar processos para atingir os objectivos pretendidos e mobilizar os recursos para o efeito. Não o

fazer significaria continuar na senda dos discursos de superfície, muitas vezes inconsequentes e vazios, com o risco de se atrasar definitivamente do grupo de países que comandam a dinâmica de desenvolvimento no mundo moderno.

A definição dos objectivos estratégicos para o país deve resultar de um processo amplamente participado, em que sejam ouvidas e tidas em consideração as preocupações e expectativas dos agentes económicos e sociais, das organizações representativas da sociedade e dos cidadãos em geral.

Há que evitar o que em diferentes ocasiões aconteceu no decurso da nossa longa história, convindo relembrar que presentemente estamos no quarto ano em que o crescimento do PIB português se situa num patamar inferior ao da média da UE, o que lança fundadas preocupações quanto à possibilidade de termos entrado num processo de afastamento dos países mais avançados do continente europeu[73].

Com a adesão à CEE, movimento que prolongou, aliás, a evolução iniciada com a adesão à EFTA, Portugal registou uma notável melhoria, em particular nas infra-estruturas co-financiadas em grande medida por fundos comunitários, e uma melhoria do nível de vida da população. Por isso, o sentimento dominante foi, e continua a ser, pró-europeu.

A opção europeia não constituiu no momento em que foi tomada uma solução de recurso ou de refúgio, antes traduziu uma escolha assumida como sendo o projecto que melhor traduzia o desígnio nacional e que melhor servia os interesses do país, porque proporcionava a inserção num espaço de progresso económico e de consolidação democrática[74]. De tal modo que, mesmo os críticos do projecto europeu, que insistentemente têm sublinhado e criticado a redução da margem de manobra política que decorre da participação de Portugal no processo de crescente transferência da soberania dos Estados-membros para a UE, têm tido muita dificuldade em contra propor esquemas globais e coerentes, nomeadamente alternativas

[73] Durante grande parte do séc. XIX, Portugal afastou-se dos países europeus que se industrializaram e desenvolveram, o que, aliás, aconteceu também com a Espanha e não tendo, nem um nem outro destes dois países mostrado uma clara capacidade para convergir durante grande parte da primeira metade do século XX. Tal não aconteceria durante a segunda metade do século, em que a capacidade de aproximação dos países da Península Ibérica foi notável. A Espanha mantém claramente a linha de aproximação que a tem caracterizado ao longo das últimas décadas. E Portugal?

[74] A Europa surgiu no pós-25 de Abril como a tábua de salvação para o bloqueamento a que o Regime anterior havia conduzido o país, por incapacidade de equacionar, em tempo útil, alternativas económicas, sociais e, sobretudo, políticas que tivessem em consideração a dinâmica de abertura e internacionalização das economias e das sociedades, inerente ao processo de crescimento e desenvolvimento económico do pós-guerra e, ainda, o processo de descolonização que se acentuara a partir dos anos 50 do século passado.

que conciliem uma maior margem de autonomia de decisão política com a abertura externa e a integração económica.

Quando Portugal aderiu em 1986 ao projecto europeu, este desenvolvia-se, no essencial, com base nos princípios que vinham dos anos 50 e 60, materializados nos Tratados de Paris e de Roma. Posteriormente à nossa adesão, verificaram-se adaptações profundas, de que são exemplos o mercado interno, a moeda única e a Europa social. As modificações a todos os níveis, mas sobretudo as decorrentes do último alargamento, conduziram a uma etapa do processo diversa da que vigorava quando Portugal entrou na CEE.

Considera-se, pois, fundamental assumir uma atitude activa do país perante as alterações que vem ocorrendo no quadro europeu e na situação internacional.

Impõe-se uma alteração do comportamento português face às instituições europeias e aos restantes Estados-membros. De facto, Portugal tem prosseguido uma postura de "bom aluno", visando a obtenção de alguns "prémios", tendo ocorrido por vezes alguma inibição de comportamentos, que importa vencer, já que é necessário pensar no interesse nacional a longo prazo e tentar influir na evolução da UE, à semelhança, aliás, do que se tem verificado em outros países de dimensão idêntica à nossa. Seria indefensável qualquer postura que motivasse as opções nacionais na base de uma qualquer atribuição conjuntural de apoios e não atendesse aos nossos interesses substantivos de longo prazo.

Infelizmente parece nem sempre ter sido esta a posição portuguesa, presente e passada, que mais parece ter evoluído ao sabor de acontecimentos e de conjunturas, definindo-se mais a partir de "palpites" do que de trabalho em profundidade, e mais em função da pressão de grupos solidamente implantados e com fácil acesso ao poder e aos *media*, do que numa perspectiva nacional de longo prazo.

É imprescindível e urgente que Portugal defina, de forma amplamente participada, uma estratégia clara de desenvolvimento, identificando os objectivos de curto, de médio e de longo prazo, estabelecendo prioridades e alianças. Só assim conseguiremos com sucesso influenciar o futuro da Europa e, nesse quadro, defender os nossos objectivos prioritários a nível nacional.

São necessários e urgentes consensos sólidos quanto ao caminho a percorrer e ao contributo de cada um para atingir os objectivos estabelecidos. Todavia, tal como escasseiam as análises do impacto do recente alargamento[75], também faltam os consensos nacionais, quer quanto aos

[75] E também dos futuros.

objectivos a defender nos diferentes planos político, institucional, social e económico, quer quanto às acções e alianças para o efeito.

Há que gerar consensos nacionais quanto à orientação desejável das políticas comunitárias, em particular da PAC e da Política de Coesão, mas também quanto à orientação da política macroeconómica, em particular da política orçamental, quanto à reorientação da despesa pública com vista a criar as condições necessárias ao aumento da competitividade da nossa economia, e quanto à natureza, sentido e consistência das reformas estruturais a realizar.

O CES considera que é fundamental realçar uma das particularidades de Portugal no contexto comunitário, que é o facto de ser uma importante plataforma da UE para o espaço lusófono. Esta situação deve ser tida em consideração na estratégia de desenvolvimento de Portugal, mas também no âmbito da nossa participação no desenvolvimento e no futuro da UE, nomeadamente em matérias como a política de cooperação e a política comercial comunitária[76].

Parece evidente que para se defender consistentemente o interesse nacional é preciso saber o que se pretende, fixar prioridades, definir estratégias e tentar estabelecer alianças. O que pressupõe um enorme trabalho interno, uma discussão alargada solidamente fundamentada na equação, análise e avaliação dos problemas, na percepção dos interesses dos grupos em presença e na real arbitragem desses interesses, quando conflituantes, tudo enquadrado numa clara perspectiva de longo prazo.

O maior desafio do processo de participação numa UE alargada é de natureza endógena. É necessário introduzir reformas estruturais que determinem incentivos e comportamentos cívicos e económicos consistentes com o aumento da competitividade da economia e a melhoria qualitativa do nível de vida dos portugueses.

O sistema de valores e o quadro institucional português carecem de uma urgente regeneração que tenha por pilares a transparência das decisões dos agentes responsáveis pelas mesmas: o Estado, os parceiros sociais, as empresas e outros agentes da sociedade. A efectiva responsabilização dos agentes políticos, económicos e sociais pelos actos cometidos ou decisões tomadas deve passar a constituir uma norma. A justa retribuição dos diferentes actores pelo contributo dado para a criação de riqueza deverá passar a ser

[76] A última década e meia representou um enorme esforço de aproximação económica ao Brasil, embora os resultados nem sempre tenham correspondido às expectativas. Também o reforço dos laços económicos e políticos da Espanha à América Latina, de origem hispânica, tem sido notável. O Mercosul poderá propiciar o reforço de contactos e laços entre uns e outros, podendo desenvolver-se como um espaço de desenvolvimento Euro-Sul (e Centro) Americano, por contraposição à tentativa de absorção pelos Estados Unidos de todo o continente americano.

princípio aceite. É importante conseguir progressos nestas áreas, traduzidos numa melhoria significativa da eficiência global da economia e no equilíbrio social, por forma a afastar a possibilidade de o país voltar a cair num ciclo vicioso de declínio endógeno.

VII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1 – Os projectos defendidos e as políticas prosseguidas pela União Europeia deverão traduzir-se no esforço adequado no que se refere à concessão dos meios necessários ao prosseguimento dos objectivos explicitados, bem como na adopção dos textos legais necessários, áreas em que a realidade nem sempre se tem mostrado conforme à ambição.

2 – Terá de ser encontrada resposta adequada para a resolução de alguns problemas ligados ao grande mercado europeu. A existência de um mercado único pressupõe determinadas regras mínimas e práticas comuns. A existência de um grande espaço de movimentação de pessoas, bens, serviços e capitais impõe a existência de legislação, regras e práticas adequadas à situação. A globalização do crime, como o tráfico de droga, o tráfico humano e o terrorismo, entre outros crimes, designadamente os correntemente conhecidos como crimes de "colarinho branco", impõem mecanismos globais de colaboração e de ataque.

3 – Deverão continuar a aprofundar-se as estratégias fundamentais da UE, em particular a Estratégia de Lisboa, em questões como a competitividade, o pleno emprego, a coesão social, o intercâmbio de conhecimentos, o investimento no capital humano, o crescimento, mas também a preservação do quadro e da qualidade de vida através de um desenvolvimento sustentável.

4 – Portugal tem uma longuíssima tradição histórica em matéria de relações internacionais, e uma prática de fortes relações transcontinentais que estiveram historicamente subjacentes ao projecto nacional e deverá preservar o "capital único" que resulta dos conhecimentos, ligações e relações moldadas por vários séculos de história em contacto com povos de diferentes continentes.

5 – Nas suas relações com a Europa e o mundo, designadamente com os PALOP, Portugal terá de preservar a sua capacidade de intermediação directa em aspectos específicos que interessam exclusiva ou predominantemente ao nosso país.

6 – Em função de ambições e objectivos claros a médio e longo prazos, Portugal tem de estabelecer o elenco das suas prioridades e alianças, na UE e no mundo.

7 – Para fixar ambições e objectivos, é necessário aprofundar o debate interno sobre as grandes questões de sociedade, designadamente europeias, que deverá ter lugar com a profundidade e com a abrangência necessárias, e que deverá cobrir as questões mais importantes dos processos negociais da UE.

8 – A aprovação do Tratado não pode prejudicar os equilíbrios existentes e os interesses dos pequenos países, tendo de excluir-se qualquer tentativa no sentido de estabelecer uma hierarquia entre Estados-membros que pudesse traduzir-se na prática pela subalternidade de alguns deles.

9 – A importância do projecto de Tratado justifica a adopção de um referendo nacional para bem se avaliar da posição dos portugueses quanto à UE que pretendemos e ao nosso posicionamento na Europa do futuro.

10 – Tendo em vista o adequado esclarecimento do projecto de Tratado, deverá ocorrer um esforço sério de informação e mobilização, para que os portugueses possam decidir com conhecimento de causa e em consciência, sendo desejável que as forças sociais e políticas se envolvam activamente na campanha de esclarecimento a desenvolver.

11 – Terão de adequar-se as acções internas aos efeitos decorrentes do aprofundamento das políticas da UE, em particular da União Económica e Monetária.

12 – A participação numa UE alargada impõe a realização de reformas estruturais que determinem incentivos e comportamentos cívicos e económicos, consistentes com um Estado de Direito. O sistema de valores e o quadro institucional carecem de urgente regeneração que tenha como pilares a transparência das decisões e a efectiva responsabilização dos agentes políticos, económicos e sociais pelos seus actos ou omissões.

13 – A partir de análises consistentes, devem ser definidas medidas a adoptar e trabalhos a desenvolver para contrariar as consequências decorrentes das conclusões de diferentes estudos que indiciam que Portugal pode perder globalmente com o recente alargamento da UE.

14 – Do mesmo modo, há que antecipar as consequências potencialmente dramáticas das evoluções que se estão a processar a nível geral, como a globalização, os novos concorrentes, a sociedade do conhecimento, as novas tecnologias e outros domínios, o que impõe que seja perspectivada uma estratégia coerente de desenvolvimento para o país.

15 – No novo contexto europeu é do interesse nacional a procura de canais directos de comunicação, tanto com os órgãos e as instituições comunitárias em geral, como com o PE e os seus deputados, o que se considera

fundamental sobretudo aquando da preparação, discussão e aprovação de legislação.

16 – As consequências decorrentes das competências atribuídas aos Parlamentos nacionais são potencialmente muito importantes. Não tanto pelas competências em si mas, sobretudo, pelas perspectivas políticas que fatalmente vão decorrer dos esquemas e mecanismos que vão estabelecer-se entre parlamentares nacionais e europeus.

17 – A Assembleia da República, para poder seguir adequadamente as questões europeias, deverá dotar-se de meios e procedimentos adequados e assegurar a competência técnica necessária. O CES deverá dar um contributo ao Parlamento nesta matéria, desde que obtenha os meios necessários para o poder fazer.

18 – O CES considera vantajosa a criação de um órgão específico e especializado de consulta e acompanhamento das grandes questões comunitárias, de preferência no âmbito do próprio CES, a ser dotado de meios efectivos para o efeito e em que estejam representados os diferentes parceiros sociais.

19 – Defende-se que sejam adequadamente apoiados os parceiros económicos e sociais na criação de representações fortes junto das instituições comunitárias, em particular da Comissão Europeia.

20 - É fundamental desenvolver uma dinâmica estruturada para influenciar as decisões ao nível europeu, desenvolvendo uma cada vez mais sofisticada capacidade de mobilização e influência.

21 – Para o mundo empresarial e sindical, o novo contexto obriga ao reforço da sua capacidade de estruturação e influência nas federações europeias, sindicais e empresariais.

22 – Considera-se importante melhorar a circulação de informação e a articulação entre Governo e Administração/Assembleia da República/CES e parceiros sociais/REPER/PE/Comissão Europeia. Da mesma forma, deverá ser melhorada a comunicação entre a administração comunitária/Conselho Europeu e seus serviços/CESE e Comité das Regiões/Comités e Grupos de trabalho da Comissão e/ou do Conselho/representações de interesses em Bruxelas, etc.

23 – É importante o conhecimento profundo dos comités especializados, em particular os mais directamente ligados às questões económicas e sociais, bem como dos respectivos membros, atendendo a que é no âmbito desses comités que se discutem os pormenores técnicos mais importantes e os dispositivos que são posteriormente introduzidos na legislação comunitária. Dessa forma se poderá assegurar uma mais conveniente defesa dos interesses

portugueses na UE, sendo igualmente importante a articulação com os representantes de outras nacionalidades nos diferentes comités e grupos de trabalho.

24 – As medidas para aumentar a presença de cidadãos portugueses nos quadros do funcionalismo comunitário, e para acompanhar e apoiar os funcionários nacionais, deverão continuar a ser apoiadas e reforçadas. Devem igualmente ser reforçadas, as medidas com vista a assegurar a máxima colaboração por parte desses nacionais e o seu melhor aproveitamento em termos portugueses, se e quando libertos das tarefas nas instituições ligadas directamente aos órgãos da UE.

25 – A projecção externa e a defesa de um conjunto de interesses implica uma coordenação interna reforçada, pelo que o governo, as empresas, os sindicatos e as associações de vários tipos têm toda a vantagem em procurar concertar os seus interesses, tanto quando forem comuns como, sobretudo, quando se apresentarem divergentes. Uma adequada defesa dos interesses portugueses ficaria inviabilizada sem uma coerente concertação dos interesses dos diferentes parceiros sociais a nível interno.

26 – A Representação Permanente junto da UE em Bruxelas (REPER) é, naturalmente, o canal privilegiado de transmissão da informação, cuja eficácia poderia ser melhorada através do reforço, no seu interior, de estruturas vocacionadas para a coordenação das diferentes intervenções e dos vários intervenientes, e isso, também, numa clara perspectiva de interesses, de negócios e de "ocupação do terreno", na linha da apregoada "nova diplomacia".

27 – Portugal pode ganhar ou perder nesta nova Europa em (re)construção e com a maior ou menor relevância que a Europa venha a ter no contexto mundial. E ganhar ou perder vai depender, exclusivamente, dos portugueses.

DECLARAÇÕES DE VOTO

Declaração de voto da
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Inter Sindical

A CGTP-IN faz a presente declaração de voto por entender dever expressar formalmente, depois da reflexão sobre o texto final, a sua discordância, em particular, sobre o conteúdo do capítulo II no seu ponto II-3 (Revisão dos Tratados: Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa).

Esta discordância baseia-se nos seguintes fundamentos principais:

- Em primeiro lugar, porque há apreciações concretas nele inseridas que nos suscitam reservas e discordâncias;
- Em segundo lugar porque, como várias vezes expressámos nas reuniões do Grupo de Trabalho, discordamos da filosofia que lhe está subjacente que é a de fazer a apreciação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa na perspectiva de uma intervenção com vista a um eventual Referendo, procurando alinhar argumentos quer favoráveis quer desfavoráveis à posição a assumir por Portugal, face ao processo de ratificação do Tratado. Sempre defendemos que sobre estas matérias há posições divergentes no âmbito do Conselho Económico e Social pelo que seria mais adequado não tratar este assunto desta forma;
- Em terceiro lugar porque consideramos que o momento não é o mais oportuno para o CES se pronunciar tendo em conta, designadamente, a situação geral suscitada pelo referendo em França, que se realiza no próximo dia 29 de Maio.

Este Parecer é excessivamente contraditório para ser assumido como um documento de fundo do CES e para ser apresentado em período de debate sobre o Tratado, no contexto de um Referendo, como um documento em que se revejam todas as organizações e personalidades componentes do CES.

Lisboa, 24 de Maio de 2005

Declaração de voto do
Conselheiro João Ferreira do Amaral

Voto contra a aprovação do Projecto de Parecer sobre o Futuro da Europa por considerar que em diversas partes do texto são defendidas posições que têm por base uma visão centralista da União Europeia com a qual estou em insanável desacordo.

Essas posições com as quais não me identifico referem-se quer a disposições contidas no texto do tratado constitucional europeu, actualmente em fase de ratificação, quer a desenvolvimentos que este não concluiu e que são considerados desejáveis pelo Projecto de Parecer.

Este meu voto em nada reduz o grande apreço que manifesto pelo excelente trabalho do relator que não se poupou a esforços no sentido de habilitar o Conselho a tomar uma posição fundamentada sobre aspectos importantes do futuro da Europa.

Lisboa, 24 de Maio de 2005

Declaração de voto do
Conselheiro João Salgueiro

1. Abstive-me na votação final do Projecto de Parecer sobre o Futuro da Europa.

   Saliento a qualidade do trabalho que possibilitou a sua realização, bem como a mais-valia da excelente informação sumariada no Projecto e, também, a pertinência do diagnóstico sobre diversas politicas da União Europeia, que carecem de correcção, e sobre os desafios que dessa realidade decorrem para Portugal. Por tudo isso, o Projecto merece ampla difusão, podendo contribuir para um debate mais esclarecido sobre a situação actual da UE, seus problemas e estrangulamentos.

   No entanto, é meu entendimento que um Parecer de Iniciativa do CES, nesta matéria e neste momento, deveria ir mais longe, face aos impasses que a Europa confronta e aos radicais reajustamentos que daí resultam para Portugal.

   As competências técnicas que o CES congrega, e a legitimidade que lhe assiste na representação de diversificados interesses económicos e sociais, deveriam permitir expressar com mais clareza e maior sentido de urgência a necessidade de progredir na construção de consensos para a eficaz correcção das nossas fragilidades e atrasos – à semelhança do que foi possível em outros países, perante crises de idêntica natureza. O Parecer deveria, em meu entender, provocar um debate menos limitado pela visão do passado, contribuindo para melhor apreender a dimensão das rupturas que se avizinham, e para uma inflexão do posicionamento de Portugal na Europa, configurando estratégias vencedoras e melhor capacidade negocial portuguesa no âmbito da UE.

2. As justificações europeístas têm-se baseado, antes de mais, na extrapolação dos sucessos do passado: décadas de progresso económico, de paz e cooperação entre os Estados, de consolidação dos níveis de vida e dos avanços sociais. Esta extrapolação não faz sentido. Estamos agora perante uma nova realidade: um Continente envelhecido, um modelo social posto em causa, dificuldades de crescimento económico. Já não existe a Europa que conhecemos até 1989. Não é possível ignorar, – nem para a competitividade europeia, nem para o funcionamento das instituições – as consequências do alargamento, da globalização e da evolução demográfica.

3. Não é essa, infelizmente, a orientação que nos últimos anos tem presidido à construção do projecto europeu, preferindo-se sucessivas fugas para a frente, sem suficiente fundamentação democrática. Os trabalhos da Convenção Europeia não estiveram à altura das circunstâncias e, contra as expectativas criadas, perdeu-se a melhor oportunidade para analisar em profundidade os novos desafios da Europa e para encontrar, com liberdade, respostas inovadoras e motivadoras. O mandato de Laeken não foi cumprido: nem quanto à metodologia – clarificação de princípios, exame das exigências de subsidiariedade, formulação de cenários sobre o futuro, ponderação de alternativas; nem quanto aos resultados.

   A forma como o Tratado Constitucional foi concluído e apresentado, – a rigidez quanto ao conteúdo e quanto aos prazos, sob a chantagem de desagregação do processo europeu, – contribui para agravar sentimentos de incompreensão e rejeição por parte de largos sectores dos povos europeus, cada vez mais alheados de um projecto com que mal se identificam nas soluções adoptadas. Pelo contrário, após 1989, o avanço dos sentimentos e interessas nacionais exigiria um debate mais criativo e respostas novas para um projecto realista comum aos países europeus, o que não aconteceu.

4. Com efeito, não é possível definir um quadro normativo fundamental capaz de orientar o desempenho futuro das instituições europeias e das suas relações com os Estados-membros sem clarificar as opções básicas que o devem inspirar. Na sua ausência, qualquer construção jurídica não passa de um exercício com pés de barro, sem verdadeira fundamentação política e sem condições de aceitação generalizada.

   Mas, que modelo se pretende concretizar? Quais os avanços de supra-nacionalidade que os povos europeus entendem hoje desejáveis, e até que ponto estão preparados para os traduzir, em acrescida solidariedade financeira – ao contrário das posições recentes dos países contribuintes – e

perda de instrumentos de soberania nacional – o oposto das estratégias de hierarquização dos Estados?

Que alterações se impõem quanto ao reforço do orçamento comunitário, e quanto ao nível das receitas e sua afectação, de modo a criar um "level playing field" equitativo para as diferentes regiões?

Que políticas comuns se deseja desenvolver e até que ponto se está preparado para prescindir da defesa de posições nacionais em domínios que abrangem diversidade de estruturas produtivas e de interesses por parte dos países-membros?

O desenho das instituições só pode alicerçar-se em opções que mereçam compreensão e apoio suficientes, para os seus objectivos e para os seus custos, ao contrário do que tem vindo a ser propagandeado. Opções que constituam, também, respostas credíveis para os problemas concretos que afectam os europeus – desde o relançamento da economia e o desemprego, até ao controle democrático e à transparência das instâncias comunitárias.

5. A natureza equívoca do Tratado Constitucional (Tratado ou Constituição…) não oferece um enquadramento sustentável e equilibrado para nortear o desempenho futuro das instituições da U.E. e as relações entre os Estados-membros.

   Por um lado, traduz uma lógica defensiva contra as consequências do alargamento, procurando limitar a perda de poder dos países de maior dimensão, e evitar a diluição da sua influência, acentuando, em consequência, os desequilíbrios face aos países de menor dimensão.

   Assim, as soluções institucionais adoptadas limitam mais os direitos dos pequenos estados europeus do que seria possível mesmo num modelo federal: escamoteia-se a dimensão do federalismo fiscal – que nem teve oportunidade de ser analisada, mas que seria essencial para fundamentar solidariedade duradoura – e não se assegura a igualdade entre os Estados, por exemplo, traduzida com clareza numa segunda câmara. A criação do Presidente Europeu, do Ministro dos Negócios Estrangeiros e alterações previstas nas Presidências Rotativas ou na composição do Conselho de Comissários, põem em causa princípios de organização vigentes desde a criação da CEE e que não assentam em qualquer lógica do futuro. Serão fonte de conflitos e encorajarão, de novo, jogos de poder.

6. Por outro lado, o Tratado Constitucional integra centenas de artigos que transcrevem orientações sectoriais, às quais se confere natureza

constitucional e, assim, adquirem maior rigidez, dificilmente compatível com a evolução da realidade. Acresce que a orientação das políticas em diferentes domínios carece já hoje, reconhecidamente, de sensíveis aperfeiçoamentos, assim tornados mais difíceis – como, aliás, bem se explicita na Parte V do Projecto do CES. Será que se pretende submeter a regras de "revisão constitucional" as alterações necessárias, nomeadamente em relação à política macroeconómica, ao enquadramento da estratégia monetária e das regras do PEC, aos objectivos da política social e laboral? Será possível deixar no esquecimento a melhoria do Orçamento e a reforma da PAC?

De qualquer modo, não podemos esquecer que estamos perante processos de alargamento geográfico e de liberalização das correntes de comércio com dimensões sem precedentes. Deveriam ser acompanhados, como em anteriores fases da construção europeia, pelo reforço qualitativo e quantitativo das políticas de coesão. Pelo contrário, as opções assumidas pelos países mais desenvolvidos, traduzindo uma vontade de reduzir as contribuições financeiras, conduzem ao enfraquecimento efectivo da solidariedade europeia, num momento em que oficialmente se defende a necessidade de caminhar para o seu reforço.

7. Em relação a Portugal, quando se encara o futuro, também não faz sentido extrapolar os benefícios que resultaram da adesão à CEE ao longo das últimas duas décadas. Com o declínio dos fundos estruturais, com os novos países-membros do Leste da Europa, e com a globalização do comércio externo, impõe-se adoptar uma posição de menor dependência. Teremos que contar, antes de mais, com as nossas próprias capacidades, alterar o perfil de especialização produtiva e adoptar uma nova estratégia de relacionamento europeu.

   Em todo este contexto, a carência de uma estratégia portuguesa face às transformações em curso dificulta o progresso das nossas estruturas de produção, e mantém a debilidade negocial no âmbito da Comunidade Europeia, particularmente grave quando está em curso a aprovação de um Tratado que deverá regular as relações entre os povos europeus nas próximas décadas.

   É difícil imaginar que não tenhamos valorizado decisivamente a nossa posição negocial, contando com o suporte consensual de todos os estudos realizados internacionalmente, que concluem ser Portugal o País mais afectado negativamente pelos efeitos do alargamento.

Assim, é dificilmente explicável que Portugal não tenha enunciado com clareza e determinação a necessidade de enquadramento favorável para factores essenciais da nossa especificidade, que condicionam o nosso espaço próprio de desenvolvimento, nomeadamente quanto à pesca, à agricultura ou às relações externas. A dimensão do nosso espaço marítimo e a forte dependência da pesca – Portugal regista os maiores rácios de consumo e importação de pescado – tornam difícil aceitar a competência exclusiva da UE neste domínio. A PAC, configurada em função da agricultura dos países fundadores do norte da CEE, não tem representado o melhor enquadramento para o nosso progresso agrícola: não tem encorajado uma selecção de culturas ajustada ás condições naturais e penaliza-nos por não compensar o desequilíbrio das trocas alimentares com o exterior, e por manter o ónus resultante dos baixos níveis de produtividade da cerealicultura. Nas relações externas, até por razões próprias da EU, não é dispensável o reconhecimento do papel de Portugal quanto à política comercial e de cooperação no espaço lusófono.

8. O debate sobre o Tratado Constitucional representa, pela primeira vez, uma oportunidade de análise aprofundada para melhor compreensão dos novos desafios que defrontamos. Devemos assegurar condições para que decorra com dignidade e com informação suficiente sobre as mudanças em curso no Europa e na EU, e seus inevitáveis reflexos em Portugal. Em meu entender, o Projecto de Parecer do CES poderia ter contribuído de forma mais directa para encorajar entre nós o sentimento de urgência face às mutações que se avizinham. Importa agora valorizá-lo, encorajando o seu aprofundamento.

   A organização do Referendo tem sido, reconhecidamente, a melhor forma de envolver a maioria dos cidadãos, contribuindo para contrariar o divórcio criado entre eleitores e dirigentes europeus. Para o conseguir temos, porém, que evitar complexos defensivos tradicionais, que nos poderiam conduzir a encurtar os prazos de debate ou a misturar a consulta referendária com qualquer acto eleitoral em que, naturalmente, estão em causa opções de natureza diversa. Face ao significado que as opções europeias assumem neste momento, qualquer solução menorizadora da consulta popular dificilmente deixaria de ser considerada como manipuladora, provavelmente com efeitos opostos aos desejados quanto ao Tratado Constitucional – se não mesmo quanto aos resultados eleitorais autárquicos.

   Seria inaceitável que esta oportunidade não fosse plenamente aproveitada, com um debate amplo e esclarecedor: Deve contribuir não só para reforçar a nossa posição negocial, para uma base de apoio mais

fundamentada, mas, também, para encorajar a capacidade e vontade de promover no nosso País as transformações que os desafios actuais não permitem ignorar, mas que, infelizmente, têm vindo a ser objecto de sucessivos adiamentos.

Declaração de voto do Conselheiro José de Almeida Serra

Votei favoravelmente o Projecto de Parecer sobre o Futuro da Europa, de que fui relator, não obstante certos problemas que o mesmo me suscita.

Desde logo, comungo de várias críticas, explicitadas em Plenário, designadamente no que se refere a algumas incongruências que se detectam ao longo do documento, a alguma desorganização do mesmo e à desigual profundidade com que certos temas são tratados. E, sem se enjeitar insuficiências próprias, relembra-se que o trabalho apresentado é o resultado de seis reuniões de Grupos de Trabalho e da reunião da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social, tendo incorporado múltiplas sugestões e propostas que em certos casos se revelaram conflituantes entre si.

Mas, mais importante do que o aspecto formal, é a substância do documento que, do meu ponto de vista, não faz referência a alguns problemas fundamentais que hoje se apresentam à Europa e a Portugal.

O modelo europeu, tal como foi desenvolvido no séc. XX, em particular na sua segunda metade, apresenta-se em crise manifesta, sem que os responsáveis políticos e sociais tenham tido a capacidade – ou a coragem – para equacionar alternativas e soluções; e a União Europeia, manifestamente, não tem dado resposta às questões do seu âmbito. Mais do que debater em profundidade com vista a explicitar – para poder resolver – as grandes questões, tem-se enveredado por uma política de consensos mínimos e do adiar de soluções.

O que se passou com a discussão do "Tratado Constitucional" constitui um bom exemplo do que antecede. E se pode admitir-se, como é o meu caso, que apesar de tudo o Tratado constitui um avanço relativamente à situação actual, já tem de explicitar-se que se perdeu uma boa oportunidade para analisar em profundidade problemas, políticas e soluções. O "equilíbrio" (ou mais propriamente desequilíbrio) estabelecido no Tratado entre grandes e pequenos países, a timidez em várias matérias (designadamente fiscal) e a clara insuficiência em matéria de financiamento da União não poderão deixar

de contribuir decisivamente para o agravar de problemas e para o acentuar da crise.

Em Portugal são manifestas as repercussões dos problemas europeus que, aliás, se apresentam agravados e amplificados devido a deficiências e insuficiências próprias, que se têm agravado ao longo dos anos e que poderão traduzir-se em rupturas graves do tecido económico e social, a prazo não muito distante. Não se procedeu a uma análise em profundidade dos problemas, menos ainda das possíveis soluções, não resultando evidente uma postura eficaz, mas crítica, perante a evolução europeia e suas previsíveis consequências.

No meu entendimento, o projecto de Parecer traduz, assim, o menor denominador comum das diferentes sensibilidades representadas no CES, e passa ao lado de alguns dos problemas fundamentais do País.