

BONS ALUNOS DE MAUS MESTRES

José Medeiros Ferreira

Não há uma só obra em Portugal sobre a governabilidade partilhada e as negociações decorrentes no âmbito da União Europeia.

E, no entanto, a questão é de relevo para um país como Portugal, cuja cultura de política internacional está imersa num banho de espuma sobre eventuais constantes da diplomacia que hoje se não verificam. A aliança luso-britânica, a defesa das colónias, o anti-iberismo, o Portugal oceânico, de nada valem na actual fase da inserção internacional de Portugal.

Sem se perceber o que se passa na União Europeia andamos à deriva. E para perceber o que se passa na UE é preciso arredar a dogmática erguida à sua volta. E partir de um ponto de vista empírico.

Ora, o estudo das grandes decisões portuguesas no âmbito da integração europeia está por fazer.

Pouco, ou nada, se sabe sobre o processo negocial de adesão entre 1977 e 1985 e respectivo Tratado, embora este seja o período sobre o qual mais se escreveu.

Pouco, ou nada, se sabe sobre as derrogações dos períodos transitórios, sobre a reforma da PAC em 1992, e sobre os mandatos para as organizações comuns de mercados (OMC).

Pouco, ou nada, se sabe sobre a decisão da entrada do escudo no Sistema Monetário Europeu (SME) em Abril de 1992, embora seja sobre esse caso que existe a única confissão de um desaire negocial português em Bruxelas.

Pouco, ou nada, se sabe sobre a decisão da entrada do escudo na zona euro e sobre os procedimentos que levaram à taxa de conversão do escudo em euros, em 1999.

Ora, a conjugação da taxa de câmbio do escudo em ecus em 1992, como a taxa de conversão do escudo em euros em 1999, criou sérias dificuldades à economia portuguesa, bem visíveis no período entre 2001-2005. Mas os monetaristas preferem tomar posição sobre o derivado défice orçamental e não sobre as causas negociais do monstro, em que alguns participaram.

Pouco, ou nada, se sabe sobre as condições de aceitação do superveniente Pacto de Estabilidade e, no entanto, ele condiciona quase toda a política orçamental e a própria execução dos fundos comunitários desde 2001. O défice zero chegou a estar ditado para 2004...

É verdade que existem muitos testemunhos celebrativos mas a maioria insere-se mais na tradição épica do que na narrativa histórica. Estão por escrever *As Décadas da Europa...* Não deixa de merecer relevo o facto de, nestes vinte anos de participação de Portugal na União Europeia, só existir, que se saiba, uma confissão pública de uma derrota negocial em Bruxelas!

O autor dessa confissão é o Professor Cavaco Silva, que no volume II da sua *Autobiografia* nos dá algumas informações sobre o desenrolar da reunião dos governadores dos bancos centrais de 4 de Abril de 1992 que fixou a taxa de câmbio do escudo e a consequente entrada no Sistema Monetário Europeu com um valor que prejudicou a competitividade das empresas exportadoras portuguesas¹:

«O principal ponto de discórdia estava na taxa de câmbio do escudo proposta pelo Governo... 180 escudos, em relação à moeda comunitária denominada ECU. Era uma cotação que os nossos parceiros não queriam aceitar, porque representava uma desvalorização superior a 2 por cento em relação à taxa observada no mercado. Para ultrapassar o impasse, dei indicações para que fosse aceite a proposta de compromisso apresentada pelo governador do Banco da Alemanha, Hans Tietmeyer, de uma taxa de câmbio de 178,735 escudos por ECU».

E explica as reacções dos empresários portugueses:

«...Foi uma decisão que me custou fortes críticas e alguma impopularidade. [...] Vieram dos empresários as críticas mais violentas. Confrontados com a recessão económica... e pouco vocacionados para apostar no aumento da produtividade, na inovação e na melhoria da qualidade dos produtos... não admitiam que essa possibilidade (da desvalorização dos escudo) desaparecesse.»

Relembre-se que, em Setembro de 1992, a libra saiu do Sistema Monetário Europeu para não mais voltar. Portugal rompia assim com um derradeiro laço que o ligava a Londres. Em termos monetários lançámos a âncora no puro continentalismo, seguindo a peseta e o marco.

HOJE NÃO OFERECE DÚVIDAS QUE A ELABORAÇÃO DO PACTO DE ESTABILIDADE FOI MAL NEGOCIADA, E QUE ESTE SE TEM REVELADO NEGATIVO PARA TODAS AS PARTES ENVOLVIDAS.

Embora pareça inquestionável ser a presença de Portugal na zona euro para manter, não deixa de ser relevante perceber como os países da UE que estão fora da zona euro e do Pacto de Estabilidade crescem mais do que os estados que se obriga-

ram a essa disciplina. E não deixa de ser irónico que Blair se tenha escusado a fazer considerações sobre a política macroeconómica da zona euro no seu discurso no Parlamento Europeu na apresentação da presidência britânica.

Hoje não oferece dúvidas que a elaboração do Pacto de Estabilidade foi mal negociada, e que este se tem revelado negativo para todas as partes envolvidas.

Enquanto não se perceber o erro da elaboração do Pacto de Estabilidade, pouco se entenderá do processo negocial europeu e da constante modificação de objectivos e obrigações dos estados-membros.

SOBRE A MUDANÇA PERMANENTE DA MESA DAS NEGOCIAÇÕES NA UE

A entrada da República Portuguesa na Comunidade Europeia, em 1986, coincidiu com um dos melhores períodos desta. Porém, a mudança de século revelou-se madrastra para o projecto europeu. Há cinco anos que as coisas não correm bem. Está na altura de se tentar perceber porquê, tanto mais que até aqui se não vislumbraram inimigos perigosos do projecto europeu. Os marginais fascizantes, os esquerdistas minoritários, os soberanistas na defensiva, os integracionistas radicais, nem separados, nem todos juntos, se constituíram, até agora, em adversários temíveis, ou sequer decididos, da UE.

Uma das características mais relevantes da conduta internacional da Comunidade Europeia é a transformação constante de objectivos, e a mudança discreta da mesa onde decorrem as negociações mais importantes para outras entretanto preparadas, e onde alguns chegam primeiro.

Assim, enquanto Portugal e a Espanha labutavam arduamente para consagrar, nos respectivos tratados de adesão, as garantias da sua integração harmónica, numa perspectiva de defesa de alguns interesses nacionais mais sensíveis, os altos representantes da CE transmutavam a cena dos objectivos a fixar através da elaboração do então chamado Acto Único. As garantias alcançadas em 1985, no Tratado de Adesão, foram ultrapassadas em 1986 pelo Acto Único.

E a República Portuguesa passou a ter dois diplomas orientadores da sua inserção na CEE: o Tratado de Adesão que negociara com tanto tempo e esforço, e o Acto Único que apontava novas metas para a Comunidade Europeia, *maxime* o aprofundamento do mercado único e a união económica e monetária e na elaboração do qual fora um mero observador no ano crucial de 1985.

O Acto Único, acompanhado pelo *Livro Branco* de Jacques Delors, ultrapassava de certa maneira o Tratado de Adesão de Portugal, fixando as metas do mercado único para 1992 e acelerando o objectivo da união económica e monetária. Por cá, todos acharam natural o expediente, se é que o captaram em toda a sua potencialidade para o futuro.

O êxito na execução do *Livro Branco* de Jacques Delors preencheu o universo da Europa dos Doze com as directivas fundamentais para a criação do mercado único até 1992 e para o salto em frente na união económica e monetária. A República Portuguesa lá se aguentou o melhor que pôde até 1992, ano da sua primeira presidência.

Esse êxito da Comunidade Europeia a doze coincidiu com um terramoto no mapa político do continente, cujo epicentro foi a unificação alemã.

A partir de 1992 acentuou-se a tendência manifesta de mudança na hierarquia dos objectivos da União Europeia.

Desde a unificação da Alemanha e da emergência das democracias de Leste, subsequentes à retirada russa, que o projecto da comunidade europeia perdeu o seu centro de gravidade e levita entre massas oscilantes. Em dez anos dotou-se a União Europeia de três tratados consecutivos: o de Maastricht que a criou em 1992, o de Amesterdão, em 1997, que a consolidou, o de Nice, em 2001, que a abriu ao alargamento imperativo. O método foi sempre o mesmo: gradualista e aberto a todas as indefinições sobre o futuro. Já a união monetária decorreu de outro modo: da moeda única para as suas consequências. Agora juntam-se os aspectos críticos dos dois processos: crise política e menor crescimento económico dos países da zona euro. Está na hora de uma definição sobre os fins últimos da UE. O Tratado Constitucional foi apenas a primeira vítima.

Há uma crise de confiança entre os parceiros da UE. A conjugação da criação da zona euro com o último alargamento de dez países de uma assentada mostrou os limites do andamento da bicicleta da fábula.

É certo que a existência da zona euro foi envenenada pelas normas abusivas do Pacto de Estabilidade, que reacenderam as desconfianças entre o Norte e o Sul da Europa, e pelo menor crescimento dos países da zona euro em relação aos outros que dela não fazem ainda parte: Grã-Bretanha, Suécia, Dinamarca, República Checa... A Sul, e no euro, só a Espanha faz de Norte! Mas até o bom desempenho de Madrid não serve de muito a Lisboa.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento foi negociado sem razoabilidade e resultou da demissão política e técnica de uma boa parte dos políticos europeus rendidos aos monetaristas de Frankfurt. Hoje sabe-se o resultado dessa alienação. Nem a Alemanha, nem a França, nem Portugal, nem a Itália, nem a Bélgica, cumprem os critérios do pacto e quase todos os estados da zona euro mentem em Bruxelas na elaboração dos seus orçamentos e nas previsões dos programas de estabilidade. Antes, apenas se pedia aos ministros das Finanças para apresentarem contas transparentes e credíveis. Agora, não há quem passe sem umas lições de camuflagem de despesas e de optimismo metodológico na previsão das receitas.

Em termos portugueses, é hoje notório que os efeitos sobrepostos do encadeamento entre a taxa central de câmbio do escudo para a entrada no sistema monetário europeu em 1992 e a taxa de conversão do escudo em euros em 1999 contribuíram para as dificuldades económicas e financeiras com que o País se defronta no presente.

A obesidade infantil da moeda europeia é hoje visível a olho nu e algum remédio se terá de encontrar. As nossas autoridades monetárias – que tanto se manifestam sobre as medidas sociais internas que nem são da sua responsabilidade tomar – deveriam cuidar mais da vertente externa, desde o ECOFIN até ao BCE, no sentido de ajudar a desbloquear o desenvolvimento da zona euro. Não deixa de ser notável que a última decisão política de monta neste quadro remonte ao tempo do chanceler alemão Helmut Kohl quando este garantiu a paridade entre os marcos de Leste e de Oeste na Alemanha unificada... Há silêncios que são submissões.

É verdade que as preocupações dos negociadores portugueses na União Europeia vão estar concentradas nas chamadas perspectivas financeiras para o período de 2007-2013, vulgo captação de fundos estruturais. Há vinte anos essa absoluta novidade foi extremamente positiva mas hoje o relativo êxito desta negociação está armadilhado pelas condições restritivas da execução do futuro quadro comunitário de apoio tendo em conta o espartilho exógeno do Pacto de Estabilidade que policia indirectamente a capacidade de orientação do investimento público. Daí também as quebras na execução dos programas comunitários nos últimos tempos. Daí também a actual discussão sobre as virtudes do investimento público que atravessou o próprio Governo e levou à demissão do ministro Campos e Cunha. Repare-se, no entanto, que a demissão do ex-ministro das Finanças Campos e Cunha ocorreu depois de a Comissão Europeia ter alargado para três anos o período do ajustamento do défice orçamental português, retirando assim dramatismo tecnocrático à questão.

O combate cego ao défice orçamental para nos conformar ao abusivo Pacto de Estabilidade leva em linha recta às restrições no investimento público, que o mesmo é dizer ao não aproveitamento pleno dos fundos comunitários. E o não aproveitamento dos fundos comunitários retém esses fundos em Bruxelas, declinando o orçamento comunitário ao já fraco papel de atenuante dos choques assimétricos na zona monetária do euro. Outros países, e interesses, darão a execução conveniente aos fundos não utilizados por Portugal no futuro próximo.

A intensa interiorização da necessidade de cortes no investimento público, depois das medidas de austeridade aplicadas ao sector público administrativo, leva os representantes portugueses a uma deficiente posição negocial em Bruxelas, tendo em conta a questão maior que agora se coloca, qual seja a de saber quem paga o último alargamento da UE.

O COMBATE CEGO AO DÉFICE ORÇAMENTAL
PARA NOS CONFORMAR AO ABUSIVO
PACTO DE ESTABILIDADE LEVA EM LINHA RECTA
ÀS RESTRIÇÕES NO INVESTIMENTO PÚBLICO,
QUE O MESMO É DIZER AO NÃO APROVEITAMENTO
PLENO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS.

QUEM PAGA O ALARGAMENTO?

A mutação dos objectivos na UE atingiu o paroxismo com o último alargamento. Mas diga-se desde já que após este último não faz sentido impedir a entrada de outros estados como a Turquia.

A UE é outra desde a decisão que permitiu a entrada simultânea de dez novos estados. Vista de fora até já a dividiram entre a nova e a velha Europa...

À crise política, provocada pela recusa da ratificação do Tratado Constitucional por dois estados, junta-se agora a crise financeira da UE, derivada do impasse sobre o orçamento comunitário na Cimeira de Bruxelas de 16 e 17 de Junho. Quer a rejeição do Tratado Constitucional, quer o impasse sobre as perspectivas financeiras para 2007-2013, têm uma origem comum: a má gestão estratégica do último alargamento e os pensamentos reservados nele envolvidos.

Essa má gestão estratégica do último alargamento não pode ser entendida enquanto primar o preconceito da moralidade do processo.

Desde a origem que a acção concertada da retirada russa e da liberalização dos países do Leste europeu colocou uma questão: quem pagaria a transição política nesses países e quem os assistiria financeiramente neste período? Os russos, em debandada do COMECON, terminaram com a injeção do petróleo e do gás, e os americanos não entenderam o desenvolvimento do Leste europeu como uma responsabilidade directa sua, preferindo garantir, através da NATO, a segurança colectiva daqueles países.

Todos concordaram que seria a UE a pagar a conta.

Os europeus mais previdentes ainda tentaram uma via intermédia criando o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento do Leste Europeu e sedearam-no em Londres, mas a pressão continental e transatlântica era no sentido do alargamento/pagamento global. Foi assim difícil a negociação cuidada país por país, e impossível uma entrada pausada e graduada destes. Entraram dez de roldão com os entusiastas do costume muito contentes. A discussão política tornou-se interdita em nome da ética internacional.

Mesmo admitindo não haver alternativas para o que aconteceu, desde que aconteceu era certa a crise da UE. Ela aí está, e para ficar durante uns tempos.

Podem, é claro, os nossos moralistas apontar o dedo a Chirac e à PAC, a Blair e ao «cheque britânico», aos antigos países da coesão liderados pela Espanha, ou ao egoísmo de holandeses e alemães, que a questão permanecerá: quem pagará o último alargamento? Não quiseram discutir o assunto antes do alargamento com tempo e sem levar a uma crise de funcionamento das instituições. Terão de o resolver agora da pior maneira. Os novos estados-membros até já começaram a renunciar ao que ainda não têm...

No entanto, a solução, no papel, é muito simples: só um orçamento comunitário mais robusto permitirá fazer avançar politicamente a União Europeia, atenuar os efeitos recessivos dos choques assimétricos na zona monetária do euro, e integrar convenientemente os estados do Leste europeu. É esse o caminho.

Ora, os actuais estados-membros não só não querem aumentar as suas contribuições para o orçamento comunitário para a faixa dos 1,2 por cento do PIB, como teimam em empurrar para os outros as despesas com o alargamento. A grande esperança parece residir nas derrotas eleitorais de certos líderes, mas esse caminho não anuncia nada de bom...

SOBRE A NEGOCIAÇÃO PROPRIAMENTE POLÍTICA

Uma última nota sobre a negociação propriamente política. A pressa aparente com que se pretendeu ratificar o Tratado Constitucional ainda é o resultado da cultura de bons alunos de mestres discutíveis. Há algo sobre o impasse nas reformas institucionais, sobretudo as de carácter político, que convém esclarecer entre nós.

Há uma aliança tácita antifederalista, entre os defensores da existência de um directório das grandes potências e os defensores extremos das prerrogativas soberanistas dos esta-

dos-membros. Nenhuma dessas forças está interessada numa reforma institucional clara e decisiva. Uns, porque logram os seus objectivos na actual confusão de poderes, onde jamais predomina o poder político democrático. Os outros, porque acabam por se contentar com as últimas formas absolutas de soberania: as alavancas das políticas intergovernamentais, as matérias onde é requerida a unanimidade, a ratificação dos tratados. E não é por se chamar *constitucional* que se modifica a essência dos diplomas regidos pelo direito internacional.

Essa aliança tácita entre os antifederalistas soberanistas e os integracionistas funcionais tem impedido a emergência de um poder político democrático a nível da União Europeia que assim se divide entre o soberanismo de quem é efectivamente soberano e o centralismo burocrático impulsionado pelos grandes interesses fácticos da integração europeia. O Tratado Constitucional, nesta versão, já não entrará em vigor. A continuação das ratificações, mesmo após uma pausa para reflexão, só faria sentido numa lógica negocial de revisão minimalista do diploma, caso a opinião pública se sentisse sintonizada com o actual andamento da Comunidade.

Mas esse não parece ser o caso.

Por isso as ratificações terão de parar de todo e um novo diploma, mais simples e mais participado na sua génese, deve ser elaborado, incorporando já as lições do funcionamento das instituições comunitárias depois do último alargamento, por muito que isso custe ao eixo continental, da Alemanha ao Vaticano.

Não é de excluir uma intervenção da Santa Sé na revisão da matéria europeia, quer pela influência que a Igreja Católica teve no pensamento europeu do pós-guerra, quer pelo facto de o actual Papa ser um perito em história da Europa. De certa maneira, a actual crise de confiança nas instituições europeias é também a crise do modelo de integração preconizado pelas democracias cristãs no pós-guerra. Acabou uma era na UE.

A ACTUAL CRISE DE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES EUROPEIAS É TAMBÉM A CRISE DO MODELO DE INTEGRAÇÃO PRECONIZADO PELAS DEMOCRACIAS CRISTÃS NO PÓS-GUERRA.

CONCLUSÃO

A atitude de *bom aluno* que Cavaco Silva adoptou quando a República Portuguesa entrou na Comunidade Europeia, em 1986, marcou, para o bem e para o mal, estes vinte anos de integração.

A entrada de Portugal na CE correspondeu à vitória do princípio da realidade, numa sociedade demasiado trabalhada por mitos e utopias, desde a imperial multiétnica à revolucionária internacionalista.

Por outro lado, o barroquismo dos procedimentos comunitários foi de molde a agradar a muitos órfãos do jurisdicismo das construções gerais e abstractas e aos cultores de uma nomenclatura tecnocrata, a quem sempre aborreceu uma intensa intromissão dos poderes democráticos nas escolhas do fomento nacional.

Rapidamente, a visão política e estratégica que comandou a decisão da entrada em 1977 deu lugar, no melhor dos casos, a uma classe de bons alunos. Teria sido uma sorte caso houvesse bons mestres. Mas, com a excepção, sobrestimada, de Jacques Delors, não foi assim. Os nossos especialistas em assuntos europeus padecem dessa falta de bons mestres. Mas têm óptimas notas!

Em qualquer caso haveria sempre algo que os responsáveis portugueses teriam de aprender por si próprios, e à sua custa, que era o modo de negociar em Bruxelas. Tendo sido claro, desde cedo, que a participação na Comunidade Europeia significaria uma nova cultura de negociação permanente, é espantoso que ainda hoje nenhum dos práticos das decisões comunitárias tenha elevado à categoria de manual o aspecto negocial da participação na UE. Os poderes fácticos da sociedade portuguesa levaram ao enfraquecimento do poder político democrático nas suas funções de soberania interna, o que teve consequências na percepção do Estado português visto do exterior. Tanto liberalismo económico interno levou ao enfraquecimento do Estado no plano externo e à consequente quebra da sua capacidade de negociação internacional.

Proponho, assim, que algum órgão do Estado, ou mesmo as ONGs do nosso contentamento, levem a cabo dois estudos paralelos sobre as condicionantes da nossa governabilidade:

- O primeiro estudo deverá proceder à recolha das metodologias negociais nas instituições europeias, desde a germinação das directivas, dos regulamentos, dos programas, etc., até à preparação das decisões na Comissão, no PE e no Conselho de Ministros da UE.
- O segundo estudo deverá incidir especialmente sobre as consequências já detectadas e as perspectivas para a sociedade e para a economia da participação na zona euro, tendo inclusivamente em conta a variável de uma mudança nas relações entre o BCE e os estados seus accionistas.

Pessoalmente, que tanto trabalhei para que Portugal entrasse na Comunidade Europeia, confrange-me ver os portugueses passivos, ou pacientes, perante o actual padrão da construção europeia. Por isso reconheço em Laurent Fabius o génio de ter dito *basta*, mais do que de ter dito *não*. Os partidários de um maior fôlego europeu andavam à procura de um novo Delors. Chama-se Fabius em França, e terá outros nomes por essa Europa fora. [RI](#)

NOTA

¹ Ver SILVA, Aníbal Cavaco e – *Auto-Biografia*, vol. II, Lisboa: Círculo de Leitores, 2004, pp. 206-208.