

# IMPASSE OU CRISE?

António Vitorino

## IMPASSE E CRISE

Impasse ou crise: eis a pergunta que se colocam tantos europeus no rescaldo dos resultados negativos dos referendos em França e na Holanda quanto à ratificação do Tratado Constitucional e na senda da ausência de acordo sobre o orçamento plurianual da União (as denominadas Perspectivas Financeiras 2007-2013), verificada no Conselho Europeu de meados de Junho último.

A resposta é simples: impasse no orçamento, pausa no processo constitucional e, no todo, crise de confiança na finalidade do projecto europeu. No simples enunciado da resposta contém-se quer a complexidade da análise da natureza da crise quer a necessidade imperiosa de definir as linhas de resposta. Ou da resposta possível neste momento, «lo que no es lo mismo pero es igual», como canta o Chico Buarque!

Em primeiro lugar, impõe-se não poupar nas palavras: crise é crise mesmo! Mas a Europa já conheceu, desde 1957, outras crises e a força da sua ideia fundadora sempre permitiu, no passado, encontrar respostas para relançamento da dinâmica de integração continental. A invocação da crise não é, assim, um mero exercício de autoflagelação, mas antes um convite a que, mais uma vez, se veja na crise uma oportunidade de, analisando as suas causas, redefinir as condições necessárias para uma nova partida.

Sem embargo, é preciso regressar a 1954 (à Comunidade Europeia de Defesa) para encontrar um caso paralelo onde um projecto de tratado tenha abortado em definitivo. A que acresce que a rejeição do Tratado Constitucional ocorre em dois países fundadores, de diferente dimensão e num momento onde a União acaba de operar o maior alargamento da sua história, com a entrada de dez estados da Europa Central e de Leste!

Mas seria ingénuo pensar que a questão se confina àqueles países em que o voto popular rejeitou o Tratado Constitucional. Com efeito, a maioria dos estados-membros já o ratificou (e em dois casos mesmo por referendo – Espanha e Luxemburgo), mas tal não anula quer o facto de o próprio Tratado só poder entrar em vigor com a apoio unânime dos vinte e cinco países que integram a União, quer o inequívoco «efeito de contágio» produzido imediatamente – suspensão dos referendos no Reino Unido, Dinamarca, Por-

tugal, Irlanda e Polónia e quebra das percentagens de apoio ao projecto europeu detectada nas várias sondagens realizadas nos demais estados-membros.

Logo, esta crise não pode ser vista como «mais uma», tratada segundo o espírito *business as usual*: quer do ponto de vista simbólico – os eleitorados francês e holandês rejeitaram, com expressiva afluência às urnas e por folgada maioria, o «momento constitucional» europeu – quer do ponto de vista da substância das políticas – quando o projecto europeu se confronta com uma acelerada mutação geoestratégica que vai da globalização económica à proliferação de armas de destruição maciça, passando pela ameaça terrorista global.

O paradoxo desta crise é que o projecto de integração europeia parece sofrer do «síndrome de Gorbatchev»: ser mais popular no exterior do que dentro das suas próprias fronteiras! Além da conclusão das negociações de adesão da Roménia e da Bulgária, a União parece manter uma assinalável capacidade de atracção a novas candidaturas – da Turquia à Croácia, passando pela Macedónia e de uma maneira geral pelos Balcãs ocidentais, até à própria Ucrânia – além de continuar a ser um pólo de referência para os

países limítrofes (a denominada «Nova Política de Vizinhança») e um modelo de inspiração para outros processos de integração (como é o caso do Mercosul). Acresce que mesmo em Washington, excluído o júbilo de um núcleo restrito de neoconservadores, a presente crise euro-

O PARADOXO DESTA CRISE É QUE O PROJECTO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA PARECE SOFRER DO «SÍNDROME DE GORBATCHEV»: SER MAIS POPULAR NO EXTERIOR DO QUE DENTRO DAS SUAS PRÓPRIAS FRONTEIRAS!

peia é encarada com perplexidade pela administração americana, no preciso momento em que o Presidente George W. Bush havia decidido iniciar o seu segundo mandato com um gesto pronunciado de reconhecimento do valor acrescentado da União enquanto parceiro da relação transatlântica.

### **A NATUREZA DA CRISE**

A situação de crise que se vive na União exige que se clarifique a sua natureza. Creio que, no essencial, se trata de uma crise de confiança que se expressa em dois planos fundamentais: por um lado, crise de confiança dos cidadãos no rumo e na liderança do projecto europeu, por outro, crise de confiança entre os estados-membros neste contexto de adaptação a vinte e cinco, vinte e sete ou mesmo mais participantes.

Sou dos que pensam que esta crise de confiança não tem origem no próprio Tratado Constitucional.

Independentemente de se poder entender que a retórica «constitucional» (isto é, o uso explícito do conceito constitucional como referencial do próprio projecto europeu, com tudo o que ele significa para os cidadãos à luz das respectivas realidades nacionais) pode ser responsável por um aumento de expectativas dos cidadãos que não foram correspondidas pelas específicas inovações introduzidas pelo próprio Tratado Constitucional, creio que, no contexto da crise actual, o Tratado foi essencialmente o ponto de aplicação

de um sentimento mais global de dúvida ou de reserva quanto à capacidade de a União Europeia poder responder aos desafios da globalização.

Na síntese feliz de Felipe González «sabemos que já não somos o que fomos, mas não sabemos o que é que vamos ser!»

Sabemos bem que na origem do projecto europeu, há mais de cinquenta anos, esteve a questão da paz, simbolizada na reconciliação franco-alemã no final da II Guerra Mundial. Sabemos que a questão da paz esteve e continua a estar presente no âmago do projecto europeu (vejam-se as inovações do Tratado Constitucional em matéria de política externa e de defesa, por exemplo). Mas também sabemos que o modelo de integração que assenta na criação de instituições e na definição de regras jurídicas que visam canalizar para um quadro de negociação e de aplicação do direito os naturais litígios e as diferenças de interesses e de posições de estados independentes é considerado hoje – sobretudo pela juventude, que tão expressivamente votou contra o Tratado Constitucional quer em França quer na Holanda – como um adquirido irreversível. O maior e mais relevante resultado do projecto europeu foi, assim, vítima do seu próprio sucesso: ao tornar-se uma realidade intangível e consolidada perdeu valor de mercado no debate das ideias estruturantes da vida colectiva. E nem a recente crise dos Balcãs possibilitou a sua reabilitação como asset da União Europeia. A paz entre os estados-membros da União é, assim, tida como um dado natural e irreversível pelo qual a União não deve ser especialmente creditada!

De igual modo sabemos bem que o projecto europeu foi, durante cinquenta anos, uma solução conseguida de prosperidade e de solidariedade que criou as condições de desenvolvimento económico que permitiam a sustentabilidade de um modelo social de solidariedade e um quadro de redistribuição financeira que visava promover a coesão económica, social e territorial da União em progressivo processo de alargamento. Contudo, o que de alguma forma intuem os cidadãos europeus é que este «contrato social europeu», que foi sobretudo plasmado no Acto Único Europeu de 1986 (definido pelo equilíbrio entre a liberalização dos mercados e a adopção de políticas redistributivas de aproximação dos níveis de desenvolvimento económico e de coesão social), já não corresponde às novas condições da vida económica à escala planetária nem aos factores de base do funcionamento das sociedades europeias.

Por outras palavras: as políticas essenciais da União não tranquilizam os europeus quanto ao que consideram ser uma evolução desregulada do processo de globalização (em especial face à perda de competitividade e de produtividade em relação à economia americana e face à emergência de novas potências económicas como a China e a Índia), bem como quanto aos pressupostos de coesão e solidariedade em que assenta o denominado «modelo social europeu» (envelhecimento acelerado da população, insustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social, crescente desemprego estrutural, perda de capacidade inovativa e da qualidade dos sistemas educativo e de investigação dos países da União).

Os cidadãos europeus preocupam-se sobretudo com a questão central da capacidade do projecto europeu de contribuir para estancar o declínio da competitividade e produtividade europeias, garantir segurança no emprego e inverter o curso de precarização dos postos de trabalho, de salvaguardar padrões de vida e de consumo elevados num quadro de crescentes desigualdades sociais e de regular as dinâmicas deslocalizadoras aceleradas pela liberalização do comércio mundial e pelo próprio processo de alargamento da União.

Ora, o essencial destas políticas reporta-se, no quadro do Tratado Constitucional, ao denominado Título III da Parte III da Constituição, exactamente aquela parte do Tratado que não foi objecto de alterações pela Convenção sobre o Futuro da Europa – até porque o Conselho Europeu de Laeken, que definiu o mandato da Convenção, não as incluiu na sua «carta de missão» – e que a subsequente Conferência Intergovernamental não alterou substancialmente. Ou seja, quanto à essência daquelas políticas o Tratado Constitucional limita-se a reproduzir os tratados existentes, recuperando os correspondentes artigos (alguns dos quais datam mesmo da redacção originária de 1957) e alterando apenas aspectos de pormenor (relacionados com as competências das instituições – alargamento das matérias submetidas a co-decisão – ou com as novas designações dos instrumentos normativos aplicáveis – substituição das directivas e regulamentos por leis-quadro e leis europeias). Logo, quanto à substância destas políticas a não entrada em vigor do Tratado Constitucional nada altera... deixando intocadas (e em vigor...) as bases legais das políticas que, no seu conjunto, fundam o sentimento de incerteza e de desconfiança em relação ao rumo do projecto europeu!

### **A RESPOSTA À CRISE**

Daí que a superação da crise não possa ser encontrada num qualquer exercício de «reengenharia constitucional», isto é, numa renegociação do Tratado que tenha por objecto aquelas matérias sobre as quais o Tratado Constitucional tão laboriosamente inovou por referência aos tratados actualmente em vigor.

Com efeito, às dúvidas de fundo sobre os fundamentos do projecto europeu não se pode responder com uma agenda exclusivamente institucional. A criação do presidente permanente do Conselho Europeu, a reorganização das presidências rotativas dos Conselhos de Ministros em torno de equipas de estados-membros, a instituição de um ministro dos Negócios Estrangeiros simultaneamente Vice-Presidente da

ÀS DÚVIDAS DE FUNDO SOBRE OS FUNDAMENTOS DO PROJECTO EUROPEU NÃO SE PODE RESPONDER COM UMA AGENDA EXCLUSIVAMENTE INSTITUCIONAL.

Comissão, a criação do mecanismo da «dupla maioria» (estados e população) na ponderação dos votos dos estados no Conselho, a redução da composição da Comissão com rotação igualitária entre os estados, o reforço do papel dos parlamentos nacionais no âmbito do controlo preventivo do respeito pelo princípio da subsidiariedade, a institui-

ção de um mecanismo de iniciativa legislativa popular europeia, são questões cruciais do Tratado Constitucional mas que não se dirigem às preocupações determinantes dos cidadãos europeus.

E, contudo, todas elas representam, em meu entender, inovações que têm inegável utilidade da gestão da complexidade de uma União a vinte e cinco ou mais estados-membros, constituem um valor acrescentado em termos de responsabilidade democrática das instituições europeias, de melhor entrosamento do espaço público europeu com os espaços nacionais, reforçam princípios básicos de transparência e de acrescida participação. Mas não seria a renegociação destes aspectos do Tratado Constitucional que poderia marcar a reconciliação dos europeus com o rumo do projecto político da União.

Do mesmo modo seria uma perda irreversível que, a pretexto das dúvidas e incertezas expressas pelos cidadãos sobre as políticas substanciais da União, se sacrificassem estas melhorias institucionais numa reacção de pânico ou de insegurança generalizada.

Por isso, a atitude mais razoável será a de congelar durante um período de tempo a parte institucional do Tratado Constitucional (cujas alterações, nos seus próprios termos, só começariam a ser aplicadas progressivamente a partir de 2009) e centrarmos os esforços do debate europeu necessário e imediato na essência das políticas que possam reintroduzir um rumo e um sentido à acção política da União entendido pelos cidadãos como correspondendo aos seus anseios e receios.

O mesmo é dizer, partir da denominada *Agenda de Lisboa* e, com base nela, redefinir um «novo contrato social europeu» que estabeleça o ponto de equilíbrio entre a dimensão liberalizadora dos mercados ínsita no projecto do grande mercado interno de 1993 (de que se destaca naturalmente a liberalização dos serviços em geral e dos serviços financeiros em particular) e as bases da coesão económica, social e territorial de uma União alargada num contexto de acelerada globalização.

Daí a importância da proposta da actual presidência britânica de lançar as bases desse debate já nos próximos seis meses, nos termos e com o alcance que lhe foi dado pelo notável discurso que o primeiro-ministro Tony Blair fez recentemente perante o Parlamento Europeu quando da apresentação do programa da sua presidência.

## **AS DIFÍCEIS REFORMAS**

Mas não nos deixemos equivocar: este debate será difícil e complexo.

Desde logo porque ele versa, na sua essência, sobre as reformas económicas e sociais que a Europa terá que introduzir para enfrentar o flagelo do desemprego, a tendência declinante da sua população, a perda de competitividade e a periferização nos domínios da sociedade da informação e do conhecimento. Estas reformas muitas vezes exigirão medidas impopulares, alteração de hábitos e o enfrentamento com corporações instaladas para quem o interesse próprio prevalece sobre o espectro de um empobrecimento e marginalização da Europa no contexto internacional.

A que acresce que, diferentemente do projecto do grande mercado interno, a lógica da *Agenda de Lisboa* assenta menos num comando central, a partir de Bruxelas, orientador do ritmo do processo de harmonização legislativa e muito mais em sistemas de *soft law*, o denominado método de coordenação aberta, onde o essencial das reformas se joga a nível nacional, logo processa-se de forma descentralizada e em função de indicadores comuns de referência adoptados pelas instâncias europeias.

É esta nova dinâmica de relacionamento entre o nível europeu e o nível nacional que explica a diferenciação de resultados obtidos pelos vários estados-membros na avaliação a meio percurso da *Agenda de Lisboa* levada a cabo no Conselho Europeu de Março passado, bem como o facto de alguns países (designadamente os nórdicos) apresentarem resultados muito próximos das metas definidas em Lisboa em 2000 e outros (entre os quais, infelizmente, Portugal) estarem muito distanciados dessas metas por ausência ou insuficiência das suas políticas económicas e sociais nacionais.

Do exposto resulta que, em larga medida, o relançamento do capital de esperança no projecto europeu passa pela agenda de reformas a definir a nível nacional e consequentemente pelas condições de governabilidade de cada um dos estados-membros no plano interno, isto é, pela capacidade de que cada país der provas de construir uma «estratégia nacional de Lisboa» com objectivos claros, metas credíveis e assente em consensos que garantam a perdurabilidade da sua prossecução mesmo para além das naturais variações no exercício do poder político.

### **DESBLOQUEAR O IMPASSE**

É neste ponto que importa (re)introduzir a questão das Perspectivas Financeiras para o período 2007-2013. Com efeito, vistas as coisas na perspectiva da operacionalidade da prossecução de políticas públicas ancoradas nos objectivos da *Agenda de Lisboa*, importa reconhecer que as Perspectivas Financeiras se apresentam como um guião norteador da alocação dos recursos comuns tendo em vista alcançar as metas fixadas para o relançamento da economia europeia, a criação de emprego, a melhoria da competitividade e a qualificação dos recursos humanos e do sistema europeu de investigação e desenvolvimento.

A negociação das Perspectivas Financeiras não pode ficar prisioneira do paradoxo que representa a fixação de um limite máximo por parte dos contribuintes líquidos (o tecto de um por cento do RNB europeu) num contexto em que aumenta o número de beneficiários líquidos fruto do alargamento, se ampliam as diferenças de níveis de desenvolvimento (os dez aderentes têm um PIB *per capita* correspondente a 40 por cento da média comunitária e a Roménia e a Bulgária cifram-se em 30 por cento daquela média) e se pretende criar novas janelas de oportunidade para as políticas da competitividade e da inovação sabendo que mesmo que haja acordo quanto à essência da operação de «recalibragem» das prioridades orçamentais sempre será necessário que as políticas clássicas (designadamente a Política Agrícola Comum)

beneficiem de um período de *phasing out* no tempo (donde a proposta da Comissão Prodi de aumentar a despesa global para acomodar este processo de recentramento das prioridades orçamentais).

O debate de fundo sobre as reformas económicas e sociais pode e deve lançar luz sobre a definição das prioridades do orçamento plurianual da União, mas a urgência de um acordo sobre este orçamento (por forma a que ele possa começar a produzir efeitos em 1 de Janeiro de 2007) pode mostrar-se contraditória com a complexidade daquele debate de fundo. Na realidade, sem um acordo sobre as Perspectivas Financeiras até Março de

2006, a União corre o risco de gerar um hiato na sustentabilidade das suas políticas comuns no plano orçamental, de que serão as maiores vítimas os dez novos estados-membros (que só a partir de 2007 é que estarão plenamente integrados nos mecanismos de planeamento financeiro

SEM UM ACORDO SOBRE AS PERSPECTIVAS  
FINANCEIRAS ATÉ MARÇO DE 2006, A UNIÃO  
CORRE O RISCO DE GERAR UM HIATO  
NA SUSTENTABILIDADE DAS SUAS POLÍTICAS  
COMUNS NO PLANO ORÇAMENTAL.

comuns), os países recebedores (entre os quais os da coesão – Portugal e a Grécia) e sobretudo as políticas inovadoras ligadas à *Agenda de Lisboa* (já que a política clássica por excelência – a Política Agrícola Comum – não será grandemente afectada pela aplicação do orçamento de 2006 segundo o regime de duodécimos, no caso de não haver acordo sobre o novo quadro financeiro plurianual).

Do exposto resulta que o impasse prolongado quanto à adopção das Perspectivas Financeiras só poderia vir a agravar as condições de base da crise de confiança que está instalada e que se manifesta eloquentemente e que o imobilismo sairia reforçado dessa crise, agravando os factores de diluição da dinâmica europeia.

Para Portugal o caminho só me parece poder ser, por um lado, o de reverter imediatamente os objectivos da sua inserção nos mecanismos típicos da política de coesão (donde provêm cerca de 80 por cento dos fundos transferidos para o nosso país) em função dos objectivos da *Agenda de Lisboa* (o que implicará uma rotura com uma rotina de utilização dos fundos comunitários, que tem tido resultados positivos nos últimos quadros comunitários de apoio, mas que já não corresponde totalmente às necessidades de desenvolvimento do nosso país) e, por outro, aceitar a revalorização orçamental dos objectivos da competitividade, da inovação e da qualificação de recursos e da investigação e desenvolvimento, desde que estes objectivos estejam ligados a regras claras de igualdade de oportunidades de acesso e a garantias de equilíbrio na sua distribuição pelos estados-membros.

Esta nova abordagem permitirá simultaneamente uma redefinição das convergências políticas no contexto da negociação europeia, estabelecendo pontes de entendimento com os novos estados-membros e abrindo as portas a algumas propostas britânicas e nórdicas das quais poderemos vir a beneficiar tanto como a União Europeia no seu conjunto.

## **RELANÇAR A ESPERANÇA**

Em resumo: ultrapassar o impasse, lançar as bases para a progressiva resolução da crise de confiança, preservar o adquirido positivo do Tratado Constitucional para relançar a agenda institucional/constitucional numa conjuntura mais favorável à aposta dos europeus num projecto que lhes garanta paz, segurança, prosperidade económica e solidariedade social num Mundo em profunda e acelerada mutação.

O tempo escasseia, é certo. As lideranças não abundam. As alternativas só nos conduzirão à marginalização e ao empobrecimento. A Europa é uma exigência em nome de valores e de uma ordem mundial que (ainda) espera o nosso contributo.

Vejamos, pois, a crise como uma oportunidade, tal como há cinquenta anos atrás o fizeram os pais fundadores do projecto europeu. **RI**

## **A EUROPA**

“Basta que a Europa fale de união para logo se dividir.” **RI**

Raymond Aron, *Le Grand Schisme* (1948), p. 60.