

# PORTUGAL, ESPANHA E A UNIÃO EUROPEIA

Sebastián Royo

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Após décadas de relativo isolamento sob regimes autoritários, o sucesso dos processos de transição democrática em Portugal e Espanha, na segunda metade dos anos 70, abriu caminho à sua plena integração na Comunidade Europeia (CE). Para Espanha, Portugal e respectivos parceiros da CE, esse momento e passo há muito almejados tiveram consequências profundas, despoletando complexos processos de ajustamento<sup>2</sup>.

Não havia dúvidas quanto ao facto de os países ibéricos pertencerem à Europa. Nem se tratava de um dado meramente geográfico. Espanha e Portugal partilhavam tradições, cultura, religião e valores intelectuais com o resto da Europa. Mais, historicamente, ambos os países contribuíram para as concepções da humanidade e da sociedade, cristãs e ocidentais, prevaletentes na Europa. Sem Portugal e Espanha, a identidade europeia não transmitiria senão a imagem de um corpo inacabado. Os países ibéricos pertenciam à Europa. A sua adesão à CE veio reafirmar esse facto, fazendo com que ambos os países recuperassem a sua própria identidade cultural, perdida desde o Tratado de Utreque, senão antes.

O alargamento ibérico reforçou a posição estratégica da Europa no Mediterrâneo e na América Latina, e levou a um maior desenvolvimento de um sistema de coesão e solidariedade europeu. Espanha e Portugal conferiram uma nova dimensão geopolítica à União, reforçando-a para Sul, e garantindo-lhe laços mais próximos com outras regiões até então periféricas em relação à CE. Esse processo conheceu um novo ímpeto quando da adesão da Espanha à NATO, em Junho de 1982, após uma longa controvérsia interna<sup>3</sup>. O presente artigo propõe-se, a partir da experiência de Portugal e Espanha na União Europeia (UE), reflectir sobre o caminho trilhado nestes países desde 1986. Para o efeito, procura identificar as mudanças essenciais ocorridas, quer em Portugal quer em Espanha, a nível das suas economias e sociedade, em virtude da sua integração europeia.

Entrar para a CE foi benéfico, em muitos aspectos, para ambos os países. Em dezasseis anos, Portugal e Espanha ultrapassaram as condições desfavoráveis que os caracterizavam por altura dos tratados de adesão (particularmente no tocante à Espanha). A inte-

gração na UE favoreceu o acesso de ambos os países às políticas comuns europeias e ao orçamento comunitário. Ao mesmo tempo, o comércio de Portugal e Espanha com a Comunidade cresceu exponencialmente nos últimos quinze anos, e o investimento estrangeiro afluuiu. Uma das principais consequências desses desenvolvimentos traduziu-se na redução do diferencial económico que os separava da média europeia. Desde 1986, em Portugal, o rendimento *per capita* passou de 56 por cento da média da UE para aproximadamente 74 por cento, enquanto em Espanha aumentou para 81 por cento. A participação dos dois países enquanto membros fundadores da União Económica e Monetária (UEM), em 1999, foi o culminar deste processo.

Do ponto de vista da política europeia, o significado da adesão à CE foi tão ou mais importante para a Espanha e Portugal porquanto as decisões da Comunidade afectavam directamente os dois países ibéricos. De facto, algumas das decisões adoptadas pela CE tiveram um impacto maior sobre estas economias do que algumas daquelas tomadas pelas suas administrações nacionais respectivas. A esse respeito, entrar para a CE per-

DESDE A SUA ADESÃO, PORTUGAL E ESPANHA DESEMPENHARAM UM PAPEL IMPORTANTE NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA E TORNARAM-SE NOVAMENTE ACTORES-CHAVE NA ARENA EUROPEIA.

mitiu a ambos os países ter influência sobre decisões que os afectavam, tomadas a nível europeu e em relação às quais pouca influência tinham antes da sua adesão, pois para todos os efeitos nem dispunham de capacidade de voto. Desde a sua adesão, Portugal e Espanha desempe-

nharam um papel importante no processo de integração europeia e tornaram-se novamente actores-chave na arena europeia. Simultaneamente, contribuíram de forma decisiva para o desenvolvimento da formatação institucional da UE, tendo esta sido globalmente benéfica para os seus interesses. Por fim, Portugal e Espanha participaram com êxito no desenvolvimento e realização do Mercado Único e da UEM.

O processo de integração na Europa influenciou também os padrões de desenvolvimento cultural. A par da sua transição democrática e integração europeia, ambos os países procuraram assentar as suas próprias identidades, dando destaque a questões como cultura, nacionalidade, cidadania, etnicidade e política. No início de um novo milénio, não será exagerado afirmar que espanhóis e portugueses se tornaram «europeus normais» e, em virtude do processo de integração, esbateram muitas das diferenças culturais que os separavam dos seus homólogos europeus.

Todavia, a integração europeia também acarretou custos significativos em termos de ajustamento económico, de perda de soberania e de homogeneização cultural. Além disso, a par de uma maior integração, a adesão suscitou receios (exacerbados por aspectos relativos à dimensão, cultura e nacionalismo).

Numa altura em que os países europeus estão no limiar de grandes mudanças, as lições derivadas da análise das experiências espanhola e portuguesa comportam elementos instrutivos para académicos, estudiosos e decisores políticos, numa óptica de expansão

e integração. O exame destes dois casos fornece uma nova grelha de leitura para os desafios (e as oportunidades) que os países menos desenvolvidos enfrentam quando se tentam integrar, seja regionalmente seja em termos de economia mundial.

O presente artigo desenvolve-se em três partes. Antes de mais, analisa as implicações da integração europeia para os países ibéricos. Em segundo lugar, considera as implicações dos desafios que o contínuo processo de alargamento europeu tem para Portugal e Espanha. Por fim, apresenta alguns ensinamentos relativamente aos países da Europa do Leste.

## **IMPLICAÇÕES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA**

### IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E SOCIOLÓGICAS

O argumento central em torno do qual se desenvolve o presente artigo é o de que a adesão europeia foi decidida com base em considerações mais de ordem política do que económica. Os cerca de quarenta anos de autoritarismo que mantiveram os dois países ibéricos à margem do processo de integração europeia agudizaram o seu desejo de fazer parte da CE. De facto, na segunda metade do século passado, aos olhos dos cidadãos portugueses e espanhóis, a Comunidade Europeia consubstanciava os valores da liberdade, democracia e progresso, então ausentes nos dois países. Nas palavras do famoso filósofo espanhol, Ortega y Gasset, «A Espanha é o problema e a Europa a solução». Além de que os empresários ibéricos sabiam que o seu futuro dependia única e exclusivamente da Europa. Pertencer ao clube europeu era uma missão inquestionável. Após anos de relativo isolamento, Portugal e Espanha acabaram por se juntar ao processo de integração europeia na expectativa de que isso os ajudaria a consolidar as suas recém-estabelecidas instituições de transição, a modernizar as suas estruturas económicas antiquadas e, finalmente, a normalizar as relações com os seus vizinhos europeus.

Ao longo dos últimos dezasseis anos, Portugal e Espanha viveram transformações profundas. A transição política na década de 70 levou à instituição de regimes cuja duração e grau de estabilidade não tem precedentes em anteriores episódios democráticos de qualquer um dos dois países. A adesão à CE pôs cobro ao isolamento político de ambos os países ibéricos. Tal como declarou um ilustre intelectual espanhol:

«Nos últimos dois séculos, a Espanha foi praticamente neutralizada no campo internacional. Tendo o nosso país deixado de ser um elemento activo no processo da história mundial, nós, os espanhóis, perdemos não somente os nossos hábitos necessários, mas também a própria noção de partilha do nosso destino na marcha da História Universal.»<sup>4</sup>

Com efeito, a adesão à CEE trilhou o caminho para a plena incorporação dos dois países na maior estrutura internacional da Europa e do Ocidente, assim como para a normalização das relações de Portugal e Espanha com os seus parceiros europeus. Portugal e Espanha voltaram a ser, novamente, actores na Europa. A nível interno, os dois países

levaram a cabo profundos processos de reforma institucional, social e cultural. Aliás, do ponto de vista político a integração europeia foi um sucesso absoluto na medida em que os dois países consolidaram os seus respectivos regimes e instituições democráticas. Os dois processos – integração europeia e democratização – encontram-se profundamente interligados.

A CEE (e pressões internacionais em geral) teve uma importância indubitável nessa evolução<sup>5</sup>. Aquando da sua fundação, a Comunidade Europeia assumiu o compromisso de proteger os princípios da paz e da liberdade. Independentemente de outros problemas ou dificuldades que pudessem surgir, esse era o objectivo fundamental da Comunidade. Considerando esse empenhamento, as ainda jovens democracias em Espanha e Portugal careciam de uma resposta positiva relativamente à sua integração. De outro modo, incorria-se no risco de enfraquecer essas novas democracias que a Europa se tinha comprometido a defender. Este objectivo foi claramente declarado pelos líderes europeus: «A adesão da Espanha à Comunidade emana de propósitos políticos que visam a estabilidade, a consolidação e a defesa do sistema democrático na Europa.»<sup>6</sup> A Comissão Europeia, ela própria, reconheceu o facto de a sua integração na CEE constituir essencialmente uma escolha política. A abertura das negociações correspondeu à aceitação explícita da ocorrência de alterações de vulto em Espanha e Portugal, que era necessário proteger e consolidar no contexto europeu. Por outras palavras, a estabilidade política, económica e social de Portugal e Espanha eram consideradas como factores de estabilidade para a própria Comunidade<sup>7</sup>.

Em Portugal e Espanha, a integração era vista pelas elites políticas e económicas como a melhor forma de consolidar as frágeis estruturas das democracias ibéricas. Por conseguinte, europeização e democratização assumiram-se como processos complementares. As negociações formais de adesão com vista ao alargamento da CEE iniciaram-se com Portugal, em Outubro de 1978, e Espanha, em Fevereiro de 1979. A adesão era vista como um meio de consolidar as reformas políticas e económicas nos dois países. Atendendo

EM PORTUGAL E ESPANHA, A INTEGRAÇÃO ERA VISTA PELAS ELITES POLÍTICAS E ECONÓMICAS COMO A MELHOR FORMA DE CONSOLIDAR AS FRÁGEIS ESTRUTURAS DAS DEMOCRACIAS IBÉRICAS. POR CONSEQUENTE, EUROPEIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO ASSUMIRAM-SE COMO PROCESSOS COMPLEMENTARES.

aos quase quarenta anos de autoritarismo e à parca experiência da vida em liberdade, o futuro da democracia permanecia incerto na Península Ibérica. Em Espanha, o golpe de Estado gorado de Fevereiro de 1981, sob a liderança do coronel Tejero, foi um rude despertar para a realidade da fragilidade do novo regime de transição. Em Portugal, a instabilidade e as incertezas

envolvendo os sobressaltos revolucionários dos anos 70, deixaram patente a precariedade do processo de democratização. As lições decorrentes de ambas estas experiências assumiram uma grande importância para os dois países. Portugal e Espanha ainda tinham um longo caminho por percorrer no sentido de reforçar as suas reformas e ins-

tuições. Por outro lado, não só o rei de Espanha se posicionou firmemente a favor da democracia, como a esmagadora maioria da população rejeitou a tentativa de Tejero, o que abriu boas perspectivas para a recém-nascida democracia. Em Portugal, os excessos e a instabilidade do período revolucionário revelaram as armadilhas potenciais de uma transição à deriva. Nesse contexto, a candidatura de Portugal e da Espanha à CEE conseguiu reforçar os seus jovens processos de transição. De facto, é geralmente aceite que os motivos subjacentes à integração de Portugal e da Espanha na CE têm sobretudo um cariz político. As forças políticas foram particularmente dominantes quanto à configuração do rumo dos acontecimentos, tanto em relação ao alargamento como à determinação dos termos da adesão. Em muitos aspectos, nem a população em geral nem mesmo muitos partidos políticos aceitaram, no seu conjunto, as implicações económicas da integração<sup>8</sup>.

Alguns estudiosos teorizaram acerca das influências da integração europeia sobre os processos de democratização ibéricos, focando em particular: o seu impacto simbólico (i.e., «a identificação da UE com a democracia liberal e a liberdade política»), as pressões induzidas pela democratização enquanto pré-requisito para aceder ao estatuto de membro; o efeito das perspectivas de adesão sobre as políticas internas e sobre a orientação política; e, ainda, o envolvimento das elites políticas e económicas junto das instituições europeias durante as negociações, bem como a sua participação em redes europeias transnacionais<sup>9</sup>.

Na Península Ibérica, a CE desempenhou um papel significativo para o êxito desse processo. Para além da sua influência demonstrativa e simbólica, indissociável de democracia e liberdades, a CEE recorreu a importantes alavancas indirectas, particularmente durante as negociações de adesão, para influenciar o rumo dos acontecimentos e as decisões dos dirigentes políticos e actores económicos (i.e., incentivos económicos). Durante as fases iniciais dos processos de democratização, a mais importante alavanca foi, obviamente, a democracia como condição prévia para aceder à CEE. Bruxelas definiu explicitamente os requisitos institucionais para satisfazer a essa exigência e os líderes europeus transmitiram-no explicitamente aos líderes ibéricos. Segundo Geoffrey Pridham, essas condições incluíam: «a realização de eleições livres; a prevalência de partidos para alicerçar uma democracia liberal; a existência de uma constituição; e indícios de um governo razoavelmente estável liderado, de preferência, por uma figura política conhecida e aprovada pelos círculos europeus.»<sup>10</sup> Os líderes europeus foram taxativos: as negociações de adesão não prosseguiriam e a sua candidatura não seria considerada enquanto esses países não dessem provas de progressos significativos nas referidas áreas.

Não esquecer também que repetidas recusas quanto a considerar o pedido de candidatura espanhol durante o franquismo – salazarismo/caetanismo –, fortaleceram a resolução de grupos de oposição e actores económicos que apoiavam a democracia. Usaram a adesão como um encorajamento adicional para promover a democratização e convencer

os povos português e espanhol dos benefícios potenciais de se tornarem membros da CEE. Acresce que os processos de democratização receberam o apoio explícito da CE. Na sequência do golpe de Estado gorado de 1981, o Parlamento Europeu (e muitos líderes europeus) aprovou uma moção condenando o acto e expressou o seu apoio à democracia espanhola. A mensagem foi forte e clara: o êxito do golpe teria resultado no cancelamento imediato das negociações de adesão. A decisão de prosseguir as negociações constituía desde logo uma alavanca que a CE tinha em seu poder para impelir a democratização dos dois países. Em Portugal, após a Revolução de Abril de 1974, os governos europeus exerceram consideráveis pressões bilaterais para ser mantido o processo de democratização<sup>11</sup>. Esses desenvolvimentos tiveram, obviamente, um impacto sobre os agentes políticos e económicos, quer portugueses quer espanhóis, durante a transição, e contribuíram para a consolidação dos novos regimes. Por fim, os líderes ibéricos usaram a situação débil e instável dos seus países para insistir na necessidade de levar por diante o processo de adesão e obter apoio financeiro e institucional por parte de governos europeus, servindo-se disso tanto para reforçar a sua posição interna como para legitimar o sistema e as novas instituições de transição.

A adesão à CE contribuiu igualmente para consolidar os regimes democráticos ibéricos<sup>12</sup>. Pridham alega que o facto de se tornarem membros teve o seguinte impacto: primeiro, ajudou a ligar «uma melhoria da própria imagem nacional a possíveis sentimentos a favor da democracia». Além disso, as ajudas financeiras oriundas do orçamento comunitário assim como os benefícios económicos da adesão (como seja o Investimento Directo Estrangeiro) contribuíram para favorecer as condições económicas e mitigar determinados efeitos negativos associados à liberalização e modernização das antiquadas estruturas económicas dos dois países. Por seu turno, a melhoria das condições económicas e maiores perspectivas de estabilidade social e política influenciaram a opinião pública e ajudaram a legitimar o novo sistema e a reforçar o apoio à democracia. A adesão também obrigou os países ibéricos a alinhar as suas instituições com o *acervo comunitário*, o que reforçou as práticas democráticas e induziu os governos de transição

A ADESÃO TAMBÉM OBRIGOU OS PAÍSES IBÉRICOS A ALINHAR AS SUAS INSTITUIÇÕES COM O *ACERVO COMUNITÁRIO*, O QUE REFORÇOU AS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS E INDUZIU OS GOVERNOS DE TRANSIÇÃO A EFECTUAR IMPORTANTES REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

a efectuar importantes reformas administrativas (por exemplo, Portugal reviu a sua Constituição em 1989, por forma a permitir a reprivatização das empresas nacionalizadas quando da revolução). Por fim, a adesão promoveu a socialização das elites e desenvolveu redes transnacionais, que provaram ser vitais, nomeadamente,

para reforçar grupos de interesse e partidos políticos (tais como os partidos socialistas espanhol e português, que receberam um apoio substancial por parte dos seus homólogos europeus). O desenvolvimento de interesses económicos e redes a nível europeu também contribuiu para sustentar o apoio à democracia por parte de actores económicos.

Porém, a CE carecia dos instrumentos de intervenção directa (como sejam os de intervenção armada) que pudessem ter um efeito sistémico sobre os processos de democratização na Península Ibérica. Como tal, é essencial não descurar as interacções entre a envolvimento internacional e a política interna. Os actores envolvidos na transição detinham poderes para influenciar os acontecimentos e, em última instância, determinar os desfechos. Nestas condições, as dinâmicas internas são críticas. O processo de integração europeu interagiu com uma ampla variedade de factores sociais, políticos e económicos internos que deram forma às novas democracias. Em Espanha, o processo radical e ímpar de transferência de poder para as regiões autónomas criou um Estado descentralizado, que culminou com o desenvolvimento do Estado de Autonomias<sup>13</sup>. Em Portugal, após o colapso dos intentos revolucionários, o Estado também levou a cabo um processo de modernização sistémica. Todavia, as duas transições foram substancialmente distintas. Em Portugal, o percurso rumo à democracia começou a partir de um corte nítido, o golpe do 25 de Abril de 1974. Em Espanha, pelo contrário, a transição foi mais orientada pelo consenso. Estas duas vias para aceder à democracia (entre outros factores) resultaram em diferenças de fundo entre as duas democracias ibéricas em termos de desenvolvimento institucional (i.e., em Portugal, uma tentativa de descentralização foi derrotada em referendo), de desempenho económico (i.e., Espanha teve níveis de desemprego mais elevados), e de vivência colectiva (i.e. apoio dado a sindicatos e partidos políticos superior em Portugal em relação a Espanha, ou diferenças nas taxas de participação laboral). De facto, a integração europeia não eliminou as principais diferenças entre os dois países ibéricos, além de que a integração não permite explicar padrões mais abrangentes de transformação política cujos alicerces são claramente identificáveis nos dois países. Estas diferenças persistentes ilustram as limitações quanto à tentativa de encontrar umnexo de causalidade entre transição democrática na Península Ibérica e pressões de índole internacional e doméstica com vista à integração europeia. Ao fim e ao cabo, conforme declarou, e bem, Robert Fishman:

«[...] as motivações políticas que guiaram a percepção dos ibéricos relativamente à Europa durante os anos cruciais das negociações de adesão à CE foram fortemente moldadas pelas atitudes assumidas face à democracia e ao regime de transição, atitudes formadas à luz do contexto distinto da experiência política de cada caso.»<sup>14</sup>

De um ponto de vista sociológico, a adesão à UE resultou igualmente numa mudança de atitude que influenciou a cultura política dos dois países. Desde o início, a opinião pública e as elites apoiaram fortemente a integração dos dois países na Europa, como meio de consolidar os novos regimes de transição. Entendiam que a democratização e a integração europeia faziam parte do mesmo processo. Daí que sucessivos governos, tanto em Portugal como em Espanha, tenham associado a integração europeia à

modernização dos seus respectivos países, o que ajudou a alterar posicionamentos da opinião pública para com os seus governos e a democracia. Houve ainda estudiosos que fizeram notar que ao permitirem o envolvimento activo dos dois países nas instituições europeias, a integração europeia tinha contribuído para mudar a «atitude isolacionista-fatalista» das classes políticas<sup>15</sup>. Os inquéritos de opinião pública realizados pelo Eurobarómetro e pelo Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de Madrid revelaram um aumento sustentado nas taxas de aprovação dos efeitos do funcionamento da democracia. Apesar de algumas flutuações, desde 1986 destaca-se o apoio concedido ao relacionamento entre os dois países ibéricos e a UE. Esse consenso quase unânime a favor da integração na Europa parece derivar da necessidade de Portugal e Espanha superarem o seu isolamento histórico do resto da Europa, do século XIX até à queda dos regimes autoritários na década de 1970. Este desenvolvimento contribuiu para a legitimação do novo sistema de transição (e, portanto, para a consolidação da democracia).

Contudo, o maior consenso apontado relativamente à UE é instrumental (particularmente em Espanha), com níveis difusos de parco apoio afectivo à UE, embora altos numa perspectiva comparada. Os dados colhidos pelas entidades madrilenas – CIS e Eurobarómetro –, mostram que os portugueses e os espanhóis sentem uma ligação geográfica e afectiva à Europa e aos europeus. Porém, não se identificam com a chamada «cultura europeia comum.»<sup>16</sup>. Mau grado uma história e tradições partilhadas, esse sentimento será motivado pela ausência de um passado comum pré-moderno e um património europeu conducente à emergência de uma identidade europeia unificada. Por conseguinte, a imagem de uma «Comunidade Europeia» é muito débil junto das populações ibéricas. Aliás, a percepção que têm da UE é mais a de uma comunidade económica e menos a de uma comunidade de europeus. Tanto os dados Eurobarómetro como do CIS mostram que as percepções por parte dos cidadãos ibéricos quanto às vantagens pessoais e colectivas derivadas da pertença à UE constituem um dos elementos-chave para explicar as suas atitudes em relação ao processo de integração europeu. Consequentemente, não espanta que os dados demonstrem que os portugueses e os espanhóis têm uma visão utilitária e instrumental da UE, ou seja, que avaliam as implicações da adesão, nomeadamente, em função do custo de vida, das infra-estruturas, das oportunidades de emprego, dos salários, entre outros aspectos. Implicitamente, os cidadãos ibéricos desenvolvem uma análise custo-eficácia e, com base nessa aferição, adoptam uma posição a favor ou contra a integração europeia. Daí que a aprovação da Europa apresente analogias com os ciclos económicos, sendo fraca em períodos de recessão económica, e elevada quando há crescimento económico. Finalmente, da comparação entre as atitudes dos cidadãos espanhóis e portugueses em relação à de outros cidadãos europeus, verifica-se que os primeiros apoiam mais a UE mas também realçam mais a necessidade de construir uma Europa social<sup>17</sup>.



**Quadro 1** > Apoio à UE, UEM, PESC e ao alargamento

	Considera positiva a adesão	Confia na Comissão Europeia	Apoia a UEM	Apoia a Política Externa Comum	Apoia a Política de Segurança Comum	Apoia a adesão de novos membros
Espanha	64	56	36	68	76	58
Portugal	55	53	60	57	71	52

Fonte: Eurobarómetro, 2004 e outros.

Por fim, é importante salientar que, em termos de comportamento político, ser membro da UE não transformou nem o activismo nem a participação política, quer em Portugal quer em Espanha. Os níveis de apoio à democracia, enquanto regime político legítimo, preferível a qualquer outra alternativa, mantiveram-se geralmente altos (para cerca de 80 por cento dos inquiridos), e portugueses e espanhóis declaram-se satisfeitos com o funcionamento da democracia. Mesmo assim, o cinismo político constitui ainda a maior componente das atitudes políticas e do comportamento político dos cidadãos portugueses e espanhóis. Estes países continuam a apresentar os mais baixos níveis de participação da Europa Ocidental e filiação em associações políticas e cívicas. Ao mesmo tempo, os cidadãos não têm o sentimento de exercer uma influência política e expressam um sentido vincadamente ambivalente em relação aos partidos políticos e à classe política, o que se traduz no seu interesse bastante reduzido pela política<sup>18</sup>.

#### IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS E SOCIAIS

Na segunda metade da década de 70 e primeira metade dos anos 80, as condições económicas em Espanha e Portugal não eram animadoras. A crise mundial provocada pelo segundo choque petrolífero, em finais dos anos 70, e a falta de resposta adequada por parte dos periclitantes regimes autoritários de ambos os países, intensificaram os problemas estruturais das duas economias ibéricas. Enquanto membro fundador da EFTA, Portugal baixou as suas barreiras aduaneiras mais cedo e estava, em teoria, melhor colocado do que a Espanha. Porém, Salazar tolheu ainda mais do que Franco o espírito empresarial e a concorrência. Esse factor, combinado com o custo das guerras coloniais, e as rupturas inerentes à revolução que causaram agitação política durante cerca de uma década, deterioraram dramaticamente a situação económica. Por exemplo, nos anos 60, o rendimento *per capita* em Portugal correspondia a três quartos do da Espanha, e em finais da década de 80 apenas a metade. Por altura da adesão, a Espanha era a quinta maior economia da CE, e Portugal a décima<sup>19</sup>.

A crise económica do final dos anos 70 e da primeira metade de 80 teve consequências devastadoras em ambos os países e tornou qualquer ajustamento adicional decorrente da adesão à CE numa perspectiva assustadora. Em Espanha, as elevadas taxas de desemprego, que atingiram 22 por cento em 1986, sugeriam que qualquer ajustamento adicional teria consequências penosas<sup>20</sup>. Além disso, o país não estava preparado para a adesão. A título ilustrativo, as pautas das alfândegas espanholas eram em média cinco vezes superiores às da CE e os produtos comunitários eram prejudicados no mercado espanhol pelo facto de o país ter um sistema fiscal compensatório e práticas administrativas restritivas que penalizavam fortemente os produtos importados<sup>21</sup>. Era comum a lentidão na outorga de licenças, e construtores que vendiam veículos no país não dispunham de quotas para trazer carros do estrangeiro para Espanha. Finalmente, quando Espanha e Portugal se apresentaram à porta da CE em 1977, as instituições proteccionistas – incompatíveis com as regras comunitárias – ainda estavam plenamente operacionais em ambos os países. Por exemplo, o Governo espanhol, através do INI (Instituto Nacional da Indústria), controlava uma fatia considerável da economia, e subsidiava empresas públicas – como os construtores automóveis (SEAT, ENASA) –, ou ainda as empresas metalúrgicas, químicas, de construção naval e do sector electrónico. Esta situação conferia uma vantagem de monta aos fabricantes espanhóis, que gozavam de elevada protecção em relação à concorrência externa.

Neste contexto, a integração europeia serviu de catalisador para a reconversão dos países ibéricos em economias modernas de tipo ocidental. De facto, uma das implicações essenciais da sua entrada na Europa é a de ter facilitado a modernização das economias da Península Ibérica<sup>22</sup>. Não significa, contudo, que a adesão seja a única explicação desse avanço. A liberalização económica, a integração comercial e a modernização destas economias iniciou-se nos anos de 1950 e 1960, e ambos os países se tornaram cada vez mais prósperos durante as duas décadas que antecederam a sua adesão à UE.

O impacto económico da CE começou muito antes da adesão. Os Acordos Preferenciais de Comércio (APC), entre a CE e Espanha (1970) e Portugal (1972), resultaram numa maior abertura dos mercados europeus a esses países, trilhando caminho para um modelo de desenvolvimento e industrialização que também podia assentar nas exportações. A perspectiva da adesão à UE agiu como um factor de motivação essencial que influenciou as acções dos meios políticos e dos negócios nos dois países. Mais, ambos tomaram medidas unilaterais para preparar a adesão, inclusive apostando cada vez mais na flexibilização económica, na reestruturação industrial, na introdução do IVA, e intensificando a liberalização comercial. Contaram também com a ajuda do Banco Europeu de Investimento (a Espanha a partir de 1981) para mitigar alguns dos custos esperados inerentes ao ajustamento (nomeadamente no sector das pescas).

Para além de que a efectiva adesão de ambos os países, após 1986, obrigou os actores políticos e económicos a adoptar políticas económicas e estratégias de negócio

em linha com o seu estatuto de Estado-membro e com o *acervo comunitário* (que abarcava a União Aduaneira, o IVA, a Política Agrícola Comum e a Política Comum de Pescas, assim como acordos comerciais externos, e, mais tarde, o Mercado Único, o ERM, e a UEM).

De igual modo, a adesão à UE facilitou as reformas micro e macroeconómicas que sucessivos governos ibéricos levaram a cabo nos anos 80 e 90. Num contexto de forte apoio à adesão entre os cidadãos ibéricos, esta tornou-se um mecanismo de facilitação que permitiu aos governos da Península dar prioridade à modernização económica sobre a modernização social e aplicar difíceis políticas económicas e sociais (i.e., reformar os seus mercados laborais e financeiros), com efeitos penosos a curto prazo. Para além disso, a decisão de se cingir aos critérios do Tratado de Maastricht e da UEM impôs a aplicação de políticas macro e micro-económicas, resultando na consolidação fiscal, independência do banco central e moderação salarial.

No entanto, o processo de integração comunitário acarretou igualmente custos significativos em termos de ajustamento económico e de perda de soberania. Ao abrigo dos termos do acordo de adesão assinado em 1985, ambos os países se comprometiam a tomar medidas de relevo para alinhar a sua legislação relativa aos sectores industrial, agrícola, económico e financeiro com a da Comunidade Europeia. Esses acordos de adesão também estipulavam períodos transitórios para amortecer os efeitos negativos da integração. Significava isso que os dois países tinham de introduzir adaptações ao sistema de pautas e tarifas, e aprovar alterações fiscais (incluindo a introdução do IVA) já em vigor nos demais estados-membros. Esse processo envolveu também, numa segunda fase, a eliminação das barreiras técnicas ao comércio. Estas exigências tiveram custos significativos em termos de ajustamento para ambas as economias.

Desde 1986, as economias portuguesa e espanhola conheceram mutações profundas. A adesão à UE levou a reformas políticas e institucionais nas seguintes áreas económicas: política monetária e cambial (primeiro com base numa coordenação independente, seguida pela adesão à REM e, por fim, à UEM<sup>23</sup>); reforma do sistema fiscal (i.e., introdução do IVA e redução dos direitos sobre importações); e processo de consolidação fiscal. Estas alterações levaram a um profundo processo de reformas estruturais destinado à estabilidade macroeconómica e ao reforço da competitividade do sector produtivo. Do lado da oferta, essas reformas permitiram desenvolver o bom funcionamento de um mercado de capitais, promover a eficácia nos serviços públicos e melhorar a flexibilidade do sector laboral. Resultado: os mercados e preços de muitos bens e serviços foram desregulados e liberalizados; o mercado de trabalho foi submetido a reformas limitadas em termos de desregulamentação; o programa de privatizações começou no início dos anos 80, para retrain a presença do governo nas economias dos dois países e aumentar a eficiência geral do sistema; e a política de concorrência adaptou-se aos regulamentos da UE. Em suma, de um ponto de vista económico, os ímpe-

tos combinados da integração europeia e da modernização económica traduziram-se nos resultados seguintes:

**Figura 1** > A transformação económica da Península Ibérica

---

• Fim do isolamento económico	• Competição crescente
• Reformas institucionais	• Reestruturação industrial
• Harmonização fiscal	• Liberalização dos fluxos de capital
• Abertura das economias ibéricas	• Desregulação
• Convergência nominal	• Inflação mais baixa
• Esforço de infra-estrutura de capitais	• Consolidação fiscal
• Liberalização financeira	• Políticas de coesão
• Independência do Banco Central	• Taxas de juro nominais mais baixas
• Privatização	• Internacionalização
• IDE na Península Ibérica	• Maior eficiência
• Reforma do mercado laboral	• Desregulação
• Redução dos subsídios governamentais	• Crescimento económico

---

Em termos de *efeitos estáticos*, a adesão à CE resultou na criação de um impulso comercial no sector manufactureiro. Na verdade, os seus efeitos sobre os padrões comerciais têm sido drásticos<sup>24</sup>. Com efeito, no início dos anos 80, a economia espanhola era a menos aberta ao comércio industrial com qualquer outro dos membros da CEE. A sua entrada para a União Aduaneira como para a CE levou ao desmantelamento de barreiras comerciais em relação aos demais membros da União. A liberalização do comércio também expôs os sectores altamente protegidos e não-competitivos da economia à concorrência estrangeira<sup>25</sup>.

Alguns produtos comunitários já antes beneficiavam de acesso privilegiado aos mercados português e espanhol em virtude dos Acordos Preferenciais de Comércio (APC) de 1972 e 1970, respectivamente. O impulso comercial era previsível tendo em conta os elevados níveis de protecção (em particular em Espanha) anteriores à adesão e à existência de estruturas industriais equiparáveis em Portugal e Espanha, pelo que a adesão à CEE<sup>26</sup> não teve consequências negativas sobre fornecedores extracomunitários uma vez que as pautas espanhola e portuguesa sobre importações de países terceiros estavam alinhadas com as pautas externas comuns, regra geral muito inferiores às pautas tarifárias ibéricas relativas a importações extracomunitárias que já vigoravam antes da adesão. Mais, decorrente dos referidos APC, Espanha e Portugal já tinham gozado de um corte substancial das Pautas Tarifárias Comuns Externas, pelo que as exportações ibéricas destinadas à CEE não padeciam de efeitos discriminatórios em relação a outros fornecedores exteriores à CEE. Por fim, a abertura dos mercados português e espanhol levou a um aumento do comércio intra-industrial, desde logo a problemas de ajustamento laboral menos agudos.

Ao mesmo tempo, contudo, para os fabricantes ibéricos, a adesão à Comunidade também se traduziu por uma competição acrescida. Uma vez que antes da adesão as pautas nominais portuguesas e espanholas rondavam os 10-20 por cento e que, em geral, os produtos manufacturados da CEE eram mais baratos e competitivos, a partir do momento em que se tornaram membros verificou-se um aumento das suas importações oriundas da CE, com efeitos negativos sobre a sua balança comercial corrente (e muitas empresas industriais ibéricas tiveram mesmo de encerrar). Contudo, a intensidade do ajustamento foi mitigada pelo comportamento das taxas de câmbio e pelo aumento exponencial dos níveis de investimento em ambos os países. Espanha e Portugal foram plataformas de produção atractivas visto facultarem o acesso a um vasto mercado de 48 milhões de consumidores, e a uma retaguarda laboral educada e barata – comparativamente aos padrões comunitários. Afinal, os períodos transitórios aprovados ao abrigo do Tratado no sentido de aliviar esses problemas de ajustamento e o apoio financeiro recebido da CE desempenharam um papel muito importante, minimizando os custos para os sectores envolvidos.

Portugal e Espanha beneficiaram dos Acordos Preferenciais de Comércio com a CEE sobre produtos manufacturados. Mas esses acordos deixaram ambos os países fora da Política Agrícola Comum (PAC). Embora, nesses países, a composição do PIB tivesse mudado muito ao longo das décadas de 60, nos anos 70 a agricultura continuava a ser um sector charneira tanto para a economia portuguesa como para a espanhola, com mais de 10 milhões de pessoas – 17 por cento da população – dependendo directamente desse sector em Espanha. A agricultura espanhola representava 9 por cento do PIB e o seu rendimento agrícola 16,5 por cento do total da Comunidade. Em Portugal, a quota-parte da agricultura ascendia a 16 por cento em 1973 (já reduzida em relação aos 23 por cento registados em 1961).

Durante as negociações de adesão, os governos ibéricos (mormente o espanhol), mostraram-se mais dispostos para firmar compromissos razoáveis no sector da transformação do que no sector agrícola. Poder-se-á dizer que tal aconteceu porque no sector industrial os governos português e espanhol tinham de dar satisfações aos trabalhadores dos respectivos países (uma base eleitoral não desprecianda) e aos da União, que estavam bem organizados e exerciam uma forte influência junto dos partidos no poder. Ao invés, os agricultores ibéricos (nomeadamente em Espanha) não estavam tão bem organizados, pelo que mal preparados para exigir um acordo melhor. Verdade seja dita, relativamente à agricultura alguns estados-membros, em particular a França, assumiram posições intransigentes durante as negociações.

A integração da Espanha e de Portugal na CEE abriu oportunidades para a criação de um sector comercial e para a diversificação da agricultura. Tendo Espanha e Portugal estado arredados da PAC, com a adesão foram-lhes dadas condições privilegiadas de exportação dos seus produtos agrícolas para a Comunidade. Isso foi particularmente evidente se tivermos em conta a boa qualidade e o baixo preço desses produtos – comparativamente

com o resto da CEE. Ao mesmo tempo, o aumento das exportações agrícolas de Portugal e Espanha para a Comunidade deslocou as importações oriundas de outros países. A principal fonte dos problemas de ajustamento reside no impulso comercial porque uma maior penetração das importações provoca uma contracção da produção interna. Para a Espanha, um dos principais desafios da adesão resultou da diversidade regional da sua agricultura, não tendo sido fácil para os agricultores afectados pela PAC transitar para outro tipo de produção dadas as diferenças nas condições ambientais, climatéricas e de fertilidade dos solos<sup>27</sup>. De um ponto de vista agrícola, os receios ligados à diversificação comercial materializaram-se, em certa medida, após a adesão (a favor de outros estados-membros da UE, como a Itália e a França), contribuindo para o aumento do êxodo rural para as cidades.

Por altura da adesão, considerava-se que um factor crítico para o resultado final da integração dependeria do padrão de investimento, que teria efeitos dinamizadores de relevo. Espanha e Portugal apresentavam um certo número de atractivos, entre outros, uma base produtiva associada a uma boa infra-estrutura, uma força de trabalho educada e barata,

TAL COMO SE ESPERAVA,

UM DOS RESULTADOS-CHAVE DA INTEGRAÇÃO FOI UMA SUBIDA EXPONENCIAL DO INVESTIMENTO DIRECTO ESTRANGEIRO, QUE PASSOU DE MENOS DE DOIS POR CENTO PARA MAIS DE SEIS POR CENTO DO PIB NA DÉCADA TRANSACTA.

e um crescente acesso a mercados potenciais. Além disso, a entrada para a CEE aumentaria os incentivos para que investidores exteriores à CE acessem, através da Península, aos países da CEE – casos do Japão ou dos EUA. Tal como se esperava, um dos resultados-chave da integração foi uma subida exponencial do investimento

directo estrangeiro, que passou de menos de dois por cento para mais de seis por cento do PIB na década transacta. Este desenvolvimento foi fruto dos seguintes processos: integração económica, maior crescimento potencial, menor risco cambial, menor incerteza económica, e reformas institucionais. A pertença à UE também se traduziu num crescimento do sector turístico (tendo-se tornado uma das principais fontes de rendimento para a Espanha).

Outro efeito dinâmico significativo foi o reforço da posição competitiva das firmas ibéricas. Em virtude do alargamento, os produtores da Península ganharam acesso ao mercado europeu, o que constituiu um incentivo adicional para investir permitindo-lhes também desenvolver economias de escala, aumentando a sua competitividade. Nos anos 80, Espanha e Portugal depararam-se com uma concorrência crescente relativamente às suas principais exportações – vestuário, têxteis, cabedais – por parte de países do Extremo Oriente e da América Latina, que produziam esses bens a custos inferiores, explorando trabalho mal remunerado. Resultado, esses países atraíam investimento estrangeiro em sectores em relação aos quais Portugal e Espanha tinham sido favorecidos. Perante tal situação, os líderes ibéricos convenceram-se que os seus países tinham de apostar numa intensiva capitalização industrial, requerendo simultaneamente maior

qualificação da mão-de-obra e padrões tecnológicos – por exemplo, no ramo químico, automóvel, do aço e metal. A esse respeito, a entrada de Portugal e da Espanha na CEE facilitou essa passagem. Ambos os países puderam aceder ao mercado comunitário, e, assim, atrair investimento que ajudaria a pôr de pé essas novas indústrias. Por fim, Portugal e Espanha também beneficiaram dos programas de assistência financeira da UE – i.e., do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, e do recém-criado Programa Integrado de Agricultura para o Mediterrâneo, e, mais tarde, dos Fundos de Coesão.

A integração europeia também favoreceu a integração internacional de ambas as economias, bem como a sua modernização, garantindo a convergência nominal com a Europa. Um dos principais ganhos da liberalização financeira adveio da quebra das taxas cambiais em termos reais, permitindo a Portugal e Espanha cumprir os critérios de convergência de Maastricht. Em 1 de Janeiro de 1999, Espanha e Portugal tornaram-se membros da UEM. Afinal, os dois países que em finais de 1997 eram considerados candidatos out juntaram-se à Zona Euro, cumprindo todos os requisitos estabelecidos pelo Tratado de Maastricht: inflação, taxas de juro, dívida, taxas de câmbio e défice público. Este desenvolvimento confirmou a convergência nominal de ambos em relação aos outros estados-membros da UE.

**Quadro 2** > Cumprimento dos critérios de convergência da UEM – Portugal, 1986-1997

		1986	1990	1996	1997
Inflação*	%	13,1	13,6	2,9	1,9
Défice orçamental	% PIB	6,4	5,6	3,2	2,5
Dívida do sector público (bruto)	% PIB	68,0	66,9	65,0	61,4
Taxas de juro a longo prazo	%	19,5	16,8	8,6	6,4

\* 1986 e 1990: IPC; 1996 e 1997: IHPC (índice harmonizado de preços no consumidor).

Fontes: Comissão Europeia e Governo português.

**Quadro 3** > Cumprimento dos critérios de convergência da UEM – Espanha, 1993-1997

Ano	Inflação (percentagem de crescimento)	Taxas de juro a longo prazo	Défice do sector público (em percentagem do PIB)	Défice orçamental (em percentagem do PIB)
1993	4,6	10,2	6,9	60,0
1994	4,7	10,0	6,3	62,6
1995	4,7	11,3	7,3	65,5
1996	3,6	8,7	4,6	70,1
1997	1,9	6,4	2,6	68,8

Fontes: Relatórios da Comissão e da UEM, Março de 1998.

A UE contribuiu significativamente para esse desenvolvimento. O artigo 2.º do Tratado de Roma estabelece que o mercado comum deve «promover através da Comunidade um

desenvolvimento harmonioso das actividades económicas» e, em virtude disso, reduzir as disparidades entre as regiões. Enquanto entre os membros fundadores da CEE não existiam disparidades regionais gritantes (à excepção do Sul de Itália), mercê dos sucessivos alargamentos elas dispararam em relação a rendimento *per capita*, emprego, educação, produtividade e infra-estruturas. As diferenças regionais levaram a uma divisão Norte-Sul, que motivou a implementação de políticas estruturais a nível comunitário. Com a eleição de Jacques Delors para a presidência da Comissão, em 1985, envidaram-se novos esforços para solucionar esses desequilíbrios, esforços que culminaram na criação de uma nova política de coesão consubstanciadas, em 1986, no Acto Único Europeu, e na introdução de novas disposições: assumia-se a coesão económica e social como uma nova política comum da UE. Nesse sentido, a política de desenvolvimento regional emergia como um instrumento de solidariedade entre europeus mas não só. Desde finais dos anos 80, os fundos estruturais eram a segunda maior rubrica orçamental da UE. Esses fundos tiveram um impacto considerável em relação às necessidades de investimento dos países mais pobres da UE (cf. Quadro 4) e constituíram um avultado contributo para o crescimento da procura agregada nos referidos países (cf. Quadro 5):

**Quadro 4** > Formação bruta de capital fixo versus Quadros Comunitários de Apoio

	% de FBCF derivada do apoio da UE		% de FBCF vs. QCA*	
	1989	1993	1989	1993
Portugal	7,7	9,9	20,6	27,7
Espanha	2,9	4,1	5,8	8,0

\* QCA incluem as despesas do sector privado integradas no plano de financiamento do Quadro Comunitário de Apoio.

Fonte: KESSELMAN *et al.* - *European Politics in Transition*. Dados: COMISSÃO CE - *Fourth Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds, 1992*. Com [93] 530. Bruxelas, 29 de Outubro de 1993, p. 84.

**Quadro 5** > Estimativa anual do impacto dos Fundos Estruturais, 1989-1993

	Taxas de crescimento médias anual	Impacto estimado
Espanha	1,5	0,2
Portugal	2,6	0,7

Fonte: KESSELMAN *et al.* - *European Politics in Transition*. Dados: COMISSÃO CE - *Fourth Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds, 1992*. Com [93] 530. Bruxelas, 29 de Outubro de 1993, p. 84.

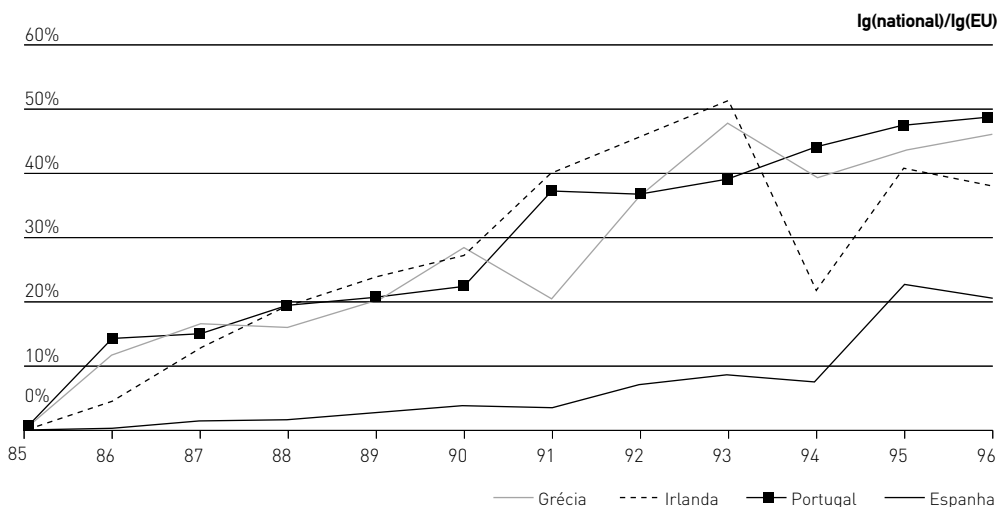
De facto, os fundos estruturais e de coesão foram instrumentos concebidos pela UE em prol de uma política de coesão e desenvolvimento social na União, no sentido de compensar os esforços que os países de menor rendimento relativo *per capita* (Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha) teriam de realizar para cumprir os critérios de convergência nominal. Esses fundos, que se cifram em pouco mais de um terço do orçamento comunitário, contribuíram significativamente para reduzir as disparidades e favorecer a convergência dentro da UE. Assim sendo, insuficiências estruturais de vulto e redes rodoviárias e de telecomunicações puderam ser substancialmente melhoradas, quer



quantitativa quer qualitativamente. Além disso, o aumento da despesa em educação e formação permitiu aumentar o nível da mão-de-obra. Em suma, estes fundos desempenharam um papel preponderante no desenvolvimento de factores conducentes a reforçar a competitividade e determinar o crescimento potencial das regiões menos desenvolvidas de ambos os países<sup>28</sup>.

Durante o período 1994-1999, a ajuda da UE ascendeu a 1,5 por cento do PIB em Espanha e de 3,3 por cento em Portugal. O financiamento da UE permitiu taxas de investimento público que se mantêm bastante estáveis desde meados dos anos de 1980. A percentagem de investimento público financiado pelos fundos europeus tem subido desde 1985, para atingir valores médios de 42 por cento em Portugal e 15 por cento em Espanha. Mais, a Comissão Europeia estimou que os fundos estruturais da UE tiveram um impacto significativo na evolução do PIB e no emprego: em 1999, o PIB cresceu de 9,9 por cento em Portugal e 3,1 por cento em Espanha. Na ausência desses fundos, o investimento público teria sido gravemente afectado.

**Figura 2** > Percentagem de investimento no sector público financiado por fundos da UE



Fonte: SEBASTIÁN, Miguel. «Spain in the EU: fifteen years may not be enough», p. 28.

Os estímulos combinados para reduzir as barreiras comerciais, introduzir o IVA, eliminar as pautas tarifárias sobre importações, adoptar regras de política económica (como padrões de qualidade ou a harmonização de impostos indirectos) e aumentar a mobilidade de bens e factores de produção, associados a uma maior integração económica, impulsionaram o comércio e a abertura das economias portuguesa e espanhola. Após 1999, esse desenvolvimento foi proporcionado pelo baixo custo das transacções e por uma maior estabilidade das taxas cambiais ligada à moeda única. Por exemplo, em termos reais e proporcionalmente ao PIB, as importações de bens e serviços subiram acen-

tuadamente em Espanha (de 9,6 por cento em 1984 para 13,6 por cento em 1987), enquanto as exportações minguaram ligeiramente (para 15,8 por cento do PIB, 16,6 por cento em 1984, e de 27 por cento do PIB real em 1992 para 17,1 por cento em 1997). Em resultado, o grau de abertura das economias portuguesa e espanhola cresceu de forma aguda nos últimos dezasseis anos. Mais, as alterações na estrutura da produção e das exportações, os indicadores do grau de competitividade das economias portuguesa e espanhola (i.e., em termos de capital humano e qualificações, de capital disponível, de capital tecnológico) dá conta de importantes melhorias, embora diferenças significativas persistam comparativamente a economias motrizes (o que vem confirmar a necessidade de levar mais longe as reformas estruturais). Estes factos comprovam que, em termos de estabilidade económica, Espanha e Portugal fazem parte do clube dos ricos da Europa. Os seus níveis de rendimento, contudo, ficam aquém da média da EU.

**Quadro 6** > Divergência do PIB *per capita* 1980-2003 (%)

	1980	1985	1990	2000	2003
Totais UE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Espanha	74,2	72,5	77,8	81,0	85,8
Portugal	55,0	52,0	55,7	74,0	74,0

Fonte: União Europeia.

Estes dados mostram que o ritmo de evolução da convergência nominal foi superior ao da convergência real. De facto, «quinze anos não foi tempo suficiente.» A integração de Portugal e Espanha na Europa revelou quer convergência quer divergência, nominal e real. Desde 1997, a inflação em Espanha excedeu a média da UE ano após ano. Em Portugal, a convergência real tem vindo a abrandar anualmente desde 1998, tendo mesmo sido negativa em 2000, e prevê-se que a divergência tanto real como nominal aumente até 2003. Apesar da controvérsia gerada pela definição de convergência real, a maioria dos estudiosos concordam em que o PIB *per capita* é uma referência válida para medir o padrão de vida de um país. Contudo, esta variável tem tido uma evolução cíclica nos países ibéricos com aumentos significativos durante os períodos de expansão económica e quebras acentuadas nos períodos de recessão. Desde a adesão da Espanha à UE, em 1986, o rendimento *per capita* «apenas» cresceu de 11,5 por cento e o de Portugal 14,2 por cento, em contraste com os 38 por cento da Irlanda. Só a Grécia, com 6,8 por cento, teve uma convergência real inferior às de Espanha e Portugal. Uma explicação plausível prende-se com o facto de a Espanha ter registado um crescimento médio de 2,1 por cento entre 1990 e 1998, Portugal de 2,5 por cento, e a Irlanda de 7,3 por cento no mesmo período. Estes diferenciais de crescimento explicam as divergências ao nível da convergência real. Dentre as outras explicações incluem-se: maior taxa de desemprego (15,4 por cento em Espanha); fraca taxa de participação laboral (i.e., rácio da população activa sobre a população total, cifrando-se em 50 por cento, o que significa que expan-

dir a taxa de participação laboral em Espanha para a média da UE aumentaria o rendimento *per capita* para 98,2 por cento da média europeia); baixo nível de escolaridade da mão-de-obra (i.e. apenas 28 por cento da força de trabalho potencial em Espanha concluiu o liceu, em contraste com a média da EU que era de 56 por cento); baixo investimento em I&D e tecnologias da informação (o mais baixo da UE, a Espanha ocupa o escalão 61, gastando inclusive menos que muitos países em desenvolvimento, para citar apenas o Vietname – in *Global Report of Information Technologies 20002-2003*, Fórum Económico Mundial); e inadequadas infra-estruturas (i.e., um quilómetro de estrada por cada mil habitantes em Espanha corresponde a 47 por cento da média da UE, e 73 por cento relativamente a ferrovias). A desadequada estrutura de mercado do trabalho com elevados custos de despedimento, um sistema de negociação colectiva relativamente centralizado, e um sistema de benefícios associados ao desemprego que garante o rendimento em vez de fomentar a procura de trabalho, são outros aspectos que também dificultaram o processo de convergência<sup>29</sup>.

Do ponto de vista social, esta foi uma década e meia de estabilidade política, associada a um reforço da capacidade financeira e orçamental do Estado, no seu conjunto, e com um aumento significativo da despesa social. A arquitectura geral do sistema manteve-se mas houve um acréscimo substancial do montante dos benefícios, e conseqüentemente uma melhoria dos padrões sociais, assim como um movimento orientado para a institucionalização do diálogo social e celebração de pactos sociais. Por exemplo, em 1980, a despesa em protecção social cifrou-se em 18,1 por cento do PIB em Espanha e 12,8 por cento do PIB em Portugal, muito inferior aos níveis médios da UE à época (24,3 por cento) e somente superiores aos da Grécia (9,7 por cento). Desde a adesão à UE, apesar de um aumento de 3,4 por cento dos recursos dedicados à protecção social em Espanha (a dimensão do sistema espanhol de previdência social cresceu consideravelmente durante esse período e, em termos de PIB, houve um aumento de 50 por cento da despesa em protecção social), o diferencial em relação à média da UE não se reduziu, pelo contrário, tendo passado de 6,2 pontos em 1980 para 6,8 pontos em 1997. Portugal, que começou num patamar inferior de protecção social teve mais êxito, reduzindo em 50 por cento o diferencial em relação à média da UE. A Espanha, contudo, continua a apresentar uma protecção mais intensa (*vide* a despesa *per capita* em protecção social) que Portugal. Ao fim e ao cabo, os sistemas de previdência português e espanhol atravessaram um profundo processo de mudança em termos qualitativos, impondo tanto a introdução de diversas medidas de carácter universal como a extensão da abrangência, numa base não contributiva, dos benefícios e serviços financiados pelos cofres do Estado. Ao mesmo tempo, a necessidade de transpor o quadro regulamentar da CEE, o chamado *acervo comunitário* (i.e., nos domínios do trabalho e das condições, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, livre circulação de trabalhadores, saúde e segurança no trabalho), e o papel desempenhado pelos fundos estruturais contribuíram amplamente para este desenvolvimento.

## CONCLUSÕES

Para os países ibéricos, a UE simboliza modernização e democracia. Na Península Ibérica o processo de integração europeu proporcionou a reincorporação de ambos os países na cena internacional, contribuiu para legitimar os novos regimes de transição, agiu como amortecedor em relação a questões controversas (tais como o processo de descentralização em Espanha ou ainda a consecução de reformas económicas), assim como facilitou e acelerou o processo de convergência e modernização das estruturas no sector financeiro, comercial e da transformação. A ideia de Europa transformou-se numa força motriz que impeliu a realização de reformas, assim como num factor fundamental em termos de estabilidade política, de recuperação económica e de consolidação da transição. Quando pensamos nas agendas de investigação futuras, convém realçar que enquanto o grosso da investigação relativa a este projecto se tem focado nos efeitos políticos e na influência que a política europeia teve sobre os países ibéricos, é igualmente premente estudar o impacto que a pertença à UE teve sobre as instituições internas<sup>30</sup>.

Apesar de todos os avanços não despidiendos realizados ao longo da última década e meia, os países ibéricos ainda têm um longo caminho a percorrer. Numa altura em que a Comissão Europeia destaca que a UE está a «perder a guerra da competitividade», tendo em conta uma lista de 44 indicadores, inclusive em termos de desempenho económico,

de reformas, de emprego e de pesquisa, Portugal e Espanha (juntamente com a Grécia) são dos países com mais fraco desempenho na maioria desses campos<sup>31</sup>.

A falta de vontade política para levar por diante reformas e o indolente crescimento dificultam o processo de convergência. Ao mesmo tempo, as discrepâncias entre

NUMA ALTURA EM QUE A COMISSÃO EUROPEIA DESTACA QUE A UE ESTÁ A «PERDER A GUERRA DA COMPETITIVIDADE», TENDO EM CONTA UMA LISTA DE 44 INDICADORES, PORTUGAL E ESPANHA SÃO DOS PAÍSES COM MAIS FRACO DESEMPENHO NA MAIORIA DESSES CAMPOS.

desempenhos económicos exacerbar-se-ão no seio UE com a adesão dos países da Europa Central e Oriental. De facto, com os dez novos membros acabados de aderir, existe um risco acrescido de a Europa a «duas velocidades», em que alguns países sair-se-ão melhor do que outros, se tornar uma realidade. A UE limitou os poderes directos dos governos para obrigar a resultados. As experiências de Portugal e da Espanha mostram que a influência indirecta das recomendações da UE sobre a política governamental e os efeitos de emulação tiveram mais impacto do que a acção directa. No limite, não espanta que os estados-membros da Europa, em particular os países ibéricos, não consigam dar vida às ambiciosas metas fixadas pelo Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000, que visavam conferir maior competitividade à UE<sup>32</sup>.

Do ponto de vista da convergência económica, tendo em conta o rendimento actual e os diferenciais de produtividade em relação a países mais ricos, independentemente do alargamento, os estados da Península Ibérica terão de continuar a incrementar os seus padrões de vida para se aproximarem da actual média da UE. Para que isso aconteça,

é necessário que as suas economias cresçam mais depressa comparativamente às de outros países europeus ricos. Para isso exige-se mais liberalização ao nível das suas estruturas laborais (quer interno quer externo), bem como um incremento da concorrência ao nível dos seus mercados de serviços, e uma melhor utilização dos seus recursos produtivos. Para além disso, a convergência requer também reformas institucionais e uma aposta política em I&D, educação, melhoria das infra-estruturas civis, assim como no aumento da inovação, das capacidades de negócios, do investimento em tecnologias da informação, e num sistema de formação melhor e mais eficaz. Por fim, o sucesso da política de convergência necessita igualmente de um debate sério em torno do papel do investimento público e dos programas de bem-estar social em ambos os países. Nos países ibéricos o aumento da despesa pública destinada ao desenvolvimento dos seus sistemas de previdência social tem provocado desequilíbrios nas contas nacionais. Não obstante, estes dois países continuam a gastar bastante menos que os seus vizinhos europeus nesse âmbito (i.e., a Espanha gasta menos 6,3 pontos em políticas de previdência social que a média do grupo da UEM). Uma convergência real efectiva exige não apenas estratégias e políticas eficazes, como também um forte empenhamento por parte dos cidadãos espanhóis e portugueses com vista a esse objectivo.

Enquanto a adesão à UE facilitou (e em muitos aspectos melhorou) os custos do ajustamento e impeliu reformas, a experiência dos países ibéricos mostra que essa situação não substituiu a necessidade de implementar reformas internas, que devem ser aprofundadas em áreas como o trabalho, a produção e o mercado de capitais. O êxito do alargamento e das reformas institucionais dependerá, em grande medida, da capacidade dos líderes europeus realizarem reformas, mau grado as resistências internas e o crescente ceticismo acerca do alargamento. O processo de alargamento e a aprovação da nova Constituição (comprometida pelos resultados dos recentes referendos em França e na Holanda) determinarão grandemente qual o futuro da Europa. A falta de progresso acarretará paralisia institucional e perdas de competitividade. A sobrevivência do modelo europeu está em jogo. <sup>RI</sup>

TRADUÇÃO: PATRÍCIA ROMAN

**1** Este artigo corresponde ao texto da comunicação apresentada na edição 2005 dos Seminários de Óbidos do IPRI, realizada em Junho de 2006. Versões anteriores foram publicadas em ROYO, Sebastián – «The 2004 enlargement: Iberian lessons for post-communist Europe», in ROYO, Sebastián – *Portugal, Espanha e a Integração Europeia: Um Balanço*. Lisboa: ICS, 2005, bem como em ROYO, Sebastián – «From authoritarianism to the European Union: the europeanization of Portugal». In *Mediterranean Quarterly*, vol. 15, n.º 3, Verão de 2004.

**2** As referências à Comunidade Económica Europeia (CEE), ou à União Europeia (UE) podem dar azo a confusão tendo em conta o período histórico abrangido se referir às duas últimas décadas. O presente capítulo examina questões relativas à Comunidade Económica Europeia antes de ser introduzido o rótulo União Europeia em virtude do Tratado de Maastricht em 1991. As designações «Comunidade Europeia» (CE) ou «União Europeia» (UE) são usadas indistintamente para referir o processo de integração europeia e respectivas instituições ao longo do artigo. De igual modo, o termo «Europa» é, aqui, sempre usado em referência aos estados-membros da União Europeia, quer antes quer depois do Tratado de Maastricht. Na terceira parte, o enfoque incide sobre o processo de alargamento em curso, daí se referir a UE.

**3** O Partido Socialista Espanhol, PSOE, sob a batuta de Felipe González, liderou a oposição contra a integração na NATO. Quando venceu as eleições gerais no mês de Outubro subsequente, González usou a ameaça de a Espanha se retirar da Aliança como arma para acelerar as negociações com a CE. O governo socialista ligou a sua permanência na NATO à adesão do país à Comunidade e «ameaça» os EUA e os estados-membros da CEE com a possibilidade de realizar um referendo quanto à permanência do país na NATO, conforme a sua promessa eleitoral durante a campanha. Afinal, Felipe González acabou por apoiar ele próprio a permanência da Espanha na Aliança no decurso do processo referendário, e a Espanha conseguiu o seu objectivo juntando-se à Comunidade. Não obstante, isso revela, mais uma vez, a relevância das considerações políticas durante o processo negociacional [cf. Gómez Fuentes 1986, pp. 41-42].

**4** [Sánchez Albornoz 1973, p. 281].

**5** A literatura acerca da democratização teorizou sobre as influências externas e em que medida estas podem afectar esses processos, o que gerou uma gama de conceitos. Pridham [PRIDHAM, Geoffrey – «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002, p. 183] salienta as seguintes: «difusão, contágio, consentimento, penetração, efeito demonstrativo, emulação, reacção, controlo (ou, externamente, instalação

monitorizada de democracias), incorporação, obviamente interdependência, e, finalmente, condicionalidade.»

**6** Rippon 1980, p. 107.

**7** GONZÁLEZ, Felipe – «Diferentes perspectivas y alternativas», p. 47.

**8** VAITSOS, Constantino – «Economic effects of the second enlargement», p. 243.

**9** PRIDHAM, Geoffrey – «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe», pp. 185-86.

**10** PRIDHAM, Geoffrey – «The politics of the European Community: transnational networks, and transition of democracies in Southern Europe», in PRIDHAM, G. – *Encouraging Democracy: The Institutional Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester: Leicester University Press, 1991, pp. 234-35.

**11** PRIDHAM, Geoffrey – «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe», pp. 188-89; IDEM, «The politics of the European Community: transnational networks, and transition of democracies in Southern Europe», pp. 234-235.

**12** PRIDHAM, Geoffrey – «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe», pp. 194-205.

**13** Os apoiantes da descentralização e os partidos regionalistas entenderam o processo de integração europeia como um modelo de descentralização, e viram na integração europeia um instrumento para garantir a descentralização do sistema político em Espanha [cf. ALVAREZ-MIRANDA, Berta – *El Sur de Europa y la Adhesión a la Comunidad*. Los Debates Políticos. Madrid: CIS, 1996, e MAGONE, José – «Attitudes of Southern European citizens towards European integration», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002, p. 229.

**14** FISHMAN, Robert – «Shaping, not making, democracy: the European Union and Spain's post-Franco political transformation». Paper apresentado no âmbito da conferência «From Isolation to Integration: 15 Years of Portuguese and Spanish Membership in Europe», Minda de Gunzburg Center for European Studies at Harvard University, 2-3 de Novembro de 2001, p. 8.

**15** MAGONE, José – «Attitudes of Southern European citizens towards European integration», p. 225.

**16** Segundo o Eurobarómetro (Abril de 1992, EB37.0) à pergunta: «Alguma vez se encanou a si próprio não somente (nacionalidade), mas também Europeu? Ocorre-lhe frequentemente, às vezes ou nunca?», 15 por cento dos portugueses e 24 por cento dos espanhóis responderam «Frequentemente»; 51 por cento dos portugueses e 34 por cento dos espanhóis responderam

«Às vezes»; 32 por cento dos portugueses e 37 por cento dos espanhóis responderam «Nunca.»

**17** Extraído de, CIS – *Opiniones y Actitudes de los Españoles Antel el Proceso de Integración Europea*. Madrid: 1999, pp. 131-32; e MAGONE, José – «Attitudes of Southern European citizens towards European integration», pp. 223-233.

**18** PÉREZ-DÍAZ, Víctor – «From Civil War to civil society: social capital in Spain from the 1930s to the 1990s», in PUTNAM, Robert D. (ed.) – *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Nova York: Oxford University Press, 2002, pp. 280-284, e MAGONE, José – «Attitudes of Southern European citizens towards European integration», p. 232.

**19** Extraído de «Not quite kissing cousins». In *The Economist*, vol. 315, n.º 7653, 5 de Maio de 1990, p. 21.

**20** HINE, Robert C. – «Customs Union enlargement and adjustment: Spain's accession to the European Community». In *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVIII, n.º 1, Setembro de 1989, p. 7.

**21** Por exemplo, os veículos da CE importados para Espanha eram submetidos a uma taxa alfandegária entre 27 por cento e 30,4 por cento, acrescida de um direito compensatório de 13 por cento.

**22** Cf. TOVIAS, Alfred – «The Southern European economies and European integration», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

**23** Siglas de Exchange Rate Mechanism (Mecanismo das Taxas de Câmbio) e União Económica e Monetária, respectivamente.

**24** O quadro relativo ao sector comercial foi extraído de HINE, Robert C. – «Customs Union enlargement and adjustment: Spain's accession to the European Community».

**25** Em 1986, as importações de bens manufacturados equivaliam a 11 por cento do PIB da Espanha. Por outro lado, o carácter assaz fechado da indústria espanhola também se reflectia no montante das exportações industriais, que apenas representavam 10,9 por cento do PIB. Na CE, as médias situavam-se em 14,4 por cento e 27,7 por cento do PIB, respectivamente (HINE, Robert C. – «Customs Union enlargement and adjustment: Spain's accession to the European Community», p. 7).

**26** Por exemplo, desde finais dos anos de 1950, a Espanha vinha-se afastando das indústrias pouco exigentes em termos tecnológicos, de capital e mão-de-obra, como têxteis, couros, construção naval e géneros alimentícios, investindo em indústria com mais exigências em termos de capital, qualificação profissional, como os sectores químico ou automóvel [cf. *Ibidem*, pp. 9-12].

27 *Ibidem*, pp. 16-18.

28 Cf. SEBASTIAN, Miguel – «Spain in the EU: Fifteen Years May not be Enough», pp. 25-26. Paper apresentado no âmbito da conferência *From Isolation to Europe: 15 Years of Spanish and Portuguese Membership in the European Union*. Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University. 2-3 de Novembro de 2001.

29 Extraído de «La convergencia real a paso lento». In *El País*, 14 de Fevereiro de 2000.

30 Cf. MORLINO, Leonardo – «The Europeanisation of Southern Europe», in COSTA

PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making da European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

31 Cf. «The EU "is losing battle on competitiveness"». In *Financial Times*, 13 de Janeiro de 2003, p. 3. A Espanha perdeu três lugares (listada em 20.º) no último Globalization Index, publicado pelo *Foreign Policy* (Janeiro-Fevereiro de 2003, n.º 134, p. 60) e Portugal ocupa a 14.ª posição. Além disso, o Fórum Económico Mundial colocou a Espanha e Portugal entre os países menos competitivos da União Europeia (ficando-lhe atrás apenas a Grécia) no quadro do seu

relatório sobre competitividade mundial – *Report on Global Competitiveness*. Este relatório examina as condições económicas de oitenta países, incidindo em dois índices principais: o MICI (Microeconomic Competitiveness Index), que mede a qualidade de desenvolvimento dos negócios, e o GCI (Growth Competitiveness Index), que observa as perspectivas de crescimento num período de 5-8 anos em função da estabilidade macro-económica.

32 Extraído de «La convergencia real a paso lento».

## BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ-MIRANDA, Berta – *El Sur de Europa y la Adhesion a la Comunidad. Los Debates Politicos*. Madrid: CIS, 1996.

CAMERON, David R – «The challenges of EU Accession». Paper apresentado na reunião anual da American Political Science Association. Boston, Setembro de 2002.

COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.). *Southern Europe and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.). «From Africa to Europe: Portugal and European Integration», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europa and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

FERNÁNDEZ GUERRERO, Ismael, GONZÁLEZ, Agustín e SUAREZ BURGUET, Celestino – «Spanish external trade and EEC preferences», in YANNOPOULOS, George N. – *European Integration and the Iberian Economies*. Nova York: St. Martin's Press, 1989.

FISHMAN, Robert – «Shaping, not making, democracy: the European Union and Spain's post-Franco political transformation». Paper apresentado no âmbito da conferência «From Isolation to Integration: 15 Years of Portuguese and Spanish Membership in Europe», Minda de Gunzburg Center for European Studies at Harvard University, 2-3 de Novembro de 2001.

GÓMEZ FUENTES, Angel – *Así Cambiara España: La Batalla del Mercado Común*. Madrid: Plaza & Janes Editores, SA, 1986.

GONZÁLEZ, Felipe – «Diferentes perspectivas y alternativas». In *España y el Mercado Comum: Políticas y Alternativas*. Madrid: Instituto Nacional de Industria, 1980.

HINE, Robert C. – «Customs Union enlargement and adjustment: Spain's accession to the European Community». In *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVIII, n.º 1, Setembro de 1989.

MAGONE, José – «Attitudes of Southern European citizens towards European integration», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making da European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

MORLINO, Leonardo – «The Europeanisation of Southern Europe», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making da European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

PÉREZ-DÍAZ, Víctor – «From Civil War to civil society: social capital in Spain from the 1930s to the 1990s», in PUTNAM, Robert D. (ed.) – *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

PRIDHAM, Geoffrey – «The politics of the European Community: transnational networks, and transition of democracies in Southern Europa», in PRIDHAM, G. – *Encouraging Democracy: The Institutional Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester: Leicester University Press, 1991.

PRIDHAM, Geoffrey – «European Integration and Democratic Consolidation in Southern Europe», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

ROYO, Sebastián – «The 2004 enlargement: Iberian lessons for Post-Communist Europe», in ROYO, Sebastián e MANUEL, Paul C. (eds.) – *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Londres: Frank Cass, 2003.

ROYO, Sebastián – «From authoritarianism to the European Union: the europeanization of Portugal». In *Mediterranean Quarterly*, vol. 15, n.º 3, Verão de 2004.

ROYO, Sebastián, Portugal, Espanha e a Integração Europeia: *Um Balanço*. Lisboa: ICS, 2005.

SANCHÉZ ALBORNOZ, Cláudio – *España. Un Enigma Histórico*. Barcelona: Edhasa, 1973.

SEBASTIAN, Miguel – «Spain in the EU: fifteen years may not be enough». Paper apresentado no âmbito da conferência «From Isolation to Europe: 15 Years of Spanish and Portuguese Membership in the Union European», Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, 2-3 de Novembro de 2001.

TOVIAS, Alfred – «The Southern European economies and European integration», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europe and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.

VAITSOS, Constantino – «Economic effects of the second enlargement», in SEERS, Dudley e VAITSOS, Constantino (eds.) – *The Second Enlargement of the EEC*. Nova York: St. Martins Press, 1982.

VERNEY, Susannah – «The Greek Association with the European Community: a strategy of states», in COSTA PINTO, António e TEIXEIRA, Nuno Severiano (eds.) – *Southern Europa and the Making of European Union*. Nova York: Columbia University Press, 2002.