

# A UNIÃO EUROPEIA E O RISCO DE DESAGREGAÇÃO

*Por Paulo de Pitta e Cunha(\*)*

1. Anos atrás foi dominante, quanto ao processo da integração europeia, uma perspectiva frontalmente federalista. Actualmente, cai-se no oposto: o que se agita é o espectro da desagregação.

Durante muito tempo, embora abertamente favorável à construção europeia, e aceitando nesta a introdução de graus de supranacionalismo, procurei contestar o que considerava os excessos de integração, cuja manifestação mais recente foi o malogrado projecto de constituição europeia.

Mas agora estamos perigosamente próximos do outro extremo, pois se acentuam as ameaças à subsistência do projecto europeu.

Não é só o profundo revés suscitado pelo Brexit, implicando a primeira redução na composição da União Europeia, e logo pela saída de um dos Estados-Membros mais influentes. Há que atentar também nas ameaças que dimanam do interior do próprio bloco, ligadas à ascensão de visões ultranacionalistas e xenófobas, numa onda de euro-cepticismo que se desvia dos valores fundamentais em que se funda o projecto.

E, no contexto mundial, é patente a privação de influência da União Europeia, desprovida de capacidade militar e marcada pela debilidade dos seus órgãos de vocação supranacional, e em que o próprio Conselho Europeu, de essência intergovernamental, se vê ofuscado pelas posições individualmente assumidas pelos maiores Estados-Membros.

---

(\*) Advogado, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

2. Alguns vêm a salvação no aprofundamento irrestrito da união económica e monetária, chegando ao ponto de advogarem a passagem a uma “união de transferências”, por via da aceleração da integração económica e política. Ora, como, por esta via, o federalismo faria a sua reentrada, importa reflectir sobre se tal proposta seria realista.

Não pode ignorar-se que a União Europeia é uma construção “sui generis”, em que as visões de integracionismo intenso se combinam com a subsistência de poderes nacionais em moldes não comparáveis com o que se observa nas federações autênticas. Dificilmente se concebe que os países europeus se conformariam com o desaparecimento da condição de Estados soberanos à face da ordem internacional, que se observa nas puras fórmulas federais.

Reconhecendo-se que o aprofundamento da união monetária se torna indispensável, tem de se ter presente que, no tempo actual, o resvalar para o federalismo pleno não depara, de forma alguma, com terreno propício. E há o problema adicional da acentuação da clivagem entre os dezanove países da zona euro e os restantes Estados-Membros, que resultaria da assunção da solução federal para os primeiros, em contraposição à estratificação dos demais em soluções intergovernamentais.

O empedernimento da Alemanha e outros países do norte da Europa na visão monetarista que está na raiz das insuficiências da concepção da zona do euro torna difícil que se operem as correcções necessárias. O actual presidente francês bem o sentiu, ao deparar com a tergiversação germânica em face do impulso que promoveu para adensar a construção europeia.

3. Na concepção da união de Maastricht é dominante a insistência na estabilidade monetária, numa visão neoliberal alheada da preocupação de solidariedade que esteve presente no relatório Delors e que teve concretização no objectivo de coesão. Por detrás daquela visão está a posição alemã, plasmada no Tratado de Funcionamento, e tornada mais explícita em instrumentos complementares, “maxime” o Tratado orçamental.

Desprovidos do poder de desvalorizar, os países economicamente mais débeis da zona euro vêm-se envolvidos em muito graves dificuldades, alguns protagonizando uma crise que os levou a ter de suportar doses maciças de austeridade, e chegou a ameaçar a própria existência do euro.

Se não fosse a introdução de elementos próprios da temática keynesiana — veja-se a iniciativa pontual de “quantitative easing” —, a zona estaria em risco de implosão.

Registou-se algum progresso no sentido da realização da união bancária, tendo sido criados mecanismos de supervisão e de resolução no

âmbito de tal projecto, mas, neste campo, está por realizar a criação do proposto sistema de garantia de depósitos.

4. Por outro lado, o orçamento da União Europeia continuou a acantonar-se na expressão bem pouco significativa de apenas 1% do PIB, o que o torna incapaz de intervir adequadamente em apoio aos países sofrendo de choques assimétricos e, de uma forma mais geral, de desempenhar funções de gestão macroeconómica e de praticar acções na área de redistribuição social, umas e outras persistindo na órbita dos Estados.

Isto explica por que razão a União Europeia continua basicamente confinada na acção de regulação, exercida sobretudo através de criação normativa, e cujos programas, requerendo limitados recursos directos, têm tido constante expansão, abarcando domínios tão diversos como o ambiente, a protecção do consumidor, a concorrência, a segurança no trabalho, os serviços financeiros. Nesta acção, vem-se revelando o poder legislativo das instituições da União, o qual inicialmente estava confinado no diálogo Comissão/Conselho (iniciativa/decisão), e agora se encontra alargado ao Parlamento Europeu. A multiplicação de directivas e, sobretudo, de regulamentos tem, aliás, sido estigmatizada pelo exagero que se verifica na extensão e no pormenor da intervenção em campos escusadamente retirados à acção autónoma dos Estados. O fenómeno, que já foi apelidado de “fúria regulamentar”, traduzido na proliferação de instrumentos legislativos produzidos pelos órgãos da União, tem efeitos nem sempre bem acolhidos na esfera da vida quotidiana dos cidadãos.

A exiguidade do orçamento da União torna-a indisponível para alargar a sua actuação a funções centrais, como a estabilização macro-económica e, substancialmente, a redistribuição (excepção feita à política de coesão), as quais requerem uma ampla realização de despesas — funções que se mantêm na órbita dos Estados.

5. A verdade é que, embora tenha sido constituída a união monetária, a integração económica continua a processar-se fundamentalmente por via da acção reguladora, estando distante o próprio estádio de integração “pré-federal”, que, no tantas vezes relembrado relatório McDougall do final dos anos 70, pressupunha um orçamento de 2 a 2,5% do PIB da então Comunidade. A limitação a nível de 1% continua a constituir um dos pontos de fraqueza da união económica e monetária.

A relutância dos Estados-Membros em se aproximar do referido estádio “pré-federal” era patente no próprio projecto do Tratado constitucional europeu, que nada de novo trazia em sede de reestruturação do orçamento

comunitário, matéria em que se propunha inovar apenas sob o ângulo institucional do sistema de aprovação, continuando, substancialmente, as categorias de despesas e os tipos de recursos a ser os mesmos.

Embora confinada ao domínio da chamada “low politics”, a óptica da regulação e da aproximação da União Europeia à concepção do Estado regulador tem o mérito de chamar a atenção para o quotidiano da vida da integração, marcado pela interacção permanente, em planos múltiplos, de várias categorias de agentes.

6. A necessidade de completar e aperfeiçoar a estrutura da união monetária implica o alargamento das potencialidades e da dimensão do orçamento comum, tornando possível não só enfrentar por forma adequada as crises decorrentes dos choques assimétricos, como, de uma forma mais geral, realizar as despesas por incursão nas funções de estabilização macro-económica e de redistribuição no plano social.

Mas, naturalmente, tudo isto passa pela disponibilização dos Estados-Membros para a ampliação do elenco e da expressão dos recursos próprios, o que, no presente, se afigura altamente problemático (atente-se no confronto entre dois grupos de Estados quanto à revisão das perspectivas orçamentais da União, na sequência da saída britânica).

Aqui parece residir um dos maiores desafios que se suscitam no processo de integração, pois pressupõe a retoma da inspiração solidária que, infelizmente, está bem longe de caracterizar a situação actual do indeciso projecto europeu.

7. Situando-se para além da acção reguladora do mercado, se vier a ser dotada de uma dimensão orçamental próxima do correspondente à introdução de ingredientes próximos do aludido estádio “pré-federal”, a União estará mais apta a suscitar nos cidadãos a renovação do apreço pela integração, que vai deparando hoje com reacções de indiferença e, por vezes, mesmo de hostilidade. Provar-se-ia, assim, que a integração europeia, longe de ser vista, em abstracto, como um fim em si mesmo, deve ser encarada fundamentalmente como instrumento da criação de melhores termos de bem-estar dos cidadãos.

A mutação que se introduziria no plano orçamental implicaria naturalmente alterações de ordem institucional. Mas, mais importantes do que estas serão as alterações substanciais relativas às políticas concretas.

Em síntese: para não se deixar que a união monetária possa vir a sucumbir, e também para se evitar a tentação de Estados membros inconformados com a sua situação de imitarem o exemplo do Brexit, é impor-

tante a introdução de certos elementos de federalismo fiscal e financeiro, sem ter de se chegar, contudo, ao ponto da consagração do pleno modelo federal. Mas falta saber como se poderá afastar o véu de incerteza que vai pairando sobre o futuro da União Europeia, tanto mais que persistem os bem conhecidos factores adversos.

**8.** Portugal, em instância de recuperação dos desequilíbrios económicos em que esteve mergulhado, mas ainda sujeito às constringências do grande endividamento para com o exterior, continua a registar, em termos de capitação do produto interno, um apreciável desnível em relação à média da União Europeia.

Ora, os ainda débeis sinais de melhoria que se vêm observando nos tempos recentes dever-se-ão sobretudo ao relativo marasmo que se observa nas principais economias, pois, nos países com que nos defrontamos mais de perto continuam a verificar-se ritmos de crescimento consideravelmente mais elevados.

Daí a perspectiva, sem dúvida alarmante, de decairmos ainda mais na lista da posição dos Estados-Membros da União Europeia em relação à média desta última, onde a nossa posição actual está bem longe de ser lisonjeira.

**9.** O PIB “per capita” de Portugal atingia, em 1995, 79% da média da Comunidade Económica Europeia. Mais de duas décadas depois, em 2018, declinara para 77%, posição reveladora de ausência de progressos na convergência: pelo contrário, o que se verificou foi uma ligeira acentuação da divergência.

No mesmo ano de 2018, a Eslováquia (73%), a Hungria e a Polónia (71%), a Letónia (69%), a Roménia (66%) e a Bulgária (51%), eram os únicos países da União que ainda se situavam atrás de Portugal.

Mas é com sensação de desconforto que se regista que todos estes países vinham a acusar taxas de crescimento real superiores à portuguesa.

A variação deste último indicador, em 2018, situou-se no insatisfatório nível de 2,1% para a média da União Europeia, tendo sido de apenas 1,7% para a França, 1,5% para a Alemanha e 0,8% para a Itália. Isto permitiu a Portugal, com 2,4%, registar ténue melhoria na capitação do PIB em relação à média da União. Mas a verdade é que, nesse mesmo ano, o crescimento real do PIB atingiu 5,1% para a Hungria e para a Polónia, 4,6% para a Letónia, 4,4% para a Roménia, 4% para a Eslováquia. Ora, a manter-se, nos anos subsequentes, esta disparidade de ritmos de crescimento, não será de surpreender que, dentro de algum tempo, estes

países (com particular brevidade nos casos da Eslováquia, Hungria e Polónia) venham a ultrapassar Portugal na escala que exprime a distância do PIB “per capita” em relação à média da União.

Note-se que, ao contrário de Portugal, todos os países aqui mencionados como estando mais atrás encurtaram por forma muito sensível a distância que os separava da média europeia: em 1995, a Hungria ainda se quedava nos 51%, a Eslováquia, nos 48%, a Polónia nos 42%, a Roménia nos 30% ...

**10.** O constrangimento decorrente da acumulação de dívida externa em Portugal dificulta — para além de outros factores, como a insuficiente progressão da produtividade —, a aceleração do ritmo de variação do PIB nacional. Aliás, a ênfase que vem sendo posta, com discutível ufania, na consecução do excedente orçamental não se mostra propícia a tal aceleração.

As perspectivas são, assim, bem pouco promissoras, pelo que, no presente, se intensifica a premência na adopção de reformas estruturais, designadamente no domínio da justiça, da educação e formação, da administração pública, matéria que não parece coadunar-se com o estilo de navegação à vista que continua a processar-se no domínio da política económica e financeira em Portugal.

Relembre-se que antes das datas que aqui se consideram, Portugal já tinha alcançado, no final do século XX, a marca de 85% da média da CEE, parecendo então que estava aberto o caminho para uma plena convergência. Todavia, o decepcionante declínio que depois se verificou no ritmo de crescimento da economia não deixa de suscitar uma reflexão bem amarga em torno da oportunidade perdida.

Mais grave terá sido apenas o caso muito especial da Grécia, protagonista da crise das dívidas soberanas, que em 1995 alcançara 85% da média comunitária, para, em 2018, ter recuado para meros 68%.

Em relação à Espanha, país com o qual, pela proximidade geográfica e por compreensíveis razões históricas, interessa particularmente estabelecer comparações, é de apontar que a quase estagnação que se observa em relação à média europeia de capitação do produto (90% em 1995, contra 91% em 2018), se processa em patamar sensivelmente mais elevado do que aquele em que Portugal se encontra: o desnível neste domínio até se acentuou.

Em conclusão: na programação da política económica do País deverá assumir-se frontalmente o objectivo de se atingir, e depois exceder, a média do indicador europeu de níveis de vida. Não sendo assim, correr-se-á o risco de se recuar, mais ainda, para a cauda da lista, circunstância que, no mínimo, não deixaria de ser profundamente vexatória.

## Nota Final

O presente texto foi concluído em Fevereiro de 2020, antes da eclosão da crise pandémica do corona vírus, pelo que não se contemplaram os efeitos devastadores nas economias do confinamento que os países se viram forçados a praticar — efeitos que continuam presentemente (Julho de 2020) a desenrolar-se.

Desde já se antevê que a contracção atingirá proporções nunca vistas. Tem-se dito que, contrariamente à crise das dívidas soberanas da passada década, está presente neste caso um “choque simétrico”, suscitado por um gravíssimo problema sanitário advindo do exterior, e que assume alcance global. A verdade, porém, é que os Estados-Membros da União Europeia não se encontram igualmente apetrechados para enfrentar as consequências económicas da pandemia e procederem na devida altura à recuperação.

No caso português, são factores de vulnerabilidade os particularmente graves efeitos do encerramento temporário das fronteiras (atente-se no elevado contributo dos serviços turísticos para o produto interno) e a persistência do muito elevado nível de endividamento público, cerceando a margem de manobra para a acção macro-económica.

É, assim, bem compreensível a ansiedade com que se aguarda concretização de dispositivos que possam traduzir o despertar de certa perspectiva de solidariedade intra-europeia. O plano de recuperação apresentado pela Comissão (inspirada na posição comum franco-alemã) parece combinar tal perspectiva com a preocupação de assegurar as condições de subsistência do mercado interno, elemento fundamental do processo de integração. No momento em que escrevemos esta nota, falta, ainda, no entanto, a insubstituível aprovação pelo Conselho Europeu. Mas pode desde já antever-se, como ponto positivo, o incurso da União em reformas que não pareciam pensáveis antes da deflagração da crise pandémica — envolvendo designadamente a ascensão do orçamento europeu a novo patamar.