

25 Anos na União Europeia

125 REFLEXÕES

Eduardo Paz Ferreira (coord.)

2011


ALMEDINA

25 ANOS DE INTEGRAÇÃO NA EUROPA: QUE JUÍZO E QUE FUTURO?

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILÇA

A União Europeia está, mais uma vez, na encruzilhada. Talvez nunca tenha deixado de estar, nem a União nem as Comunidades Europeias que a precederam. Talvez isso fosse inevitável na construção de uma Comunidade económica e de uma União política resultantes de uma *idéia* que se quis converter num *ideal* e fruto de um *voluntarismo* que reclamava uma *vontade* política para se realizar.

A incerteza é o preço a pagar por qualquer esforço de construção política em liberdade e democracia. A História do século passado demonstrou, aliás, que nenhuma tentativa de fabricar uma Europa imperial poderia durar mais que alguns anos, à custa de sacrifícios inenarráveis e de perdas irrecuperáveis.

O "método comunitário" proposto pelos *pais fundadores* - esse método de pequenos passos, assente na criação de dinâmicas "funcionalistas", desencadeadas pela acção motora de uma instituição, a Comissão, que representaria o "interesse comum da Europa" - era, pois, o único capaz de garantir uma base sólida a cada transição de uma fase para outra e de dar à chamada "construção europeia" uma estrutura consistente e duradoura.

Mas, ao mesmo tempo que demonstrava as suas virtudes, o método revelava as suas próprias limitações. Por um lado, assentava num impulso político que partia de cima para baixo, do centro para a perife-

ria e que precedia, portanto, a criação, na sociedade a que se dirigia, de um espírito de comunidade ou de uma identidade comum, que, no início, eram apenas o fruto de uma vaga e imprecisa consciência da necessidade de uma acção comum.

Por outro lado, a própria natureza do método tornava o processo mais lento e complexo, tanto mais lento e complexo quanto mais pesada era a carga de Estados-membros envolvidos, na sequência dos vários alargamentos até aos actuais vinte e sete.

Mas este foi, ao mesmo tempo, o preço a pagar pelo próprio sucesso da integração. Com efeito, o método deu provas da sua capacidade para permitir alcançar patamares de integração voluntária entre Estados soberanos nunca antes imaginados e tornou a "Europa Unida" atractiva e apetecível para tantos países à sua volta, mesmo para além do continente europeu, e muito em especial, para os que se acharam desamparados pelo desmantelamento do velho império soviético.

Há que reconhecer que o processo de integração foi tanto mais rápido, seguro e sustentável quanto mais diligente foi o recurso ao "método comunitário" e quanto mais eficaz foi a sinergia positiva entre as instituições. Não foi evidente desde o início, mas a verdade é que a Comunidade e a União se foram consolidando na base de uma tripla legitimidade das instituições.

A começar pela legitimidade conferida pelos Estados-membros, autores soberanos dos tratados, sujeitos de direito internacional, por obra de quem se decidiu fazer a integração europeia e pôr em comum parcelas cada vez mais amplas de soberania. Só que, autores dos tratados e presentes na acção da União através do Conselho e do Conselho Europeu, deixaram há muito de ser senhores absolutos deles: a obra ultrapassou a intenção dos criadores, autonomizou-se e ganhou uma vida própria. Aconteceu assim porque outras fontes de legitimidade vieram acrescentar-se à original vontade dos Estados fundadores.

Antes de mais, a vontade dos povos europeus, democraticamente expressa na eleição directa de um Parlamento Europeu, com poderes orçamentais, de participação legislativa e de controlo político.

Além disso, a legitimidade conferida às instituições – em especial, a Comissão e os tribunais da União – pelos próprios tratados, ao investirem de uma missão de interesse comum cuja execução lhes confiou.

Foi na base dessa sinergia activa que se eliminaram os obstáculos às trocas que estiveram na base da realização do mercado interno, se lan-

çaram os fundamentos da cidadania europeia e do espaço de liberdade, segurança e justiça, se proclamou um catálogo de direitos fundamentais não escrito nos tratados originários e que se promoveu uma "constitucionalização" progressiva da ordem jurídica da União.

O sucesso do mercado único tornou inevitável o passo seguinte, que foi dado em Maastricht com a instituição da UEM e a abertura do caminho para a adopção do euro. Com efeito, não há verdadeiro mercado interno onde as barreiras monetárias e cambiais às trocas e à circulação de capitais não foram eliminadas.

A criação do euro não só removeu os custos cambiais e o risco de câmbio nas trocas entre os Estados-membros aderentes como permitiu à Europa dispor de uma moeda cujo peso no contexto internacional lhe permitiu funcionar como moeda de reserva e de referência e servir de apoio a uma presença internacional mais forte e determinante. Além disso, uma moeda única favorece a convergência dos preços no mercado interno e desencoraja os movimentos especulativos.

Faltaram porém condições essenciais de sucesso à UEM para que pudesse triunfar. É certo que os tratados (incluindo os protocolos anexos) consagraram a obrigatoriedade de os Estados-membros candidatos ao euro respeitarem uma disciplina comum em matéria de estabilidade dos preços, equilíbrio orçamental, taxas de câmbio e convergência das taxas de juro.

A violação, por dois grandes Estados-membros, a Alemanha e a França, dos compromissos que haviam aceite no quadro dos Planos de Estabilidade e Crescimento teve porém efeitos nefastos para a credibilidade da UEM e a confiança na moeda única.

De resto, desde o início se levantaram inúmeras dúvidas sobre a suficiência dos critérios de "convergência nominal", muitos insistindo na necessidade de promover uma verdadeira "convergência real" entre as economias e as políticas económicas dos países do euro. Além disso, as condições em que alguns países foram admitidos no eurogrupo revelaram-se no mínimo levianas.

A crise da dívida soberana da Grécia e de outros países, entre os quais Portugal, acrescentando-se às consequências da profunda recessão internacional desencadeada pela crise do *subprime*, a queda de Wall Street, a falência do Lehman Brothers e o rebentar de várias bolhas, obrigou a tirar lições dramáticas para a subsistência do projecto da UEM e da moeda única.

A primeira ligação é a de que a sobrevivência da moeda única não é compatível com a irresponsabilidade financeira dos Estados participantes. Quando cada um não faz, conscienciosamente, o trabalho de casa incluindo nos períodos de folga orçamental e económica, não é possível assegurar a consistência do conjunto e os resultados podem ser devastadores em períodos de crise, sobretudo numa pequena economia com graves problemas estruturais. Daí que, numa zona monetária única, as políticas fiscal e orçamental não possam deixar de ser consideradas e tratadas como questões de interesse comum, partilhadas por todos os membros da zona.

A segunda ligação é que o endividamento de uma economia face ao exterior, incluindo sector público e sector privado, rapidamente se converte na variável mais condicionante de um processo de reequilíbrio e no obstáculo mais importante e duradouro à retoma do crescimento. Contrariamente às expectativas optimistas de muitos, a entrada no euro não tornou a dívida externa uma variável irrelevante a negligenciar na definição e execução das políticas económicas.

A terceira ligação é que a evolução divergente das economias torna o sistema, tal como ele está concebido, virtualmente ingerível. Não é possível ao Banco Central Europeu pôr de pé e aplicar uma política de taxas de juro para toda a zona euro que tenha em conta de modo diferenciado os ciclos de evolução e os estratos de desenvolvimento de cada economia sem um mínimo de convergência entre elas.

Uma quarta ligação é ainda a de que as economias da mesma zona monetária são necessariamente interdependentes, de tal modo que o desalabro de uma delas pode, nas actuais circunstâncias a isso favoráveis, alastrar às demais, mesmo as mais sólidas, provocando uma crise sem precedentes e de resultados difíceis de avaliar.

Como resultado de tudo isto, uma quinta e última ligação se impõe a de que uma União Económica e Monetária constituída por Estados independentes, assente numa moeda única e num mercado comum, só pode subsistir com o apoio de mecanismos institucionais aptos a assegurar as necessárias arbitragens eficazes entre particularismos e preferências nacionais que continuará (ainda bem!), inevitavelmente, a existir.

Não é, a meu ver, a nomeação de um ministro das Finanças da União (tão patético como a de um ministro, ou ministra, dos Negócios Estrangeiros da União, chame-se lá o que se lhe chamar) que permitirá alcançar os objectivos. O enxerto de puros mecanismos de carácter inter-

governamental num processo de integração não pode constituir a chave do sucesso.

A União Europeia dispõe de uma maquinaria institucional que foi testada ao longo dos anos e cujas fortalezas e insuficiências estão bem diagnosticadas. O método comunitário que lhe subjaz é o único capaz de conciliar os interesses e as posições divergentes dos Estados-membros com as exigências do interesse comum da Europa. Ainda recentemente, num sobressalto de afirmação institucional, o Presidente da Comissão o foi lembrar ao Parlamento Europeu!

O certo é que, tal como as coisas se têm passado, na base de puras negociações entre os governos dos Estados-membros, sob a égide de dois actores principais, a União corre o risco, não apenas de se tornar completamente ineficaz, mas também de perder a sua legitimidade e, com ela, a opinião pública europeia.

Costa a muitos ouvir isso, sobretudo aos mais ciosos da preservação da soberania fiscal ou aos adeptos de um populismo fácil, mas não vejo outra alternativa para prosseguir com a UEM. Como recentemente disse o ministro das Finanças alemão Wolfgang Schäuble, esta seria a forma de converter uma séria ameaça numa oportunidade única para a zona euro.

Quais são os mecanismos concretos a adoptar é coisa a afinar. Sugestões não têm faltado, desde a definição pelas instituições comuns de estritas disciplinas financeiras e fiscais para todos ao reforço dos mecanismos de vigilância orgamental, da criação de um Fundo Monetário Europeu, à emissão de títulos, de dívida comuns, até à aplicação de sanções automáticas aos prevaricadores.

Uma reforma destas, essencial à governabilidade do euro e à convergência das economias europeias, não parece poder prescindir da revisão dos tratados. Uma alternativa poderia ser a sugerida recentemente por Jean-Claude Pirié¹, baseada na conclusão, pelos Estados-membros do euro que o desejassem, de um tratado complementar compatível com o direito internacional e o direito da UE.

Mas não vejo bem como poderia a articulação dos órgãos e políticas desta cooperação institucional reforçada com os demais Estados não participantes fazer-se sem ajustamentos nos tratados actuais. Em todo o caso, não poderia a solução representar uma muralha da China permanentemente

entre duas Europas: todos deveriam aceitar a vocação a aderir logo que possam e queiram.

Quanto ao nosso País, é minha profunda convicção que o interesse nacional exige que fiquemos entre os que aceitam as disciplinas da "zona" e respeitem as condições para nela se manterem. A razão é, para mim, muito simples.

A economia e a sociedade portuguesas tiraram óbvios benefícios da nossa integração nas Comunidades Europeias. Portugal, apesar dos seus problemas de carácter estrutural e do retrocesso no desenvolvimento, que assistimos nos últimos anos, é hoje um País diferente do que era antes da adesão.

Esta constituiu, a meu ver, uma alavanca indiscutível do processo de modernização. Reformas institucionais foram feitas mesmo antes da adesão mas tendo-a em vista, incluindo a abertura de sectores à iniciativa privada, a liberalização do comércio externo e do investimento estrangeiro a independência do Banco de Portugal, o reconhecimento da importância de uma política de concorrência, a transformação do quadro de vias nos meios rurais. Além disso, a auto-estima do País reforçou-se pela presença bem sucedida nas instituições e pelo sentimento de aceitação numa comunidade de Estados democráticos desenvolvidos, na qual estivéramos durante muitos anos impedidos de entrar.

Mas mantemos uma cultura endémica de dependência do Estado, central, regional ou autárquico, com tudo o que isso implica de aumento da burocracia e do peso das administrações, de oportunidades de tráfico de influências e de corrupção, de estandardização de comportamentos medíocres, de aversão ao risco e à inovação, de violação da imparcialidade e da justiça que são devidas aos que têm mérito e não necessariamente aos que têm amigos. A insistência nos fundos estruturais como chave do processo de desenvolvimento contribuiu, é certo, para melhorar a qualidade das infra-estruturas do País, mas agravou as finanças do Estado, gerou um efeito de ilusão quanto à nossa riqueza e fez da obra pública financiada pela CBE um novo messias do qual iria depender a felicidade dos portugueses.

As exigências de uma boa governação e a lógica dos benefícios da participação no mercado único levam-me naturalmente a desejar que o euro se agente como a moeda comum europeia e que Portugal nela mantenha uma presença sólida e responsável.

Não só os custos de uma saída seriam brutais no curto prazo, desigualmente em termos de desvalorização dos activos e de aumento dos

custos da dívida, como teríamos de suportar perdas de longo prazo muito mais profundas e importantes.

Não faria aliás sentido aceitar os sacrifícios a que todos em Portugal têm estado sujeitos se não fosse na perspectiva de criar uma situação que nos permita continuar na zona euro.

Não será, no entanto, possível continuar a ignorar as dificuldades e exigências a isso inerentes, sobretudo do ponto de vista do aumento imenso e urgente da competitividade da nossa economia. A singular coesão da sociedade portuguesa poderá constituir um sólido apoio ao doloroso processo de reestruturação que parece ter-se tornado inevitável.

Com o que precede ficaram, julgo, respondidas a maior parte das questões que me foram propostas. E duas outras também podem, parece-me, encontrar lá resposta: (i) a identidade europeia vai-se fazendo; (ii) o modelo da integração assenta no método comunitário ou não terá sucesso.

E falta, apenas, o que não é pouco, felicitar o Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa e o seu Presidente, Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, pela oportunidade desta iniciativa de assinalar os vinte e cinco anos da adesão de Portugal às Comunidades Europeias e de promover uma reflexão crítica, serena e não desprovida de esperança sobre o futuro da Europa.

Lisboa, 31 de Outubro de 2011

ÍNDICE

Apresentação 5

I PARTE Textos Sobre Integração Europeia

A Europa e o Ocidente: Na Hora dos Escombros 11

ADRIANO MOREIRA

Dores e Mal-Estares 19

AFONSO SCARPA

O Que os Últimos Vinte e Cinco Anos Fizeram à Minha Ideia de Europa 23

ALBERTO REGUEIRA

Que Futuro para a União Europeia? 29

ANTÓNIO BRIGAS AFONSO

A União Europeia e a União Económica e Monetária: Fragmentos 35

ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS

Revisitar Hoje o Caminho Longo para a Europa 45

ANTÓNIO CLUNY

O Que Nasce Torto - Breve Reflexão Sobre a UEM 51

ANTÓNIO GOUCHA SOARES

25 ANOS NA UNIÃO EUROPEIA		
União Europeia nos 25 Anos da Adesão de Portugal (Uma Construção pelo Direito)	57	
ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR		
A União Europeia e Portugal – Algumas Reflexões	65	
ANTÓNIO ROMÃO		
Uma <i>União</i> Inacabada	73	
ARTUR TEODORO DE MATOS		
O Sentimento de um Europeu	77	
CAMANÉ		
25 Anos de Europa (Antes ... e Depois?)	79	
CARLOS AMARAL DIAS		
O Fim da Europa	85	
CARLOS GASPAR		
25 Anos de União Europeia – Não se Pode Viver com Ela, nem sem Ela!	93	
CARLOS LOUREIRO		
O Espaço Europeu de Justiça Comum	99	
CARLOS MANUEL GONÇALVES DE MELO MARINHO		
A Adesão da Turquia	105	
CARLOS PINTO DE ABREU E JOSÉ VERDELHO		
O Conceito de Cidadania Europeia e a Crise da Identidade Europeia	121	
CLOTILDE CELORICO TALMA		
Breve Reflexão Sobre os Desafios Europeus da Actualidade – A Saúde como Domínio Paradigmático	133	
CONSTANTINO SAKELLARIDES		
A Minha Europa	147	
CRISTINA BRANCO		
A Europa Sonhada e a Europa Vivida – Onde Será que Falhámos?	151	
DANIEL OLIVEIRA		
Que Modelo de Integração Económica e Política Consideraria Adequado à União Europeia?	157	
EDUARDO LOPES RODRIGUES		
A Europa: <i>Acta est Fabula</i>	171	
EDUARDO VERA-CRUZ PINTO		
Lições da União Europeia para o Mercosul	175	
ELIZABETH ACCIOLY		
25 Anos de Adesão: História de Sucesso ou Oportunidade Perdida?	179	
EMÍLIO RUI VILAR		
Claros Escuros da Integração de Portugal na Actual Europa (Breves Apontamentos)	187	
FERNÃO FERNANDES THOMAZ		
Os 25 Anos da Nossa Adesão à Comunidade Europeia	191	
FRANCISCO BOTELHO NUNES		
(EURO)P@	199	
GONÇALO CARILHO		
Europa é Mais Necessária...	205	
GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS		
A Europa Não é a Sociedade Perfeita...	211	
GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS		
Somos Europeus	217	
ISABEL MARQUES DA SILVA		
O Novo Velho Continente	221	
JOÃO ASCENSO		
Coragem e Prudência para Superar a Crise da UE	227	
JOÃO BOSCO MOTA AMARAL		
Confederação, não Federação	233	
JOÃO FERREIRA DO AMARAL		

Oh what a tangled web we weave..." Algumas Reflexões Sobre a Integração Monetária Europeia e o Futuro da União	239	Europa: Império, Anarquia ou Paz Perpetua?	319
JOÃO PATEIRA FERREIRA		JOSÉ MIGUEL JÚDICE	
Moralismo, Moralidade e Europeização da Economia Política	249	Foi Bonita A Festa ou Adeus Tristeza?	327
JOÃO RODRIGUES		JOSÉ REIS	
Portugal, a Crise do Euro e o Projecto Europeu	255	Elogio da Construção Europeia (no Momento Mais Crítico do Processo de Integração)	333
JOAQUIM BASTOS E SILVA		JOSÉ RENATO GONÇALVES	
A Evolução do Ordenamento Europeu (Breves Reflexões)	261	Partindo do Cinema Europeu, que Esperar do Futuro da UE?	339
JOAQUIM FREITAS DA ROCHA		LAURO ANTÓNIO	
Depoimento Sobre Vinte Cinco Anos de Integração Europeia	267	Breve Sinopse Europeia	345
JOSÉ ALBINO DA SILVA PENEDA		LUCIANO PINTO RAVARA	
Fundamentos e Vontade Europeia	273	Dívidas, crescimento e Modelo Económico – Portugal e a Adesão à União Europeia – 25 Anos	347
JOSÉ CASTEL-BRANCO		LUIÍS MAGALHÃES	
A Estratégia de Lisboa: Quadratura do Círculo pelo Proteccionismo Cognitivo	279	A União Europeia Perdida no Seu Labirinto	351
JOSÉ CASTRO CALDAS		LUIÍS MÁXIMO DOS SANTOS	
União Europeia: Da Utopia à Realidade	285	Portugal e a Evolução do Modelo de Integração da UE	359
CARDEAL D. JOSÉ DA CRUZ POLICARPO		LUIÍS SILVA MORAIS	
A Percepção da Europa e a Consciência de Crise: para Refazer a Utopia à Maneira de Penélope	291	25 Anos de Integração Europeia – Contributos para o Caso do Ensino Superior	367
JOSÉ EDUARDO FRANCO		MANUEL CARMELO ROSA	
25 Anos de Integração na Europa: Que Juízo e que Futuro?	299	A Europa, Território e Ideia: O Contributo Cristão	375
JOSÉ LUIÍS DA CRUZ VILAÇA		MANUEL CLEMENTE	
Queremos Mesmo a Europa?	307	O Futuro da Integração Europeia e a Harmonização Fiscal na Europa	381
JOSÉ M. AMADO DA SILVA		MANUEL FERREIRA DE OLIVEIRA	
Eh Lá Forai	313	Quase 25 anos de Harmonização da Tributação do Rendimento	389
JOSÉ MEDEIROS FERREIRA		MANUEL PERES	

25 Anos de Adesão: Sonhos Concretizados e a Concretizar MANUEL PORTO	401	25 Anos de Integração Europeia – Breves Reflexões NATÁLIA LETTE	493
Portugal numa Europa não Integrada MANUELA ARCANJO	407	Portugal e a União Europeia 25 Anos Depois NUNO AMADO	497
Europa, Oportunidades, Riscos e Responsabilidade MARIA CARLUHO	413	Restaurar o Ideal Europeu NUNO SAMPAVO RIBEIRO	503
É Esta a Europa que Queremos? MARIA CELESTE CARDONA	421	União Monetária: Refundação ou Saída OCTÁVIO TEIXEIRA	511
A União Europeia 25 Anos Depois: <i>Quo Vadis?</i> MARIA EDUARDA AZEVEDO	427	Austeridade e Modelo Social Europeu em Portugal OLÍVIO MOTA AMADOR	517
Humanizar a Europa MARIA EDUARDA GONÇALVES	433	25 Anos Depois – <i>Quo vadis?</i> PAULA ROSADO PEREIRA	523
Efeitos da Adesão de Portugal à UE na Educação: Sapatinhos Novos Mas... Todos Amarelos MARIA EMÍLIA BREDERODE SANTOS	439	25 Anos Sob Influência da Regulação Financeira Europeia PAULO CÂMARA	529
Portugal, a União Europeia e “Uma Certa Ideia da Europa” MARIA LUISA DUARTE	443	Integração Europeia ou Desintegração na Europa? A Propósito da Crise do Euro PAULO DE PITTA E CUNHA	535
A Europa e a Sua Identidade MÁRIO MATOS E LEMOS	449	Portugal e 25 Anos de Integração Europeia PAULO FORTAS	545
A Evolução da Protecção dos Direitos Fundamentais na União Europeia: Breve Reflexão MARTA CALDAS	455	O Futuro Construído Hoje – Uma União Necessária PAULO SANDE	549
A Dupla-Face da <i>Identidade Económica Europeia</i> : A Identidade dos Europeus é Económica, mas a União é Monetária MARTA RIBELO	471	O Futuro da Política Social Europeia: Entre Eficácia e Normatividade PEDRO ADÃO E SILVA	557
<i>Passion and Reason in European Integration</i> MIGUEL POIRES MADURO	477	Breves Reflexões Sobre o Estruturo da Comunidade Europeia como Membro da OMC PEDRO INFANTE MOTA	573
		A Europa, o Euro e Portugal: Do Gradualismo à Urgência da Crise PEDRO LOURITE	589

25 ANOS NA UNIAO EUROPEIA

MIGUEL SOUSA TAVARES

787

NUNO CUNHA RODRIGUES

789

NUNO DE OLIVEIRA GARCIA

795

NUNO JÚDICE

799

NUNO RUIZ

803

ORLANDO CALIÇO

809

PAULA VAZ FREIRE

815

VASCO VALDEZ

821

Biografias

825