

Portugal e o desafio da união económica

GRAÇA FRANCO*

Em 1989 Portugal passou pelo difícil teste que se coloca ao condutor de um Mini que ao tentar aproximar-se de um Mercedes constata que este em vez de abrandar acelera. Não perdeu o *fair play* e fez prego a fundo.

A meio do percurso Margaret Thatcher amou e insinuou que o primeiro-ministro português tinha um discurso em privado e outro em público. Tratava-se da polémica em torno da Carta Social Europeia que depois de ser duramente criticada pelos dois países conseguiu o inesperado aval português. Cavaco Silva nunca explicou o equívoco, nem disse de facto alguma vez comentara com a dama de ferro que o documento era «absurdo». Verdadeira ou falsa, a afirmação da chefe de Governo britânica, evidencia bem a forma pragmática como Portugal optou por não levar as divergências para além do possível e do aconselhável.

«Se não podes vencê-los junta-te a eles». O provérbio é talvez excessivo mas serve para ilustrar como é difícil estar simultaneamente contra a maré sem cair no isolacionismo nem perder a face. A máxima pode também aplicar-se à forma como a diplomacia portuguesa foi gerindo os múltiplos conflitos negociais surgidos ao longo do ano a começar pelas óbvias reticências face ao acelerar da construção da União Económica e Monetária, à discussão da Carta Social, ao avanço das negociações do GATT (com a inclusão do sector têxtil) ou já no final do ano à gestão da aproximação ao Leste.

É fundamental reconhecer, contudo, que a atitude radical assumida pela senhora Thatcher, liderando uma poderosa economia e com uma confortável margem de manobra, acabou por facilitar a estratégia dos pequenos países permitindo à Irlanda, Grécia, Itália e Portugal adoptar atitudes mais simpáticas do que *a priori* seria possível antever. Restringindo o seu desacordo à necessidade de obter uma ou outra, contrapartida em cada dossier em discussão, estes países acabaram por negociar o seu acordo a todos os grandes temas

* Jornalista

resusando o ónus de se verem classificados como opositores ao processo de construção de uma nova Europa mais forte e mais unida.

Mesmo assim Cavaco Silva não conseguiu evitar que Portugal acabasse por ser frequentemente apontado na Imprensa estrangeira como uma espécie de retaguarda da primeira-ministra britânica. O facto do primeiro-ministro português ser conhecido como um economista liberal, com o seu quê de thatcheriano, a par de algumas similitudes a nível das reservas colocadas ao avanço dos grandes projectos (construção de uma União Económica e Monetária, Carta Social Europeia, a redução dos níveis de protecção comunitário) facilitou a confusão que Thatcher se encarregou de cultivar nunca se esquecendo de incluir Portugal entre os seus potenciais aliados. A mesma sorte teve o Luxemburgo.

Sistematicamente abandonada pelos outros membros do pelotão em fuga no final de cada etapa, torna-se compreensível a irritação da dama de ferro cansada de desempenhar o papel de má da fita. Aliás, o Conselho Europeu de Madrid pode ser visto como um bom exemplo de que a primeira-ministra britânica acabou por compreender as vantagens de não assumir uma posição demasiado quixotesca. Seis meses depois, em Estrasburgo, notou-se que já esquecera a lição.

Em Madrid, e embora sem se compreender excessivamente, M. Thatcher acabou por viabilizar o avanço na primeira fase da União Monetária Europeia, embora sem aceitar a fixação de nenhuma data imperativa para a passagem à segunda etapa e sem se comprometer com nenhuma data para a adesão da libra ao Sistema Monetário Europeu. A entrada da moeda britânica no mecanismo cambial continuou adiada para «momento oportuno» e condicionada à satisfação de quatro condições imperativas: redução da taxa de juro interna, total liberalização do mercado dos serviços financeiros, desenvolvimento do mercado livre, e reforço da competitividade europeia.

A favor da União Monetária

A União Económica e Monetária foi, aliás, o dossier mais quente em discussão durante todo o ano (só destronada, nos últimos meses, pela questão da unificação) e onde se registaram mais avanços em todo o ano de 1989. Tomada a peito, por Jacques Delors, como objectivo essencial para a construção de um grande Mercado Interno de 1992, o avanço na União Monetária Europeia acabou por ser politicamente assumido em Madrid onde foi fixada a data para o início da primeira fase (1 de Julho de 1990) recebendo um

impulso definitivo em Estrasburgo com a fixação de uma data para a convocação da Conferência Intergovernamental.

A UEM deixava, assim, de poder ser encarada com mais uma ideia «vagamente» em discussão. Consagrando-se a primeira grande vitória do presidente Jacques Delors sobre Pierre Werner (então primeiro-ministro luxemburguês) que vinte anos antes apresentara também um relatório onde se propunha a adopção de uma única moeda em toda a Europa, se bem que nas duas décadas seguintes isso não tivesse qualquer tradução prática, Delors, em menos de um ano, pôs o processo a avançar.

É evidente que quando, em Junho de 1988, durante a Cimeira de Hanover, os Doze acordaram em constituir um comité com o objectivo de estudar e propôr passos concretos para a formação da União Económica e Monetária já estava implícito o apoio político ao projecto, mas havia ainda um longo percurso para percorrer e ninguém supunha que fosse possível avançar tão depressa.

O primeiro passo foi dado já em 1989 quando a 17 de Abril foram tornadas públicas as conclusões a que chegara o dito comité e que configuravam um pequeno documento de 38 páginas, que a partir daí passou a ser mais conhecido por «primeiro relatório Delors».

O texto propunha, em síntese, o avanço na construção da UEM em três fases: na primeira, previa-se o reforço da coordenação das políticas económicas e monetárias dos Doze e a integração progressiva de todas as moedas no mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu; na segunda, previa-se já a criação de um sistema europeu de bancos centrais (supervisionando a política prosseguida); e, na terceira fase, admitia-se a existência de um sistema de câmbios fixos, uma política monetária comum e a eventual substituição de todas as moedas europeias por uma moeda única (eventualmente o ECU).

O relatório que foi subscrito por unanimidade pelos altos responsáveis monetários dos Doze fixava uma única data: 1 de Julho de 1990 para o início da primeira fase. Nessa mesma data estava já prevista a liberalização dos movimentos de capitais entre oito estados membros (sendo excepções a Espanha, Grécia Irlanda e Portugal). O início da segunda e terceira fases implicariam sempre a prévia revisão do Tratado de Roma pelo que exigiriam a convocação de uma conferência intergovernamental para o efeito.

Apesar do bom acolhimento imediato do relatório por Paris, Bruxelas, Roma e Haia, a dureza da posição assumida, em Londres, pelo ministro das finanças Nigel Lawson não fazia antever um acordo fácil sobre a matéria cuja discussão foi imediatamente agenda da para a cimeira de Madrid em Junho. Lawson mostrou a sua oposição de princípio ao

projecto logo no dia em que o relatório Delors foi tornado público frisando ainda que a Grã-Bretanha era «frontalmente contra qualquer nova alteração do Tratado». Estava lançado o tom da discussão por parte da delegação britânica apoiada ainda em reservas pontuais do Luxemburgo e da Alemanha Federal. Portugal surgia também entre os potenciais aliados face à eminente dificuldade de cumprir o objectivo de integração do escudo no SME previsto logo na primeira fase.

Apesar disto, Lawson desafiou a sua primeira-ministra ao advogar expressamente a adesão da libra ao SME até Julho de 1990, o que acabou por lhe valer a demissão. Este facto junto à derrota do partido conservador (conhecido pelas suas reticências em matéria de avanço na integração da CEE) nas eleições para o Parlamento Europeu acabou por enfraquecer a posição de M. Thatcher roubando-lhe definitivamente um dos seus argumentos favoritos contra o SME - a «impossibilidade técnica da adesão» - cuja conveniência, a curto prazo, o ministro defendia.

Ao contrário das previsões, e talvez pela conjugação destes dois episódios, durante a Cimeira de Madrid a Grã-Bretanha evitou ficar isolada e o nível de cedências a que foi obrigada ficou-se pela confirmação da data de 1 de Julho para o início da primeira fase da União e o reconhecimento do relatório Delors como «base de trabalho» para o futuro. Recusou-se, todavia, a classificá-la como estava previsto na versão inicial do comunicado, como «uma base sólida».

Jacques Delors que assumira de início uma posição maximalista tentando a apreciação global do processo e fugindo ao risco de uma ratificação parcial (como veio a acontecer) acabou, também, por baixar o seu nível de exigência vendo-se forçado a apelar apenas a um «compromisso político mais claro do que o obtido em Hanover» e abdicando da fixação de uma data para a convocação da Conferência Intergovernamental.

O exemplo espanhol

A presidência espanhola viu igualmente inviabilizada a aprovação de uma Carta Social Europeia cujo debate, aliás, acabou por ser manifestamente subalternizada no encontro. Madrid estava disposto a avançar na União Monetária, mas esperava naturalmente que, como reverso da medalha, os Doze não recusassem os avanços em matéria de coesão económica e social que garantia à Espanha o estatuto de líder do bloco Sul (vagamente disputado à França e à Itália).

A escassos dias da cimeira, num quase golpe de teatro e enfrentando uma enorme contestação interna, Felipe Gonzalez fizera solenemente a sua profissão de fé europeísta decidindo a integração imediata da peseta na banda larga do Sistema Monetário Europeu o que, logo no primeiro dia, lhe custou uma valorização de 20 por cento da moeda espanhola face ao dólar. O acto de coragem do primeiro-ministro espanhol tinha naturalmente em vista reforçar a sua posição na presidência e pressionar a Grã-Bretanha a definir também a sua posição anunciando uma data para a integração da libra. Marginalmente teve também o efeito de pressão sobre a Itália que ao longo do ano acabou por decidir a passagem à banda curta onde se integrou em Janeiro de 1990.

Portugal, por seu turno, desempenhou um papel moderado em toda a discussão, acentuando que o apoio de princípio concedido ao plano Delors se justifica pelo facto do texto referir especificamente que os efeitos benéficos da União Económica e Monetária não se encontrarem «automaticamente garantidos» para a totalidade das regiões da Comunidade, reconhecendo assim explicitamente a necessidade de se procurar não só a convergência nominal das economias, mas também a sua convergência real.

Dispondo de uma derrogação até 1992 para a liberalização dos movimentos de capitais extensível até 1995, Portugal não se opôs à marcação de 1 de Julho de 1990 para o arranque da primeira fase.

Os avanços posteriores ficaram pendentes do trabalho de um grupo de alto nível constituído por representantes do Ministério das Finanças e dos Negócios Estrangeiros encarregue de identificar os principais problemas suscitados pela passagem à segunda e terceira fases da União, preparando a discussão da cimeira de encerramento da presidência francesa em Dezembro. Aí se admitia a possibilidade de fixação de uma data definitiva para a convocação da Conferência Intergovernamental.

A posição portuguesa em Madrid pautou-se assim pelo apoio ao avanço na União Monetária, desde que salvaguardando que esta se realizaria de «forma compatível com os objectivos de coesão económica e social preservando o desenvolvimento equilibrado do conjunto da Comunidade». A adesão ao SME do escudo manteve-se todavia agendada para «nunca antes de 1992», embora as tensões inflacionistas que acabaram por se fazer sentir no final do ano não fossem ainda evidentes e se estivesse então numa fase de trajectória claramente decrescente, o que justificava que internamente começassem a surgir algumas vozes propondo uma adesão imediata, segundo o modelo espanhol.

Na sequência dos resultados do relatório, apresentado ao Conselho de Ministros em Novembro e que basicamente aprofundou alguns aspectos institucionais com destaque para a questão do banco central europeu e para a coordenação das políticas entre os estados membros, a discussão em torno da UEM acabou por amadurecer.

Portugal adoptou, face ao segundo texto, as mesmas reservas e o mesmo moderado entusiasmo do que face ao primeiro. Miguel Cadilhe tentou em Dezembro distanciar-se da posição britânica (furiamente defensora do funcionamento do mercado) expressando nesta matéria o apoio de princípio aos avanços da adesão que se aproximava mais da posição da presidência francesa, mas, apesar disto, o ministro acabou por reconhecer que face à segunda e terceira fases Portugal tinha uma atitude repleta de «dúvidas, reservas e dificuldades».

Reservas que se prendiam, entre outros pontos, com a supervisão das políticas económicas dos estados membros e concretamente com o tipo de controlos propostos para a supervisão das políticas orçamentais que, segundo o texto Delors, implicavam a fixação de *plafonds* aos défices orçamentais nacionais em oposição manifesta ao interesse português. De facto, uma economia em fase de crescimento acentuado e o próprio mecanismo de aplicação dos fundos estruturais exigindo fortes participações do Estado em projectos de obras públicas, não se compadece com a cega fixação de limites aos défices estatais. Num segundo texto, esta posição foi integrada e passaram a sugerir-se apenas limites indicativos não quantificados.

As grandes linhas de força da tese portuguesa radicaram assim na defesa de uma realização progressiva da UEM na perspectiva de realização do Mercado Interno e do reforço da coesão económica e social (necessidade de ajudas acrescidas), respeitando o princípio da subsidiariedade na atribuição de competências a instâncias supranacionais e garantindo o respeito pela diversidade das situações específicas.

Acordo na Carta Social

Foi esta orientação, seguida em Madrid, que por maioria de razão foi posta em prática na Cimeira de Estrasburgo onde a presidência francesa marcou pontos e a sra. Thatcher acabou por ficar totalmente isolada, quer quanto à União Monetária (ao recusar-se a subscrever o compromisso de convocação da Conferência Intergovernamental), quer quanto à aprovação da Carta Social Europeia reduzida, por isso, à condição de simples declaração solene sem carácter vinculativo.

Subitamente desamparada nas suas reservas à convocação da conferência por Helmut Kohl, que num encontro pré-cimeira com o presidente Mitterrand acabou por levantar as suas objecções, Thatcher viu-se também abandonada por Cavaco Silva. Num dos conselhos de ministros dos assuntos sociais que antecederam o encontro, Portugal tinha obtido plena satisfação para as suas duas reivindicações anunciando, em seguida, que estavam reunidas as condições para o levantamento das reservas apontadas ao documento.

Portugal conseguira que o texto consagrasse o princípio de que os familiares de emigrantes, não residentes no país de acolhimento, pudessem usufruir as regalias sociais desse país. O documento admitia também que uma empresa portuguesa, a laborar no estrangeiro em regime de sub-empregada, não fosse obrigada a pagar à mão-de-obra portuguesa, contratada segundo os níveis do país de acolhimento, ficando apenas obrigada aos padrões de salários e regalias sociais nacionais.

Esta reivindicação, fortemente contestada internamente por algumas forças sindicais visava, segundo o Governo, preservar a competitividade das empresas nacionais concorrentes a empregadas no estrangeiro. É evidente que o argumento torna explícito que se considera como principal vantagem comparativa destas empresas, a «mão-de-obra barata nacional» o que, internamente, entra em confronto directo com o discurso das autoridades. Mais uma vez, apesar dos efeitos adversos em termos de opinião pública, a via escolhida foi a do pragmatismo.

Oficialmente, Portugal esteve sempre a favor do documento desde que este se mostrasse «credível, exequível e coerente», mas é duvidoso que o texto final possa merecer os três qualificativos. Reduzido à ínfima espécie e desagradando por inteiro, quer ao Parlamento Europeu (defensor de uma harmonização mais intensa das normas gerais de segurança no trabalho, etc...) quer à Confederação Europeia de Sindicatos (que pretendia a aprovação de uma carta vinculativa dos direitos dos trabalhadores), pode dizer-se que o mérito da declaração solene foi apenas o de conseguir desagradar a gregos e troianos.

A Grã-Bretanha não quis subscrever o texto visivelmente minimalista, mais por teimosia, mas esse facto acabou por reduzir a própria validade do documento remetida à condição de declaração solene (figura jurídica pouco explícita). Por outro lado, a sua aplicabilidade prática ficou dependente do reconhecimento de um plano de acção (incluindo então medidas concretas) a propor pela Comissão Europeia o que não garante grande eficácia.

Apesar do discurso oficial, ficou a sensação de que afinal as autoridades de Lisboa não pretendiam muito mais ficando satisfeitas com o compromisso. Não foi por acaso que,

no final do encontro, o próprio primeiro-ministro especificou que o texto assinado pelos Onze não poderia designar-se por «Carta», acentuando que a Comissão deveria ter agora em conta «as disposições próprias de cada país».

As ameaças do Leste

Polémica e quente foi também a questão da unificação alemã e da aproximação ao Leste Europeu. Sabiamente afastado do Conselho de Estrasburgo e tratado à parte numa cimeira extraordinária de Paris, o tema suscitou aos países periféricos uma situação delicada forçando a um apoio de princípio, mas acarretando o risco deste ser quase antagónico com os interesses nacionais.

Em 18 de Novembro, em Paris, afastou-se pelo menos um dos fantasmas que começava a ganhar corpo na Europa: ficou claramente expresso, e Helmut Kohl assumiu-o claramente, que a unificação se faria com a brevidade possível e a prudência aconselhável, mas «sob o tecto Europeu». Mais tarde, a 10 de Dezembro, em Estrasburgo isso voltou a ficar claro e Kohl fez mesmo uma ligeira cedência ao subscrever na declaração final o compromisso de deixar intocáveis as fronteiras orientais do país.

Ficava assim claramente expresso que «o processo (...) deve desenvolver-se no respeito dos acordos e tratados e de todos os princípios definidos pela Acta Final de Helsínquia, num contexto de diálogo e de cooperação Leste-Oeste» e garantido que «o processo» deve igualmente «situar-se na perspectiva da integração europeia».

Como contrapartida desta tranquilidade acrescida, os Doze mostravam-se dispostos a avançar na constituição de um Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento (para apoiar as economias em transição) definindo os seguintes objectivos para a nova instituição: promover, em consulta com o FMI e o Banco Mundial, os investimentos produtivos e concorrenciais nos estados da Europa Central e Oriental, «reduzir, se necessário, os riscos ligados aos financiamentos destas economias», «facilitar a transição para uma economia mais orientada para o mercado» e «acelerar os ajustamentos estruturais necessários».

O capital do Banco ficava aberto à participação das próprias economias de Leste e de outros países da OCDE, sendo todavia maioritariamente assegurado pelo Banco Europeu de Investimentos e pelas participações dos Doze estados membros.

Mais uma vez, neste ponto, Portugal viu-se confrontado com a necessidade de testar o seu europeísmo optando, na medida do possível, pela via mais moderada. Contra os acérrimos defensores do avanço na União Política, como única forma de contrariar as forças centrífugas a leste, e fornecendo a uma Europa em convulsão óbvia referência de uma Europa de estabilidade e progresso, Lisboa preferiu alinhar com os moderados que continuaram a defender como objectivo prioritário o avanço no Mercado Único de 1992.

Apoiando de forma incondicional as ajudas de emergência mostrou-se muito mais reticente em desbloquear ajudas de carácter estrutural, defendendo que estas só deverão ser concedidas num contexto de negociações prévias e assegurando que as economias em causa estão de facto a evoluir para uma situação de mercado, aceitando por isso os seus mecanismos e arcando com os respectivos riscos.

Implícito ficou ainda que deverão ser o Banco Mundial e o FMI os garantes do bom comportamento dessas economias não devendo essa função ser transferida para o Banco da Reconstrução. Portugal não escondeu, aliás, algumas reticências face à nova instituição ficando subjacente a todo o discurso um receio evidente de que o Banco pudesse vir a actuar, na prática, apenas no fomento a algumas exportações de países comunitários ou, o que seria ainda mais grave, a favorecer um desvio de investimento do Sul para o Leste.

Este risco poderia vir ainda ser acrescido, caso as ajudas ao Leste acabassem por reduzir o bolo disponível para as ajudas aos actuais membros do clube. A preocupação em garantir que isso não ocorrerá, nem até 1993 (data até à qual está garantida a duplicação dos fundos estruturais) nem a partir daí, tem sido dominante em toda a relação Portugal-Bruxelas.

Lisboa tem-se batido também pela necessidade dos Doze não esquecerem que o futuro não passa apenas pelo Leste sendo conveniente reforçar também de forma positiva as relações com outras áreas do globo com destaque para a África e a América Latina.

A mesma prudência negocial fez com que Portugal defendesse a conveniência de não se concederem mais privilégios comerciais para além das já concedidos nos acordos de comércio e cooperação económica assinados com a Polónia e a União Soviética e contidos no mandato negocial para o futuro acordo com a RDA. O país associou-se, no entanto, ao programa específico de auxílio internacional à Polónia e à Hungria e contribuiu com um empréstimo de 2,5 milhões de dólares, por ano, a juro bonificado, para o Fundo de Estabilização da Polónia.

Em síntese, a posição defendida pelas autoridades nacionais em relação às ajudas acrescidas e ao apoio às economias de Leste, respeitou a defesa dos seguintes princípios: as ajudas

deverão corresponder à medida das capacidades dos estados membros e não poderão colidir com os seus interesses fundamentais (por exemplo, a boa vontade em matéria de facilidades para os têxteis da Hungria e da Polónia tem óbvios limites). Essas ajudas não poderão entrar em choque com os equilíbrios internos da Comunidade nem pôr em causa os compromissos já assumidos. Também não poderão prejudicar nem atrasar o próprio processo de construção europeia e deverão conformar-se com as reais necessidades de cada país a apoiar.

Portugal defendeu também que as ajudas aos países mais pobres não sofressem reduções com a nova política de apoio ao Leste; fossem concedidas apenas com a pré-condição do respeito pelos princípios da democracia e dos direitos do Homem e pela transição para uma economia de mercado; e por último, tivessem como base de partida apenas linhas extra-orçamentais, ou seja, não implicassem uma redução efectiva do bolo comunitário. Todas estas reservas se podem resumir no fundo a duas questões simples que exigem respostas claras: “há de facto dinheiro disponível para apoiar esses países? E eles querem mesmo uma economia de mercado?”

Os custos de uma política externa comum, ainda que na sua incipiente forma actual, foram sobretudo patentes em 1989 na questão da condução das negociações do GATT (com vista à adopção de um novo acordo de comércio internacional) e sobretudo visíveis na dificuldade de salvaguardar os interesses da indústria têxtil portuguesa. Depois de terem efectuado maioritariamente as respectivas reconversões do sector, os nossos parceiros deixaram praticamente Portugal isolado numa batalha difícil.

Uma atitude anómala se tivermos em consideração que apenas em Janeiro de 1989 a Espanha passou a deixar entrar livremente no seu mercado os têxteis portugueses auto-limitados de acordo com o tratado de adesão.

Face à impossibilidade de evitar a progressiva abertura dos mercados comunitários e a crescente concorrência dos países terceiros, Portugal adoptou uma posição genérica favorável a uma crescente liberalização das relações comerciais defendendo, contudo, que esta fosse acompanhada do respeito por três condições essenciais: «reciprocidade na abertura dos mercados, reforço das regras de concorrência e abolição das práticas desleais, incluindo a proibição do *dumping* social e, por último, preservação de mecanismos de salvaguarda».

Apesar disso as conclusões do encontro negocial de Abril em Genebra, no seio do GATT, em que foram adoptadas as grandes linhas da negociação do dossier têxtil, foram

consideradas totalmente inaceitáveis por Portugal: pelo seu carácter equívoco e desequilibrado, tentando antecipar os resultados da negociação, e pelo facto de configurar um mero desmantelamento do Acordo Multifibras sem nenhuma contrapartida em matéria de reforço da disciplina e combate à concorrência desleal.

A posição das autoridades portuguesas foi transmitida de imediato à Comissão Europeia. O secretário de Estado da Integração Europeia afirmou então que «Portugal não aceitará imolar sectores sensíveis às mãos de uma concorrência desregrada, ancorada no *dumping* social e no atropelo às normas do GATT».

A 24 de Abril no Conselho de Ministros do Luxemburgo, convocado para analisar as conclusões de Genebra, Portugal ameaçou evocar o «interesse vital» bloqueando a decisão ao abrigo do compromisso do Luxemburgo, conseguindo então que se fixasse um quadro de referência para a negociação futura que, embora esteja longe do óptimo, parece mais favorável.

A negociação têxtil passou a ser elevada à categoria de dossier autónomo. A especificidade do sector português foi reconhecida. Formalizou-se uma relação mais estreita entre a Comissão e o Conselho e foi aceite um compromisso de monitoragem sistemática da evolução do sector, consagrando a interligação entre a vertente comercial e a reestruturação industrial. Por último, ficou reconhecida a necessidade de ajudar as regiões mais dependentes com «medidas apropriadas».