

Consequências do Alargamento da
CEE a Portugal (Paralelismo com
a Relação Europa/Hemisfério Sul)

• European Union (SPD)

Hamburg, 5 Mai 1988

Fundação Cuidar o Futuro



I. ALARGAMENTO E INTERDEPENDENCIA

1. O desafio do alargamento

A presença de Portugal na CEE põe à Comunidade a questão dos "custos" do seu alargamento.

As intenções já conhecidas de alguns países hoje fora da CEE e o próprio convite que já no Tratado de Roma se dirigia a todos os Estados europeus põe a questão de outros alargamentos. Os alargamentos sucessivos que, a médio prazo, vão criar dificuldades cada vez maiores terão de ser encarados. Por razões que são evidentes hoje:

- trata-se em alguns casos de países com grandes desníveis de desenvolvimento em relação à média da CEE; (tal seria, por exemplo, o caso da adesão da Turquia)
- trata-se de países com tradições culturais muito diferentes em relação ao conjunto dos Estados que hoje integram a CEE, com modos de vida, estruturas e instituições bem diversas das da Comunidade; (é o caso dos países escandinavos que se diferenciam do resto do continente por numerosos factos históricos, com as suas consequências, entre outras coisas, no domínio do direito);
- trata-se finalmente de zonas que geo-politicamente se encontram afastadas da Comunidade e que obrigam a um processo complexo, muito para além das estruturas económicas; (é o caso da Jugoslávia, marcada pelo seu regime político e pelo papel que tem no movimento dos não-alinhados com incidências decisivas sobre as questões que, directa ou indirectamente, estão ligadas à defesa).

Perante estas dificuldades será talvez possível simplificar alguns dos aspectos difíceis da integração de Portugal na CEE,



A Comunidade vive ao mesmo tempo o desejo natural do alargamento e o receio pelas consequências desse alargamento. O "caso português" permite analisar em pormenor onde se encontram os nós das dificuldades do alargamento e qual a maneira de os quebrar para que a Comunidade possa enriquecer-se na diversidade e ganhar cada vez mais a expressão daquilo para que tende: a União Europeia.

2. As dificuldades do alargamento da interdependência

Se o alargamento da Comunidade efectuado com a integração de Portugal torna o desenvolvimento do nosso país uma exigência para a sua população e para os seus governantes, ao mesmo tempo torna esse desenvolvimento uma necessidade para a Comunidade como um todo.

O alargamento da Comunidade implica a sua constante preocupação pelo desenvolvimento coeso de cada uma das suas partes.

A própria natureza da Comunidade e as exigências políticas que ela implica levam a afirmar a interdependência estreita entre a Comunidade como um todo e as regiões economicamente mais débeis dentro da Comunidade.

A importância dessa interdependência ultrapassa de longe o caso de Portugal e os limites geográficos da própria Europa. Porque, não sendo a Comunidade uma região isolada mas tendendo a estabelecer relações de reciprocidade com outras regiões e países, a interdependência que fôr capaz de criar entre os Estados que a integram não é senão uma forma mais nitida e mais exigente de exprimir a interdependência que liga a Europa ao hemisfério sul.

Assim, sabemos hoje que as questões do comércio internacional dizem respeito a uma acertada troca de vantagens entre diversos grupos de países. Sabemos que a dívida externa é um único problema do par devedor/credor. Sabemos que a estabilidade monetária internacional é

multipolar. Nestes três casos se concentra a face visível da interdependência econômica.

A discussão que, a propósito da IV Convenção de Lomé, teve lugar, no mês de Abril, na Comissão para o Desenvolvimento e a Cooperação do Parlamento Europeu ajuda a clarificar os obstáculos à interdependência e, logicamente, as dificuldades do alargamento.

Face ao hemisfério sul e às suas enormes carências, duas tendências foram perceptíveis no decurso dos trabalhos;

- por um lado, a preocupação pelas necessidades alheias traduz-se numa simples problemática redistributiva (é essa atitude que vemos na patética discussão sobre o orçamento relativo à ajuda ao desenvolvimento à Ásia e à América Latina em que as diferenças da problemática do desenvolvimento das duas regiões são escamoteadas numa luta entre percentagens das verbas disponíveis),

- por outro lado, as linhas de estratégia de desenvolvimento aconselhadas ao hemisfério sul, não podem ser senão votos piedosos de quem sabe que tais estratégias não poderão ser realizadas pelos PVD; e isto não por uma qualquer desconfiança em relação a esses países mas pelo conhecimento dos fraquíssimos resultados, senão do fracasso, das estratégias internacionais de desenvolvimento aprovadas pela Assembleia Nacional das Nações Unidas nas três últimas décadas,

O alargamento e a interdependência só são eficazes quando passarem da lógica redistributiva a uma outra lógica capaz de orientar as estratégias para o desenvolvimento, é essa a reflexão de fundo que a CEE tem de realizar e com a maior urgência,

II. ALGUMAS DIFICULDADES DA INTEGRAÇÃO DE PORTUGAL NA CEE

1. As adaptações estruturais

A Europa dos seis desenvolveu-se no seu após-guerra numa contínua adaptação estrutural tendo como pano de fundo a certeza da disponibilidade das matérias-primas no mercado e a confiança num crescimento económico contínuo. Trinta anos de adaptação estrutural numa época marcada pelo optimismo económico e pelos ideais sociais é em si um elemento seguro a garantir o estágio de desenvolvimento dos seis Estados-membros fundadores.

Em contrapartida, a situação de isolamento que Portugal viveu durante décadas, o labelo colonialista que sobre ele pesou (mesmo quando outros países europeus beneficiaram dessa situação colonial), a mais longa guerra colonial deste século, tornaram-no inadaptação às estruturas comunitárias.

Fundação Cuidar o Futuro

Na verdade Portugal faz face ainda a problemas estruturais de desenvolvimento que em outros países da CEE já foram resolvidos há muito tempo. Não se trata unicamente das taxas de crescimento - essas estão, segundo a OCDE entre as mais altas da Europa. Mas o caso português mostra claramente que as taxas de crescimento estão longe de dizer tudo sobre o desenvolvimento.

Por um lado, a tripla situação da educação, da saúde e da habitação aponta para deficiências estruturais gravíssimas que, ao prejudicarem radicalmente o aproveitamento dos recursos humanos, impedem um desenvolvimento capaz de assegurar, no curto prazo, níveis de vida idênticos aos dos outros países europeus.

Por outro lado, a combinação de elementos próprios à sociedade portuguesa torna flagrante a inadaptação estrutural. Um exemplo claro é a situação do desemprego.



Em Portugal as taxas de desemprego oscilam entre os 7,3 e os 9,8%. Não são as mais altas da Europa, Mas também não têm em Portugal o mesmo significado que nos restantes países da CEE.

Explico melhor: o desemprego é camuflado pelo sub-emprego, pelos contratos a prazo, pelos salários em atraso, pelo trabalho clandestino, pelo trabalho de menores. A gravidade de todos estes fenómenos é, em grande parte, fruto da fraqueza orçamental do sistema de segurança social. Do ponto de vista jurídico, trata-se de um sistema relativamente completo. Os princípios que o norteiam têm uma generosidade intrínseca: a segurança social é devida a cada português como expressão da solidariedade social e não apenas como seguro de trabalho. Mas todo este sistema cai pela base numa dotação orçamental em que a segurança social volta a ser encarada como simples compensação ou correcção do mau funcionamento da economia.

Quando empresas não portuguesas requerem plena liberdade em relação à contratação laboral ignoram que a segurança social não tem em Portugal condições orçamentais para cobrir realmente a interrupção de emprego. Cria-se então um círculo vicioso: por um lado as empresas exigem a capacidade de mobilidade em relação à mão-de-obra; por outro lado, todos os trabalhadores exigem uma garantia de estabilidade no emprego que os impeça de ficar à mercê de uma segurança social financeiramente débil.

Num domínio tão decisivo como o do direito ao trabalho, a complexidade de cada factor e a interacção dos diversos factores produzem dificuldades estruturais que não podem ser reduzidas a um simples atraso do desenvolvimento.

2. Os problemas estruturais mais graves de Portugal

a) O crescimento do PIB tem sido equivalente ou superior ao crescimento do PIB na média europeia.

A desagregação do PIB revela que esta aproximação da média europeia se precisa:

- em 77-81 os serviços contribuíram para a formação de 53% PIB o que corresponde à média europeia;
- a indústria transformadora contribuiu para o PIB com uma média que se aproxima da média europeia.

Mas para além destas comparações, dois números relativos ao PIB apontam para diferenças estruturais graves.

A primeira diz respeito ao desequilíbrio entre o litoral e o interior.

No litoral onde se concentram 72% dos habitantes criam-se 80% do PIB.

Portugal tem uma faixa costeira que vai desde cerca de 30 km a norte do Porto até Setúbal com uma penetração para leste de cerca de 60 km. Essa faixa constitui a zona relativamente desenvolvida do país. O resto do território é uma zona carenciada sub-desenvolvida que tem a Espanha como única fronteira (e de resto nas suas zonas menos desenvolvidas). Uma parte importante desta vasta área nacional nomeadamente o Alentejo, a Beira interior e parte do Alto Douro são zonas já caracterizadas como em desertificação.

A segunda diferença estrutural grave diz respeito à economia subterrânea que é calculada em cerca de 11-20% do PIB.

b) A agricultura apresenta um crescimento nulo do produto no sub-sector vegetal, um crescimento relativo no sub-sector animal (donde, a importação de forragem) e um crescimento significativo do sub-sector florestal.

As explorações agrícolas com menos de um hectare são 30 a 40% do terreno cultivado. As explorações agrícolas com menos de 4 ha constituem 78 a 83% do terreno cultivado.

O rendimento médio agrícola é sete vezes menor que o rendimento médio da CEE.

Neste contexto os problemas essenciais são estruturais:

- o tipo de produção: não-definida, incluindo a questão-chave e complexa da auto-suficiência alimentar;
- a estruturação agrária: dimensão das explorações agrícolas;
- necessidade do estímulo a dar à entrada dos jovens: forma de manter o "tecido rural" e de impedir a desertificação a prazo de certas zonas do país; forma de "absorver" o desemprego.

c) Apesar dos enormes recursos e da especificidade da zona económica exclusiva, a pesca encontra-se numa fase de estagnação da produção devido ao envelhecimento da frota, à tecnologia inadequada, aos métodos de trabalho não rentáveis. Desde 1974 e apesar dos projectos claros dos dois primeiros anos, nada tem sido feito para remediar esta situação.

d) Na indústria são também os problemas estruturais que contam. As deficiências apontadas pelo próprio Governo português revelam entre outros os seguintes factores:

Fundação Cuidar o Futuro

- fraca densidade interindustrial porque não há a valorização dos recursos naturais nem a preocupação da readaptação a mercados internacionais;
- excessiva dependência em matérias-primas, bens intermédios, equipamento, tecnologia;
- sistema energético com dependência excessiva do petróleo;
- concentração da produção quer em bens de exportação quer em bens de consumo vulgarizados;
- excessiva concentração regional em Lisboa-Setúbal e em Porto-Braga.

Dois problemas de ordem estrutural devem ser considerados;

- por um lado, as PME são cerca de 15,000, com 6 a 500 trabalhadores o que corresponde a 63% de toda a população activa no sector industrial; as PME não se encontram articuladas com unidades de



maior dimensão dentro do mesmo sector; estão longe por isso de atingir a massa crítica necessária a altos níveis de produtividade; - por outro lado, existe uma total desarticulação das estruturas produtivas com a IeD que apenas representa 0,37% do PIB; pouco mais de 100 empresas têm departamento de IeD o que bastaria para justificar a sua não adaptação às exigências do mercado e em muitos casos o declínio.

e) Carece também o país de tráfego interurbano adequado; se é certo que 91% desse tráfego é rodoviário (apenas 8,8% é por caminho de ferro e 0,2% é tráfego aéreo) também é certo que são deficientes as condições desse transporte uma vez que o país apenas possui cerca de 200 km de auto-estrada,

f) As linhas de penetração para o interior são praticamente inexistentes o que torna difícil o acesso aos equipamentos bem como a implantação de polos de desenvolvimento.

Fundação Cuidar o Futuro

3. Especificidade de Portugal?

O panorama que acabo de descrever não deve porém levar-nos a concluir que a especificidade de Portugal consiste na sua pobreza. As distorções e assimetrias dos polos de riqueza e do acesso dos portugueses aos bens fundamentais são problemas estruturais de múltiplas causas,

a) As causas históricas são óbvias; o mar como fronteira, as colónias como objectivo de unidade territorial de sucessivos regimes e governos ao longo de séculos; um século XX atravessado por forte instabilidade política primeiro e por uma excessiva estabilidade depois...

Em tempos mais recentes e nomeadamente após 25 de Abril de 74 duas razões impediram que fossem vencidos os obstáculos estruturais:

- a excessiva polarização ideológica do país acentuada pelo mimetismo de muitos dirigentes políticos em relação aos modelos dominantes no Hemisfério Norte e pelo seu correlativo desconhecimento dos problemas do desenvolvimento;
- a incapacidade da liderança política e da "intelligentsia" europeia de entenderem os fenómenos de explosão e de euforia democrática que se deram em Portugal entre 1974 e 1976 e a recusa (em particular vinda dos países da CEE) de concederem a ajuda que, num período de transição de tão amplas proporções, era decisivo e indispensável.

b) Há certamente razões de ordem cultural que poderão explicar mais profundamente o grande atraso estrutural do país. Entre essas causas pode contar-se o facto de o isolamento geográfico ser um obstáculo à criatividade bem como o facto de os portugueses terem revelado até agora que a sua capacidade criadora está intimamente dependente do diálogo que possam travar com outras culturas.

Fundação Cuidar o Futuro

A razão mais grave e mais vasta - porque toca todos os sectores - é a de que o poder político tem marginalizado e alienado técnicos competentes em todos os domínios da actividade,

O clientelismo político tem sido o destruidor sistemático da coesão nacional. Raros foram os períodos desde a restauração da democracia em que se fez apelo a todas as boas vontades e competências.

4. Aspectos positivos: a atitude da Comunidade face à situação estrutural de Portugal

A especificidade portuguesa já foi reconhecida no quadro da CEE.

Na cimeira de Bruxelas em Fevereiro a CEE teve de facto em linha de conta as necessidades específicas portuguesas no que diz respeito à PAC, de resto já expressas no PEDAP (Programa Específico de Desenvolvimento para a Agricultura Portuguesa),

Foi praticamente aceite o prolongamento do período de transição bem como o reforço dos meios para a adaptação do sector agrícola,

Face aos problemas da agricultura portuguesa foi possível chegar-se a acordo sobre a redução a 30% da participação de Portugal no escoamento dos excedentes acumulados,

Finalmente o incentivo ao abandono da produção agrícola decidido para toda a Comunidade será aplicado em Portugal numa base voluntária nos próximos anos (até 1996),

No que diz respeito à indústria, aos fluxos normais do FEDER e do FSE há que acrescentar uma linha especial para o PEDIP (Programa Específico de Desenvolvimento para a Indústria Portuguesa) que dá um total de 2.000 milhões de ECU de apoio à indústria portuguesa em cinco anos,

Está acordada a duplicação dos fluxos financeiros destinados aos fundos estruturais até 1993; esse mesmo volume será duplicado em 1992 para as regiões menos desenvolvidas (o que inclui a totalidade do território português),

Foi também garantida a institucionalização de um sistema de contribuições para o orçamento comunitário que traduza o princípio da proporcionalidade entre o esforço contributivo e a prosperidade relativa de cada Estado. Trata-se de uma etapa indispensável para que seja garantida a coesão social e económica ao mesmo tempo que se constrói o Mercado Interno,

Este conjunto de questões estruturais mostra claramente que o sucesso da integração de Portugal na CEE não se pode reduzir à obtenção



de maiores montantes da Comunidade para Portugal. A ideia comodista e ingénua de que tais fluxos financeiros bastariam para que "milagrosamente" o desenvolvimento se realizasse, há que opôr com firmeza a convicção de que esses montantes só são úteis se contribuírem para a realização das medidas estruturais indispensáveis.

Por isso, temos defendido sempre no Parlamento Europeu que os fundos estruturais estão ao serviço do objectivo mais vasto da coesão económica e social. Os fundos estruturais têm de contribuir para assegurar que no curto prazo as verbas destinadas às regiões com atraso estrutural se orientem para as zonas de actividade que são charneira entre o sub-desenvolvimento e o desenvolvimento. É nessas zonas que se podem introduzir as modificações radicais capazes de fazer desaparecer as disfunções que provocam os atrasos estruturais.

5. Exigência de estratégia de desenvolvimento

Neste contexto a situação de Portugal na CEE não pode ser a de um país assistido.

Ainda que as autoridades portuguesas por absurdo assim procedessem, a Comunidade teria de rejeitar uma tal perspectiva, é que os fluxos financeiros podem colmatar dificuldades no presente mas, a prazo, não são condição suficiente para viabilizar o desenvolvimento do país.

Uma tal óptica equivaleria a afirmar que Portugal não disporia de recursos materiais nem dos recursos humanos indispensáveis ao processo de desenvolvimento e teria de comportar-se sempre como um Estado dependente. (Os números e a prática demonstram que os recursos humanos existem e que falta fazer o inventário actualizado do que pode considerar-se hoje como recursos naturais).

Neste caso Portugal seria um encargo permanente para a CEE, contrariando os objectivos de completa paridade entre todos os Estados-

membros. Sem essa paridade, esvazia-se o objectivo da coesão social e económica que deve acompanhar o Mercado Interno,

Portugal tem uma importante tradição de planificação, é indispensável que Portugal e os seus governantes reencontrem a vontade política e a capacidade técnica capaz de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento a médio e longo prazo; com frequência, alguns políticos, entre os quais eu própria, têm insistido sobre esta necessidade - tanto mais que ela corresponde a uma obrigação constitucional do Governo Português e constitui o quadro necessário para um desenvolvimento sustentado,

É cada vez mais necessária uma perspectiva política que permita definir as linhas de orientação quer no plano regional - de modo a garantir a coerência espacial, a correcção das assimetrias e a igualdade entre os cidadãos - quer no plano sectorial, estabelecendo claras prioridades e coerência de produção de bens e de serviços,

Quando falta a coerência espacial, o que acontece? Actualmente as dificuldades das zonas favorecidas são tais que Lisboa e Porto e as suas grandes áreas não conseguem já absorver todas as pessoas - em emprego, em habitação, em transportes, até mesmo em educação. O salto para os outros países da Europa pode aparecer de novo como a única solução... Dai a crescente importância nacional da regionalização - impedir que sejam polarizados pelos restantes países da CEE alguns dos seus recursos humanos mais dinâmicos. Mas daí também o interesse da Comunidade em concentrar a sua vontade política na transformação das regiões actualmente desfavorecidas, de modo a evitar que as suas populações acabem por procurar melhores condições de vida em regiões mais favorecidas da Comunidade,

Neste contexto, uma exigência se torna óbvia: Portugal precisa que a Comunidade o estimule a centrar-se na sua estratégia de desenvolvimento. É esse o nó da questão. Existem em Portugal técnicos em número suficiente para darem o contributo necessário e realizarem um trabalho

que acelere o período de transição e torne os portugueses cidadãos gozando de níveis de vida idênticos aos dos outros europeus.

No plano económico, há uma grande viabilidade e uma capacidade real de trabalho especializado. Uma nova geração de empresários começa a combinar actividades tradicionais com técnicas de gestão altamente sofisticadas. A mão-de-obra portuguesa tem condições muito especiais de dedicação e produtividade quando devidamente treinada e enquadrada numa perspectiva de dinamismo social, técnico e económico.

No plano social, há que descobrir os novos mecanismos capazes de dar satisfação às necessidades básicas da população. Grande parte dessas necessidades podem ser satisfeitas com uma maior descentralização do país e com poderes reforçados dados aos órgãos locais. Para que a participação de todos contribua para um desenvolvimento integrado é necessário que o Governo Português alargue a sua própria noção de parceiro social, chamando as associações, grupos, instituições, movimentos que, a par das organizações tradicionais, têm um contributo a dar a cada sector específico.

Fundação Cuidar o Futuro

Hamburgo, Maio de 1988

