



NOTAS ECONÓMICAS **10**

A MOEDA ÚNICA NA REINVENÇÃO DA EUROPA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

JUNHO '98 110052-0000/98/04 007-011

A Europa e a coesão: um percurso em fio de navalha



José Reis Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra – Centro de Estudos Sociais

Esta comunicação assenta numa convicção básica, à volta da qual procurei organizar o raciocínio que vou apresentar. Essa convicção é a seguinte: a coesão não é um valor inerente à construção europeia, é antes um processo difícil, um combate complexo. A coesão, não sendo um princípio originário, não é também uma aquisição permanente — como mostrarei mais adiante, o próprio conceito está sujeito a reinterpretações permanentes, e a conjuntura em que vivemos é particularmente ilustrativa disso mesmo.

É isto, aliás, que torna as relações entre Moeda Única e Coesão um tema central, visto que os dois temas são expressão de duas tradições diversas do percurso europeu — a da gestão nominal do processo comunitário e a da sua construção real, com expressões territoriais concretas no plano do desenvolvimento, da cidadania, da identidade europeia.

Não sou dos que pensam que entre Coesão e Moeda Única há contradições insanáveis, pode ser até o contrário. Mas há, sem dúvida, uma relação complicada, de que é elemento principal o facto de a agilidade do controlo dos indicadores macroeconómicos não ter igual tradução na fluidez das estruturas sociais e espaciais do desenvolvimento na Europa (mostrarei também mais adiante que a União Europeia se caracteriza por uma enorme estabilidade das relações centro-periferia, e não pela sua superação).

1. A Construção europeia – o modelo teórico

De seis a quinze vai mais do que o resultado aritmético de uma subtração — vai uma grande distância. A Europa percorreu esse caminho num tempo que é longo quando o vemos à medida das nossas vidas, mas que é profundamente breve visto à escala da longa duração. Os pais-fundadores, o contexto geopolítico, o desenho dos caminhos essenciais, as vicissitudes do processo são conhecidos. Da Europa da fundação, composta por seis países que rentabilizavam economias de proximidade justificadas pela vizinhança e por um idêntico potencial de desenvolvimento, passou-se para uma Europa heterogénea, diversa, em alargamento, e, sobretudo, para uma Europa em que se tornou necessário unir centros e periferias, em que a distância ganhou significado e onde se tornou urgente inventar a palavra coesão.

É claro que qualquer destas Europas se interrogou sempre sobre as partes que a compõem. O todo e as partes são, obviamente, uma dualidade sempre presente na interpretação de qualquer processo sócio-económico dinâmico, e não é por agora a ideologia da globalização ter intensificado esta relação fazendo, em nome da competitividade, com que cada vez mais as partes devem ser apenas contributos subsidiários, sem identidade, dos resultados gerais — não é por isto, dizia, que a questão não esteve sempre presente. Julgo mesmo que, na Europa, esta relação entre o todo (a União Europeia, como parte de uma economia mundial globalizada) e as suas componentes (as regiões e as nações) é interpretável à luz do que, poderemos designar como um modelo teórico. Tal modelo oferece-nos duas representações da questão da coesão.

Inspiro-me num já velho texto de W. Richardson¹, um homem da economia regional, para estabelecer as bases do problema. A questão de partida consiste em saber como é que se encara o crescimento de um todo constituído por partes diversas — um país e as suas regiões ou um espaço transnacional e os seus países. Uma possibilidade é supor que o que prevalece é o conjunto. O ponto de partida são os resultados por ele alcançados — dir-se-á, nesta perspectiva, que a taxa de crescimento da UE é dada (é exógena) e é na base dela que se pode e deve raciocinar. A questão seguinte é distribuir os resultados desse crescimento pelos diferentes países e regiões, sabendo que o resultado global obtido não resultou de uma

1 H. W. Richardson, «A critic of regional growth theory», in O. J. Firestone, *Regional Economic Development*. Otava, University of Otawa Press, 1974.



participação idêntica de cada parte, visto que há regiões (países) mais desenvolvidos que outros e que o desempenho de cada um foi o de quem concorre para um objectivo macroeconómico exógeno. A esta lógica pode chamar-se «crescimento competitivo» e é verdade que ele influencia uma lógica social em que o princípio da alteridade é mais forte que o da identidade. O problema da coesão trata-se, neste contexto, como um assunto de distribuição do produto global. As componentes territoriais da União são beneficiárias de uma lógica de difusão de resultados mas não são sedes assumidas do crescimento obtido.

À visão inversa pode chamar-se modelo de crescimento «generativo» e consiste em olhar para o processo de crescimento, fazendo prevalecer o papel de cada componente na concretização dos resultados do conjunto. O crescimento não é abstracto, há lugares concretos em que se realiza, é «placed oriented», isto é, tem uma «origem locacional específica», visto que cada país ou região mobiliza capacidades, gera recursos e, por isso, não se reduz à condição de receptor dos resultados gerados algures. A lógica de crescimento é acompanhada por uma valorização das identidades.

Na primeira versão do problema, a questão do crescimento traduz-se numa utilização dos factores em abono dos critérios de eficiência gerais, conferindo-se apenas à distribuição a função de assegurar que as periferias não se desintegram e que, além disso, se inscrevam no crescimento competitivo. Na segunda versão, a coesão é inerente à natureza do processo de crescimento e a finalidade não é segurar periferias perdidas, é dar-lhes espaço próprio.

Manifestamente, o modelo teórico que pode representar melhor o processo de construção europeia é o do «crescimento competitivo», e não o do «crescimento generativo». Assim sendo, as questões da coesão têm sido, recorrentemente, questões de distribuição, âncoras lançadas às periferias. Não se nega, evidentemente, que se têm feito alguns percursos em fio de navalha, aproximando as lógicas dos dois modelos, mas isso ocorre principalmente em zonas intersticiais da decisão europeia, quando há que aproveitar certas margens de liberdade para substituir as estritas lógicas de normalização do desenvolvimento por outras mais eficazes que se baseiam na diferenciação.

O problema da coesão e da acção estrutural na Europa de 1998 revigora, de forma preocupante, a filosofia do crescimento competitivo dentro da União e são crescentes as provas de que a coesão é uma simples variável redistributiva, sujeita a ponderações diversas, aos circunstancialismos das conjunturas e aos princípios descarnados da concorrência mundial.

2. A acção estrutural e a coesão 1994-99

Apesar de tudo isto, é verdade que a acção estrutural e a coesão são, irrecusavelmente, componentes essenciais das práticas comunitárias europeias, quer elas sejam parte de um modelo de crescimento competitivo, quer sejam parte de um modelo de crescimento «generativo». Tanto como apreciar a sua natureza, é importante avaliar o seu significado e a sua importância.

Como se sabe, os recursos próprios da UE estabelecem-se segundo um plafond equivalente a 1,27% do PNB da União. Às políticas estruturais cabem 0,46% do PNB, isto é, pouco mais de 1/3 do total dos recursos próprios. As despesas agrícolas representam 46% destes recursos, as políticas externas 6,7%, as políticas internas 6,1% e para outros compromissos sobram cerca de 6% (estruturas dos recursos da Comunidade para 1999).

Quadro 1 — Orçamento e Recursos da UE — 1999

Recursos próprios	1,27% do PNB da UE
Políticas Estruturais	0,46% do PNB da UE

Estrutura do Orçamento da UE

Política Agrícola Comum	45,7%
Políticas Estruturais	35,7%
Relações Externas	6,1%
Iniciativas Comunitárias	6,7%

É certo que as ajudas estruturais beneficiam apenas 51% da população comunitária, segundo um princípio de concentração da aplicação de recursos que discrimina positivamente os países e regiões mais carenciados e prevê-se que no próximo Quadro Comunitário de Apoio este princípio se reforce, destinando as acções estruturais ao benefício de apenas cerca de 40% da população.

Mas é claro também que políticas altamente geradoras de desigualdades entre os países e as regiões, como a PAC, tem ainda um peso elevado no orçamento comunitário, apesar das reduções dos últimos anos.

Dentro das políticas estruturais as periferias têm alcançado meios significativos. O chamado objectivo 1 do QCA (o que destina recursos às regiões mais pobres) corresponde a 56,4% do montante total destinado à acção estrutural e à coesão. O objectivo 1 e o Fundo de Coesão (que, como se sabe, se destina apenas a Portugal, à Espanha, à Irlanda e à Grécia) fazem 65% do total destinado aos menos desenvolvidos. A Portugal couberam no período 1994-99, 10,6% desse total (15% do objectivo, 18% do Fundo de Coesão e 7,5% das iniciativas comunitárias). Os países da coesão obtiveram 51% dos recursos estruturais e as regiões da CRPM (Conferência das Regiões Periféricas Marítimas) 68%.

Quadro 2 — Orçamento das Políticas Estruturais e sua Distribuição

	MECUS		Portugal		Países da Coesão		Regiões CRPM	
	[1]	%[2]	[3]	[4=3/1]%	[5]	[6=5/1]%	[7]	[8=7/1]%
Objectivo 1	93970	56,4	13980	14,09	59880	63,7	69393	74,0
2	15352	9,2			2416	15,7	7190	47,0
3 e 4	15182	9,1			1843	12,1		
5 a)	6136	3,7			446			
5 b)	6859	4,1			664	9,7	3111	45,0
6	698	0,4						
Fundo de Coesão	14454	8,7	2601	18,0		100,0		
Inic. Comunit.	14021	8,4	1048	7,5	5466	39,0		
Total	166672	100	17629	10,6	70715	51,0	79691	68,0

É, contudo, relevante verificar que, apesar do princípio da concentração dos recursos a que já aludi, quase todos os países beneficiam, em percentagens variadas da sua população, quer do objectivo 1 (só Dinamarca, Luxemburgo, Finlândia e Suécia não recebem), quer do conjunto dos objectivos de índole regional. No que respeita ao objectivo 1, o peso com que isso acontece varia



de 1,5% na Holanda até aos 100% de Portugal, Irlanda e Grécia. Mas já no que diz respeito ao conjunto dos apoios com finalidade regional, todos os países são beneficiários e as percentagens vão de 16% na Dinamarca a 83% da Espanha (para além, claro, da situação plena dos três países acima indicados).

Quadro 3 — Percentagem das Populações Nacionais Beneficiárias das Políticas com Finalidades Regionais

País	Objectivo nº 1	Outros Objectivos	Total
Bélgica	12,80	18,50	31,30
Dinamarca	—	15,80	15,80
Alemanha	20,70	18,40	39,10
Grécia	100,00	—	100,00
Espanha	58,20	24,70	82,90
França	4,40	43,20	47,60
Irlanda	100,00	—	100,00
Itália	36,60	19,20	55,80
Luxemburgo	—	42,00	42,00
Holanda	1,45	22,70	24,15
Áustria	3,50	37,10	40,60
Portugal	100,00	—	100,00
Finlândia	—	53,60	53,60
Suécia	—	24,60	24,60
Reino Unido	6,00	35,90	41,90
CE	25,00	25,60	50,60

3. Convergência, moeda única e coesão

O problema das relações entre coesão e moeda única não é difícil de formular. O que está em causa é saber como se equilibram prioridades monetárias e de gestão nominal de economia com prioridades de índole territorial no desenvolvimento da União. A questão pode parecer meramente académica, mas de facto não o é. Há dois argumentos principais para a discutir. O primeiro é estrutural e tem a ver com a estabilidade das relações centro-periferia na Europa. O segundo tem a ver com o facto de a noção de coesão ter estado sempre sujeita a reinterpretações no âmbito comunitário.

Quanto ao primeiro argumento, ele é fruto de modelo de crescimento competitivo que está no cerne do funcionamento da economia europeia. À luz de tal modelo a coesão é, como disse, um simples acto de distribuição, o que significa que ela é parte de uma estratégia de recuperação de atrasos e não de um sentido de desenvolvimento equilibrado e policêntrico. Por isso mesmo, as periferias têm permanecido periferias, embora eventualmente «periferias menos periféricas». Não há exemplos de viragens significativas na estrutura espacial do desenvolvimento europeu. De facto, a lista das 25 regiões mais pobres em 1983 só se alterou em 1993 porque nela entraram alguns dos novos Länder alemães do leste. Das 25 regiões mais ricas em 1993, 23 já faziam parte da lista em 1983.

A moeda única é, assim, um objectivo monetário que se sobrepõe a uma realidade rígida e de escassa mutabilidade no que respeita às estruturas reais do desenvolvimento.

É neste contexto que entra o segundo argumento que referi. O conceito de coesão económica e social é alvo de reinterpretações sucessivas, a maioria das quais desfavoráveis para as periferias. Esta forma de «revisonismo» bate sempre no mesmo ponto: a desvalorização da lógica territorial (de solidariedade e integração territorial), e a conseqüente sobreestimação das lógicas pontuais do crescimento. E estas últimas, está bem de ver, servem sobretudo o que detém maiores potenciais de crescimento.

O primeiro relatório sobre a coesão económica e social na União Europeia, elaborado em 1996 na sequência do que está estabelecido no Tratado, é, em si mesmo, um bom exemplo desta propensão para reinterpretar o conceito. Apesar de identificar um conjunto de situações que beliscam a coesão (permanência de debilidades regionais e de assimetrias; agravamento generalizado do desemprego; problemas de crescimento urbano e de exclusão social; efeitos contraditórios de políticas como a PAC), o relatório concentra-se sobretudo naquilo que representa os problemas de crescimento dos países desenvolvidos e que, portanto, constituem prioridades de intervenção social em zonas da vida colectiva que se tornam insuportável para quem alcançou padrões de vida elevados e, internamente, muito assimétricos. Vai neste sentido a preocupação manifestada com o desemprego (e não com a empregabilidade, e não com a qualificação e escolarização da força de trabalho e não com os limiares absolutos das políticas sociais em cada país); vai neste sentido também a preocupação com a exclusão social e com os congestionamentos urbanos (e não com os níveis de pobreza ou com o desenvolvimento da urbanidade e da cidadania).

A tendência «revisonista» ou reinterpretativa que passa pelos corredores de Bruxelas não está desacompanhada de uma reflexão teórica que os nossos colegas dos países mais desenvolvidos vão fazendo, com sofisticação e elegância, como é, por exemplo, a que tende a estabelecer o conceito de redesenvolvimento, fazendo com que ocupe o lugar de outras noções mais partilháveis por todos nós. Como está bem de ver só se «redesenvolve» quem já se desenvolveu; quem ainda se há-de desenvolver não poderá aceder a tão altas cavalarias...

4. Três documentos para uma reflexão sobre a Coesão

Caminho para o fim desta intervenção apontando, a título indicativo, os três documentos que me parecem importantes para uma discussão larga sobre as questões da coesão económica e social na Europa, às portas da terceira fase da União Económica e Monetária e no meio do preparar de argumentos para as negociações do novo ciclo de políticas estruturais, o QCA III.

Os três documentos são o Primeiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social em 1996; a Agenda 2000 e o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Já me referi ao primeiro. O segundo é uma comunicação da Comissão que constitui a sua resposta às perguntas formuladas pelo Conselho Europeu de Madrid de Dezembro de 1995 — trata-se de descrever as grandes perspectivas de desenvolvimento da União e as suas políticas para o início do próximo século, de que faz parte o alargamento, mas todos sabemos que o sal deste documento é o estabelecimento do quadro financeiro da União. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário é um texto longo e programático que se concentra na dimensão territorial do desenvolvimento europeu, visa tratar os objectivos fundamentais da coesão económica e social, do desenvolvimento sustentável e da competitividade equilibrada do território europeu. Trata, portanto, dos três factores de longo prazo que marcarão o rumo do desenvolvimento europeu: o aprofundamento da integração e da cooperação entre os Estados; o papel crescente das autoridades locais e regionais; o alargamento a novos membros.

Escusado será dizer que não são fortes as linhas de continuidade entre estes três documentos e que eles são, porventura, espelhos de diferentes vontades que formam o puzzle europeu: o racionalismo financeiro; o voluntarismo programático gerador da ideologia solidarista; a tensão





entre os resultados que valorizam a cooperação e as novas decisões que privilegiam a competitividade.

Não vindo agora ao caso analisar o essencial de cada um deles, sempre digo que marcam as balizas de um debate tenso em que intervêm objectivos de qualificação partilhável por todo o espaço europeu (desenvolvimento do sistema urbano; consolidação de infraestruturas e do conhecimento; valorização do património cultural e natural — estas são linhas de acção essenciais do EDEC); juntamente com opções que beneficiam estratégias parciais e distribuem desigualmente os seus custos (a Agenda 2000 e o seu quadro financeiro vai por aí, visto que trata o alargamento de uma forma que fará com que as periferias paguem o seu custo); juntamente com uma estratégia do reconhecimento das imperfeições europeias que subtilmente reinterpreta o significado da coesão e torna delas beneficiários os que já são centrais.

O contexto mais geral deste debate europeu é conhecido. A ideologia da globalização e a óbvia intensificação da competitividade internacional; o facto de o próximo ciclo de políticas estruturais fazer levantar as sensibilidades da opinião pública e as vozes da Comissão Europeia mais capazes de ousarem proclamar as conveniências liberais da diminuição do espaço de solidariedade; a emergência de prioridades europeias conflitantes com as da coesão, tudo isto faz parte da discussão e ilustra, afinal, o que escrevi no título desta comunicação, isto é, que a Europa e a coesão se têm sempre encontrado sob um fio de navalha...