

A EUROPA E AS REGIÕES - REFLEXÕES FACE AO SEGUNDO MILÉNIO

Mariana Sampayo
Universidade Portucalense

A actualidade da questão da negociação da Agenda 2000, bem como a necessidade de a sua definição ser feita com recurso a um enquadramento mais vasto em que incluem tanto o previsível alargamento da União Europeia aos países do Leste da Europa, como as regras já negociadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio, bem como a confusão que alguns argumentos invocados provocam, foram a razão para este artigo. Na verdade, se a discussão da Agenda 2000 exige um perfeito conhecimento da Política Regional da União Europeia, não pode deixar de considerar os problemas supra referenciados. Por esta razão entendemos ser de interesse vital conhecer a razão de ser e a evolução do conceito de regiões na União Europeia. Assim sendo, tentaremos de uma forma o mais sucinta possível esclarecer a evolução, bem como as perspectivas de desenvolvimento da matéria em termos de política comunitária.

The opportunity of the issue of the negotiation of Agenda 2000, as well as the need of its definition being achieved by having recourse to a wider scene, including foreseen UE expansion towards East Europe, definite OMC rules and confusion arisen by reasons put forward were the cause for this article. In fact, if discussion on Agenda 2000 demands perfect knowledge about UE Regional Politics, referred matters must be considered. That is why we think that knowing the basis and evolution of the UE concept of regions is of vital interest. Thus, we will try, as concisely as possible, to enlighten the evolution and perspective of this subject in what communitary politics concerns.

PALABRAS CLAVE: Política regional de la UE, Expansión, OMC
KEY WORDS: UE Regional Politics; Expansion; OMC.

Se no texto inicial do Tratado de Roma não se previam as regiões, desde cedo se reconheceu a importância que têm na construção europeia. Não esqueçamos que, de acordo com o Tratado de Roma, as Comunidades só podem agir no quadro dos objectivos que lhes foram definidos nos tratados constitutivos respectivos e no âmbito das competências que os Estados-membros aí quiseram conferir-lhes (*Princípio da Especialidade*). Contudo, este princípio deveria, no texto primitivo do Tratado, ser complementado pelo *Princípio do Reconhecimento das Competências Implícitas*, que permitiu às instituições da então Comunidade Económica Europeia alargar o domínio de intervenção dessa Comunidade quando só eram necessários instrumentos para objectivos já fixados nos tratados.

O artigo 235 do Tratado de Roma estabelecia que, se uma acção da Comunidade fosse considerada indispensável, a Comunidade podia adoptar as políticas comuns julgadas necessárias e criar instrumentos ou meios de acção indispensáveis para dar efectiva aplicação ao tratado. Ora, foi fazendo recurso a este artigo e para desenvolver um dos objectivos fixados no artigo 2 do Tratado de Roma (“... *promover o desenvolvimento harmonioso...*”) que foi criada pela Comunidade, em 1975, uma *Política Regional Europeia*, dotada dos meios considerados indispensáveis para a desenvolver. Esta política surgiu, portanto, como consequência da dinâmica da própria Comunidade e viria a ser consagrada como uma política comum pelas sucessivas reformas do Tratado de Roma. Na verdade, o Acto Único, ao desenvolver o compromisso inicial estabelecido no Tratado de Roma de “*assegurar um desenvolvimento harmonioso*”, consagrou esta política, que veio a ser objecto de desenvolvimento no Tratado de Maastricht ao instituir o Comité das Regiões⁹⁸ e ao consagrar-lhe uma parte do próprio tratado, designada “*Coesão Económica e Social*”⁹⁹. A estas modificações do Tratado de Roma

⁹⁸ Comité consagrado nos artigos 198 A a 198 C do Tratado de Roma revisto, que estabelecem a composição, funcionamento e forma de consulta desta nova instituição comunitária. A sessão constitutiva do Comité realizou-se em Bruxelas, no dia 9 de Março de 1994.

⁹⁹ Esta secção do Tratado de Roma revisto está consignada nos artigos 130 A a 130 E que, sucessivamente, fixam os objectivos da coesão económica e social, o seu funcionamento, os objectivos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, os Fundos de finalidade estrutural e, ainda, as decisões relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

devemos acrescentar outra, estabelecida pelo Tratado de Maastricht : a criação das redes transeuropeias¹⁰⁰, cuja estrutura e objectivos revelam uma verdadeira opção pelas regiões europeias e pelo seu desenvolvimento.

Contudo, devemos ainda recordar um outro princípio introduzido pelo mesmo Tratado de Maastricht : o *Princípio da Subsidiariedade* (artigo 3 B) no qual se estabelece estar a intervenção da Comunidade limitada às atribuições e aos objectivos fixados no Tratado de Roma, pelo que “ *nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas,... se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros...*”. Em consequência, os Fundos Europeus devem ser utilizados como complemento dos esforços financeiros realizados no âmbito regional, mas, e sobretudo, ao nível nacional.

Em 1993, no Conselho de Edimburgo, foram fixadas as regras de utilização do novo Fundo de Coesão, ficando decidido que a ele só teriam acesso quatro Estados, cujo baixo nível dos índices económicos justificava uma intervenção deste Fundo (Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda). Ou seja, os países cujo PIB por habitante é inferior a 90% do PIB comunitário. Fixando-se, desde logo, a sua atribuição a tais países mesmo no caso de virem a pertencer à zona Euro¹⁰¹.

Concomitantemente, procedeu-se a uma reestruturação dos princípios gerais aplicáveis aos Fundos Europeus (FEDER, FEOGA, FSE), no sentido de uma maior coordenação na atribuição e de um maior controlo na gestão dos mesmos, tanto a nível comunitário como nacional e local¹⁰². A referida reforma fixou novos objectivos para os fundos que permitiram uma melhor análise nas acções a realizar. Na verdade foram estabelecidos os seguintes objectivos :

- a) Objectivo nº1: Regiões menos desenvolvidas (comparticipado por todos os fundos mas, particularmente, pelo FEDER);
- b) Objectivo nº 2: Regiões em declínio industrial (comparticipado pelo FEDER e pelo FSE);
- c) Objectivo nº 3: Luta contra o desemprego de longa duração e inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado de trabalho (comparticipado pelo FSE);
- d) Objectivo nº 4: Adaptação dos trabalhadores às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção (comparticipado pelo FSE);
- e) Objectivo nº 5 a): Adaptação das estruturas agrícolas e de pesca (comparticipado pelo FEOGA - Orientação);
- f) Objectivo nº 5b): Desenvolvimento das zonas rurais (comparticipado pelo FEDER, FSE e FEOGA - Orientação);
- g) Objectivo nº 6: Regiões com densidade populacional extremamente reduzida (apenas atribuído à Finlândia e à Suécia).

As alterações previstas pelo Tratado de Amsterdão se, no que se refere ao Comité das Regiões, são muito reduzidas, consubstanciando-se na atribuição de autonomia administrativa, aumentam as matérias em que deve ser consultado, bem como permitem ao Parlamento Europeu que o consulte nas matérias que julgar conveniente. O novo tratado, em matéria de regiões, apenas refere especialmente as regiões ultraperiféricas (caso em que estão especialmente previstos os Açores e a Madeira) para as

¹⁰⁰ Cfr. artigos 129 B a 129 D do Tratado de Roma revisto.

¹⁰¹ O Fundo de Coesão foi consagrado pelo Regulamento CE nº 1164/94 que estabelece a sua utilização exclusiva em matérias de ambiente e de redes transeuropeias de infra-estruturas de transportes.

¹⁰² Princípios gerais da reforma dos Fundos:

- a) associação entre a Comissão, os EM e as autoridades regionais e locais;
- b) coerência com as políticas económicas dos EM;
- c) uma melhor administração dos fundos;
- d) melhor articulação possível dos auxílios e dos empréstimos;
- e) programação da assistência numa base plurianual ;
- f) adicionalidade, segundo a qual os EM devem assegurar que o aumento anual de receitas dos fundos é acompanhado de um aumento no mínimo equivalente do volume total de despesas públicas relativas às ajudas estruturais;
- g) simplificação dos procedimentos e maior controlo.

quais prevê a possibilidade de serem fixadas medidas especiais, bem como as regiões insulares, para as quais fixa regras especiais em termos de coesão económica e social. Contudo, o novo Tratado inclui um Protocolo relativo à aplicação dos princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade em que se estabelece ser “*a subsidiariedade um conceito dinâmico... que permite limitar ou pôr termo a uma acção da Comunidade.*” Sendo que a seguir, é no mesmo Protocolo, se fixam os critérios para utilização do Princípio da Subsidiariedade : 1. ser a questão transnacional; 2. dever o Tratado ser respeitado e 3. ser mais vantajosa a intervenção comunitária.

Da análise desta evolução em matéria de política regional europeia resultam como possíveis algumas considerações que nos vamos permitir tecer. Se é verdade que o Comité das Regiões garante serem os interesses imediatos dos cidadãos tidos em conta na elaboração das políticas comunitárias, não deve tal facto ser utilizado como argumento para defesa de qualquer posição a tomar no que aos assuntos de regionalização e fundos estruturais diz respeito. Na verdade, a própria nomeação dos seus membros, de acordo com o artigo 198 A, é feita por proposta dos Estados-membros e sem que se estabeleça qualquer tipo de eleição desses membros a nível regional ou local. Ou seja, o Comité das Regiões deve ser somente analisado no quadro de uma estrutura própria da União Europeia, que o instituiu com objectivos específicos. Não devemos esquecer que a sua criação foi simultânea à criação da *Europa dos Cidadãos* e, conseqüentemente, ao reconhecimento destes últimos como um elemento fundamental na construção europeia e, mais especialmente, na constituição de uma união política entre todos os membros da Organização. Concretizando, o Comité das Regiões permite à União Europeia tornar-se mais democrática e mais próxima dos cidadãos dos Estados sem contudo ser uma verdadeira instituição comunitária, nem muito menos um exemplo de órgão verdadeiramente democrático.

Contudo, qualquer posição a adoptar nas negociações da *Agenda 2000*, particularmente a portuguesa, deve ter em consideração a evolução possível do número de membros da União Europeia. Na verdade, não esqueçamos que a queda do muro de Berlim em 1990 implicando a reformulação política da Europa colocou na ordem do dia o problema do alargamento da União Europeia a Leste. Ora, para que tal seja possível o actual **artigo O** do Tratado de Roma exige a unanimidade dos votos dos Estados Membros reunidos em Conselho. Por seu lado, o Tratado de Amesterdão, ainda em processo de ratificação nos diversos Estados, alargando a cooperação e coordenação em matérias relativas à política externa da União, mantém a regra da unanimidade para a adesão de novos membros à União Europeia. Esta parece-nos ter sido a razão para se ter reportado a decisão relativa à *Agenda 2000* para o próximo Conselho Europeu, na reunião deste mesmo Conselho realizada há bem poucos dias em Viena de Áustria (Dezembro de 1998). Mais ainda, esta nos parece ser a razão para uma particular atenção para qualquer discussão no que à *Agenda 2000* diz respeito.

Acresce que a discussão da *Agenda 2000* implica, ainda, uma leitura atenta do tratado que criou a Organização Mundial do Comércio em cujo texto se consagra como princípio a liberalização contratual das trocas mundiais e se fixam regras liberais para o acesso ao mercado, tanto para os produtos abrangidos outrora pelo GATT, como para os novos domínios (Serviços, Direitos de Propriedade Intelectual e Investimento Directo Estrangeiro) agora regulados pela Organização Mundial do Comércio.

Ou seja, e para concluir, em nosso entender, não deve em qualquer negociação ser esquecido o enquadramento lato da questão em discussão, pois qualquer vitória no curto prazo, no caso em apreço a *Agenda 2000*, pode ter, no futuro, direi mesmo, a curto prazo, um custo muito elevado.

BIBLIOGRAFIA

- Alain Delcamp, *Les Institutions Locales en Europe*, PUF, Paris, 1990
- Francisco Lucas Pires, *O que é a Europa*, Difusão Cultural, Lisboa, 1992.
- Frédéric Saint-Girons, *Institutions Européennes*, Hachette, Paris, 1995.
- João Mota Campos, *Direito Comunitário II Vol. O Ordenamento Económico*, Fundação Calouste Gulbekian, Lisboa, 1997
- Jornal Oficial das C.E. C340 de 10 de Novembro de 1997
- José Mattoso, *A Identidade Nacional*, Gradiva, Lisboa, 1998.
- Manuel Porto, Portugal e a Agenda 2000, Almedina, Coimbra, 1998
- Parlamento Europeu, *Fichas Técnicas*, Luxemburgo, 1997.

