Artigo Revista NOVAS FRONTEIRAS: 25 ANOS DE ADESÃO DE PORTUGAL À UNIÃO EUROPEIA

**Contributo para um Projecto Político Europeu: Uma Visão para a Europa**

Arminda Neves

Coordenação Nacional da Estratégia de Lisboa e Plano Tecnológico

Professora na Universidade de Évora

Na comemoração dos 25 anos de adesão de Portugal à União Europeia e tendo tido nos últimos anos responsabilidades directas nas políticas comuns e sua aplicação através da coordenação nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico (plano que corresponde à concretização de uma das dimensões fundamentais daquela Estratégia no desenvolvimento dos factores do conhecimento, da tecnóloga e da inovação), não podia deixar de corresponder ao desafio do Centro de Informação Europeia Jacques Delors de colaborar neste número da sua Revista Novas Fronteiras dedicado àquele efeméride.

A oportunidade de um balanço, embora mais centrado nos últimos 10 anos, é sempre útil, mas é-o em particular no actual momento em que se prepara uma nova Estratégia para a Europa para o período 2010-2020, Estratégia que tem vindo a ser designada UE2020, mais recentemente Europa 2020, e que assenta as suas bases de partida não só nos desafios que a Europa enfrenta, nomeadamente face à actual crise internacional, mas também na experiência adquirida com os aspectos melhor e pior conseguidos na concepção e implementação da Estratégia de Lisboa 2000-2010.

O primeiro contributo que considero fundamental é a necessidade de uma **visão comum** para o futuro da Europa. Uma visão política que mobilize e inspire os diversos actores, com suficiente legitimidade e condições institucionais de implementação, focada em objectivos concretos.

**Uma Visão Comum para a Europa**

A Europa conseguiu, com suficiente êxito, a constituição de um mercado interno (embora ainda imperfeito), o progressivo alargamento com preocupações de coesão, a criação de uma moeda única que garante maior equilíbrio em situações de crise. É importante que avance na concretização de um projecto político de desenvolvimento que, respeitando a especificidade de cada Estado Membro, reforce sinergias na criação de um modelo de desenvolvimento com traços comuns.

A Estratégia de Lisboa aprovada em 2000, sob Presidência Portuguesa, apontava para a construção de uma **sociedade do conhecimento**, como orientação essencial para o aumento da competitividade da Europa, face ao crescimento de outras regiões do mundo, não só os Estados Unidos da América, mas também, já então, regiões emergentes, como a China ou a Índia.

A Estratégia de Lisboa, Estratégia Europeia para o período 2000-2010, correspondeu à primeira grande visão integrada para o desenvolvimento da Europa, partilhada pelo conjunto dos Estados-membros. Tratava-se de responder aos desafios da globalização, tendo em conta, em particular, a consciência do despertar de uma sociedade com características muito diferentes da sociedade industrial, uma sociedade em que o conhecimento se assume como o principal factor de progresso, exigindo um esforço consciente e colectivo para gerir a transição.

Esta Estratégia definia como objectivo tornar a Europa *“na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável, acompanhado da melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de maior coesão social”.[[1]](#endnote-1)* Objectivo considerado utópico por muitos, não apenas pela ambição no posicionamento em relação às outras regiões do mundo, mas também pela sua aposta na compatibilização de políticas de competitividade, com políticas de coesão social e de sustentabilidade ambiental (esta dimensão reforçada no Conselho de Junho de 2001).

A Estratégia de Lisboa apresentava como linhas de força: a dinamização da economia europeia, com aumento da sua capacidade competitiva através da inovação, do aumento das qualificações e do reforço da investigação e desenvolvimento, a sustentabilidade do modelo social europeu, com modernização dos sistemas de protecção social, a par de preocupações de conservação dos recursos naturais e ambientais.

Passados dez anos e o balanço que se pode fazer é que a visão definida pela Estratégia de Lisboa se mostra ainda pertinente, e que a Estratégia na sua concepção se mostrou de grande capacidade de evolução face a novos ou mais reforçados desafios, mas é importante que se incorporem novas dimensões à visão de uma Europa do conhecimento.

A proposta que se encontra em debate – Europa 2020 – refere uma “Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, sendo interessante que a Europa aponte como visão para o seu desenvolvimento (não apenas crescimento) uma “Europa inteligente, verde e inclusiva”. Tratar-se-ia de uma aposta forte que reforça a componente sustentabilidade e protege a actualização do modelo social europeu, elementos inseridos na concepção inicial da Estratégia de Lisboa, mas que ganham, no actual contexto, nova dimensão.[[2]](#endnote-2)

**Portugal** teve um papel activo na concepção da Estratégia de Lisboa mas também na sua monitorização e revisão ao longo dos 10 anos da sua vigência, mas também na sua aplicação à realidade nacional, com a concepção e implementação, como primeira tentativa do “Programa Integrado de Apoio à Inovação” (PROPINOV) em 2002 e a partir de 2005, do “Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego - PNACE 2005-2008 – Portugal de Novo” e do “Plano Nacional de Reformas: Novo Ciclo 2008-2010 – Consolidar as Reformas”. No conjunto destes Planos de acção é inevitável salientar a componente **Plano Tecnológico**, como face mais visível e mais activa, mobilizadora de toda a sociedade, de desenvolvimento dos factores conhecimento, tecnologia e inovação, como factores criadores de uma sociedade do conhecimento, capaz de garantir um crescimento económico sustentado.

Mas não basta uma visão, mesmo que capaz de ser interessante, com capacidade de mobilizar os actores públicos e privados. Uma Estratégia para ser aplicada precisa de uma boa governação. Neste contexto é importante um breve balanço de como se processou a implementação da Estratégia de Lisboa

**Breve História da Implementação da Estratégia de Lisboa**

A implementação da Estratégia de Lisboa assentava essencialmente no “Método Aberto de Coordenação”, embora estivessem presentes outras ferramentas, prevendo-se a elaboração de planos de acção nacionais e a realização anual de avaliações, através da vigilância inter-pares. O Conselho Europeu da Primavera deveria pronunciar-se, também anualmente sobre os avanços e medidas correctivas, na base de propostas de trabalho da Comissão. Previa-se ainda uma avaliação mais global da implementação da Estratégia em 2005, com vista à sua actualização em função da evolução dos desafios.

De 2000 a 2005 a Estratégia foi porém muito pouco apropriada pelos Estados-membros tal como a Comissão Europeia não deu grande prioridade à sua implementação. Tal deveu-se, nomeadamente, à evolução desfavorável da conjuntura económica, mas também à fragilidade do sistema de governação e à ausência de articulação directa com os instrumentos de financiamento.

Neste contexto a Estratégia de Lisboa sofreu uma reorientação em 2005, passando a focalizar-se no crescimento e no emprego e sendo nomeados Coordenadores Nacionais em cada Estado-membro responsáveis pela elaboração de Planos trianuais (Planos Nacionais de Reforma) e pela sua monitorização, incluindo a elaboração de relatórios anuais de avaliação, a par de idênticas funções para o nível comunitário, com o Programa Comunitário de Lisboa (PCL). Foram ainda aprovadas as 24 Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego, que compõem a base sobre a qual se passam a elaborar os programas nacionais e o programa comunitário.

O Conselho Europeu de Março de **2007**, adoptou o relatório anual de progresso da Estratégia de Lisboa intitulado “Passar a uma velocidade superior - A nova Parceria para o Crescimento e o Emprego” (“*A year of Delivery – Time to move up a gear*”), e reforçou as **quatro áreas prioritárias** de implementação: mais investimento em conhecimento e inovação, simplificação da vida das empresas, modernização dos mercados de trabalho e energia e alterações climáticas.

No balanço geral feito no fim do seu segundo ciclo – **2005-2008** – foram evidenciadas novas capacidades de acção concreta, com alguns resultados mensuráveis a nível europeu e em muitos dos Estados-membros. A avaliação em 2007 referia que a “Europa, nos dois últimos anos, criou 6.5 milhões de novos postos de trabalho, aumentou a sua produtividade pela 1ª vez nos últimos 10 anos e reduziu o desemprego em relação aos últimos 25. Apesar da turbulência financeira a Europa espera crescer 2% em 2008”. E acrescentava “Nos diversos Estados-membros estão em curso reformas fundamentais para o seu crescimento económico, mas também para a sustentabilidade mais geral das suas economias, condição indispensável para uma melhor qualidade de vida e para um desenvolvimento sustentável”.

Foi assim num contexto de credibilização da Estratégia de Lisboa, que o Conselho Europeu definiu o **Novo Ciclo 2008-2010**. A preparação deste Novo Ciclo iniciou-se sob a Presidência Portuguesa, no 2º semestre de 2007, e aliou as preocupações de estabilidade na implementação das reformas em curso, com a capacidade de resposta a desafios crescentes: o reforço na integração das políticas, articulando, por exemplo, a qualidade das finanças públicas com o crescimento; a prioridade na política energética como 4º pilar da Estratégia de Lisboa; o reflexo da Estratégia de Lisboa nas relações externas da União Europeia; o reforço da sua dimensão social e ambiental.

Portugal que esteve no centro da concepção da Estratégia de Lisboa, e procurou, após 2005, ter uma aplicação efectiva das políticas que a consubstanciam, – a avaliação da implementação dos Programas Nacionais de Reforma colocou Portugal no 2º grupo, em sete, dos que melhor a têm aplicado – volta a ter papel central na definição deste Novo Ciclo.

Na preparação feita pela Presidência Portuguesa era afirmado que o Novo Ciclo 2008-2010 tinha as condições necessárias para ser um **ciclo de resultados**, após um período de lançamento de muitas reformas, que careciam de tempo de consolidação. No entanto era expressa a convicção de que o sucesso do Novo Ciclo da Estratégia de Lisboa dependia da apropriação e esforço articulado de todos os actores.

Neste contexto, o **Conselho da Primavera de 2008** aprovou as **orientações para o Ciclo 2008-2010**, acentuando a importância do reforço da implementação de modo a tornar visíveis resultados concretos e a atingir os objectivos fixados para 2010. Foram orientações deste Conselho:

* O reforço e persistência na implementação das reformas em curso a nível nacional, de modo a que os seus resultados sejam visíveis e consistentes;
* O reforço do Programa Comunitário de Lisboa, como resposta a problemas comuns e suporte às medidas nacionais;
* A actualidade das **4 grandes prioridades** da Estratégia de Lisboa – investimento na investigação e inovação; criação de ambiente propício aos negócios, sobretudo para as PME´s, pelo reforço do mercado único e da dimensão externa da Estratégia de Lisboa; investimento na qualificação e na modernização do mercado de trabalho; reforço das medidas em matéria de alterações climáticas e energia;
* A manutenção das 24 Linhas de Orientação Integradas, com actualização do contexto.

Em **Outubro de 2008** todos os Estados-membros apresentaram os seus programas de acção revistos, para o período 2008-2010 e em Outubro de 2009 os primeiros relatórios de execução deste novo ciclo.

O **Programa Comunitário de Lisboa** (PCL) para o período **2008-2010** centrava-se em **10 grandes objectivos**, organizados em **5 domínios principais**, as quatro grandes prioridades da Estratégia e a dimensão externa, e as correspondentes medidas políticas que devem nortear as acções comunitárias nos próximos três anos. Pelo seu significado e importância, relembram-se estes objectivos e medidas:

Domínio 1: **Investir nas pessoas e modernizar os mercados de trabalho**

* Objectivo 1: Agenda Social renovada até meados de 2008, abrangendo particularmente o ensino, as migrações e as evoluções demográficas
* Objectivo 2: Propostas para uma política comum de imigração em 2008.

Domínio 2: **Desbloquear o potencial das empresas, especialmente das PME**

* Objectivo 3: Lei das Pequenas Empresas.
* Objectivo 4: Redução da carga administrativa da UE em 25% até 2012 e programa de simplificação.
* Objectivo 5: Reforço do mercado interno, aumento da concorrência nos serviços e novas medidas para integrar o mercado dos serviços financeiros.

Domínio 3: **Investir no conhecimento e na inovação**

* Objectivo 6: Concretização da «quinta liberdade», livre circulação do conhecimento, e criação de um verdadeiro espaço europeu da investigação.
* Objectivo 7: Melhoria das condições-quadro para a inovação, em particular para o capital de risco e os direitos de propriedade intelectual.

Domínio 4: **Energia e alterações climáticas**

* Objectivo 8: Concluir o mercado interno da energia e adoptar o pacote de medidas relativas às alterações climáticas.
* Objectivo 9: Política industrial voltada para uma produção e um consumo mais sustentáveis, com enfoque nas energias renováveis e nos produtos, serviços e tecnologias com baixo teor de carbono e eficientes na utilização de recursos.

Domínio 5: **A agenda externa**

* Objectivo 10: Concluir as negociações de Doha sobre o comércio multilateral, negociar bilateralmente com os principais parceiros comerciais para abrir novas oportunidades para o comércio e o investimento internacionais, melhorar o acesso ao mercado, com enfoque nos países e sectores em que continua a haver barreiras significativas, e criar um espaço comum de disposições regulamentares e normas.

Já no inicio de 2010, a Comissão tornou pública a avaliação global da implementação da Estratégia em 2009, a par da preparação em curso do pós-2010.

Neste balanço não pode deixar de ser evidenciada a influência da crise internacional na falta de concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa, sendo contudo de realçar igualmente que esta permitiu um quadro de referência para as linhas de resposta à mesma, particularmente ao orientar investimentos públicos para áreas de resultados imediatos no emprego e na dinamização da economia, mas simultaneamente de importância estrutural num modelo de desenvolvimento inteligente e sustentável, como equipamentos educativos, rede de banda larga ou energias renováveis.[[3]](#endnote-3)

Na sua concepção inicial e desenvolvimento de conteúdo o balanço geral é de adequação, sem prejuízo da necessidade de reforço de componentes como a eco-eficiência ou a inclusividade, que dão relevância à visão: “smart, green and inclusive” incluída na proposta que estará presente no próximo Conselho da Primavera. O desafio colocado à Europa em 2000 de construção da sociedade do conhecimento e a filosofia de resposta centrada na inovação, na qualificação, em mais e melhores empregos, se mantêm como orientações necessárias e a prosseguir. Igualmente a evolução de que foi sendo objecto, privilegiando a criação de ambiente favorável aos negócios, o desenvolvimento do triângulo do conhecimento, a qualidade da despesa pública, a política energética, incluindo o combate às alterações climáticas e a protecção do ambiente e da biodiversidade, bem como o progressivo reforço da dimensão social com atenção aos riscos de exclusão, realçando a articulação entre os PNR´s e os Planos de Acção para a Protecção e Inclusão Social, constituem adquiridos pertinentes.

É altura porém de uma reflexão aprofundada e que actualize a visão para o futuro da Europa, bem como a clarificação do caminho e prioridades para lá se chegar. Reflexão sobretudo sobre os êxitos e dificuldades encontradas, de modo a aperfeiçoar métodos e instrumentos. Os resultados das políticas não têm só que ver com a sua correcção mas com a sua persistência e continuidade, permitindo tirar partido da aprendizagem com os caminhos seguidos e sendo capaz de introduzir as correcções e actualizações que as circunstâncias aconselhem.

Na passagem para a década seguinte – 2010-2020 – é importante reflectir sobre o que foi adquirido e deve ser preservado e também sobre o que correu menos bem e deve ser alterado ou melhorado. Esse é o processo em curso, no qual, como em todas as etapas anteriores, Portugal quer estar na linha de frente participando activamente com os seus contributos.

**Uma boa governação**

A experiência da Estratégia de Lisboa diz-nos que uma avaliação menos positiva se centra nos resultados, ou seja, na implementação das políticas, nomeadamente na sua não apropriação política e capacidade de vinculação de objectivos, e não na sua concepção.

Uma boa governação significa antes de mais a nível europeu e nacional, que é assumida, face ao seu carácter horizontal, pelo Conselho Europeu e pelos Chefes de Governo de cada País e essa tem sido a indicação apontada para as decisões a tomar em primeira instância a nível europeu. Esta **assunção política** pressupõe não apenas a aprovação de orientações mas o compromisso com objectivos globais, o acompanhamento da implementação com as decisões que a avaliação determine e a coordenação transversal das políticas que contribuem para a Estratégia. Pressupõe que a não concretização dos objectivos tem consequências políticas para os seus responsáveis.

Uma boa governação significa a fixação de **objectivos** credíveis, em número reduzido mas com significado relevante para os cidadãos, a nível europeu e declináveis a nível nacional, respeitando a situação de partida e os constrangimentos específicos de cada País. Os objectivos apontados na proposta em debate, a nível do emprego, do investimento em I&D ou I&D e inovação, da educação (educação de nível superior e taxa de abandono precoce), da redução da pobreza e da energia e alterações climáticas, merecem ponderação de modo a garantir que sejam na sua objectivação, estimulantes e concretizáveis. São metas para o conjunto da Europa para as quais cada País terá que contribuir com o máximo esforço e empenhamento.

Uma boa governação significa o envolvimento das diversas instituições e actores, de acordo com o seu papel próprio, com efectiva **coordenação** da acção conjunta e a garantia de **coerência** entre todas as políticas que concorrem para os objectivos fixados. A proposta apresenta um conjunto de sete domínios emblemáticos importantes mas que permitem a incorporação das mais diversas medidas, sendo fundamental não perder a focalização nos objectivos e na natureza de reformas estruturais inerente à Estratégia: construção de uma Europa inteligente, verde e inclusiva.

Para uma efectiva implicação é importante a existência de **planos** nacionais e de um plano comunitário, dinamizados por **estrutura** própria em rede envolvendo todos os responsáveis, com horizonte temporal acertado com outros planos afins como o PEC, mantendo a autonomia dos mesmos.

É ainda importante garantir a necessária mobilização de todos os **instrumentos** disponíveis, a começar pelos instrumentos financeiros.

Uma boa governação pressuporá ainda a necessária **continuidade** na implementação das políticas, dando tempo a que os seus resultados sejam visíveis e se consolidem.

**Conclusão**

Num número da Revista sobre os 25 anos de adesão de Portugal à União Europeia debrucei-me essencialmente sobre uma Estratégia / visão para o desenvolvimento da Europa, estando subjacente o nosso contributo para a mesma. Muitas outras questões são relevantes num balanço, nomeadamente um balanço dos efeitos da adesão para Portugal.

A adesão e a participação de Portugal na União Europeu foram, sem dúvida, e continuam a ser, um factor essencial de aumento do nosso espaço de intervenção incluindo os fóruns internacionais, de partilha de respostas a problemas cada vez mais globais, de incentivo e apoio ao nosso processo de desenvolvimento, dentro da política de coesão no espaço europeu. Portugal aprendeu a participar activamente na governação fora das suas fronteiras e a assumir que a sua afirmação e mesmo o seu processo de desenvolvimento interno dependem desta sua capacidade de estar presente com voz própria nos mais diversos fóruns de decisão. A qualidade do desempenho das presidências portuguesas são disso um claro exemplo.

Outros farão melhor do que eu um balanço global. Por mim optei, nesta participação, por um contributo centrado sobre o objecto do meu trabalho nos últimos anos, relevando não tanto o contributo para Portugal, mas o nosso próprio contributo para um espaço europeu comum, que, mantendo o reconhecimento da importância dos níveis nacional e regional, permita que todos os cidadãos sintam a vantagem de partilha de uma cidadania europeia.

1. Conclusões do Conselho da Primavera, Março de 2000. [↑](#endnote-ref-1)
2. Ver documento da Comissão ao Conselho da Primavera de 2010, COM(2010) 2020 final. [↑](#endnote-ref-2)
3. Ver relatório nacional de 2009 em [www.estrategiadelisboa.pt](http://www.estrategiadelisboa.pt) [↑](#endnote-ref-3)