

A POLÍTICA REGIONAL DA UNIÃO EUROPEIA E O DESAFIO DO ALARGAMENTO: INÉRCIA OU REFORMA?

Paulo Vila Maior

Professor Auxiliar - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UFP)

pvm@ufp.pt

Resumo

O último alargamento é um acontecimento singular na vida da União Europeia (UE). A consequência mais notória é o acréscimo de heterogeneidade no interior da UE. Como as assimetrias de rendimento entre os Estados membros são mais acentuadas, interrogamo-nos se o funcionamento equilibrado da União não está em perigo. Faz sentido questionar o papel desempenhado pela política de coesão económica e social (em especial pela política regional). O artigo analisa duas soluções alternativas: a preservação do actual *statu quo* e a reforma da política regional.

Abstract

The recent enlargement is unprecedented for many reasons. One of the most visible implications is the sizeable heterogeneity that characterises the European Union (EU). Since income differentials between member states have widened, the question is whether the EU is affected by this intense heterogeneity. Therefore, the role of cohesion policy (especially regional policy) is at stake. The paper examines two alternative solutions: the preservation of the existing *statu quo* and the reform of regional policy.

INTRODUÇÃO

O recente alargamento (2004-2007)¹ é o mais exigente na história dos alargamentos da União Europeia (UE). O número de países membros aumentou de quinze para vinte e sete, um acréscimo de 80%. Já o impacto dos novos Estados membros na estrutura económica, demográfica e geográfica da União revela um desfasamento quando cotejado com o factor explosivo no número de Estados membros (figura 1).

Estados membros	Área (1,000 km ²) (2005)	População (milhões) (2004)	PIB (milhões de €) (2005)
Estados membros UE15	3,236	384.8	10,284,860
Novos Estados membros	739	74.2	557,053
% novos Estados membros (UE25)	18.6%	19.2%	5.13%

Figura 1 - O peso absoluto e relativo dos Estados membros: geografia, demografia e economia [Fonte: European Commission (2006a)].

É neste contexto que faz sentido interrogar o papel da política de coesão económica e social da UE. Conceitualmente, seguimos de perto a definição do Relatório Sapir (Sapir *et al.* 2003). A coesão económica e social contempla três vectores: política regional, política social e política agrícola comum (PAC). Não existe uniformidade quanto aos níveis de decisão – nacional ou supranacional – que possuem competências nos três vectores. Enquanto na política regional vigora o regime das competências partilhadas, na política social o ênfase é colocado nas competências nacionais, ao passo que a PAC pertence à competência exclusiva da UE. Este quadro é sintomático da amálgama institucional da política de coesão económica e social da União (Alesina, Angeloni e Schuknecht, 2001): o nível supranacional e o nível nacional são importantes actores na conformação da coesão económica e social da União.

O artigo sintetiza, na secção 1, as oportunidades e os obstáculos do recente alargamento, com especial atenção para a percepção do comportamento oportunista dos quinze Estados membros durante o processo negocial. A secção 2 concentra-se nos desafios colocados à política regional da UE, testando a racionalidade e a viabilidade de duas soluções alternativas: a manutenção das regras actuais e a reforma da política regional, neste caso com o objectivo de aumentar o nível de redistribuição inter-regional.

1. O CONTEXTO

A adesão dos dez países da Europa Central e de leste (e dos dois pequenos países mediterrânicos) transtornou a homogeneidade da União. O desnível entre os Estados membros mais ricos e os Estados membros mais atrasados aumentou de forma acentuada, como se pode observar na figura 2. Antes do alargamento, o diferencial entre os dois grupos de Estados membros era de 79.6 pontos percentuais. O alargamento trouxe a redefinição do mapa dos Estados membros mais atrasados, tendo o desnível aumentado para 114.6 pontos percentuais. Se este indicador revelar uma medida da heterogeneidade no interior da UE, o alargamento terá sido responsável por uma deterioração nas assimetrias regionais. Em termos relativos, a assimetria cresceu quase 44%².

UE15 (Estados membros)	PIB per capita (PPP), 2005 (EU25=100)	UE25 (Estados membros)	PIB per capita (PPP), 2005 (EU25=100)
3 mais pobres		3 mais pobres	
Portugal	71	Letónia	46
Grécia	83	Polónia	50
Espanha	98	Lituânia	51
(1) Média não ponderada	84.0	(1) Média não ponderada	49.0
3 mais ricos		3 mais ricos	
Luxemburgo	230	Luxemburgo	230
Irlanda	138	Irlanda	138
Holanda	123	Holanda	123
(2) Média não ponderada	163.6	(2) Média não ponderada	163.6
(3) Assimetria (2-1)	79.6	(3) Assimetria (2-1)	114.6

Figura 2 - Assimetria de rendimento entre Estados membros ricos e Estados membros atrasados, antes e depois do alargamento [Fonte: European Commission (2006b) e cálculos do autor.]

Partindo do pressuposto que na UE existem padrões mínimos de solidariedade entre os Estados membros, a questão relevante é a de saber se o grande alargamento coloca um desafio à política de coesão económica e social da União. Se o considerável desnível de rendimento alimentado pelo alargamento actuar como demorada fonte de instabilidade na UE, a pertinência da reforma da política de coesão económica e social (bem como a existência de condições políticas para a sua concretização) passa a estar na ordem do dia. No que resta do artigo vamos consagrar a atenção à política regional. São múltiplas as questões que se levantam: terá a actual política regional capacidade para lidar com os efeitos do alargamento? O alargamento é a oportunidade para alterar os objectivos, as características e o funcionamento da política regional? Poderá a UE alargada funcionar na presença de assimetrias tão acentuadas, removendo-se assim as motivações da reforma?

Os desafios do alargamento contemplam uma relação inversa (um *trade-off*). Por um lado, a manutenção do *statu quo* é preferido por aqueles Estados membros que já estavam na União. Para os quinze Estados membros, o alargamento foi ajuizado em função dos respectivos interesses nacionais. Não estavam, na verdade, preocupados em atender aos interesses específicos dos novos Estados membros (Gillingham, 2003). Ainda que a retórica dos políticos apontasse em sentido oposto, as negociações foram conduzidas de harmonia com os interesses de cada Estado membro, num equilíbrio instável. Contudo, esta estratégia confronta-se

¹ A maior parte dos novos Estados membros (Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Lituânia, Letónia, Chipre e Malta) aderiu à UE em 1 de Maio de 2004. O processo de adesão da Bulgária e da Roménia foi retardado, tendo estes países entrado na UE em 1 de Janeiro de 2007.

² Duas advertências a propósito da metodologia adoptada. Em primeiro lugar, o critério da média não ponderada é questionável. Seria mais rigoroso medir o peso relativo de cada economia nacional, atribuindo-lhe um coeficiente para graduar as disparidades de rendimento. Limitámo-nos a um método mais simples, comparando os Estados membros com rendimento mais elevado e os Estados membros que ficam atrás na escala, antes e depois do alargamento. A intenção é apresentar um quadro nítido de como a assimetria entre os dois grupos de países aumentou consideravelmente após o alargamento. Em segundo lugar, a metodologia é criticável por ter escolhido três países como amostra de cada grupo de Estados membros: porquê três países e não mais? A resposta reside na opção arbitrária que está presente sempre que se escolhe um número como amostra.

com um problema: *ao anteciparem os possíveis efeitos do alargamento numa óptica nacional, os governos dos Estados membros desvalorizam o impacto global do processo de alargamento.*

Esta é a outra vertente do *trade-off*. Uma UE alargada não é apenas um projecto ambicioso que sublinha o espírito visionário dos políticos. Se entre as prioridades dos governos nacionais se encontra o dever da UE, os efeitos do alargamento no todo da União deviam ser calculados. Neste sentido, os governos nacionais deviam reconhecer que uma União alargada e mais heterogénea representa um potencial de turbulência.

Porventura o andamento da UE esteja a dar razão aos arquitectos da teoria de integração europeia intitulada *liberal intergovernmentalism* (Moravcsik, 2001). Os governos dos Estados membros estimam os custos e proveitos dos desenvolvimentos idealizados para a UE, medindo-os através de um termómetro que apenas considera os interesses nacionais. Os interesses nacionais continuam a pautar a conduta de uma vasta maioria dos governos nacionais, mesmo quando eles interagem nas instituições supranacionais. A cooperação – já para não mencionar a governação supranacional – não é tão poderosa como o foi outrora.

São vários os sinais que concorrem neste sentido. Um dos mais visíveis é a relutância em levar em consideração os interesses de outros Estados membros, particularmente quando o ambiente macroeconómico é desfavorável. A este cenário acresce a ausência de uma liderança política comprometida com o dever da integração europeia (na União e nos Estados membros que poderiam actuar como forças motrizes). Os Estados membros mergulham nos respectivos umbigos e apenas levam em consideração os interesses nacionais, atropelando qualquer esforço que examine o impacto na União como um todo. Por conseguinte, as promessas que vieram à superfície com o alargamento começam a empalidecer. São, quando muito, um brilho do passado que foi ficando baço com a passagem do tempo (Gillingham, 2003).

Detrás das cortinas dos egoísmos nacionais (dos quinze Estados membros) esconde-se o resultado decepcionante do alargamento, com duas consequências negativas. Primeiro, os novos Estados membros sentem-se traídos ao perceberem que as promessas do alargamento estão distantes. Segundo, enquanto o alargamento gigantesco criava as condições para redesenhar institucionalmente a União, o que se verificou foi a inércia do sistema institucional e do enquadramento orçamental. Porém, a criatura (a União) corre o risco de se soltar do espartilho que a sufoca. Parece que o trabalho de casa não foi preparado com diligência. A culpa só pode ser atribuída aos Estados membros que abriram as portas do alargamento e depois semearam um mar de dificuldades aos novos Estados membros.

2. A POLÍTICA REGIONAL E O ALARGAMENTO: MANTER AS REGRAS OU ALTERAR O STATU QUO?

A adesão dos doze Estados membros representa um desafio para a UE. A prova dos nove é a fusão de dois grupos de países que apresentam consideráveis diferenças económicas e acentuadas assimetrias de rendimento. Até entre os novos Estados membros é possível detectar alguma heterogeneidade (Mayes, 2001). O resultado é uma UE heterogénea – e mais do que o era antes do alargamento.

O Tratado da União Europeia (TUE) fixa, no artigo 2º., o dever das autoridades nacionais e supranacionais promoverem o desenvolvimento equilibrado. Se este objectivo for tomado a

sério (em conjugação com o objectivo da coesão económica e social dentro da UE, de acordo com o artigo 158º. do TUE), temos uma imagem nítida dos desafios que se avizinham em virtude do alargamento. Pelo menos em teoria, a integração europeia implica a existência de parâmetros mínimos de solidariedade entre os Estados membros. Este é o ponto de partida para uma abordagem alternativa dos desafios que emergem da acentuada heterogeneidade da União, quer para os países que abriram as portas da União aos novos Estados membros, quer especialmente para estes últimos. Se for verdade que o alargamento aos países do centro e leste europeu incorpora uma natureza política que não se divorcia de uma missão histórica – limpar as sequelas da guerra fria que artificialmente dividiu o continente (Sedelmeier, 2000; Friis, 2003; Glenn, 2003) – a UE não pode menosprezar as suas obrigações.

Os novos Estados membros partiram para o processo de alargamento com expectativas elevadas: enterrar as consequências dantescas do passado. Esperava-se que a União os acolhesse com entusiasmo e que, em contrapartida, estivesse disposta a oferecer-lhes algo. A UE e os seus quinze Estados membros sentiam-se orgulhosos do feito histórico que foi o alargamento. O que por si basta para provar os incalculáveis proveitos que o alargamento representou para a União. Logo, é errado concluir que o alargamento foi assimétrico, porquanto não foram apenas os novos Estados membros que dele tiraram partido.

Reconhecendo os desafios estratégicos e o contexto específico do alargamento, faz sentido discutir o papel que a política regional da UE pode desempenhar no processo de transição de quinze para vinte e sete Estados membros. Não se trata de avaliar o possível impacto distorçor dos acentuados desníveis de rendimentos entre os mais ricos e os mais atrasados. É o próprio funcionamento da União que pode estar em causa se o alargamento não vier acompanhado por uma reforma da política regional.

São diversas as motivações das opções que se confrontam (manter ou reformar a política regional). As intenções que escoram ambas as opções são antagónicas. Os apoiantes da manutenção da política regional argumentam que esta política dispõe de condições para acomodar com eficácia os novos Estados membros, sem que do alargamento resultem tensões insuportáveis para o funcionamento da União (Sapir *et al.* 2003). Socorrem-se da experiência passada, sublinhando como a política regional foi um auxílio precioso para os (então) Estados membros mais atrasados. Espanha, Portugal, Grécia e, sobretudo, a Irlanda conseguiram diminuir o desnível de rendimento em relação à média da UE (ver figura 3).

	1988-93	1993-98	1998-2000
Grécia	1.2	2.6	3.6
Irlanda	4.4	8.5	8.7
Portugal	2.6	3.4	3.3
Espanha	2.0	3.1	3.9
UE12*	1.7	2.3	2.4
UE15	1.7	2.4	2.9

Figura 3 - crescimento do PIB (%) nos Estados membros mais atrasados (1988-2000) [Fonte: European Commission (2001).]

* UE12: Estados membros da zona Euro.

Há que adicionar dados empíricos que mostram como os fundos estruturais tiveram um impacto decisivo para o crescimento económico destes países (figura 4), reforçando as con-

clusões dos que se opõem à reforma da política regional. Esses dados levam à seguinte interrogação: *se a política regional teve um desempenho meritório, para quê mudá-la?*

	Efeito-procura			Efeito-oferta			Efeito total		
	1994	1999	2020*	1994	1999	2020*	1994	1999	2020*
Grécia	1.1	4.8	1.5	0.1	4.6	8.0	1.2	9.4	9.5
Irlanda	6.2	5.9	4.0	-	3.4	8.4	6.2	9.3	12.4
Portugal	7.0	8.1	7.6	-	1.1	1.3	7.0	9.2	8.9
Espanha	1.9	2.9	1.9	-	1.4	6.8	1.9	4.3	8.7

Figura 4 - impacto dos fundos estruturais (efeito acelerador no crescimento do PIB, %) [Fonte: European Commission (1999)].

* Estimativa.

É interessante observar como estes argumentos também se perfilam, do ponto de vista intelectual, como motivações que convocam a reforma da política regional. Em primeiro lugar, o recente alargamento difere substancialmente dos anteriores, não só pela sua escala (um alargamento maciço), mas sobretudo porque os novos Estados membros trouxeram muita heterogeneidade à UE. Acresce que os novos Estados membros estão, à partida, mais distantes da média europeia do que o estavam Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha quando aderiram às Comunidades Europeias (Kuznetsov, 1999). E importa recordar que a política regional foi alterada (Pacote Delors II) com a intenção de ajudar os Estados membros mais atrasados em contrapartida dos sacrifícios ditados pelo ajustamento à União Económica e Monetária (Tsoukalis, 1997). Com o último alargamento, os desafios são mais intensos. Por maioria de razão, parecem reunidas as condições para operar uma reforma profunda da política regional. Especialmente porque as alterações passadas estiveram ligadas a compensações dirigidas a certos Estados membros que seriam perdedores líquidos de desenvolvimentos da integração europeia (Fenge e Wrede, 2004).

Para além dos argumentos que as diferenciam, há um aspecto comum a ambas as opções: a aceitação que o objectivo da coesão económica e social é instrumental ao funcionamento equilibrado da UE. Diriam os apoiantes da reforma da política regional: e mais ainda agora que a UE se alargou tanto e ficou tão mais heterogénea. Diferem no resto, sobretudo na apreciação do cenário criado pelo alargamento. Os defensores do *statu quo* argumentam que a política regional tem capacidade para responder aos desafios do alargamento. Pelo contrário, os que se perfilam a favor da reforma da política regional antecipam a sua incapacidade caso ela não seja reformada. A reforma será uma condição para impedir a instabilidade na UE. Outorgar a condição de Estado membro da UE pode não ser suficiente para retirar os novos Estados membros da pobreza que herdaram da era comunista.

2.1. AS MOTIVAÇÕES CONTRA A REFORMA DA POLÍTICA REGIONAL DA UE

As razões apresentadas pelos adversários da reforma da política regional são poderosas. Em primeiro lugar, o actual estágio de desenvolvimento da integração europeia, com a *predominância dos interesses e necessidades individuais de cada Estado membro*, não é favorável à mudança. Tendo em conta que, entre os quinze Estados membros, eram diversos os interesses relacionados com a adesão dos novos países, torna-se mais difícil antecipar a formação de um consenso que promova a reforma da política regional. Não se deve perder de vista

que a alteração destas regras exige unanimidade (Bache e George, 2006), o que transforma a reforma da política regional numa tarefa hercúlea. A inércia será o impedimento maior à reforma (se, de novo, dermos como assente o actual contexto caracterizado pela ausência de vontade política para alimentar a mudança). A aversão à mudança exibida pelos governos nacionais (de mão dada com a complexidade institucional que domina o funcionamento da política regional) é a razão de força para manter as regras da política regional.

Em segundo lugar, a inclinação para a manutenção das regras recebe uma ajuda de peso: o impasse que tem vingado quando é chegado o momento de trabalhar na reforma orçamental (Blankaart e Kirchner, 2003). A inércia foi herdada da anterior ronda negocial que definiu as perspectivas financeiras para o período compreendido entre 2000 e 2006 – a Agenda 2000 (European Commission, 1997). O resultado destas negociações foi um acordo de mínimos, em larga medida determinado pela falta de vontade dos governos nacionais para dotarem o orçamento da UE com mais recursos. Nessa altura, foi particularmente notada a feroz oposição dos maiores contribuintes líquidos do orçamento (Galloway, 1999).

A mesma tendência tomou conta das negociações orçamentais para 2007-2013 (EUObserver, 30 de Março de 2004). Tal como antes, foram os Estados membros que mais contribuem para o orçamento a resistir ao aumento das receitas do orçamento da UE. Os principais Estados membros também se recusaram a reformar as despesas do orçamento (nomeadamente através da redução das despesas inscritas na PAC). O impasse foi ainda mais problemático do que em anteriores negociações, na medida em que os Estados membros mais atrasados (na era anterior ao alargamento) impediram cortes nas verbas que lhes eram destinadas, em especial nos fundos estruturais. Ao mesmo tempo, os novos Estados membros reivindicavam mais transferências financeiras que permitissem combater as dificuldades estruturais que enfrentam. A UE estava mergulhada num dilema.

A complexidade institucional é a pedra de toque da integração europeia, em particular quando a unanimidade é exigida. Este sistema de deliberação determina uma velocidade lenta do processo de integração, ou até mesmo a paralisação (Salmon, 2003). As perspectivas financeiras plurianuais exigem unanimidade (Ginsberg, 2007). Como os Estados membros que alimentam o orçamento da UE não mostram vontade para aumentar as suas contribuições, não estão reunidas as condições para reformar a política regional, já que a maior eficácia desta política depende de mais recursos à disposição do orçamento da União. Como se isso não bastasse, também os Estados membros que, antes do alargamento, eram recebedores líquidos têm uma poderosa arma à sua disposição: o poder de bloqueio, sempre que os seus interesses estiverem hipotecados.

A reforma da política regional da UE parece uma variável descartável. Talvez com um diferente enquadramento constitucional a reforma se agilize. O Tratado de Nice estatui que a partir de 2007 as decisões sobre política regional podem ser tomadas por maioria qualificada (Galloway, 2001). Contudo, a concretização desta disposição foi adiada até à aprovação (e entrada em vigor) das perspectivas financeiras para o período 2014-2020. Na prática, a reforma da política regional fica adiada para os anos vindouros.

A terceira razão que aponta para a manutenção das actuais regras de política regional é a *turbulência macroeconómica que ainda afecta a economia europeia* (Grimwade, 2003). Todos os Estados membros foram atingidos pela recessão. Nesse contexto, a margem para ajustamento foi diluída pelo cenário de consolidação orçamental que os Estados membros

da zona euro tiveram que empreender. Este não é o contexto adequado para reformar a política regional da UE. Muitos Estados membros estão ainda a braços com dificuldades orçamentais. Não estão interessados – nem dispõem de condições para o fazer – em adensar os seus problemas dizendo sim à reforma da política regional da UE, pois seriam chamados a aumentar a sua contribuição para o orçamento da União.

Em quarto lugar, alguns estudos sugerem que a política regional está capacitada para auxiliar os novos Estados membros (Sapir *et al.* 2003). Os recursos da política regional podem provocar efeitos positivos na atenuação dos diferenciais de rendimentos entre os novos Estados membros e a média da UE. Em vez de se reformar a política de coesão económica e social, ela deve ser repensada. O objectivo passa por drenar recursos da PAC, concentrando-os na política regional. Neste sentido, os estudos prevêem que os novos Estados membros terão capacidade para tirar partido dos fundos e diminuir a assimetria que os separa da média da União.

2.2. AS RAZÕES PARA REFORMAR A POLÍTICA REGIONAL DA UE

Apesar dos argumentos favoráveis à manutenção da política regional parecerem persuasivos, interessa passar em exame os argumentos em sentido contrário. Em primeiro lugar, *o aumento da heterogeneidade é uma motivação poderosa para intensificar a redistribuição inter-regional*. São duas as razões que concorrem para esta relação causal. Por um lado, a UE é uma entidade dotada de padrões mínimos de solidariedade entre os Estados membros. Não estamos a tornar implícito que a UE se aproximou sequer dos laços de nacionalidade que caracterizam as federações noutras regiões. Não está nos planos da UE a evolução para uma dimensão estadual (Weiler, 1999). Exige-se, contudo, o cimento da coesão interna como condição essencial para o funcionamento da União. É nesse contexto que a existência de acentuadas assimetrias de rendimentos entre os Estados membros pode significar um obstáculo.

Por outro lado, *a heterogeneidade acentuada e persistente no interior da UE pode afectar o funcionamento da entidade supranacional*. É problemático antecipar uma UE caracterizada por uma acentuada e duradoura heterogeneidade. Poderia dar-se o caso de grupos sociais nos Estados membros mais atrasados pressionarem no sentido da mudança. Se a sua situação não melhorar e o processo de convergência for adiado, é provável que esses Estados membros culpem a UE pela inércia e pelas expectativas defraudadas.

O efeito “bola de neve” da solidariedade inter-regional está associado à integração europeia. Exerce pressões poderosas no sentido da mudança da política regional. Algumas forças sociais, com mais sensibilidade para estes fenómenos, serão os detonadores da pressão. Poderão surgir nos novos Estados membros, afinal os mais interessados na reforma da política regional; como podem também emergir em Estados membros mais ricos. Uma vaga de fundo pode exercer influência no sentido da reforma da política regional. Nessa altura será difícil resistir à vaga de fundo. Serão os próprios governos nacionais que, nem que seja por oportunismo político, vão engrossar a vaga de fundo.

Em segundo lugar, a agenda da reforma está ancorada na *urgência em concretizar as reformas estruturais e administrativas de que os novos Estados membros carecem*. Essas reformas tiveram início com o processo de transição para a UE. A adesão coroada de sucesso não sinaliza a conclusão da tarefa (Gillingham, 2003). Ainda há muito por fazer. Só os mais ingénuos acreditam que a adesão destes países significa o final do processo de ajustamento estrutural. Se

o processo for parado por falta de recursos, as consequências poderão ser catastróficas: a regressão no processo de reforma iniciado há alguns anos, quando estes países se colocaram na posição de países candidatos à UE; e o aumento dos desníveis entre o rendimento destes países e a média da UE, trazendo mais heterogeneidade à União.

Deste modo, a maior fatia dos fundos da política regional deve ser canalizada para os novos Estados membros, com o propósito de apoiar as reformas ainda inacabadas. A prioridade dos fundos é auxiliar o desenvolvimento dos novos Estados membros no longo prazo. É possível que não proporcionem efeitos imediatos no processo de convergência entre estes países e a média da União. É por este motivo que a reforma da política regional deve ser orientada para a concentração dos fundos nas reformas estruturais e administrativas, sem esquecer a distribuição de fundos que aliviem a pobreza sentida nestes Estados membros (Gillingham, 2003).

A última razão remete-nos para a ontologia da integração europeia. Como já foi afirmado, *a participação na UE traz vantagens recíprocas para os Estados membros*. Os novos Estados membros têm a expectativa de virem a beneficiar da adesão à UE, diminuindo o desequilíbrio de rendimentos em relação à média. Os quinze Estados membros e a UE também tiram partido do alargamento. A reciprocidade não só cimenta a solidariedade no interior da União e entre os seus Estados membros, como também desvenda a essência da integração europeia: um *contrato* que une todos os Estados membros.

Como contrato, é sinalagmático: envolve direitos e deveres. Não parece justo que os direitos e deveres sejam distribuídos de forma desigual pelos Estados membros, sem levar em consideração o respectivo tamanho, população, nível médio de rendimento e até as responsabilidades no processo de integração europeia. De acordo com esta abordagem contratual da integração europeia, os quinze Estados membros enfrentam deveres especiais em virtude do alargamento ao leste e ao mediterrâneo. Quando se sublinha que o alargamento é um dos maiores feitos da história da integração europeia, está-se apenas a fazer retórica. As consequências estão para além das declarações bombásticas que embelezam cerimónias oficiais e o compromisso dos políticos em relação a uma UE alargada e aprofundada.

Têm que ser dados passos consistentes para acomodar os novos Estados membros na União. Este é o principal dever que recai na União, para não defraudar as expectativas dos novos Estados membros. Por conseguinte, a reforma da política regional, tornando-a adequada às necessidades específicas dos novos Estados membros, é um passo imprescindível. Sob pena da estabilidade futura da UE estar em risco.

CONCLUSÕES

A heterogeneidade acrescida da União após o alargamento gera algumas interrogações que não podem ficar sem resposta: a heterogeneidade acentuada pode perigar o funcionamento da UE? As assimetrias de rendimento, com a grandeza identificada na figura 2, frustram o espírito da integração europeia? Poderá uma mais intensa solidariedade entre os Estados membros emergir, antecipando soluções alternativas para combater a heterogeneidade que se intensificou com o alargamento?

O artigo dissecou as possíveis respostas que a política de coesão económica e social da União pode dar. Das três vertentes da política (regional, social e agrícola) o artigo apenas

olhou à primeira. Duas alternativas estavam em cima da mesa. A primeira aceita as regras actuais de política regional, considerando-as adequadas para responder aos desafios resultantes do recente alargamento. A segunda alternativa aponta para uma política regional mais intervencionista, contemplando uma redistribuição inter-regional mais activa e a assunção de responsabilidades do nível supranacional neste domínio.

Depois de escarpelizar as vantagens e os inconvenientes de cada solução – e nunca perdendo de vista o contexto específico em que a UE se move – concluímos que a solução que teoricamente é preferível não encontra condições de exequibilidade. A teoria divorcia-se da prática. Apesar de se perfilarem argumentos convincentes a favor da reforma da política regional, o protagonismo dos interesses nacionais e o quadro macroeconómico da UEM são os poderosos obstáculos à reforma. Resta esperar pelo tempo que há-de vir, para perceber se a persistência de acentuadas assimetrias (se não forem sendo corrigidas) não vem perturbar o funcionamento da UE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A., Angeloni, I. e Schuknecht, L.** (2001). *What Does the European Union Do?* NBER Working Paper Nº. 6847.
- BACHE, I. e George, S.** (2006). *Politics in the European Union*. 2ed. Oxford, Oxford University Press.
- BLANKAART, C. e Kirchner, C.** (2003). *The Deadlock of the EU Budget: an Economic Analysis of Ways in and Ways out*. CESifo Working Paper Nº. 989.
- EUObserver.** *Member states getting impatient on EU budget*. 30 de Março de 2004.
- European Commission** (1997). *Agenda 2000. Volume 2: The Challenge of Enlargement*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (1999). *Sixth Periodical Report on the European Union Social and Economic Development*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2001). *Unity in Europe, Peoples' Solidarity and Territorial Diversity – Second Report on Social and Economic Cohesion*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2006a). *Statistical Portrait of the European Union 2007*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2006b). *Key Figures on Europe – Statistical Pocketbook 2006*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- FENGE, R. e Wrede, M.** (2004). *EU Regional Policy: Vertical Fiscal Externalities and Matching Grants*. CESifo Working Paper Nº. 1146.
- FRIIS, L.** (2003). *EU Enlargement – And Then There Were 28?*. In: Bomberg, E. e Stubb, A. (Eds.). *The European Union: How Does it Work?*. Oxford, Oxford University Press.
- GALLOWAY, D.** (1999). *Agenda 2000 – Packaging the Deal*. In: *Journal of Common Market Studies*, Nº. 37, Annual Review (Setembro), pp. 9-35.
- (2001). *The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU*. Sheffield, Sheffield Academic Press.
- GILLINGHAM, J.** (2003). *European Integration, 1950-2003 – Superstate or New Market Economy?*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GINSBERG, R.** (2007). *Demystifying the European Union – The Enduring Logic of Regional Integration*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- GLENN, J.** (2003). *EU Enlargement*. In: Cini, M. (Ed.). *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 211-28.

- GRIMWADE, N.** (2003). Developments in the Economies of the European Union. In: Miles, L. (Ed.). *The European Union – Annual Review 2002/03*. Special issue of the *Journal of Common Market Studies*, Nº. 41, Annual Review, pp. 173-90.
- KUZNETSOV, A.** (1999). The European Union and Central and Eastern Europe. In: McDonald, F. e Dearden, S. (Eds.). *European Economic Integration*. 3ed. Harlow, Longman, pp. 314-31.
- MAYES, D.** (2001). Enlargement. In: El-Agraa, A. (Ed.). *The European Union – Economics and Policies*. 6ed. Harlow, Prentice Hall, pp. 548-63.
- MORAVCSIK, A.** (2001). Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality. In: Nicolaidis, K. e Howse, R. (Eds.). *The Federal Vision – Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, pp. 161-87.
- SALMON, P.** (2003). *The Assignment of Powers in an Open-Ended European Union*. CESifo Working Papers Nº. 993.
- SAPIR, A. et al.** (2003). *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*. Brussels.
- SEDELMEIER, U.** (2000). Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance. In: Green Cowles, M. e Smith, M. (Eds.). *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford, Oxford University Press, pp. 164-85.
- TSOUKALIS, L.** (1997). *The New European Economy Revisited*. Oxford, Oxford University Press.
- WEILER, J.** (1999). *The Constitution of Europe – “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*. Cambridge, Cambridge University Press.