

O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA NO NOVO QUADRO MUNDIAL

Manuel Porto

*Professor Catedrático da Universidade de Coimbra e da Universidade Lusíada, Portugal
Professor Adjunto, Faculdade de Direito, Universidade de Macau*

Resumo: Depois de um período longo de grande relevo mundial da economia europeia, temos no século XXI um mundo multipolar, com concorrências difíceis, designadamente da Ásia. Seria pois de rezear da parte da União Europeia uma resposta protecionista, dificultando a vinda de produtos de países reemergentes e emergentes. Mas na linha do que tem acontecido, tendo aliás o maior superávit mundial na balança dos pagamentos correntes, prosseguirá numa linha de abertura, de reforço do “mercado único” e de iniciativas em diferentes domínios; o que também é vantajoso para os demais países do mundo, tendo aqui melhores oportunidades para as suas empresas e os seus cidadãos e beneficiando com os progressos assim conseguidos.

Palavras-chave: Protecionismo; Livre-cambismo; Estratégia externa; Mercado Único; Blocos regionais.

1. O mundo ao longo dos últimos séculos

Antes de entrarmos na análise do papel que a União Europeia poderá e deverá ter no novo quadro mundial, é muito interessante ter presente a evolução do mundo nos séculos passados, até ao século XX.

Foi um período longo em que países da Ásia, ainda em 1500 a Índia e depois a China, eram os países mais desenvolvidos do mundo: com padrões culturais muito elevados e economias fortes e diversificadas¹, produzindo não só produtos primários, também os produtos industriais com a mais elevada exigência na época, por exemplo no setor cerâmico, v.g com a louça de Cantão, e no setor têxtil, v.g. com a seda, também da China.

Era obviamente o conhecimento destes produtos (não só especiarias, e em caso algum matérias-primas), com a sua qualidade mais elevada, que em grande medida atraía o interesse dos europeus, no seu empenho de chegar à Índia, num segundo momento à China, ou pelo oriente (como fez Vasco da Gama) ou pelo ocidente (como procurou fazer Cristovão Colombo).

Foi de facto marcante a aproximação a essa área do mundo verificada com o movimento dos descobrimentos, iniciada por navegadores portugueses, a que se seguiram navegadores de outros países europeus, abrindo-se caminho para o processo de globalização².

Em séculos anteriores as ligações entre os continentes, designadamente entre os continentes europeu e asiático, eram muito caras, perigosas e incertas, por isso pouco frequentes. Um conhecimento seguro do modo de se viajar por mar constituiu pois um ponto de partida indispensável para a globalização, só assim tendo passado o haver a possibilidade de se alcançarem com segurança e regularidade os outros continentes; não bastando uma chegada ocasional a algum local, sem que se estabelecesse uma situação estável para intercâmbios económicos.

No caso da Ásia assim aconteceu em territórios muito mais populosos e muito mais ricos, mesmo durante muito tempo depois da “nossa chegada”. Vale bem a pena recordar que ainda em 1820 a China tinha 28,7 % e a Índia 13,4 % do PIB mundial, os dois juntos 42,1 %³. Tratava-se então de situação bem diferente

1 Uma ilustração desta situação pode ser vista em Sen (2005) e em Baru (2006), mostrando também as boas relações seculares de vizinhança entre a China e a Índia.

Recentemente, com os impressionantes crescimentos das economias destes dois países, tem vindo a falar-se em “Cíndia” (Rampini, 2005-7) ou “Chíndia” (Engardio, ed., 2007). E sucedem-se os livros e artigos comparando os modelos e as vias seguidas num caso e no outro (a título de exemplo Smith, 2008, referenciando *The Dragon and the Elephant...*).

2 O papel em grande medida pioneiro de navegadores portugueses está bem expressado nos títulos e naturalmente nos conteúdos de livros de autores de diferentes países: casos, a título de exemplo, de Vindt, *Globalisation, from Vasco da Gama to Bill Gates* (1999), Page, *The First Global Village. How Portugal Changed the World* (2002), Rodrigues e Devezas, *Portugal. O Pioneiro da Globalização* (2007), Newitt, *Portugal in European and World History* (2009; em edição portuguesa *Portugal na História da Europa e do Mundo*, 2013) ou Crowley , *Conquerors. How Portugal Seized the Indian Ocean and Forged the First Global Empire* (2015).

3 Em séculos anteriores terão tido 60 % da riqueza mundial (assim aconteceria há dois mil anos,

da verificada em territórios de países (ou que vieram a ser países) atualmente muito mais ricos, casos da França, com 5,5 % do total, da União Soviética, com 5,5 %, do Reino Unido, com 5 %, do Japão, com 3,1 %, da Alemanha, com 2,4 %, da Espanha, com 1,9 %, dos Estados Unidos, com 1,8 %, da Indonésia, com 1,6 % ou do Paquistão, com 1,0 % (Maddison, 2006).

É pois difícil explicar como, a partir da chegada dos nossos navegadores, nos séculos XV e XVI, a Europa manteve ao longo de mais de quatro séculos uma supremacia real sobre os demais continentes, como colónias ou outras formas de dependência: em vários casos sobre territórios que eram não só muito mais populosos, também muito mais ricos do que a Europa, tendo além disso culturas milenares⁴.

Ao longo do século XIX foram-se verificando evoluções marcantes, por um lado as perdas de posição, também de difícil explicação, dos dois “gigantes” da Ásia, e por outro o crescimento de países em outros continentes, com um relevo muito especial para o crescimento dos Estados Unidos da América.

Trata-se de crescimento que levou a que este país passasse a ter lugares cimeiros no século XX, no domínio político e no domínio económico.

Na domínio política tivemos neste século um mundo bipolar, com a “guerra fria” entre o capitalismo e o comunismo: o “bloco” capitalista liderado pelos Estados Unidos e o “bloco” comunista liderado pela União Soviética.

No domínio económico, a partir da 2^a. Guerra Mundial o mundo foi caracterizado por haver um mercado tripolar, com a “triade”, formada pelos Estados Unidos da América, a Europa (um espaço que se foi integrando, formal e informalmente) e o Japão.

segundo referência de Smith (2008); podendo ver-se em Shenkar (2006, p. 36) uma figura que mostra a evolução dos PIB's *per capita* da China e da Europa Ocidental ao longo dos dois últimos milénios, ou em Clark (2008 (7), p. 361) uma figura que mostra o afastamento dos PIB's *per capita* de países como os Estados Unidos e a Inglaterra em relação ao valor da Índia a partir de 1800. Procurando mostrar *Why Europe was First* nos últimos séculos pode ver-se Ringmar (2007).

4 Mesmo tendo em conta os argumentos de que dispunhamos de melhores tecnologias, designadamente para a navegação, e de melhores armas; tecnologias e armas que poderiam ser imitadas, sem nenhuma dificuldade, por países asiáticos tão desenvolvidos. E, mais concretamente, os efeitos da “revolução industrial”, com origem na Inglaterra no século XVIII, não podem explicar o domínio já anterior da Europa, nem o domínio que se manteve depois.

Não nos convencendo também (pelo menos por completo), argumentos de ordem religiosa ou de filosofia de vida, já acompanhamos o argumento de que terá sido a ausência de mercado e concorrência, em sociedades centralizadas e fechadas, a estiar a iniciativa, indispensável em qualquer processo de desenvolvimento (ver Clark, 2008(7), pp. 368 ss.).

2. O mundo no século XXI

Com início no final do século XX e acentuando-se no século XXI estamos a ter um novo (em alguma medida “renovado”...) mapa do mundo, um mundo multipolar, no qual economicamente se manterá um grande relevo dos três componentes da “tríade” mas em que, talvez ainda a par de outros parceiros, a China e a Índia serão de novo potências mundiais (estando-se pois aqui com situações de “renovação”...).

Depois de terem tido em séculos anteriores os valores referidos há pouco, ainda em 1820 41,2 % do PIB mundial, verificou-se no século XIX uma perda de posição impressionante destes países, tendo-se chegado ao início do século XX com a China a ter 4 % e a Índia 2 % desse valor.

Mas tem vindo a verificar-se nas últimas três décadas (até à crise pandémica atual) algo talvez sem precedentes na história da humanidade, com os dois países de longe mais populosos do mundo a terem taxas de crescimento anuais sempre acima de 7 %, numa das décadas com a China a ter em quatro dos anos um crescimento de mais de dois dígitos; num processo que continua em marcha, havendo previsões que apontam para que em 2050 a China terá 28 % do PIB mundial e a Índia 17 % (portanto, os dois em conjunto 45 %), os EUA 26 %, a UE 15 % e o Japão 4 %⁵.

3. Desafios a que importa dar resposta

É este o mundo em que estamos a viver agora, com a União Europeia a procurar definir a estratégia que deverá seguir.

Assim aconteceu com a Estratégia de Lisboa, aprovada em 2000, quando da segunda presidência portuguesa do Conselho. Reconhecendo alguns atrasos em relação aos Estados Unidos e os desafios da globalização, afirmou a ambição de que a União Europeia se tornasse “na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de garantir um crescimento económico duradouro acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social com respeito pelo ambiente”.

Poderão fazer-se críticas, designadamente pela dispersão de vias a seguir⁶, mas de qualquer forma abriu caminho para uma ambição que se refletiu uns anos

5 Ver por exemplo Comissão Europeia (2021a, pp.1-4). E em geral sobre “o despertar da Ásia” ver recentemente Mações (2018/19).

6 Ver por exemplo Kok (2004), Rodrigues (2004), Rodrigues *et al.*(2009), Lopes (2007), Ardy (2011) e Porto (2017, pp. 454-58, e as referências aqui feitas).

depois, com uma maior concentração de objetivos e meios, na Estratégia Europa 2020 (Comissão Europeia, 2010).

Neste documento, depois de se reconhecer que “o mundo está a mudar”, é afirmado que se tornaram “mais prementes” três “desafios de longo prazo”: “a globalização”, com a evolução e as perspetivas apontadas atrás e que vamos ter em conta em maior medida neste artigo, a “pressão sobre os recursos” e “o envelhecimento da população”.

No que diz respeito aos recursos naturais, houve uma evolução curiosa: foi ultrapassado o pessimismo malthusiano, sobre a possibilidade de os recursos do mundo serem bastantes face a uma população em grande crescimento, para se passar a ter preocupação com a delapidação dos recursos, com a evolução que tem vindo a verificar-se nas economias.

Nos tempos mais recentes passou a suscitar grande preocupação o envelhecimento de algumas populações, sendo especialmente relevantes os casos da Europa e da China: causando problemas no mercado de trabalho, ainda que sejam em alguma medida atenuados com a vinda de imigrantes, e no sistema de segurança social, com uma população ativa cada vez menor a ter dificuldades em proporcionar meios bastantes de apoio aos reformados.

É tendo em conta designadamente estes desafios que a Estratégia Europa 2020 veio estabelecer “três prioridades que se reforçam mutuamente”: 1) “crescimento inteligente” (“smart growth”), 2) “crescimento sustentável” e 3) “crescimento inclusivo”.

No primeiro caso trata-se de “desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação”; sendo acrescentado que não podemos estar mais à espera de outros motivos de vantagem, da localização geográfica (v.g. face ao já referido novo centro do mundo, na Ásia) à dotação de capital (que não falta em países como a China...), para não falar do custo da mão-de-obra...

No segundo caso, com o crescimento sustentável, trata-se de “promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva”; dando-se pois uma atenção indispensável e crescente às preocupações ambientais.

No terceiro caso, trata-se de “fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão social e territorial”; não se perdendo pois de vista, corretamente, as preocupações sociais e regionais (sendo além disso a “inclusão” dos cidadãos uma forma de lhes assegurar realizações pessoais e de se conseguirem resultados gerais de muito maior relevo).

Tudo isto são passos na linha de, com vantagens a todos os propósitos, beneficiarmos de mercados mais abertos, no plano externo e no plano interno.

4. Reforço da confiança nos mercados

Uma questão básica a exigir reflexão estaria em saber se os desafios do século XXI deveriam levar-nos a repensar os ensinamentos da teoria e da prática, que têm vindo a apontar de forma inequívoca no sentido da abertura das economias.

Mas não é claramente o caso, apontando-se antes para o reforço e uma ainda maior exploração das potencialidades do mercado, no plano externo e no plano interno.

4.1 Uma estratégia externa

Face a concorrências novas ou acrescidas, com dificuldades maiores do que as de tempos anteriores, haveria a curiosidade de saber o sentido da resposta da União Europeia: eventualmente uma resposta protecionista, “defendendo-se” assim a nossa economia de concorrências tão difíceis, além de outros aspetos com custos de mão-de-obra muito mais baixos. O protecionismo seria a via de se evitar a entrada de produtos desses países, dando alguma margem de manobra às nossas empresas.

Não apontam todavia neste sentido, apontam antes claramente no sentido da abertura internacional, os contributos da ciência económica e os resultados de grandes projetos de investigação de prestigiados economistas e instituições ao longo das décadas: casos da OCDE (com a síntese em Little, Scitowski e Scott, 1970, o National Bureau of Economic Research, NBER (síntese em Bhagwati, 1978 e Krueger, 1978) ou o Banco Mundial (síntese em Papagiorgiou, Choksi e Michaely, 1990).

Na procura de resposta à questão levantada é aliás especialmente expressivo comparar os números de maior protecionismo num tempo recente, no período entre as duas guerras mundiais do século XX, com os períodos anterior e posteriores, em geral de abertura das economias.

Tendo-se vindo do século XIX e séculos anteriores com uma prática generalizada de abertura, tivemos por exemplo entre 1870 e o começo da 1.ª Guerra Mundial um crescimento médio anual no mundo de 3,40 % (de 3,24 % na Europa Ocidental); período designado por Maddison (2006) por “Liberal World Order”.

Seguiu-se, entre as duas guerras mundiais, um período de fortes nacionalismos e protecionismo (período de “Conflict and Autarchy”), com resultados claramente menores, com um crescimento médio anual no mundo de 1,85 %, de 1,19 % na Europa Ocidental⁷.

7 Com estes e outros valores (por exemplo também do crescimento das exportações), nestas e em outras áreas do mundo, pode ver-se Porto (2017, pp. 30-2)

Compreende-se pois bem (também por razões políticas, para se evitarem novos conflitos⁸) a criação de instituições que vieram promover a abertura das economias, no âmbito mundial e no âmbito europeu: com resultados muito favoráveis (numa “golden age”), com um crescimento anual médio no mundo a ser de 4,91 %, de 4,81 % na Europa Ocidental (onde as exportações cresceram em média 8,38 %).

Houve depois um abrandamento a seguir a 1973, quando da crise do petróleo (iniciando-se um período de “Growth, Deceleration and Accelerated Inflation”), mas manteve-se de um modo geral o crescimento das economias, até 1998 com o crescimento anual de 3,01 % no mundo e de 2,11 na Europa Ocidental (verificando-se mais recentemente as exceções do período da crise iniciada em 2008 e agora, com maior gravidade, com a crise do COVID 19).

De um modo geral foram pois inequívocos os melhores resultados proporcionados pela abertura internacional das economias.

E é por exemplo bem claro que os recentes e muito significativos crescimentos da China e da Índia, com modelos económicos e políticos diferentes, ficaram a dever-se aos processos de abertura das suas economias, no plano externo e no plano interno, em processos a que estarão para sempre ligados os nomes de Deng Xiao Ping e Manoharan Singh⁹.

A experiência bem conhecida mostra todavia que há forças organizadas,

8 Foi algo bem “sentido” pelos responsáveis europeus quando iniciaram os processos de integração; tendo de ter-se em conta o que é sublinhado por Adriano Moreira (s.d.), que “ambas as guerras, a de 1914-1918 e a de 1939-1945, foram qualificadas de mundiais, com o esquecimento comum de acrescentar que foram mundiais pelos efeitos, mas exclusivamente ocidentais pelas causas”. E são especialmente duras palavras de Eduardo Lourenço (2001): “A utopia europeia em marcha foi, é, a resposta que se nos impôs às nações pilotos dessa mesma Europa para domesticar, e desta vez, de mútuo acordo, a sua intrínseca barbárie, a sua demoníaca inquietude que fez delas (e de nós) o Fausto da história mundial”.

Em palavras de Hill e Hult (2019, p. 257), depois de mencionarem “the unbridled ambitions of nation-states” que levaram às duas guerras mundiais do século XX, “those who have sought a united Europe had a desire to make another war in Europe unthinkable”.

E é de assinalar que valeu bem a pena avançar-se nos processos de integração, tendo passado já mais de 75 anos sobre o final da 2ª Guerra Mundial, de longe o período mais longo sem nenhuma guerra na Europa (apenas pequenos litígios...) desde pelo menos cinco séculos atrás. Não se imagina nos dias de hoje a possibilidade de o responsável de um país da União Europeia decidir invadir e ocupar outro país, tal como aconteceu ainda há pouco mais de 80 anos...

9 Entre uma literatura extensíssima podem ver-se, por exemplo considerando a China Dan (2001, 2006 e 2020), Cheung e Háan, ed. (2013), Hilpert (2014) e Kroeber (2016), considerando a Índia Jacobsen, ed. (2016) e Nilekani e Shah (2016), e considerando os dois países, além das referências já feitas, Naidu, Chen e Nrayanan (2015) e Ogden (2017).

Referindo ligações diversificadas que se vão estabelecendo num mundo globalizado pode ver-se recentemente David (2020).

englobando na defesa da mesma causa empresários e trabalhadores (são todos beneficiados quando o seu setor é protegido, sendo mais caros ou não podendo vir do exterior produtos desse setor); ao que acresce, com assinalável peso político, a aceitação pela opinião pública de uma estratégia protecionista (tal como está a verificar-se agora com os movimentos populistas na Europa).

Não tem sido todavia esta a posição posta em prática e defendida na União Europeia, continuando (com a exceção do protecionismo da PAC, todavia hoje atenuado, na sequência da Reforma de 1992¹⁰ e das reformas que se seguiram) ao longo dos anos numa linha de abertura, com um nível médio de impostos alfandegários de 3,6 % e com 40 % dos produtos a serem importados à taxa 0.

E assim acontece naturalmente no quadro das linhas de estratégia que têm vindo a ser definidas.

Voltando à Estratégia Europa 2020, trata-se de documento bem claro, não vendo a globalização como uma ameaça, mas sim como um alargamento de oportunidades.

No começo de uma secção com o título “Mobilizar os nossos instrumentos de política externa” sublinha-se que “o crescimento global abrirá novas oportunidades para as empresas exportadoras e um acesso concorrencial às importações necessárias”.

Trata-se de ambição expressada uns parágrafos adiante. Depois de se dizer que “todos os instrumentos da política económica externa devem ser mobilizados para promover o crescimento da Europa através da nossa participação em mercados globais abertos e competitivos”, sublinha-se que “uma Europa aberta, a funcionar num enquadramento internacional baseado em regras, constitui a melhor forma de explorar os benefícios da globalização que irão estimular o crescimento e o emprego”.

Nesta linha, quando muitas vezes se vê o crescimento das economias emergentes apenas como fonte de concorrência para as nossas empresas, tirando-nos oportunidades e empregos (pensa-se logo na China e em outros países...), é relevante que a Estratégia Europa 20-20 sublinhe antes (p. 26) que essas economias, “cujas classes médias se estão a desenvolver e a importar bens e serviços em que a Europa dispõe de uma vantagem comparativa”, “serão a fonte de uma parte do crescimento que a Europa precisa de gerar na próxima década. Enquanto maior bloco comercial do mundo, a prosperidade da UE depende da sua abertura ao mundo e da sua capacidade para acompanhar de perto a evolução noutras economias desenvolvidas ou emergentes no sentido de antecipar e adaptar-

10 Quando de uma presidência portuguesa, sendo de sublinhar o papel desempenhado por Arlindo Cunha, Ministro português da Agricultura, presidindo pois ao Conselho de Ministros do sector (cfr. Porto, 2017, pp. 312-28 e Cunha, 2019).

se às futuras tendências”.

Nesta linha de abertura, continuada em outros documentos e tomadas de posição, temos muito recentemente o COM (2021) 66 final, de 18.2.2021, com a “Revisão da Política Comercial – Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva” (Comissão Europeia, 2021a).

As palavras introdutórias não podiam ser mais expressivas, com a afirmação de que “o comércio é um dos instrumentos mais poderosos da UE. É fundamental para a competitividade e a prosperidade económica da Europa, apoiando um mercado interno dinâmico e uma ação externa decisiva. Devido à abertura do seu regime comercial, a UE é a maior potência comercial do mundo a nível de produtos agrícolas e manufaturados e de serviços, e ocupa o primeiro lugar nos investimentos internacionais de outros países e noutros países. Graças à política comercial comum, a UE fala a uma só voz no fórum internacional, o que constitui uma vantagem impar”.

E a capacidade competitiva da União Europeia, em particular da “zona euro” (no conjunto da União os dados eram menos favoráveis, com o Reino Unido a ter resultados negativos, na então UE 28), foi estando bem refletida nos superaves da balança dos pagamentos correntes, por exemplo a ter em 2018 um superave de 423.477 milhões de dólares, claramente o maior superave do mundo.

Trata-se de um resultado com que naturalmente nos congratulamos, mas que é desejável em termos mundiais, mostrando que um modelo político e social como o nosso não impede que se seja competitivo no plano mundial¹¹.

4.2. Um “mercado único para o século XXI”

Expressivamente, é este o título do n.º 3.1 da Estratégia Europa 20 20, que se inicia com a afirmação de que “um mercado único mais sólido, mais aprofundado e alargado, é vital para gerar crescimento e criar emprego”.

Tem de ser assim com a constatação de que “frequentemente, as empresas e os cidadãos ainda continuam a ter de fazer face a 27 ordens jurídicas diferente para realizar uma única transação”; acrescentando-se, com preocupação agora agravada, que “enquanto as nossas empresas ainda continuam a confrontar-se com a realidade quotidiana da fragmentação e das diferenças entre as normas, os seus concorrentes da China, dos EUA ou do Japão podem tirar plenamente partido dos seus mercados internos”.

Tinha-se todavia bem noção de que muito havia (e continua a haver...) a

11 A opinião de várias personalidades dos meios académicos e políticos portugueses sobre os desafios do nosso tempo, designadamente sobre a globalização e os papeis que podem caber à Europa e a Portugal, pode ser vista em Pinto (2020); e também recentemente ver Mesquita Nunes (2020).

fazer neste caminho.

Foi-se avançando pois na linha do aprofundamento do “mercado único de 1993”¹², com passos vários: casos, em 1997, do “Plano de Ação para o Mercado Único”, em 2000 da Estratégia de Lisboa, e em 2010 do Relatório Monti, “Uma Nova Estratégia para o Mercado Único”, com o então Presidente Barroso a afirmar, na carta em que o relatório foi solicitado, que “o mercado único é e continuará a ser a “pedra angular” da integração europeia e do crescimento sustentável”. Já muito recentemente é de referir “A Nova Estratégia Industrial” estabelecida em 2020 pelo COM (2020) 102 final, de 10.3.2020 (Comissão Europeia, 2020), com vias de promoção das condições de competitividade, de forma alguma com protecionismo, e em particular com a sua Atualização, de 5.5.2021 (Comissão Europeia, 2021b)¹³.

O início da secção 3 deste segundo documento, com o título “Reforço da Resiliência do Mercado Único”, é bem expressivo com a afirmação de que o mercado único é o ativo mais importante da UE, oferecendo segurança, escala e um trampolim mundial às nossas empresas, bem como uma ampla disponibilidade de produtos de qualidade aos consumidores”; acrescentando-se que “este ativo não pode, no entanto, ser descurado”, sendo pois necessário ir tomando as medidas necessárias...

E na página seguinte são indicadas várias frentes em que são exigidos “esforços incessantes” para que se consiga “o bom funcionamento do mercado único”.

Trata-se de necessidade agora acrescida, exigindo passos mais rápidos, com a pandemia que está a atingir-nos, tal como é bem sublinhado nos últimos documentos referenciados.

5. O papel de blocos regionais

Uma questão interessante é a questão de saber se há razão para a criação de “blocos regionais”, com os bons resultados, já referidos, proporcionados pelo comércio mundial; e com as justificações da criação de espaços de integração a ser de um modo geral justificações de “segundo ótimo”, sendo em cada caso mais favorável a abertura a nível mundial.

Não está em causa, quando se apresentam estas justificações, que é melhor estar num espaço desta natureza do que isoladamente, em países com “fronteiras

12 Com a referência a previsões e cálculos dos benefícios proporcionados pelo mercado único pode ver-se Porto e Guincho (2012/20).

13 Cfr. também por exemplo o *Annual Single Market Report 2021* (Comissão Europeia, 2021c).

fechadas”; mas na mesma lógica, na lógica das mesmas justificações, é mostrado que nada se perde e há o máximo a ganhar com o comércio livre mundial.

É o que acontece com a teoria estática das uniões aduaneiras, com o comércio livre mundial não havendo efeitos de desvio de comércio, só efeitos de criação de comércio; com a vantagem de se explorarem em maior medida vantagens de especialização, sendo então maiores as especializações possíveis; com a possibilidade de se terem mais economias de escala, com um mercado mais amplo; com a possibilidade de serem maiores os efeitos dinâmicos de competitividade e talvez só assim se evitando uma situação de monopólio a nível mundial; e sendo ainda obviamente maiores, no máximo possível, os efeitos de multiplicação do comércio externo¹⁴.

Mas a União Europeia, no seu interesse e com vantagem para o mundo em geral, tem vindo a mostrar o relevo do contributo que pode ser dado por um espaço de integração; contributo que não seria conseguido ou muito dificilmente seria conseguido por outra forma, com os países atuando cada um por si¹⁵.

Assim acontece com o que foi e continuará ser conseguido com a implantação, alargamento e aprofundamento do mercado único, como foi sublinhado nos números anteriores, bem como com o estabelecimento de uma moeda única num espaço com o relevo da “zona euro”. São obviamente passos só possíveis numa entidade com a capacidade de intervenção da União Europeia.

E é de sublinhar que o mercado único e a moeda única, criados e aprofundados visando naturalmente em primeiro lugar beneficiar os países membros, beneficiam também empresas e cidadãos das demais áreas do mundo: tendo neste espaço maiores facilidades de circulação e negócios e as mesmas regras a seguir, bem como a mesma moeda em 19 dos países membros.

Para além disso, há projetos que um país isoladamente não levaria a cabo, mesmo um país de grande dimensão: devido ao seu custo e ao receio de que, tendo a sua iniciativa, não seja capaz de internalizar os efeitos do investimento feito, “apropriáveis” talvez por empresários de outros países, sem ter tido os custos do lançamento do projeto.

Um exemplo de especial relevo a este propósito é o exemplo do projeto Airbus. Quando só nos Estados Unidos havia a produção de aviões comerciais de grande porte, durante algum período por três empresas mas depois apenas pela Boeing, sentiu-se na Europa que deveria avançar-se na produção deste tipo de aviões. Mas tendo-se em conta o custo e o risco desta iniciativa nenhuma empresa avançou sozinha, mesmo de algum país poderoso, da Alemanha, do Reino Unido,

14 Com a análise destas justificações pode ver-se Porto (2017, pp.198-223) e as referências aqui feitas

15 Para além de razões políticas, de aproximação dos países, assegurando-se a paz, como foi bem notório no início do processo de integração europeia (recorde-se da nota 8).

da França ou da Espanha, tendo-se avançado com um consórcio de cinco e depois de quatro empresas (destes países).

Trata-se de consórcio que naturalmente terá sido “estimulado” pela pertença a um espaço de integração, com o investimento a ter tido aliás uma participação significativa do orçamento da UE¹⁶. E com ele ficaram a beneficiar não só as empresas transportadoras aéreas da União Europeia, igualmente as empresas transportadoras de todos os demais países do mundo (designadamente dos Estados Unidos), não ficando limitadas a comprar a uma só empresa, com o monopólio na produção deste tipo de aviões.

Recentemente, é de referir o papel que teve a União Europeia no esforço conjunto para rapidamente se encontrar uma vacina contra a Covid 19. Em palavras bem expressivas da Comissão (2021b, p. 4), “no último ano, fomos testemunhas da resiliência do nosso mercado único e do melhor de que a indústria é capaz. Com base na excelência acumulada no domínio das ciências da vida, tem estado na vanguarda do desenvolvimento e da produção de vacinas contra a COVID-19 a nível global, nomeadamente graças à Estratégia de Vacinação da EU e ao apoio da UE ao reforço da capacidade industrial”. Assim acontece, igualmente neste caso, em benefício do mundo em geral

Justifica-se que se sublinhe também o papel indispensável de espaços de integração para que sejam promovidas políticas estruturais, designadamente políticas de desenvolvimento regional. Trata-se de políticas que naturalmente promovem em maior medida os países e as regiões menos desenvolvidos; mas a experiência conhecida tem vindo a mostrar de forma muito clara que com um maior equilíbrio territorial beneficiam também, em grande medida, os países e regiões mais ricos, evitando imigrações eventualmente não desejáveis e, com maior relevo, criando mais oportunidades de mercado para as suas empresas exportadoras.

São casos concretos, com a maior importância, que mostram o relevo dos contributos que pode proporcionar um bloco como a União Europeia; e, colocando-nos num plano mais amplo, é de saudar que haja a nível mundial mais do que dois polos de grande importância, que tenhamos um mundo multipolar, um mundo em que o espaço europeu poderá ter e deverá ter um grande relevo na defesa e promoção dos seus valores¹⁷.

16 Com o autor deste artigo, sendo então membro do Parlamento Europeu (v.g. da Comissão do Orçamento), a ter participado na votação aprovando este apoio financeiro.

17 Em palavras recentes e bem expressivas de Catroga (2020, p.103), “no contexto da economia global” em que vamos viver no século XXI “cada país europeu não terá, por si só, força bastante para ser ator significativo no quadro de um mundo multipolar com dois grandes polos de atração (EUA e China)”; acrescentando contudo que “a UE e a Zona Euro têm possibilidade de virem a constituir outro ‘polo estratégico-chave’, com reformas adequadas”. Estamos seguros de que assim acontecerá, no interesse do todo mundial.

6. Um abrandamento ou um recuo na globalização, com o regresso a alguma “regionalização”?

Apesar da evidência clara das vantagens da abertura do mercado, com realismo temos de estar sempre à espera de posições de prática ou defesa de protecionismo.

Temos exemplos bem recentes em dois países de grande relevo, nos Estados Unidos com medidas tomadas pelo Presidente Trump e em França com a candidata Marine le Pen a defender que se avançasse nesse sentido caso ganhasse as eleições; exemplos a que podem acrescentar-se muitos outros, com os empresários e os trabalhadores do setor em que estão envolvidos a estar unidos na defesa da sua proteção, sem que os consumidores estejam sensibilizados ou de qualquer modo capazes de fazer prevalecer o seu interesse, evitando serem penalizados com preços mais elevados.

Cumprirá aliás aos sociólogos e cientistas políticos encontrar justificação para estas situações, com uma aceitação em alguns casos do protecionismo, defendido de um modo geral pelos movimentos populistas, apesar de ser penalizado um número muito maior de cidadãos.

Para além disso, em ligação ou não a posições tomadas, ao longo dos tempos tem havido e continuará a haver circunstâncias que levam ao abrandamento ou mesmo ao recuo da globalização¹⁸.

Assim aconteceu ainda recentemente com a pandemia da COVID 19, procurando-se mais perto os produtos de que se carecia.

Trata-se pois de casos em que se verifica alguma “regionalização” das economias. Mas o juízo a fazer não tem de ser um juízo negativo, poderá dever ser mesmo um juízo positivo, se a diminuição de importações de outras origens não se verificou como consequência de medidas protecionistas.

Como Solana sublinhou muito recentemente (2021), “temos de aprender a viver de acordo com a seguinte máxima: a UE é maior do que a soma das suas partes”.

E valerá a pena recordar que quando da fundação das Comunidades, nos anos 50 do século XX, o contexto mundial era muito diferente, o problema da afirmação da Europa punha-se face aos poderes político e militar da União Soviética e dos Estados Unidos. Conforme sublinharam recentemente Hill e Hult (2019, p. 257-8), “many Europeans” “believed that after World War II the European nation-states were no longer large enough to hold their own in world markets and politics. The need for a United Europe to deal with the United States and the politically alien Soviet Union loomed large in the minds of many of the EU founders”, referindo, numa linha de ironia, que “a long-standing joke in Europe is that the European Commission should erect a statue to Joseph Stalin, for without the aggressive policies of the former dictator of the old Soviet Union the countries of western Europe may have lacked the incentive to cooperate and form the EC”...

18 Apenas a título de exemplo ver King (2016), num livro com o título bem expressivo de “Lamentável Mundo Novo. O fim da globalização e o regresso da história”...

Não há então preços mais elevados, não há pois custos de bem-estar para os consumidores e custos de produção para os empresários que utilizam matérias primas e bens intermediários ou equipamentos importadas. Trata-se por seu turno de circunstância que poderá levar os países dessa “região” a promover, no interesse de todos, produções em que tenha vantagem comparativa.

Assim aconteceu agora em alguma medida na Europa, com uma maior “regionalização” da sua economia mas sem protecionismos, em termos em que não são postos em caso os benefícios da globalização; que poderá ser melhor aproveitada com os progressos conseguidos nos setores entretanto promovidos. Trata-se de situação bem descrita por Catroga (2020, p. 213), apontando para que “nos próximos tempos” “vai acentuar-se uma certa tendência para a chamada ‘reindustrialização’ da Europa (e também dos EUA)¹⁹ e para a ‘regionalização’ de algumas cadeias de produção globais” (acrescentando que “este movimento já se vinha detetando antes da crise sanitária global e mesmo antes da guerra comercial EUA/ China”).

7. Conclusões

Depois de vários séculos de assinalável peso da Europa no mundo, na segunda parte do século XX mais no plano económico do que no plano político (relevando aqui em maior medida a “guerra fria” entre os Estados Unidos e a União Soviética), vamos ter no século XXI um mundo muito diferente, com a emergência de novas potências. Não ficaremos pela “tríade”, com os Estados Unidos, a Europa e o Japão, face ao enorme crescimento de alguns países, como é o caso da China (bem como por exemplo da Índia).

Com a concorrência destes e de outros países, cada vez mais concorrendo nos mesmos setores, compreendem-se os receios de países como os Estados Unidos e os países europeus, com salários mais elevados; podendo julgar-se que o caminho a seguir deveria ser o caminho do protecionismo, evitando-se a concorrência de bens vindos do exterior.

Não tem sido porém esta a posição da União Europeia, continuando (com a exceção do protecionismo da PAC, todavia hoje atenuado) numa linha de abertura. Trata-se de posição que está refletida num nível médio baixo dos impostos alfandegários, com muitos produtos não tributados; e com uma política de abertura a ser defendida nos documentos que têm vindo a ser publicados, designadamente na Estratégia Europa 20-20, de 2010, e ainda muito recentemente em documentos destes dois últimos anos.

19 Ver também já Porto e Calvete (2018-19), falando em “regresso à ferrugem”...

Tem vindo a ser bem sublinhado que a via a seguir está antes no alargamento e no aprofundamento do mercado único, “um mercado único para o século XXI”. Trata-se de caminho que visa naturalmente em primeiro lugar o interesse dos cidadãos e da atividade da União, mas que beneficia igualmente quem é de fora, circulando livremente e podendo seguir requisitos técnicos comuns num espaço económico de tanto relevo. E uma moeda única de 19 países com tanto relevo facilita também em grande medida quem é de fora do seu espaço.

Sendo de desejar que continue a caminhar-se no sentido do comércio livre mundial, no seio da OMC, a criação de espaços de integração será pois a via de se ir avançando nas linhas referidas. Mas a formação e o aprofundamento do mercado único, tal como está a verificar-se, bem como a criação do euro, não teriam obviamente sido possíveis fora de um quadro institucional como o quadro da União Europeia.

Espaços de integração são também espaços necessários para que se tomem iniciativas de grande exigência financeira e de grande risco ou para que se promova uma maior coesão social e territorial (infelizmente não em toda a medida possível e desejável...); também nestas casos com benefícios que vão para além dos espaços de integração.

Com a União Europeia a ter êxitos nestas linhas, com resultados económicos muito favoráveis, é por seu turno um incentivo a que se criem e aprofundem espaços de integração em outras áreas do mundo, em benefício dos seus cidadãos, mas sendo por seu turno uma forma de alargamento de oportunidades de que todos podem aproveitar.

Bibliografia:

Ardy, Brian, *Industrial and Competitiveness Policy: The Lisbon Strategy*, in El-Agraa, Ali M. (ed.), *The European Union. Economics and Policies*, 8th ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2011

Barros Silva, Joana, *As Relações União Europeia-China: O Impacto da Nova Rota da Seda*, tese apresentada na Nova FCSH, Lisboa, 2020

Baru, Sanjaya, *Strategic Consequences of India's Economic Performance*, Academic Foundation, Nova Delhi, 2006

Bhagwati, Jagdish N., *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, National Bureau of Economic Research (NBER), Ballinger Publishing Company, Nova Iorque, 1978

Catroga, Eduardo, *Desenvolver Portugal. Reflexões em tempos de pandemia*, Bertrand, Lisboa, 2020

Cecchini, Paolo, *The Economics of 1992: An Assessment of the Potential*

Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community, em *European Economy / Économie Européenne*, n.35, Outubro, 1988 (ed. port. de Perspectivas e Realidades, Lisboa, 1988)

Cheung, Yin-Wong and Haan, Jacob (ed.), *The Envolving Role of China in the Global Economy*, The MIT Press Cambridge (Mass.) e Londres, 2013

Clark, Gregory, *Um Adeus às Esmolas. Uma Breve História Económica do Mundo*, Bizâncio, Lisboa, 2008 (trad. de *A Farewell to Alms – A Brief History of the World*, Princeton University Press, 2007)

Comissão Europeia, *Estratégia Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM (2010) 2020 final, de 3.3.2010

Comissão Europeia, *Documento de Reflexão Controlar a Globalização*, COM (2017) 240 final, de, de 10.5.2017

Comissão Europeia, *Uma Nova Estratégia Industrial para a Europa*, COM (2020) 102 final, de 10.3.2020

Comissão Europeia, *Revisão da Política Comercial – Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva*, COM (2021) 66 final, de 18.2.2021a

Comissão Europeia, *Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa*, COM (2021) 350 final, de 5.5.2021b

Comissão Europeia, *Annual Single Market Report 2021*, acompanhando o *Updating the 2020 New Industrial Strategy*, COM (2021) 351 final, de 5.5.2021c

Crowley, Roger, *Conquerors. How Portugal Seized the Indian Ocean and Forged the First Global Empire*, Faber&Faber, Londres, 2015

Cunha, Arlindo, *A evolução das Políticas Comuns de Agricultura e das Pescas e sua aplicação em Portugal na primeira década da adesão à CEE*, em João Rosa Lã, Alice Cunha e Pedro Sampaio Nunes (org.), *As Décadas da Europa*, Book Builders, Lisboa, 2019, pp. 81-102

Dan, Wei, *A China e a Organização Mundial do Comércio*, Almedina, Coimbra, 2001

Dan, Wei, *Globalização e Interesses Nacionais. A Perspetiva da China*, Almedina, Coimbra, 2006

Dan, Wei, *Apelo da China contra o protecionismo*, em *Temas de Integração*, nº 40, 2020

David, Dharshini, *A Geografia do Dinheiro*, Desassossego, Porto Salvo, 2020 (trad.de *The Almighty Dollar*, Elliot and Thompson, Londres, 2018

Dicken, Peter, *Global Shift: Reshaping the Global Map in the 21st Century*, 4^a ed., Sage, Londres, 2003

Engardio, Pete (ed.), *Chindia. How China and India are Revolutionizing Global Business*, McGrawHill, New York, 2007

Friedman, Thomas, *O Mundo é Plano. Uma Breve História do Século XXI*, Actual Editora, Lisboa, (trad. de *The World is Flat. A Brief History of the Twenty First Century*, Farrar, Straus e Giroux, Nova Iorque, 2005)

Gnesotto, Nicole e Grevi, Giovanni, *The Global Puzzle. What World for the EU in 2025 ?*, Institute for Security Studies, Paris, 2006

Hill, Charles W.L. e Hult, G. Thomas, *International Business. Competing in the Global Marketplace*, McGraw-Hill, Nova Iorque, 2019

Hilpert, Hanns Gunther, *China's Trade Policy. Dominance without the Will to Lead*, SWP Research Paper, Berlim, 2014

Jacobses, Knut C. (ed.), *Routledge Handbook of Contemporary India*, Routledge, Abingdon and New York, 2016

Khanna, Parag, *O Segundo Mundo. Como as potências emergentes estão a redefinir a concorrência global no século XXI*, Presença, Lisboa, 2009 (trad. de *The Second World*, Random House, 2008)

King, Stephen, *Lamentável Mundo Novo. O fim da globalização e o regresso da história*, Temas e Debates-Círculo de Leitores, Lisboa, 2018 (trad. de *Grave New World – The End of Globalization. The Return of History*, Yale University Press, Yale, 2017)

Kok, Wim, *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, relatório de um “High Level Group chaired by Wim Kok”, OOEPEC, Luxemburgo, 2004

Kroeber, Arthur R., *China's Economy. What everyone needs to know*, Oxford University Press, Oxford, 2016

Krueger, Anne O., *Liberalization Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research, Ballinger Publishing Company, Nova Iorque, 1978

Little, Ian M., Scitowsky, Tibor e Scott, Maurice F., *Industry and Trade in some Developing Countries*, Oxford University Press, para a OCDE, Londres, 1970

Lopes, António Calado, *A Estratégia de Lisboa e a Modernização da Economia Europeia*, Instituto Nacional de Administração (INA), Oeiras, 2007

Lourenço, Eduardo, *A Europa Desencantada: para uma Metodologia Europeia*, Gradiva, Lisboa, 2001

Mações, Bruno, *O Despertar da Eurásia: Em Busca da Nova Ordem Mundial*, Temas e Debates – Círculo de Leitores, Lisboa, 2018 (ed. ingl *The Dawn of Eurasia – On the Trail of the New World Order*, Yale University Press, Yale, 2019)

Maddison, Angus, *The World Economy*, ed. conjunta de *A Millennial Perspective*, vol. 1 (2001) e *Historical Statistics*, vol. 2 (2003), 2006

Mesquita Nunes, Adolfo, *A Grande Escolha. Mundo Global ou Países Fechados ?*, D. Quixote, Alfragide, 2020

Monti, Mario, *A New Strategy for the Single Market. At the Service*

of European Economy and Society (estudo encomendado pelo Presidente da Comissão Europeia José Manuel Durão Barroso), 2010

Moreira, Adriano, *A Lei da Complexidade Crescente na Vida Internacional*, s.d.

Naidu, G.V.C. , Chen, Mumin and Narayanan, Raviprasad (ed.), *India and China in the Emerging Dynamics of East Asia*, Springer India, Nova Delhi, 2016

Newitt, Malyn, *Portugal in European and World History*, 2009 (ed. port. *Portugal na História da Europa e do Mundo*, Texto, Alfragide, 2013)

Nilekani, Nandan e Shah, Viral, *Rebooting India*, Allen Lane (Penguin Books), Londres, 2015

Ogden, Chris, *China and India. Asia's Emerging Great Powers*, Polity, Cambridge (UK), 2017

Page, Susan, *The First GlobalVillage. How Portugal Changed the World*, 2002

Papageorgiou, Demetrios, Choksi, Armeane M. e Michaely, Michael, *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries. The Lessons of Experience*, 1990, Banco Mundial, Washington (síntese editada pela Basil Blackwell, Oxford, 1990-1; tendo o estudo do caso português sido feito por Macedo, Jorge Braga de, Corado, Cristina e Porto, Manuel, e publicado como Working Paper n. 114 da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa)

Pelkmans, Jacques, *The Case for More Single Market*, em *CEPS Policy Brief*, nº 34, February 2011

Pinto, Pedro, *Conversas Globais*, Bertrand, Lisboa, 2020

Porto, Manuel Lopes, *As Responsabilidades da Europa Face ao Mundo*, em João Reis, Leal Amado, Liberal Fernandes e Regina Redinha (coord.), *Para Jorge Leite. Escritos Jurídicos*, vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 609-32

Porto, Manuel Lopes, *Teoria da Integração e Políticas da União Europeia: Face aos Desafios da Globalização*, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 2017 (previous editions in Chinese and in English)

Porto, Manuel Lopes e Anastácio, Gonçalo (coord.), *Tratadode Lisboa. Anotado e Comentado*, Almedina, Coimbra, 2012/20 (English ed. of 2020)

Porto, Manuel e Calvete, Victor, *Soluções unilaterais para problemas (in) comuns*, em *Temas de Integração*, vol. 38-39, 2018-19

Porto, Manuel e Guincho, Luis, Comentário do artigo 26 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, em Porto e Anastácio (coord.), *Tratado de Lisboa...*, cit., 2012/20

Rampini, Federico, *L'Imperio di Cindia*, Arnaldo Mandadore, 2005 (ed. port. *China e Índia. As Duas Grandes Potências Emergentes*, Presença, Lisboa, 2007)

Ringmar, Erik, *Why Europe was First. Social Change and Economic*

Growth in Europe and East Asia, 1500-2050, Anthen Press, Londres, Nova Iorque e NovaDelhi, 2007

Rodrigues, Jorge Nascimento e Devezas, Tessaleno, *Portugal. O Pioneiro da Globalização*, Centro Atlântico, Famacião, 2007

Rodrigues, Maria João, *A Agenda Económica e Social da União Europeia. A Agenda de Lisboa*, Dom Quixote, Lisboa, 2004

Rodrigues, Maria João, Troglic, Jean-François, Ehrenkrona, Olof, Herzog, Philip e Sapir, André, *Europe. Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar, Cheltenham e Nottingham (Mass.), 2009

Sen, Amartya, *The Argumentative India. Writings on Indian History, Culture and Identity*, Penguin, Londres, 2008

Shapiro, Robert, *O Futuro, uma Visão Global do Amanhã. Como as superpotências, populações e a globalização vão mudar a forma como vivemos e trabalhamos*, Actual, Lisboa, 2010 (original, de 2008, da St. Martin's Press, com o título *Futurecast*)

Shenkar, Oded, *The Chinese Century*, Wharton, Nova Jersey, 2006

Smith, David, *The Dragon and the Elephant. China, India and the New World Order*, Profile Books, Londres, 2008

Solana, Javier, *Uma Dose de Eurorrealismo*, em Diário de Notícias, 30.8.2021

Vindt, Gérard, *Globalisation: From Vasco da Gama to Bill Gates*, 1999 (ed .port. *A Mundialização. De Vasco da Gama a Bill Gates*, Temas e Debates, Lisboa, 1998)