

Portugal e a reforma institucional da União Europeia

I. A problemática institucional da União Europeia pode ser sinteticamente enunciada, pois resume-se essencialmente, ainda que não exclusivamente, ao desfasamento entre uma estrutura criada em 1957 para seis Estados membros e o seu funcionamento com quinze Estados a partir de 1995.

Os autores do Tratado de Roma desenharam para seis membros fundadores — três grandes e três pequenos, o que tem importância — uma arquitetura institucional em que a grande novidade era negativa. Diversamente das instituições internacionais anteriores, não se reproduziu aqui a estrutura do Estado, dominada pela tensão entre parlamento e governo. A instituição parlamentar — que só duas décadas depois passou a ser eleita por sufrágio universal — teve de início um papel mais apagado do que as suas congéneres nacionais: mantinha o essencial da função orçamental, mas tinha uma participação modesta na função legislativa, e ainda mais reduzida na função fiscalizadora, pois só em casos extremos e irrealistas podia exigir alguma responsabilidade à Comissão.

Este era verdadeiramente — a exemplo do que fora a Alta Autoridade da CEECA — o elemento característico e inovador do novo sistema. Ao passo que o Conselho, composto de representantes dos governos, era dotado da mais alta responsabilidade política e legislativa, a Comissão, constituída por indivíduos que, ainda que nomeados pelos governos, viram expressamente reconhecido o seu estatuto de independência, era o principal órgão administrativo e de gestão, mas também titular da iniciativa no plano legislativo.

A última instituição inicial, o Tribunal de Justiça, era também largamente original, ainda que mantivesse as garantias de imparcialidade e de independência características dos tribunais internos, pois a sua competência abrangia

* Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

a apreciação de recursos não só dos Estados ou da Comissão, mas de particulares, empresas ou indivíduos. Era essencialmente um tribunal de contencioso administrativo, ainda que com características muito especiais.

II. A estrutura institucional atrás descrita foi funcionando durante os anos que viram o progressivo alargamento da Comunidade Europeia — que passou a denominar-se União Europeia a partir do Tratado de Maastricht em 1992. Aos seis iniciais — França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo — foram acrescentados o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca e, depois, a Grécia. Em 1986 entram Portugal e a Espanha e, finalmente, em 1995, a Suécia, a Finlândia e a Áustria.

Esta evolução tornou particularmente complexo o funcionamento dos órgãos comunitários, sobretudo do Conselho, que funciona com um número de votos diverso para as várias categorias de Estados, vagamente relacionado com a população e o território, muito vagamente mesmo, pois o leque vai desde o Luxemburgo, que, com 250 000 habitantes, tem 2 votos, até à Alemanha, que, com 80 milhões de habitantes, dispõe de 10 votos. O Conselho delibera quer por unanimidade, quer por maioria qualificada, mas, ainda que a evolução tenha reforçado o âmbito das votações maioritárias, as decisões de maior importância política exigem ainda a unanimidade.

Ora esta será naturalmente tanto mais difícil de reunir quanto maior for o número de Estados membros. Por outro lado, o alargamento alterou qualitativamente a relação entre os Estados membros; aos três — três iniciais — sucederam quatro Estados grandes (os três fundadores e o Reino Unido), um médio, a Espanha, e dez pequenos. Os Estados de maior dimensão, particularmente a França e a Alemanha, que tinham dominado a instituição desde o início, começam a recear a sua perda de influência. Estes e outros motivos trouxeram desde cedo para o debate as propostas de revisão institucional. Por ocasião de cada alargamento declarou-se que o próximo não poderia ocorrer antes da reforma das instituições. Mas, como esta exigia, ela própria, a unanimidade, foi sendo sucessivamente adiada, salvo em aspectos marginais.

É assim que chegamos, nos anos 1991-1992, à mais ampla modificação dos tratados iniciais, através do Tratado de Maastricht. A Comunidade transforma-se em União, acentuando simbolicamente a tendência integracionista; surgem, com o segundo e o terceiro pilares, incursões ainda tímidas pelas áreas da política externa e da segurança, da administração interna e da justiça. Mas o mecanismo institucional permanece quase intocado por falta de consenso para alterações — e por isso o próprio Tratado de Maastricht prevê a reunião em 1996 de uma ambiciosa Conferência Intergovernamental em que todos os Estados — incluindo os entretanto admitidos — desenhariam uma nova estrutura institucional mais ágil e permitindo uma maior eficácia.

Como em todas as anteriores tentativas de reforma comunitária, a CIG seria antecedida por uma comissão de peritos. Assim, o Grupo de Reflexão, que reuniu em 1995 sob a presidência do embaixador da Espanha, Carlos Westendorp, deveria apresentar as alternativas de entre as quais se faria a decisão política. O Grupo de Reflexão, em que o autor destas linhas foi representante de Portugal, espelhou as várias correntes que na época tinham expressão: desde o Reino Unido, que, sob o governo conservador, era adversário tenaz e eficaz de qualquer reforma que atentasse contra a soberania britânica, até às opiniões mais próximas de soluções do tipo federalista.

A maior parte dos pequenos Estados, entre os quais Portugal, eram adeptos de reformas limitadas, pretendiam defender certos interesses nacionais ou sectoriais e recebavam ver a sua capacidade de veto ou obstrução — preciosa arma de defesa, mas também de troca — diluída através do incremento das votações maioritárias.

III. Quando se chega assim à CIG, em Junho 1996, há ainda muita incerteza. Então, como hoje, a grande contradição é a busca de soluções viáveis e eficazes, mas uma busca que é conduzida por governos oriundos do sufrágio nacional e que só respondem perante o seu próprio eleitorado e opinião pública.

Em crises anteriores o eixo franco-alemão, que atrás referimos, tinha conseguido impor a sua liderança e fazer aceitar um número variável de reformas pouco desejadas aos pequenos Estados — embora não à Grã-Bretanha. Paradoxalmente, quando, no momento da conclusão da CIG, se atenuava a oposição britânica, com o advento do governo trabalhista em Maio de 1997, rompe-se, em virtude da inesperada substituição no mesmo mês do governo francês, a liderança franco-alemã. A CIG culmina no Tratado de Amsterdão, elaborado em momento de grande confusão política e em que o projecto reformador é mais uma vez adiado.

IV. Que traz então de novo o Tratado de Amsterdão? Muito pouco, sobretudo em confronto com a urgência das questões e as expectativas geradas. A posição do primeiro-ministro português, que se manifesta satisfeito enquanto português, mas desapontado como europeu, é o espelho do Tratado, que, verdadeiramente, nada de importante ou novo traz.

O Tratado de Amsterdão tem alguns aspectos positivos, ainda que nem sempre de grande importância:

- a) Para Portugal é, sem dúvida, importante a inclusão no texto da referência às regiões ultraperiféricas, que anteriormente constava apenas de declaração;
- b) Por iniciativa portuguesa no Grupo de Reflexão, o Tratado veio a introduzir um processo sancionatório, no artigo 7.º, por violação grave

- e persistente dos direitos fundamentais por parte de um Estado membro, processo que pode culminar na suspensão de direitos do Estado infractor;
- c) Transitam do terceiro para o primeiro pilar, ou seja, são comunitarizadas, as políticas de livre circulação das pessoas, nomeadamente quanto a vistos, imigração e asilo, ainda que haja modalidades a definir num prazo de cinco anos;
 - d) Foi incluído um novo título, sobre o emprego, em que se prevê o desenvolvimento de uma estratégia coordenada, mas com consequências práticas ainda muito incertas;
 - e) O Parlamento Europeu, em que o número máximo de membros é fixado em 700, vê aumentada substancialmente a sua intervenção através do processo de co-decisão; adquire maior relevo a sua participação na designação (separada) do presidente da Comissão e dos membros desta;
 - f) No campo da política externa e de segurança comum (PESC) há um esforço para reduzir os casos de unanimidade; e, mesmo quando esta subsiste, permite-se que a abstenção possa não equivaler a veto (abstenção construtiva);
 - g) Ao Tribunal de Justiça são atribuídas novas competências, especialmente nos campos da liberdade, justiça e segurança. A sua extensão a certas matérias do terceiro pilar depende da aceitação do Estado membro, pelo que o Tribunal tem jurisdição obrigatória no âmbito comunitário, mas pode ter jurisdição facultativa em certas matérias de administração e justiça, sendo de salientar que tal jurisdição foi já aceite por Portugal.

V. Mas no campo da reforma institucional o impasse político que atrás referimos impediu que se dessem passos relevantes. Apenas foi possível, nos artigos 43.º a 45.º, prever a *cooperação reforçada* (eufemismo que substitui a velha noção de *flexibilidade*, que ainda assusta alguns), pela qual uma maioria de Estados membros pode, em último recurso, desenvolver só entre si acções que não afectem o acervo comunitário, desde que fiquem abertas aos restantes e não afectem os direitos e competências destes últimos. Potencialmente, abre-se a porta a uma nova etapa na história da União Europeia: o futuro o dirá.

VI. Quanto às grandes questões institucionais, só a da flexibilidade foi em parte abordada, mas nenhum progresso se verifica quanto às demais: uso da maioria qualificada, ponderação de votos no Conselho, composição e responsabilidade da Comissão.

a) Porventura o maior fracasso de Amsterdão — tanto mais que esteve à vista um resultado bem mais positivo — foi a não generalização da votação por maioria qualificada no Conselho. Tal medida, ainda que acompanhada certamente por exceções, sobre as quais também não foi possível consenso, é o *sine qua non* do prosseguimento do projecto político europeu gizado nos anos 50.

Como escreveu um dos intervenientes no processo, o secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Seixas da Costa, «há hoje um largo reconhecimento de que o recurso às votações por maioria qualificada no âmbito do Conselho é um imperativo essencial de eficácia funcional da União. Com efeito, já na União a quinze, e por maioria de razão numa União alargada, o processo decisório não pode continuar a estar refém da atitude de um qualquer país, atitude essa que, como vimos há pouco tempo, pode nada ter a ver com a matéria que estiver em discussão, mas, muito simplesmente, com a necessidade táctica de tornar a União prisioneira da vontade unânime, a fim de garantir lucros negociais noutra contexto» («A reforma das instituições comunitárias», in *Política Internacional*, n.º 17, 1998)

Convém, na verdade, salientar que a admissão de novos Estados antes da generalização da maioria absoluta representará o abandono do modelo comunitário europeu em evolução desde 1957.

b) Quanto à PESC, os melhoramentos atrás referidos são mínimos e sem condições para contribuírem para o aparecimento de uma verdadeira política externa e de segurança europeia, que se torna ainda mais necessária num mundo unipolar, em que uma única superpotência chama a si, em virtude da ausência de outras forças e de uma desordem mundial generalizada nalgumas áreas geográficas, a liderança única, política e militar, das crises que vão surgindo.

c) Quanto à ponderação de votos no Conselho e à composição da Comissão — campos em que mais claramente se defrontavam grandes e pequenos Estados —, não foi possível qualquer consenso inovatório, pois a falta de unidade dos primeiros permitiu e reforçou a resistência passiva dos segundos, ainda que tenha ficado esboçado um possível compromisso futuro, que adiante referiremos. Tão-pouco há qualquer progresso quanto à responsabilidade da Comissão, em que continua a só existir a arma atómica — a possibilidade de demissão em bloco da Comissão —, que é manifestamente inadequada para problemas correntes. Cedo ou tarde terá de ser considerada a responsabilidade individual dos comissários ou outras formas de controle pelo Parlamento.

VII. Tarefa adiada, pois, mais uma vez. Daí decerto o sentimento de frustração e desapontamento que invade quase todos os participantes no

processo: a Europa sabe, pois, as vias pelas quais deve prosseguir, mas recusa-se a fazer alguns dos sacrifícios políticos internos que se tornam necessários. Mais do que reformar, todos os governos querem durar.

Os compromissos para a reforma futura são, assim, fracos e incertos, contidos no «Protocolo relativo às instituições na perspectiva do alargamento da União Europeia», cujo artigo 1.º reza «à data da entrada em vigor do primeiro alargamento da União [...] a Comissão será composta por um nacional de cada Estado membro, desde que, nessa data, a ponderação dos votos no Conselho tenha sido alterada, através de uma nova ponderação dos votos ou de uma dupla maioria, de forma aceitável por todos os Estados membros, tendo em conta todos os elementos pertinentes, nomeadamente compensando os Estados membros que prescindam da possibilidade de designarem um segundo membro da Comissão».

Os grandes Estados poderiam, assim, prescindir de um dos comissários da sua nacionalidade, desde que fosse reforçada a sua posição nas deliberações do Conselho. A história recente não indica, porém, grande probabilidade de este negócio vir a ter lugar. Negócio absurdo, aliás, de objectivo estreitamente mercantil, em que se trocam lugares por votos, se nega a natureza supranacional da Comissão e se procura garantir o directório dos grandes países.

VIII. O artigo 2.º do referido Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão prevê: «O mais tardar um ano antes da data em que a UE passar a ser constituída por mais de vinte Estados membros será convocada uma conferência de representantes do governos dos Estados membros a fim de proceder a uma revisão global das disposições dos tratados relativas à composição e funcionamento das instituições.»

Ora poucas semanas depois iniciou-se o processo de admissão de seis novos Estados. Esta «metodologia da revolução permanente nos objectivos institucionais da União Europeia», como lhe chamou Medeiros Ferreira («O futuro constitucional da Europa: as opções disponíveis», in *Política Internacional*, n.º 17, 1998, p. 30), reflecte o estado de dúvida e de incerteza que se apoderou da construção europeia, largamente devido à mediania actual da maioria dos dirigentes políticos europeus, incapazes de opções impopulares ou controversas. Terminou a era dos gigantes fundadores. O último, Helmut Kohl, foi capaz de enfrentar, para o lançamento do euro, sacrifícios evidentes para a Alemanha e a oposição de sectores vastos e poderosos da sua opinião pública — mas sem tal atitude nunca o euro teria nascido em 1999.

Nada permite supor que uma nova conferência internacional, agrupando agora mais de vinte Estados e deliberando por unanimidade, tenha maior êxito do que aquela que culminou no Tratado de Amsterdão. Mas as circunstâncias políticas tão-pouco permitem vislumbrar um cenário de ruptura, em

que alguns ficariam pelo caminho. Negras perspectivas, pois, em que alguns espíritos apocalípticos já lamentam a ausência do maior factor de unificação da Europa ocidental: a União Soviética.

O impasse é, pois, total neste momento e as contradições avolumam-se. Para muitos a ausência de reforma institucional é uma forma cómoda, e algo hipócrita, de adiar a adesão, por muitos receada, dos Estados da Europa oriental. Assim, enquanto o protocolo atrás referido prevê a reunião da nova CIG para um momento posterior ao da decisão do alargamento, embora anterior à sua efectivação, alguns, nomeadamente a França, a Bélgica e a Itália, em declaração do final de 1997, colocam uma «questão prévia institucional», afirmando que nenhum alargamento deverá ser decidido antes de efectivada a reforma institucional. Se tais argumentos tivessem prevalecido em 1985, nem Portugal nem a Espanha seriam membros da União.

IX. Há fundamentalmente três projectos quanto à reforma das instituições europeias: o federalismo, o directório dos grandes e o *status quo*.

a) A primeira via não consiste decerto na criação de um Estado federal europeu, a que se opõe a diversidade histórica, linguística, cultural e religiosa acumulada ao longo de séculos. Nem tal proposta está sériamente em discussão, ainda que seja suscitada como espantinho pelos adversários do federalismo. Trata-se de dar forma federal ou mais integrada a um número crescente de sectores da vida política, económica e social, por forma a permitir que os órgãos da União Europeia se determinem pelo princípio da subsidiariedade, mas possam decidir nas matérias que transcendem o interesse local ou nacional: a deliberação por maioria qualificada no Conselho, o reforço das competências — nomeadamente de co-decisão — do Parlamento, a defesa da supranacionalidade da Comissão e do seu presidente, são algumas das vias prosseguidas ou tentadas. É no sentido da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades, quase sempre favorável à ampliação da competência comunitária e à maior integração, que se encontra a mais persistente ilustração do que, à falta de melhor termo, chamamos tendência federalista.

b) O directório, supremacia dos grandes Estados, com alguns aliados seleccionados entre os pequenos, é outra das direcções tradicionalmente prosseguidas desde o início, ainda que enfraquecida pelos sucessivos alargamentos a novos Estados, que são, na sua maioria, de pequena dimensão. Teve a sua expressão mais recente no documento da CDU alemã (relatório Lammers) de 1994-1995, em que o núcleo duro era concebido à volta do euro, ideia que perdeu a actualidade com a entrada na moeda única de onze Estados membros, mas persiste e se reforça perante a possibilidade de alargamento a leste. Tem na reponderação dos votos no Conselho em favor dos

grandes o seu actual cavalo de batalha, que coincide com a desconfiança quanto ao reforço da Comissão.

c) Finalmente, o *status quo* é preferido, mais ou menos abertamente, por um largo número de pequenos Estados (e, possivelmente, porque já não é certo, pela Grã-Bretanha), receosos de perderem soberania, temerosos de reacções das zonas extremas da sua opinião pública. Esta visão nacionalista ou xenófoba, ainda que não maioritária em nenhum dos grandes Estados, engloba em todos eles (excepto talvez na Espanha) largos e influentes sectores de opinião. Foi esta última tendência que prevaleceu, afinal, no Tratado de Amsterdão, não porque constituísse a força maioritária, mas porque a exigência da unanimidade impediu o sucesso das outras posições.

X. A questão torna-se mais complexa quando ao elemento quantitativo da população ou território se junta outra linha divisória entre os países mais ou menos desenvolvidos. Vemos, assim, pelo cruzamento dos dois critérios, um grupo de países pequenos e menos desenvolvidos, que são naturalmente, porque muito beneficiados pela estrutura actual, os mais relutantes à mudança, e que vêm na regra da unanimidade a defesa contra a ameaça de periferização.

Dentro deste grupo, a posição portuguesa não tem sofrido grandes alterações nos anos de 1986 para cá, pois os dois principais partidos políticos, que trocaram de posições em 1995, têm visões essencialmente idênticas, o que, aliás, contribui muito para algum peso, ainda que sempre reduzido, que a voz portuguesa possa ter no contexto europeu. Não sendo obstructionistas, temos sido mais lesto a aceitar verbalmente a necessidade de reformas do que a contribuir para as pôr em prática.

A conjunção efectiva entre os partidários do *status quo* e os defensores do directório dos grandes, unidos por motivos distintos no receio das soluções federalistas, tem feito obstáculo à reforma das instituições europeias. Mas é ocasião de pôr o problema com clareza: será preferível, a terem de optar, para os pequenos países menos desenvolvidos, a forma federalista ou o directório dos grandes? Eis um dos temas para debate futuro; como se depreende, a minha resposta pessoal é que teremos mais a perder com o reforço da liderança dos grandes.

XI. Quais as linhas que irão dominar o debate nos anos imediatos, e a próxima Conferência Intergovernamental, se vier a reunir? É possível, sem pretensão exaustiva, enumerar algumas:

- a) Penso que a generalização da maioria absoluta no Conselho irá impor-se, sob pena de impossibilitar o alargamento a leste ou de abandonar o modelo comunitário, que tão bem tem servido a Europa desde 1957;

- b) A reponderação dos votos no Conselho deverá fazer-se com moderação e apenas para repor, na medida do possível, o equilíbrio inicial — mas é essencial não perder a participação dos grandes nem incitá-los a iniciativas só entre eles. Na frase imortal do príncipe de Salina, «é preciso que alguma coisa mude para que tudo fique na mesma»;
- c) A independência e o papel da Comissão devem ser reforçados, particularmente os do seu presidente — é necessário conferir-lhe nos textos o papel de liderança que Jacques Delors obteve pelo seu talento pessoal. Mas tal exige também que a Comissão seja responsável através de formas mais eficazes.

Tudo isto — incluindo o alargamento a leste, que é indispensável à paz na Europa — contribuiria para que a Europa continue a ser a área de progresso e de liberdade em que Portugal encontrou, felizmente, no final do século xx, terminada a fase imperial, o seu lugar no mundo.