

António Martins da Silva

História da Unificação Europeia

A Integração Comunitária
(1945-2010)

(Página deixada propositadamente em branco)



E

N

S

I

N

O



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensauc@ci.uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.com>

CONCEPÇÃO GRÁFICA

António Barros

PRÉ-IMPRESSÃO

António Resende

EXECUÇÃO GRÁFICA

Tipografia Lousanense

ISBN

978-989-26-0057-4

ISBN Digital

978-989-26-0421-3

DOI

<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0421-3>

DEPÓSITO LEGAL

313566/10

António Martins da Silva

História da Unificação Europeia

A integração comunitária
(1945-2010)

(Página deixada propositadamente em branco)

SUMÁRIO

Siglas utilizadas	11
Introdução.....	13
I. A organização internacional da Europa no pós-Segunda Guerra (1945-1949)	17
A. A Europa no desfecho da guerra: o ano zero	17
1. Os primeiros esforços de entendimento europeu	18
a) <i>O protagonismo francês</i>	19
b) <i>O albeamento britânico</i>	20
2. A guerra fria alavanca da unidade e da cooperação europeias	21
a) <i>A emergência e o adensamento do conflito leste-oeste</i>	22
b) <i>A estratégia de contenção americana para a Europa ocidental</i>	24
B. A Europa na busca da unidade e da cooperação.....	26
1. Os antecedentes históricos da ideia de Europa (breve referência).....	26
2. A consciência e a aspiração da unidade europeia no pós-Segunda Guerra:	
O envolvimento dos povos	28
a) <i>Os movimentos europeus e sua diversidade</i>	29
b) <i>O Congresso da Europa de 1948: clivagens e resultados possíveis</i>	31
3. Uma cooperação internacional ampla e diversificada: a acção dos governos	34
a) <i>Uma estratégia de segurança e defesa: duma estrutura europeia à</i>	
<i>organização atlântica</i>	35
b) <i>A cooperação económica no quadro multilateral: a OECE</i>	42
c) <i>Uma estrutura de cooperação política e cultural: o Conselho da Europa</i>	51
II. Êxitos e fracassos da integração federal. A primeira Comunidade Europeia (1950-1954)	59
A. A unidade europeia: uma pretensão da América, um imperativo para a Europa.....	60
B. A integração da indústria pesada: do Plano Schuman ao Tratado de Paris	62
1. Origens e evolução do Plano Schuman.....	62
2. A declaração de 9 de Maio de 1950 e as negociações subsequentes	64
3. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – primeira etapa de uma federação europeia	66

C. O fracasso da integração política: a rejeição da comunidade de defesa e da união política europeia	68
1. O plano Pleven de exército europeu	68
a) <i>A estratégia humanista e pragmática de Monnet</i>	69
b) <i>Um plano Shuman alargado à defesa europeia</i>	69
2. O projectos de Comunidade Europeia de Defesa e de Comunidade Política Europeia.....	71
a) <i>O tratado de Paris de 27 de Maio de 1952: um exército europeu com limites e ambiguidades</i>	71
b) <i>Uma autoridade política europeia como agente aglutinador</i>	72
c) <i>Uma união política (Estado federal) sem integração económica</i>	73
d) <i>O processo de ratificação e a morte da CED</i>	74
3. A União da Europa Ocidental (UEO)	80
a) <i>Génese e orgânica da União da Europa Ocidental</i>	80
b) <i>A UEO: uma organização útil para a França e necessária para a segurança europeia?</i>	82
III. A estratégia da integração económica. O Mercado Comum (1955-1968).....	85
A. De Messina a Roma: uma dinâmica para a unidade (1954-1957).....	86
1. O espírito europeu em meados da década de 50	86
a) <i>Indiferença e pessimismo de muitos</i>	86
b) <i>Desorientação e divergência de uns tantos</i>	87
c) <i>Vigilância e determinação de uns poucos</i>	88
2. O relançamento de Messina	90
a) <i>Os homens de Messina</i>	90
b) <i>Os resultados da Conferência</i>	93
c) <i>O trabalho do Comité Spaak</i>	94
3. Os tratados de Roma: uma negociação esforçada, mas conseguida.....	96
a) <i>Um mecanismo de pressão: o Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa</i>	96
b) <i>Uma conjuntura favorável</i>	98
c) <i>Uma preparação e uma negociação cuidadas</i>	102
d) <i>Uma oposição britânica superada</i>	104
e) <i>Em conclusão: o compromisso possível para a unidade desejável</i>	106
4. No centro dos tratados: a natureza e a essência das novas Comunidades	107
a) <i>Uma arquitectura institucional inédita</i>	108
b) <i>Objectivos limitados, mas progressivos</i>	110
5. Conclusão: a Europa possível.....	111
B. A Europa «francesa» de de Gaulle (1958-1968)	113
1. A Europa unida como suporte gaullista para a «grandeza» da França	114
a) <i>«Europa europeia» como necessidade para a reordenação do sistema internacional em favor da França</i>	116
b) <i>A união económica europeia como meio para a modernização da França</i>	118
c) <i>A união política europeia como expressão da grandeza da França</i>	122

2. Inovações e limitações comunitárias durante o decénio.....	139
a) <i>A integração positiva da CEE</i>	140
b) <i>Marginalização da CECA e da Euratom</i>	142
c) <i>Uma inovação institucional: a fusão das instituições das</i> <i>três Comunidades</i>	144
3. A Europa «francesa» – síntese conclusiva (balanço de uma década).....	146
IV. Entre o alargamento e a perspectiva de reforma. A Europa e a crise internacional (1969-1984)	149
A. Os homens do relançamento perante os novos desafios comunitários	149
B. A Conferência da Haia e os objectivos do relançamento comunitário	151
C. Acabar o Mercado Comum.....	152
1. Concluir a política agrícola comum: novos recursos de financiamento.....	153
2. A adequação institucional à nova estratégia de financiamento comunitário.....	154
D. Alargar as Comunidades Europeias	155
1. Alcance geográfico do alargamento	156
a) <i>O primeiro alargamento (a Norte): Reino Unido, Dinamarca e Irlanda</i>	156
b) <i>O segundo alargamento (a Sul): Grécia, Espanha e Portugal</i>	161
2. Consequências decorrentes do alargamento.....	172
a) <i>A exigência da razoabilidade contributiva</i>	172
b) <i>Redistribuição mais equilibrada para fazer face à coesão económica</i> <i>e social</i>	175
E. Aprofundar a integração	176
1. A perspectiva da união económica e monetária	177
a) <i>As origens e o contexto histórico da coordenação monetária europeia</i>	178
b) <i>O plano Werner – uma união económica e monetária com finalidade</i> <i>política</i>	179
c) <i>O fracasso da serpente monetária</i>	181
d) <i>O sucesso do Sistema Monetário Europeu</i>	184
2. A procura da união política europeia	186
a) <i>O funcionamento da cooperação política europeia</i>	186
b) <i>Na busca da legitimação democrática comunitária</i>	192
3. Outras propostas mais ambiciosas para o aprofundamento comunitário.....	194
4. Conclusão. A afirmação confederal da Europa.....	196
V. Sob o signo da União Europeia. Do mercado único à ambição política (1985-1999).....	199
A. Um acabamento necessário: a unificação do mercado interno	200
1. Uma jogada de antecipação: o projecto de tratado do Parlamento Europeu.....	200
2. Um impulso institucional indispensável	202
a) <i>O relatório do Comité Doodge para a reforma institucional</i>	202
b) <i>Um plano de acção para o mercado interno</i>	203

3. Um processo negocial esgrimido.....	204
4. O significado do Acto Único Europeu	206
a) <i>As alterações institucionais</i>	207
b) <i>A unificação do mercado interno</i>	207
c) <i>A institucionalização da cooperação política europeia</i>	209
5. Conclusão. O AUE – última etapa da Comunidade económica.....	210
B. A União Europeia de Maastricht – primeira etapa da Comunidade política	211
1. O começo da união política	211
a) <i>Os antecedentes. Uma preparação longa e esforçada</i>	212
b) <i>No centro do Tratado da União Europeia</i>	217
2. A união económica e monetária.....	222
a) <i>Faseamento</i>	222
b) <i>Critérios de convergência</i>	224
c) <i>Estados participantes</i>	225
d) <i>Pacto de estabilidade e crescimento</i>	226
e) <i>Percurso do euro</i>	227
C. Alargamento e reforma institucional. O tratado de Amesterdão	228
1. A conclusão do alargamento da Europa ocidental.....	229
a) <i>A cooperação económica do espaço europeu ocidental: da AECL ao EEE</i>	230
b) <i>A adesão da Suécia, da Áustria e da Finlândia: a Europa dos 15</i>	232
2. A reforma frustre de Amesterdão.....	233
a) <i>Os antecedentes: a cláusula N do Tratado de Maastricht e as reflexões e contributos ulteriores</i>	233
b) <i>As negociações intergovernamentais</i>	235
c) <i>O conteúdo essencial do tratado</i>	237
3. A Agenda 2000	241
VI. Os desafios da Europa no século XXI. Expectativas, perspectivas e perplexidades (2000-2010)	245
A. Um plano de acção. A Estratégia de Lisboa	245
B. A reforma inacabada de Nice	247
1. Os antecedentes e as razões de uma nova reforma institucional	247
2. Da CIG à Cimeira de Nice.....	249
a) <i>Uma negociação difícil, uma solução precária</i>	249
b) <i>Um debate de opinião acalorado sobre o futuro da Europa</i>	250
3. A ratificação do novo tratado.....	252
4. No âmago do Tratado de Nice	253
a) <i>Alterações institucionais</i>	254
b) <i>Processo de decisão</i>	257
C. O grande alargamento. A União Europeia a 30 e... Uma outra Europa?	259
1. Critérios de adesão (Critérios de Copenhaga).....	259
2. As novas adesões e respectivos processos negociais.....	260
a) <i>A adesão dos países da Europa central e oriental</i>	261

<i>b) A questão da adesão da Turquia</i>	262
<i>c) Outras próximas adesões com negociações em curso</i>	264
3. Perspectiva breve sobre o alargamento em 2010	265
D. A Carta dos Direitos Fundamentais	266
1. A matéria dos direitos fundamentais no processo da construção europeia.....	266
2. Estrutura e conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais	267
3. Evolução ulterior e consagração jurídica da Carta	269
E. As desventuras da aventura constitucional	270
1. Declaração de Laeken.....	271
2. A Convenção e o debate na sociedade civil sobre o futuro da Europa.....	273
<i>a) O debate público</i>	273
<i>b) O funcionamento e o trabalho da Convenção</i>	274
3. O destino atribulado do projecto de tratado constitucional	277
<i>a) Aprovação governamental controversa</i>	278
<i>b) O processo de ratificação no plano nacional</i>	279
<i>c) Os referendos negativos e suas repercussões</i>	281
F. A Europa de Lisboa na aurora de um novo tratado (2007-2010)	283
1. Perspectivas financeiras 2007-2013.....	283
2. O Tratado de Lisboa. Das dificuldades de ratificação à entrada em vigor	288
<i>a) O processo negocial para um tratado simplificado</i>	289
<i>b) Significado e conteúdo fundamentais do Tratado de Lisboa</i>	290
<i>c) A ratificação do Tratado. O referendo negativo irlandês e os impasses dos governos eurocéticos</i>	301
<i>d) 1 de Dezembro de 2009: uma grande data para a União Europeia?</i>	310
<i>e) Um programa de acção para a nova década: a estratégia Europa 2020</i>	313
<i>f) Os primeiros desafios da União no quadro do novo tratado. Crises financeiras nos primeiros meses de 2010</i>	318
3. Breve nota final a fechar... ..	321
Conclusão geral. A necessidade da Europa e a Europa necessária	323
A. Epitáfio para uma Europa que foi	323
B. Lítania para uma Europa que é	327
C. Prolegómenos a uma Europa futura	338
1. Quo vadis Europa?.....	338
2. Mas... que Europa, afinal?.....	340
Cronologia. Datas fundamentais	345
A. Cronologia Geral	345
B. Tratados	362

Bibliografia	363
Obras gerais.....	363
Obras específicas (estudos, ensaios, bibliografias, testenhunos)	365
I. A organização internacional da Europa no pós-Segunda Guerra (1945-1949).....	365
II. Êxitos e fracassos da estratégia da integração. A primeira Comunidade Europeia (1950-1954)	366
III. A dinâmica da integração económica. O Mercado Comum (1955-1968).....	367
IV. Entre o alargamento e a perspectiva de reforma. A Europa e a crise internacional (1969-1984).....	367
V. Sob o signo da União Europeia (1985-1999)	368
VI. Os desafios da Europa no século XXI. Expectativas e perplexidades (2000-2010).....	368
Sistema político e políticas da União Europeia, teorias, reflexões e propostas sobre a Europa do futuro	369
Varia.....	372

SIGLAS UTILIZADAS

AECL	Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA)
ARUNEPS	Alto Representante da União para os Negócios Externos e Política de Segurança
AUE	Acto Único Europeu
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BENELUX / Benelux	Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo
CAEM	Conselho de Assistência Económica Mútua (COMECON)
CAEUE	Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM)
CIG	Conferência Intergovernamental
COMECON	Conselho de Assistência Económica Mútua (CAEM)
COREPER	Conselho de Representantes Permanentes das Comunidades Europeias
CPE	Cooperação Política Europeia
EEE	Espaço Económico Europeu
EUA	Estados Unidos da América
EUE	Estados Unidos da Europa
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA)
FECOM	Fundo Europeu de Cooperação Monetária

	FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
	FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
12	FSE	Fundo Social Europeu
	GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade)
	JAI	Justiça e Assuntos Internos (3º pilar do TUE, de Maastricht a Nice)
	MC	Mercado Comum (CEE)
	MNE	Ministro dos Negócios Estrangeiros
	NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
	OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
	OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
	OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)
	PAC	Política Agrícola Comum
	PE	Parlamento Europeu
	PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
	PESC	Política Externa e de Segurança Comum
	PESD	Política Externa de Segurança e Defesa
	RFA	República Federal da Alemanha
	RU	Reino Unido
	SEBC	Sistema Europeu dos Bancos Centrais
	SME	Sistema Monetário Europeu
	TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
	TUE	Tratado da União Europeia
	UE	União Europeia
	UEM	União Económica e Monetária
	UEO	União da Europa Ocidental
	URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO

Este estudo foi inicialmente concebido como manual universitário para dar apoio às unidades curriculares sobre a unificação europeia integradas nos planos de estudos dos cursos de 1º, 2º e 3º ciclos de Estudos Europeus e de História, bem como a outras disciplinas obrigatórias nos cursos de Jornalismo e Geografia, da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Mas foi elaborado com a ambição de ser igualmente útil para outras áreas académicas onde quer que se ensinem temas sobre a União Europeia, bem como para todos os que, por motivação pessoal ou por qualquer outra razão, queiram desenvolver um conhecimento mais minucioso e fundamentado sobre o processo da construção comunitária.

Dada a sua pretensão didáctica, foi o texto liberto de notas de rodapé e de citações documentativas, que o tornariam mais denso e de leitura menos escorreita. Com este intento houve também o cuidado de fazer preceder o início de cada unidade ou subunidade temáticas de uma apresentação breve dos tópicos fundamentais considerados no desenvolvimento estruturado subsequente. Com alguma insistência também se rematou, quando pareceu conveniente, o texto de cada subconjunto temático com sínteses conclusivas sectoriais em que são destacadas ideias fundamentais e se prepara também a abertura do capítulo ou do tópico tratado a seguir. Nesse espírito se finaliza ainda o texto com uma ampla conclusão geral, de síntese analítica e de perspectivação crítica.

É um trabalho historiográfico, na perspectiva das relações internacionais e da ciência política; como tal, privilegia a análise histórica e suporta-se na respectiva base metodológica. Não se trata apenas de conhecer os resultados conseguidos, de saber o que é, mas também como a eles se chegou,

através de uma estrita e articulada evolução temporal, para se ter a percepção do contexto ou das razões que potenciaram o êxito ou o insucesso das expectativas ambicionadas. Dito de outra forma, pretendeu-se compreender a trama dos acontecimentos que conduziram a efeitos positivos concretos ou fizeram abortar a consecução dos objectivos alvejados. Daí a importância dada ao tratamento de estudos, relatórios, declarações, propostas que não resultaram no imediato, mas que influenciaram na parte ou no todo decisões ulteriores. Pretendeu-se mostrar o movimento do eixo basilar que suporta a construção europeia: tentativas e esforços que falharam agora, pequenos passos cumulativos bem sucedidos mais adiante, grandes realizações à distância, numa teia e num devir complexos, nos quais nada, ao fim ao cabo, foi inútil, onde tudo se combina, articula e transborda num crescendo dinâmico que configura este original *modus faciendi* nas relações internacionais, inventor da Europa da modernidade hodierna; a materialização concreta de cada facto acontecido mais não é do que o desenlace potenciado por uma sucessão imbricada de eventos precedentes que não tiveram muitas vezes o êxito expectável quando ocorreram.

Tentou-se conjugar a vertente descritiva, a exposição dos factos (das políticas, das formas de decisão, das negociações dos tratados e dos processos de adesão) com a perspectiva analítica (os contextos, a natureza ou o significado das coisas, das organizações, das forças e das metodologias políticas em presença, das dificuldades e da dinâmica alargamento-aprofundamento, das especificidades nacionais). Deu-se assim tanta importância às negociações dos tratados quanto ao conteúdo dos mesmos, aos êxitos como aos fracassos. Só assim é possível compreender mais solidamente o significado maior desta construção inédita que é a integração comunitária.

O desenvolvimento temático foi orientado na conformidade das duas dimensões da construção europeia – a do aprofundamento e a do alargamento – e das duas metodologias de associação política institucional nas relações internacionais inter-estatais – a cooperação intergovernamental e o comprometimento supranacional; delas resultou a invenção da Europa do último meio século, esse método genuíno dito «comunitário» ou de integração, cuja vitalidade e dinamismo não deixa de surpreender, embora com ritmos desiguais, com fases de maior aceleração e períodos de lentidão ou de aparente bloqueio.

Contrariamente ao que era a intenção inicial, reduziu-se o período analisado – por necessidade de economia de espaço, condicionada ao cumprimento do limite de caracteres imposto pelo editor, e de prioridade de critérios selectivos – ao processo de integração europeia. Deixaram-se assim de lado o tratamento da evolução de ideia de Europa desde o século XIV, a análise das tentativas de construção de uma Europa de unidade, quer pela estratégia imperial quer pela via institucional da SDN, e outras abordagens que em trabalhos de natureza historiográfica sobre o assunto vertente se costuma contemplar.

(Página deixada propositadamente em branco)

I

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DA EUROPA NO PÓS-SEGUNDA GUERRA (1945-1949)

A. A Europa no desfecho da guerra: o ano zero

1945 é para a Europa o ano zero. É o toque de finados de uma tendência que se acentuava desde a primeira guerra: o fim da hegemonia da Europa, o dismantelamento do velho sistema de relações internacionais, alicerçado no equilíbrio das grandes potências europeias que, ao longo de séculos, disputaram a liderança continental do centro e do oeste. É o começo irremediável da dependência. Para além do esgotamento material e humano, das destruições maciças, das perdas irreparáveis, o prestígio político dos grandes Estados europeus está profundamente abalado: a França – desacreditada por uma derrota militar em 1940, sem honra nem dignidade, com uma parte do seu território ocupado pela Alemanha nazi e com a outra numa situação degradante de colaboracionismo com o inimigo –, é, apesar de tudo, um dos quatro sentados à mesa das negociações do pós-guerra, mais por boa vontade dos americanos do que por força de autoridade para impor, exigir ou influenciar o que quer que fosse; a Itália, o grande aliado europeu do Eixo, semi-ocupada após a libertação, não contava nada nas negociações entre os grandes; a Alemanha do pós-guerra, destruída e culpabilizada, o melhor a que poderia aspirar era a sua sobrevivência como Estado-nação; o Reino Unido, apesar do heróico esforço de resistência anti-nazi, estava exausto, sem marinha nem aviação, sem recursos

financeiros nem capacidade material para sobreviver por sua conta e risco. Neste desolador panorama, duas potências extra-europeias, as grandes responsáveis pela vitória sobre a Alemanha, decidem, por agora, o destino do Velho Continente, para disputarem mais tarde os respectivos prolongamentos coloniais.

1. Os primeiros esforços de entendimento europeu

Que restava, por conseguinte, às médias potências europeias para garantir não só a sua reconstrução e sobrevivência, mas também alguma capacidade credível para terem uma palavra a dizer sobre o futuro da Europa e o destino do mundo perante as congeminações geoestratégicas e geopolíticas dos dois gigantes que as cercavam a leste e a oeste? O tempo da ambição imperial ou da deriva hegemónica unilateral passara irremediavelmente; a França e o Reino Unido – os únicos com reserva moral para procederem à reorganização da Europa e tentarem fazer-se ouvir – não ignoravam, embora diferentemente, esta realidade; e se alguma veleidade de liderança unilateral aflorava ainda, nos moldes do passado, em breve se dariam conta que esse tempo chegara ao fim.

É neste contexto que se tem de entender a sequência dos acontecimentos. Por um lado, o retomar de uma ideia, a da unidade necessária para a sobrevivência indispensável – sonho longínquo multissecular que só em 1929-30, perante a possibilidade séria de um novo conflito, assumiria foros de credibilidade política quando a França, sentindo a ameaça, a propusera na SDN, com a iniciativa isolada de Aristide Briand. Por outro, fracassados os esforços de aproximação, herdados ainda antes do termo da guerra, a procura do entendimento através da cooperação multilateral alargada a vários domínios, da segurança à economia, desde logo, e da cultura à política, logo a seguir. Mas no imediato, num primeiro instante, com as feridas da guerra a sangrar ainda, não foi essa a vontade que se tentou fazer valer; os ressentimentos e os fantasmas do passado assombravam ainda, a lição não aprendida inviabilizava qualquer esforço de concertação credível.

a) O protagonismo francês

Os primeiros esboços de entendimento para a reorganização europeia ao sair da guerra são herdeiros do passado. A iniciativa é francesa. Quando Charles de Gaulle assume a chefia do governo provisório, em 1944, a sua ambição é recuperar a «grandeza» da França e, em conformidade, na política externa, recompor o tabuleiro europeu para a reorganização de uma Europa francesa, ancorada na cooperação internacional e na plenitude soberana dos Estados. Pressupunha duas vertentes.

A primeira implicava neutralizar a possibilidade futura de a Alemanha poder comprometer esse desígnio estratégico de uma ordem regional sob tutela gaulesa. Não podendo a França riscar do mapa a sua vizinha rival, tal como fora desejado no termo da primeira Guerra, porque a isso se opunham os aliados ocidentais, pretendia agora pelo menos, no imediato rescaldo da segunda, reduzi-la em território (anexação de uma parte da Renânia) e fragilizá-la industrialmente (internacionalização do Ruhr). A regularização da questão alemã passava, na perspectiva gaullista, por encontrar uma solução que lhe fosse favorável e impedisse, no futuro, qualquer veleidade de reconstituição da Alemanha como potência. O bom senso político e histórico, a velha lógica ainda do equilíbrio entre potências (da balança do poder) e, consonantemente, a oposição da Inglaterra e da América desfavoreciam qualquer solução desta natureza. O presidente Truman recomendara à França que a melhor e mais sustentável forma de garantir o prestígio e o futuro era apostar na sua própria reconstrução interna sem ser à custa da subalternização de terceiros.

Outra vertente, concomitante e paralela, desta política internacional francesa em relação à Europa passava pela constituição de blocos ocidentais como contrapeso ou como frente antagonista perante a eventualidade de um ressurgimento alemão. É com esse fito que de Gaulle procurou negociar um organismo de cooperação económica com o Benelux e o Reino Unido, concluído em Março de 1945, mas para o qual apelara já durante a guerra, no sentido de constituírem uma associação coesa («agrupamento ocidental») para a entreaajuda económica, tendente a uma união aduaneira; mas este propósito fracassou à nascença com as dúvidas neerlandesas e

com a oposição britânica perante uma estratégia francesa que subordinava este projecto económico à sua política para controlar a Alemanha.

20

Com a demissão de de Gaulle em Janeiro de 1946, esta pretensão de marginalização da Alemanha, à custa da respectiva soberania territorial e política, como garantia futura da supremacia francesa, não encontrou idêntico eco nos seus sucessores (Léon Blum, Georges Bidault, Ramadier...) – apesar da persistência, por um bom par de anos, de disputas e de conflitos territoriais (a questão do Sarre só foi resolvida em 1956, com os acordos Mollet-Adenauer, após um referendo favorável à integração na Alemanha). A tática a utilizar teria que ser adocicada e mais realista. A favorecê-la, uma ameaça nova, potencialmente grave – a guerra fria – iria dar o seu contributo decisivo na alteração da política francesa em relação à Europa e, por via disso, em relação ao relacionamento com a Alemanha.

b) O alheamento britânico

Qual a atitude britânica neste xadrez de recomposição estratégica do espaço europeu a ocidente? Várias razões, de natureza estrutural, de conjuntura e de circunstância, ajudam a explicar o relativo alheamento inglês quanto à direcção da Europa e a recusa em assumir compromissos sérios com a França nessa perspectiva, apesar desta o ter tentado.

Em primeiro lugar, as razões históricas antigas e as ilusões recentes. O Reino Unido não estava, agora como dantes, interessado em desempenhar um papel relevante na reorganização internacional da Europa. Era-lhe indispensável, sem dúvida, a garantia da estabilidade europeia, mas o tradicional esquema da balança do poder – que fora, aliás, invenção sua – era ainda armadura suficiente para ocorrer a essa necessidade, reforçada com outros dispositivos que a experiência da guerra ditara e as novas realidades geoestratégicas impunham. A visão da sua política externa asentava, assim, numa intervenção igual em três pólos fundamentais: a Commonwealth, os Estados Unidos e a Europa continental. A ilusão da vitória e a convicção da inalterabilidade do seu prestígio como potência contribuía também para reforçar a sua falta de ambição em relação ao

destino europeu: aspirava a um lugar igual ao lado das grandes potências (EUA e URSS) e pretendia partilhar um papel relevante no concerto do mundo e ter uma influência decisiva numa parte dele, em detrimento de uma «Terceira força» europeia. Não surpreende, por conseguinte, que a sua preferência se centrasse no «grande largo», que a ideia de unidade não lhe fosse apetecível e que a constituição de um bloco político europeu continental lhe fosse mesmo indesejável, pela perda de influência que poderia acarretar nas relações inter-estatais ou nas de cooperação multilateral ao lado das potências.

Por outro lado, a contenção da possibilidade de uma desestabilização continental, quer por via de um potencial renascimento alemão, quer, a partir de um determinado momento, por força de uma séria ameaça soviética, parecia-lhe mais credível se fosse alicerçada numa aliança com os Estados Unidos; se esta fosse suportada por uma presença militar contínua e dissuasora no ocidente continental, seria bem mais eficaz e menos incómoda do que um eventual concerto de uma Europa integrada liderada por uma França enfraquecida.

Acresce a tudo isto o facto circunstancial de o governo inglês estar agora, no imediato pós-guerra, nas mãos do partido trabalhista, que se preocupava, acima de tudo, com as dificuldades económicas e sociais internas e levava a cabo uma experiência socializante no quadro de um Estado-providência – política que não era identicamente partilhada pelos governos continentais; por essa razão e em virtude também do protagonismo do seu adversário político Winston Churchill em prol da Europa unida, esta ideia ou esta causa não era simpática para o governo de Clement Attlee, no poder desde o Verão de 1945.

2. A guerra fria alavanca da unidade e da cooperação europeias

«A Comunidade europeia é filha da guerra fria» (Bino Olivi, *L'Europe difficile*). Não se trata de uma relação genética directa, mas de um mecanismo propulsor que não neutraliza nem subestima uma multiplicidade de razões, de longa duração e de ocorrência mais próxima, nomeadamente a

longínqua e obstinada aspiração pela unidade europeia como condição da paz perpétua e da prosperidade colectiva. Mas parece inquestionável que sem o detonador do conflito que opôs o ocidente ao leste europeu dificilmente se concebe que a construção europeia pudesse arrancar e processar-se nas circunstâncias e nos moldes em que ocorreu; a motivação e o entusiasmo dos povos não eram correspondidos pela disponibilidade e pelo empenhamento dos governos.

Não foi, como se referiu, a vontade da unidade integradora europeia que se patenteou nas intenções e nos actos da França gaullista no imediato pós-guerra – a única potência continental europeia que poderia, se o desejasse, tomar iniciativas concretas conducentes a um tal desígnio; à Inglaterra não interessava a unificação da Europa enquanto protagonista interveniente e participante, e a Alemanha, por razões óbvias, não contava; os restantes países (pequenos e médios) não tinham força suficiente para protagonizar um desígnio desta envergadura. Contudo, a emergência da conflitualidade crescente entre os aliados ocidentais e os soviéticos baralharia a ambição gaullista de supremacia francesa; e os sucessores do primeiro presidente francês pós-libertação não partilhavam este propósito com idêntica forma e com os mesmos pressupostos.

a) A emergência e o adensamento do conflito leste-oeste

Embora seja difícil precisar em que momento terá começado a guerra fria – nem esta cronológica exactidão parece de todo relevante – sinais, declarações, provocações e factos materiais concretos estão na origem da intensificação de desentendimentos e tensões cumulativos que arrastaram momentos de grande animosidade. Uma declaração expressiva da deterioração das relações dos aliados antinazis do oeste e do leste revela-se no célebre discurso de Churchill em Fulton, de 5 de Março de 1946, quando falou do «controlo totalitário» e disse que «uma cortina de ferro se abateu sobre a Europa de Stettin a Trieste». O discurso de Harry Truman de inauguração da doutrina da contenção (*containment*), em 12 de Março de 1947, inquieta também quando se refere às «sementes dos regimes totalitários» que aniquilam

«a esperança de um povo a uma vida melhor». Como resposta de Estaline a esta doutrina, o relatório Jdanov em Setembro de 1947 e a criação subsequente, no mês seguinte, do Kominform, a promoção dos partidos comunistas e a dissolução dos partidos da oposição na Polónia e na Hungria, em Novembro, são etapas de um processo que, em breve, conduzirá à organização dos países da Europa central e de leste em democracias populares sob controlo soviético. A ruptura diplomática consumar-se-á em finais de 1947 quando, numa conferência de ministros dos negócios estrangeiros dos aliados ocidentais (com a França agora presente), se evidenciou um desacordo insuperável e absoluto quanto ao tratado de paz com a Alemanha, às fronteiras e ao sistema político. A partir deste momento os aliados ocidentais cerraram fileiras contra a União Soviética, e a sequência dos acontecimentos orientou-se no sentido da reconstituição de um Estado alemão ocidental, incluindo a possibilidade do respectivo rearmamento face à gravidade da evolução de acontecimentos ulteriores. A França, neste contexto, perdeu margem de manobra para levar por diante a sua ambição de liderar a ordem europeia com uma Alemanha domesticada e diminuída.

O ano de 1948 marcaria a ruptura definitiva e a hostilidade incontornável: o ex-aliado contra a Alemanha de Hitler passava a constituir a principal ameaça contra o ocidente. Exagerada ou não esta ameaça, verosímil ou fantasmática a possibilidade de progressão militar soviética para o oeste europeu, foi dramatizada, sem dúvida, pelos aliados ocidentais e, em particular, pela administração americana cuja propaganda de intoxicação foi ao ponto de culpar a URSS pele persistência do marasmo económico na Europa; configurou-se, assim, como real e iminente para muitos a eclosão de um novo conflito, potencialmente mais destruidor e sinistro do que aquele de que mal se saíra ainda, sentido com uma tal intensidade que viria a assumir expressões e comportamentos oportunistas de paroxismo paranóico.

Contudo, o perigo «vermelho» não resultava apenas da eventual investida soviética a oeste do continente. O potencial invasor – tal como era entendido por dirigentes ocidentais – contava ainda com uma frente interna, que desguarnecia a capacidade defensiva e reforçava a probabilidade do êxito do presumível atacante. Com efeito, o Partido Comunista Francês (PCF) tinha uma grande implantação social e política, dominava um poderoso

sindicato (CGT), actuava com grande dinamismo no que designava de democratização do aparelho do Estado e tinha implícita uma estratégia de assalto ao poder; por sua vez, o seu congénere italiano dispunha também de um grande peso eleitoral e participava no governo. Tais circunstâncias receptivas aos supostos desígnios soviéticos internacionalistas tornavam mais imperativa e urgente a necessidade de uma solução de fundo que criasse uma barreira eficaz à materialização desses intentos. Os americanos convenceram-se que a estagnação económica e a miséria social da Europa eram o alfobre revolucionário que potenciaria o triunfo do comunismo. Alguns dirigentes europeus ou autoridades credíveis alertavam no mesmo sentido: Churchill denunciara, desde cedo (1946), não ser possível «regenerar a Europa sem reconstruir uma França forte», mas que isto era impedido pela «quinta coluna» (o comunismo) que era indispensável neutralizar; responsáveis políticos franceses (Georges Bidault, Vincent Auriol) declaravam que os comunistas dominavam já o essencial da administração pública e que tinham a intenção de extirpar da Europa valores fundamentais da civilização ocidental. O cerco comunista à Europa do oeste era, nesta visão, não só externo como interno. Assim o entenderam também e sobretudo os americanos.

b) A estratégia de contenção americana para a Europa ocidental

A América, com efeito, entendeu os perigos que pendiam sobre a Europa. Foi isto suficiente para que rompesse com o rumo isolacionista a que se votara no pós-guerra e desse forma a uma vontade decisiva de levar por diante um projecto com um objectivo bem architectado: recuperar a economia do Velho Continente para impedir a expansão comunista. Este plano, porém, tinha como eixo central a unificação da Europa, sustentada por várias razões articuladas entre si: um programa europeu, como era incondicionalmente proposto (e não de complemento aos programas nacionais), garantia uma gestão da ajuda mais eficaz; uma Europa unida, como era desejada, favorecia o restabelecimento da Alemanha, a sua integração segura no conjunto unido e a sua contribuição imprescindível para a segurança deste conjunto; uma Europa estruturada e coesa, como se projectava, dispensaria a permanência

americana futura com o fim das guerras internas no continente. Um plano assim para uma Europa organizada tinha ainda o efeito compensador de aliviar a superprodução da indústria americana.

Ora, este programa de recuperação em larga escala (no âmbito da produção, do comércio e da estabilidade monetária e financeira), assim concebido, teve também um efeito replicador que foi para além do benefício económico: ao considerar a Europa como uma entidade, com uma gestão assente numa organização europeia estruturada, por um período de quatro anos, impulsionou psicológica e politicamente os europeus a entenderem-se de forma concertada e multilateral. A ideia de «Estados Unidos da Europa» teve nessa altura adesões expressivas (apelo de Coudenhove-Kalergi em 1947); e ecoou forte também, por sua vez, no outro lado do Atlântico, no Congresso e na administração americanas, com grande receptividade entre aqueles que desejavam para o Velho Continente um modelo político supranacional semelhante ao seu. A rejeição do sistema comunista, enquanto factor dinamizador do ideal de unidade europeia, está, por esta via também, associada à atracção pelo modelo americano democrático e federativo. Ao dar o primeiro passo decisivo, firme e ambicioso, a América salvou a Europa? Os Estados Unidos da América estão na origem da materialização do projecto político, não concluído ainda, dos Estados Unidos da Europa? Uma coisa é certa: a incerteza de saber como seria se a América não viesse, mais uma vez, em socorro da Europa..., não por mera generosidade, mas por força das coisas e para sua própria conveniência também.

A sequência dos acontecimentos e as realizações futuras têm como detonador directo ou como ambiência de fundo determinante, com tudo o que pôs a mexer, esta gigantesca ameaça, que moldou as mentes colectivas, a partir dos últimos anos da década de 40, preparou os povos e motivou os governos, nos dois lados do Atlântico, para as grandes decisões de que é tributária a Europa de hoje: o plano Marshall e a cooperação económica europeia, os esforços no âmbito da colaboração militar, diplomática e política, o arranque, por fim, da construção comunitária, para destacar apenas factos mais relevantes, que se irá tratar a seguir. Não parece descabido, por conseguinte, afirmar que «a Comunidade europeia é filha da guerra fria», também.

B. A Europa na busca da unidade e da cooperação

26

Não seria compreensível o arranque da construção comunitária no pós-guerra se não se inscrevesse num ambiente que lhe foi conjunturalmente favorável, por um lado, e, por outro, se não tivesse sido preparado por uma luxuriante produção teórica ao longo dos séculos, com a elaboração de propostas, projectos, tratados e escritos de vária natureza, tendentes todos à manifestação da vontade e à realização da ideia de uma Europa unida. Os activistas ou militantes europeus do pós-guerra estavam conscientes e esforçaram-se por fazer valer a convicção de que a ideia europeia remontava a um passado longínquo e que o destino de uma Europa unida se inscrevia no sentido da História.

1. Os antecedentes históricos da ideia de Europa (breve referência)

Se a ideia europeia caminhou lentamente ao longo de séculos, ligada aos imperativos da paz internacional (europeia), por meio do estabelecimento de um governo comum ou da criação mecanismos de arbitragem, à consideração dos reis e dos papas, até ao século XVIII, e à iniciativa dos povos ou das elites, depois da Revolução Francesa, a verdade é que só a partir de 1920, no pós I Guerra, a ideia se radica e ganha foros de credibilidade.

Depois da primeira guerra a aspiração pela unidade da Europa deixa de ser um exclusivo de autores influentes para ser apropriada por correntes organizadas e pelas iniciativas de meios empresariais e institucionais. Entre 1825 e 1934 contam-se pelo menos uma dúzia de movimentos europeus e mais de meio milhar de obras e de artigos sobre o tema; o essencial da produção teórica sobre a problemática europeia está já realizado por volta do ano de 1930. O discurso e a actuação do período de entre as duas guerras sobre a necessidade da unidade é justificado por três razões fundamentais: os imperativos da economia e das técnicas cada vez mais internacionalizadas, a insegurança perante a possibilidade da ameaça do comunismo e sobretudo de uma nova conflagração mundial e a necessidade

de travar o declínio económico e espiritual da Europa. São assumidos, nos aspectos teóricos, políticos e pragmáticos através de expressões diferenciadas: ou pela fórmula política federal ou confederal, ou pela via, progressiva, de uniões económicas e aduaneiras, ou ainda por intermédio de agremiações sectoriais ou regionais.

Destacam-se, no largo espectro das múltiplas iniciativas que floresceram na década de vinte, duas importantes actuações. A primeira configurou-se em torno da Pan-Europa do conde Coudenhove-Kalergi, num manifesto que dirigiu aos europeus em 1924, no qual apelava para a união urgente das nações, no âmbito de uma confederação, próxima do modelo suíço, sob pena de a Europa se precipitar para um novo abismo, mais catastrófico do que o anterior. Do seu persistente esforço resultou a realização do grande Congresso da Pan-Europa, em Viena, em 1926, em que participaram 2000 delegados vindos de 24 países. A segunda actuação, influenciada pela anterior, consubstanciou-se na corajosa iniciativa de Aristide Briand, ministro dos negócios estrangeiros de França, quando, em Setembro de 1929, propôs na Sociedade das Nações aos Estados europeus participantes a criação de uma «espécie de laço federal», que deveria ter efeitos mais imediatos no plano económico, mas sem excluir a possibilidade de vir a ter compromissos no plano político.

Mas que união seria possível se os Estados, na sua maior parte, não estavam dispostos a abdicar de nada nem a assumir quaisquer compromissos internacionais que não fossem os que por sua própria iniciativa se empreendessem? O «laço federal» não poderia ter assim desenlace feliz: morreu ingloriamente com o falecimento do seu autor, em 1932, e com a ascensão galopante dos fascismos e a aproximação frenética de uma nova guerra, contra a qual tanto se empenhou Aristide Briand, premiado com o Nobel da Paz, juntamente com Stresemann, o governante alemão, falecido antes dele, outro grande lutador da paz e do entendimento franco-germânico.

O projecto de união europeia, cuja indispensável realização foi apontada por muitos, no final década de 20, como indispensável para a salvação da Europa, não produziu efeitos. Na verdade, com a ascensão de Hitler ao poder, em 1933, as preocupações europeias terão como alvo a Alemanha

e, depois, a guerra. A ideia de Europa, florescente nos anos 20, ficava adia-
da perante a imensidão da tragédia e o horror das destruições e da morte.
Emergiram ainda algumas aflorações de unidade durante o conflito, de que
se destacam: o projecto de união franco-britânico de 1940 (que teve origem
intelectual nas conversas do historiador inglês Arnolg Toynbee e do poli-
tólogo francês André Siegfried, e desenvolvimento subsequente na acção
coordenadora de Jean Monnet e no apoio político de Neville Chamberlain);
e ainda o projecto europeu da Resistência (em particular na Itália, no seio
do grupo dito de Ventotene, animado por militantes antifascistas, de que
se destacam Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, que redigiram, em 1941, o
Manifesto para uma Europa livre e unida). Contudo, a guerra que fez nas-
cer, na sua voragem aniquiladora, estas e outras propostas ou intenções,
fá-las-ia igualmente abortar. Hitler e o nazismo preconizaram também, é
certo, uma ideia de Europa, uma “Europa Nova”, à sua maneira, que nada
tem a ver com o sentido e é a perversão ou a antítese mesma da ideia de
unidade que nos importa aqui.

2. A consciência e a aspiração da unidade europeia no pós-Segunda Guerra: o envolvimento dos povos

Finda a guerra, a aspiração longínqua multissecular da unidade ressurgue
das cinzas e do amontoado de destroços. É brandida, em primeira mão,
pelo discurso de Churchill, em 19 de Setembro de 1946, na Universidade
de Zurique: é preciso construir os “Estados Unidos da Europa”, tendo como
alicerce a reconciliação franco-alemã, a protecção dos Estados Unidos e, se
possível, a amizade da União Soviética, para evitar que a civilização do
Velho Continente desapareça na voragem de uma nova e, quiçá, mais ter-
rível hecatombe. Embora o apelo do prestigiado ex-primeiro-ministro
britânico provocasse reacções adversas – em particular por parte da França
que julgava muito prematura a possibilidade dum entendimento amigável
franco-germânico –, teve o mérito de contribuir sobretudo para reforçar a
cadeia de solidariedade de todos os que, no âmbito de movimentos e as-
sociações diversas, surgidas desde o imediato pós-guerra, desenvolveram

campanhas e congregaram esforços para que a união europeia se realizasse. Destacam-se, entre os mais relevantes agrupamentos associativos, o Movimento para a Europa Unida (Duncan Sandys), a União Europeia dos Federalistas (Hendrik Brugmans/Denis de Rougemont), a União Parlamentar Europeia (Coudenhove-Kalergi). Da convergência destes esforços unificadores resultou o célebre Congresso Europeu da Haia, em Maio de 1948, um momento alto do entusiasmo militante, que reuniu durante três dias perto de um milhar dos melhores simpatizantes e lutadores pela causa da Europa unida. As decisões tomadas, no domínio económico, político e cultural, são promissoras, apesar das diferentes concepções de união manifestadas durante os debates, donde se destaca a possibilidade de uma via federal. A unidade era, doravante, mais credível que nunca; mas para a tornar realidade era indispensável que os governos a tomassem agora por sua conta, dando cumprimento aos anseios e às propostas do referido colóquio internacional.

a) Os movimentos europeus e sua diversidade

A diversidade de movimentos que floresceram no pós-segunda guerra agrupava-se, esquematicamente, em duas correntes principais: os federalistas e os unionistas.

Os federalistas eram defensores de uma organização europeia com base numa estrutura central federal, ou seja, de um governo europeu com verdadeiros poderes de decisão. Desta concepção de Europa unida fazem parte uma multiplicidade de movimentos, cerca de meia centena, reunidos em torno da União Europeia dos Federalistas, criada em Paris em 1946, de que se destacam nomes como Henry Frenay, André Voisin, Altiero Spinelli e Henry Brugmans, entre outros. Realizaram um congresso em Montreux, em Agosto de 1947, no qual, apesar das diferenças de sensibilidade manifestadas, se propunha a transferência de uma parte da soberania dos Estados para uma autoridade federal. De salientar outro movimento, muito vigoroso em França, que, partilhando o mesmo objectivo geral, defendia um modelo socialista de sociedade europeia: o Movimento para os Estados

Socialistas da Europa, criado em Junho de 1947, denominado, em finais de 1948, como Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa e, em 1961, como Esquerda Europeia. Outras associações, com propósitos tendencialmente federalistas, emergiram e reforçaram-se em vários países nesta ambiência de fervor pela ideia de Europa: os movimentos e partidos de democracia-cristã, interessados não só na construção europeia como na realização de uma democracia social de inspiração cristã, que em 1947 se interligaram nas Novas Equipas Internacionais e, em 1965, passarão a designar-se por União Europeia das Democracias Cristãs.

Os unionistas, por sua vez, eram partidários de laços menos fortes de associação europeia, no quadro essencial da cooperação entre Estados que preservariam o essencial das suas prerrogativas soberanas. Juntavam-se em torno do Movimento da Europa Unida, do qual fazem parte Churchill, que impulsionou a sua criação em Maio de 1947, Duncan Sandys, Harold Macmillan e outros, com ramificações nalguns países, nomeadamente em França, onde René Courtin criou um órgão afim denominado Conselho Francês para a Europa Unida; defendem uma espécie de confederação ou comunidade europeia. O Movimento da Europa Unida transformou-se, algum tempo depois, no Movimento Europeu. Partilhando o ideário unionista, mas visando especificamente a cooperação comercial e monetária, conta-se a Liga Europeia de Cooperação Económica, criada em 1946 pelo belga Paul Van Zeeland.

Num outro nível destacava-se a União Parlamentar Europeia, dirigida por Coudenhove-Kalergi, que a criara em 1947 e a manteve independente face aos outros movimentos. Endereçara, em 1946-47, um questionário aos deputados dos diversos parlamentos nacionais dos países europeus, perguntando-lhes se eram ou não favoráveis à unidade europeia. Entusiasmado pelas respostas obtidas (maioritárias a favor do «sim» em diversos países como França, Bélgica, Itália, Grécia e Países Baixos) entendeu dever proceder-se ao estabelecimento de uma Assembleia europeia eleita pelos parlamentares nacionais. No seio desta associação existiam, contudo, diversas tendências e sensibilidades: os deputados franceses e belgas eram preferencialmente federalistas, ao passo que britânicos e escandinavos partilhavam sobretudo a opção unionista; de qualquer modo, exerceu um papel importante, não

só por fazer despertar as consciências parlamentares em favor da Europa unida, mas também por exercer, através destas, um meio de pressão junto dos respectivos governos.

Estes e outros movimentos, que um pouco por toda a parte proliferaram pela Europa a partir de 1947, contribuíram para que se constituísse, como instrumento de interligação, um Comité internacional de coordenação dos movimentos para a unidade europeia que acabaria por desempenhar um importante papel na organização do «Congresso da Europa», a realizar na Haia em Maio de 1948. O comité, após a realização deste evento internacional, dissolveu-se no Movimento Europeu, criado a 25 de Outubro de 1948 em Bruxelas, ao qual todos os movimentos aderiram com excepção da União Parlamentar de Coudenhove-Kalergi, que permanece autónoma até 1952 quando este último aceitou transformá-la em Conselho parlamentar daquele movimento. A realização de diversas reuniões do Movimento Europeu (congresso de Bruxelas, em Fevereiro de 1949, as conferências de Westminster e de Lausana em Abril e Dezembro subsequentes, respectivamente, a conferência de Roma em Julho de 1950) conduziu ao estudo de múltiplos problemas políticos, sociais, económicos e culturais, e à formulação de propostas aos governos, algumas das quais se transformaram em realizações efectivas nos anos seguintes. Todavia, a acção do Movimento Europeu foi fortemente influenciada pela corrente unionista, frustrando no imediato a maior parte dos propósitos supranacionais das tendências federalistas. Mas nem tudo foi perdido para estas: no médio prazo, a sua incansável actividade de propaganda e de sensibilização produzirá frutos, primeiro no domínio energético e económico e, depois, lenta e progressivamente, no próprio terreno político.

b) O Congresso da Europa de 1948: clivagens e resultados possíveis

Os vários movimentos europeus, a que aludimos, que um pouco por toda a parte proliferaram pela Europa a partir de 1947, estiveram na origem, como se disse, da organização do Congresso Europeu da Haia de 7 a 9 de Maio de 1948. Presidido por Churchill, este colóquio foi muito bem sucedido

no ponto de vista da mobilização conseguida: participou perto de um milhar de delegados oriundos de quase toda a Europa, de diferentes clivagens e de múltiplas actividades, desde políticos e diplomatas a intelectuais e sindicalistas. Não teria, contudo, tanto êxito, assim, no âmbito dos resultados alcançados face às expectativas que os mais entusiastas nele depositaram.

Os trabalhos foram distribuídos por três comissões: política, cultural e económica e social. Entre os pontos que suscitaram maiores desentendimentos destacam-se os respeitantes à criação de uma Assembleia da Europa e ao estabelecimento de um centro cultural independente dos governos. Os delegados britânicos, trabalhistas e conservadores, um numeroso grupo, organizado e coeso, trabalhando em comum durante o congresso, evidenciaram a sua disposição solidária de não pretenderem dar passos comprometedores e acabariam por influenciar a maioria dos debates, aproveitando-se da desunião e de algum voluntarismo das outras delegações, em particular da dos franceses. E, assim, as resoluções aprovadas, se foram sem dúvida o resultado de um amplo compromisso, são de certo modo também a expressão da vontade dos britânicos que, sob muitos aspectos, acabou por largamente prevalecer. Caso sugestivo é o da aprovação por grande maioria, após demorado debate, do estabelecimento de uma Assembleia essencialmente consultiva, cujos membros seriam escolhidos pelos parlamentos das nações participantes, em vez do proposto Parlamento europeu, com potencialidades deliberativas, a eleger por sufrágio universal antes do fim do ano, tal como era protagonizado pelos franceses (Paul Reynaud e Édouard Bonnefous).

As resoluções aprovadas pelo congresso estão distribuídas nos relatórios das diversas comissões. Foram resumidas num manifesto proclamado na sessão final do Congresso, cuja leitura chegou a estar comprometida em virtude de acérrimas divergências entre Unionistas (Churchill, Sandys) e Federalistas (Brugmans). O desentendimento seria superado após a supressão de todas as valências supranacionais (expressões ou artigos) que comportavam transferências de soberania («Queremos»: «uma Europa federada», «que cada uma das nossas nações [...] delegue num Conselho Europeu os poderes necessários», «uma Defesa comum» «uma lei comum acima dos Estados», «Assembleia *comum* onde estejam *reunidas* as forças vivas»...).

O documento, depurado destes aspectos cruciais, com a designação de *Mensagem aos Europeus*, acabou por ser adoptado por aclamação, na sessão final; reza assim na parte que respeita à declaração de objectivos:

33

«Que seja claro para todos que nós, Europeus, reunidos para dar voz a todos os povos deste continente, declaramos solenemente a nossa comum vontade nos cinco artigos seguintes, que resumem as resoluções adoptadas pelo nosso Congresso:

1º Queremos uma Europa unida, aberta em toda a sua extensão à livre circulação dos homens, das pessoas e dos bens.

2º Queremos uma Carta dos direitos do homem, que garanta as liberdades de pensamento, de reunião e de expressão, assim como o livre exercício de uma oposição política.

3º Queremos um Tribunal de justiça capaz de aplicar as sanções necessárias para que seja respeitada a Carta.

4º Queremos uma Assembleia europeia, onde estejam representadas as forças vivas de todas as nossas nações.

5º E assumimos de boa fé o compromisso de apoiar com todos os nossos esforços, nos nossos lares e em público, nos partidos, nas igrejas, nos meios profissionais e sindicais, os homens e os governos que trabalham para esta obra de salvação pública, oportunidade suprema da paz e garantia dum grande futuro, para esta geração e para as que se lhe seguirem».

Nada existe na versão definitiva deste manifesto que possa comprometer expressamente e no imediato os direitos soberanos dos Estados. De alguma forma, as aspirações dos que pretendiam criar, desde logo, uma Europa de vínculo federal ficaram frustradas com as deliberações admitidas no congresso: «o perigo de se avançar muito rapidamente tomando-se decisões precipitadas foi evitado» – declarou o deputado conservador Harold MacMillan, delegado britânico na conferência da Haia, aquando do encerramento desta. Assim, as resoluções tomadas, apesar de traduzirem essencialmente o ponto de vista prudente dos unionistas, organizados solidamente em torno da delegação britânica, tiveram consequências relevantes, não só por darem

a conhecer os pontos de vista dos europeus sobre o que pretendiam da Europa, mas também porque, com a dinâmica imprimida desde então, pressionariam os governos a empreender actuações concretas. Mas a esperança efectiva de uma Europa unida a caminho de um processo federal, no médio prazo, continuaria viva no continente; dependeria, agora, de vontades de governos de nações representadas na Haia decidir quando, como e até onde estavam dispostos ir.

3. Uma cooperação internacional ampla e diversificada: a acção dos governos

A construção europeia será o resultado de um processo de teimosia de longa duração. A dificuldade maior foi sempre fazer transpor a ideia de unidade, desde a pena dos visionários e da voz dos profetas do deserto até aos movimentos organizados, para o nível do poder e da sua aceitação séria e concertada por parte dos governos. Tal só acontecerá a partir dos anos 1947-48: desde então um número crescente de figuras políticas de primeiro plano decide-se a inscrever a ideia de unidade europeia nos seus objectivos de política externa e nos seu projectos de governação. Mas que ideia de unidade ou que projectos de unificação? As divergências de entendimento, a diversidade de interesses e as dificuldades das circunstâncias pesarão como uma constante frenadora ao longo do processo de construção, desde que este arrancou nos já longínquos inícios dos anos cinquenta; mas os perigos previsíveis ou as ameaças efectivas darão novo empurrão para o reforço dos propósitos unificadores e para consecução de novas etapas.

Foi, como já se referiu, a emergência da guerra fria que fez com que os governos superassem preconceitos e resistências. Demasiado preocupados com os problemas internos, olhavam de soslaio a perspectiva da unificação. Os Estados Unidos tendiam a regressar à sua política de isolacionismo, enquanto mantinham a Alemanha sob controlo; o Reino Unido, convencido da sua condição de potência vencedora e da sua superioridade em relação ao continente, interessava-lhe mais a perspectiva de estreitamento dos elos de colaboração e cumplicidade com a América, conseguidas durante a

guerra, e as vantagens e possibilidades proporcionadas pela Comunidade britânica do que o hipotético compromisso de unidade com países derrotados do continente. Hostil a qualquer projecto de vínculo federal ou confederal europeu, a Inglaterra apenas pretendia cooperar com o continente na base da identidade dos princípios morais e das liberdades democráticas e na óptica pragmática das suas necessidades e dos seus interesses, porque o essencial destes estavam virados para o «grande largo», segundo a sugestiva expressão de Churchill.

Mas o aparente equilíbrio e a frágil segurança conseguidos em Ialta vão em breve desmoronar-se como um castelo de areia. A actuação de Estaline suscitava cada vez mais preocupações: os pactos dirigidos contra a Alemanha, o estacionamento de forças armadas soviéticas em países satélites da Europa de leste, a imposição velada ou descarada de governos comunistas nesses países, o apoio aos partidos comunistas com forte implantação na França, na Itália, na Bélgica e na Grécia, os desentendimentos na ONU com os ex-aliados, a par de outros factos e tensões, faziam temer o pior. O «golpe de Praga» em 25 de Fevereiro de 1948, que se traduziu na substituição de um governo legitimamente eleito por outro de cariz comunista, por instigação de Moscovo, e, alguns meses depois, a 25 de Junho, o bloqueio de Berlim ocidental pelos soviéticos foram dois acontecimentos ressonantes que dissiparam dúvidas sobre a possibilidade de um relacionamento pacífico entre o Ocidente e o leste comunista. Os dirigentes europeus tinham fortes razões para crer que a União Soviética poderia não estar na disposição de se conter e de se contentar com o lado de lá da «cortina de ferro». A congregação de esforços solidários e unificados da Europa não comunista e do Ocidente tornava-se não só necessária como indispensável.

a) Uma estratégia de segurança e defesa: duma estrutura europeia à organização atlântica

A convergência de esforços europeus no sentido da sua segurança autónoma conduziu à criação, em Março de 1948, de um primeiro dispositivo multilateral de segurança entre cinco Estados (Bélgica, França, Holanda,

Luxemburgo e Reino Unido), o Pacto dos Cinco ou Tratado de Bruxelas, que deu origem à União Ocidental. Contudo, o agravamento das condições de segurança da Europa ocidental, decorrente da intensificação das tensões entre o Leste e o Ocidente, conduziu ao envolvimento directo dos EUA na defesa da Europa, com a criação, em Abril de 1949, do Pacto do Atlântico Norte, que deu origem ao estabelecimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO).

**(1) Uma estrutura institucional para a segurança autónoma da Europa:
o Pacto de Bruxelas**

Os antecedentes do Tratado de Bruxelas remontam ao Tratado de Dunquerque, celebrado, cerca de um ano antes (4 de Março de 1947), entre a França e a Grã-Bretanha. Aquele seria, na prática uma extensão deste aos três países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), com possibilidade de alargamento ulterior a outros países; contudo, enquanto este (aliança bilateral) visava, ainda e sobretudo, a possibilidade de uma nova e futura agressão por parte da Alemanha, aquele (organização multilateral) era já o resultado da tensão criada com a emergência do que viria a designar-se por guerra fria.

Com efeito, as declarações e os esforços conducentes a uma união mais alargada datam apenas dos inícios de 1948, no contexto do agravamento das relações leste-oeste. Em 22 de Janeiro, Ernest Bevin, o Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) do Reino Unido, num discurso que proferiu sobre a política externa na Câmara dos Comuns, denunciou a actuação obstrucionista sistemática por parte da Rússia, que tornava inviável qualquer hipótese de colaboração; e propôs, na sequência de anteriores diligências anglo-francesas feitas em Bruxelas, a constituição de um pacto (*Western Union*) entre países europeus ocidentais. As reacções por parte do Benelux foram favoráveis: Paul-Henri Spaak, Primeiro-Ministro belga, declarou esperar que a proposta britânica provocasse uma onda de solidariedade e de cooperação em toda a Europa Ocidental; por sua vez, Joseph Bech, MNE do Luxemburgo, disse que, tal como na Bélgica, as reacções desfavoráveis surgiram apenas do lado dos comunistas; menos entusiastas ou mais

reservadas foram, em geral, as reacções dos países escandinavos, Suécia, Noruega e Dinamarca, porque temiam que tal associação de Estados hostilizasse Moscovo, fazendo correr o risco de a Finlândia cair sob o domínio russo. Na América, o Secretário de Estado George Marshall – interessado na aprovação pelo Congresso do plano de ajuda à Europa e desejando indispensavelmente que os europeus encontrassem uma forma de união para que o plano pudesse ser viabilizado – regozijou-se com a apresentação pública da proposta de Bevin para a criação de uma União da Europa Ocidental. Por essa altura, a imprensa americana evidenciou a importância da declaração britânica e considerou que os Estados Unidos deviam manifestar o seu apoio à integração da Europa, considerando-a como questão sua: «uma Europa ocidental consolidada é tudo quanto precisamos para podermos descansar neste continente americano com a nossa segurança garantida» (*Washington Post*, editorial de 24 de Janeiro de 1948). Mais realista e circunspecto, o Embaixador de Portugal em Londres, consciente das dificuldades e conhecedor da falta de ambição europeia dos ingleses, escreve ao governo português, a 26 de Janeiro, que a «ideia é audaciosa e complexa», mas a intenção dos governantes britânicos (Attlee e Eden) foi apenas esboçá-la: «limitaram-se a lançar a semente à terra para ver se brota, como brota e evolui».

Os acontecimentos de Praga, em 20 de Fevereiro, dariam o impulso necessário para acelerar as negociações conducentes à criação da *União Ocidental*, proposta pelo Reino Unido. O Pacto ficou concluído, a 8 de Março, com o acordo dos três delegados do Benelux sobre as últimas propostas anglo-francesas; válido por 50 anos, foi assinado em Bruxelas, a 17 de Março de 1948, pelos cinco Estados europeus indicados. Previa a cooperação económica dos Cinco e o auxílio militar imediato em caso de agressão contra um dos membros. Composto por dez artigos, reafirmam-se no preâmbulo a vontade e a fé nos direitos fundamentais do homem, a defesa dos «princípios democráticos, as liberdades cívicas e individuais, as tradições constitucionais e o respeito pela lei, os quais formam o seu património comum; expressa-se a necessidade de se «cooperar lealmente e de coordenar os seus esforços para [...] a reconstrução da economia europeia» numa base sólida; manifesta-se a vontade de prestarem mutuamente auxílio

para garantir a paz e a segurança internacionais e «obstar a qualquer política de agressão»; exprime-se a intenção de impedir que a Alemanha regresse «a uma política de agressão»; e admite-se a possibilidade de se convidarem outros Estados a aderirem ao referido tratado.

Contudo, o Pacto de Bruxelas enfermava, à partida, de algumas debilidades que condicionavam a sua capacidade de tornar-se um instrumento de uma efectiva e coesa cooperação, como primeiro pilar impulsionador da unidade europeia: a natureza e o modo de funcionamento institucionais da organização, a oposição do Reino Unido a qualquer estratégia de integração europeia e a intenção mesma dos EUA que reconheceram nela o meio (mais do que o objectivo) para uma defesa atlântica integrada. Com efeito, pese embora a natureza de organização internacional, a estrutura institucional assentava num órgão supremo, o Conselho, composto pelos MNEs, sem periodicidade de reuniões, com decisões por unanimidade (o que bloquearia qualquer dinâmica de integração), apoiado num comité de embaixadores, em comités especializados e num comité militar; mas não dispunha de meios militares credíveis (apenas nove divisões disponíveis) para levar a cabo uma defesa da casa e uma promoção da causa europeias. Por outro lado, as expectativas que se depositaram, desde o início, em relação a esta União Ocidental não eram as mesmas para belgas e franceses, de um lado, que viam nela uma plataforma para o aprofundamento da unidade europeia, e para os ingleses, do outro, que a entenderam sobretudo como um instrumento de segurança atlântica. As declarações e os actos dos dirigentes eram expressivos quanto às suas intenções sobre o desenvolvimento futuro da organização de Bruxelas: rejeitavam qualquer pretensão federativa ou unificadora – «Este Tratado não implica a fusão, seja de que forma for, de soberanias europeias» – declarou Bevin, em 5 de Maio, na Câmara dos Comuns.

(2) Uma cooperação atlântica alargada e eficaz: o Pacto do Atlântico Norte

Não pareceu, na verdade, que os Estados Unidos tenham levado a sério a criação da organização de Bruxelas como um mecanismo eficaz e credível para a segurança da Europa; foi entendido, sobretudo, como um estímulo

ou um meio preparatório (a cooperação e vontade europeias) para um forte investimento militar dos EUA na Europa ocidental, entendida esta como antecâmara da defesa do Atlântico Norte, fronteira de segurança americana.

A sucessão de encontros, subsequentes ao estabelecimento do Pacto de Bruxelas, deixava prever as verdadeiras intenções dos EUA – não fossem graves, por um lado, os sinais e os factos vindos do Leste, que adensavam a tensão das relações com o Ocidente (o bloqueio de Berlim pelos soviéticos tinha entretanto ocorrido, a 25 de Junho), e, por outro, a fraqueza da actividade desenvolvida pelos Cinco de Bruxelas, que pouco mais fizeram do que empreender a criação de um Conselho da Europa. Cresceram as notícias de que os Estados Unidos iniciavam negociações diplomáticas com os países do Pacto de Bruxelas no sentido de se estudar o problema de assistência americana para criação duma aliança militar regional na Europa Ocidental. Autorizados pela resolução de Vandenberg de 11 de Junho de 1948, que permitia ao governo americano concluir acordos militares em tempo de paz fora do seu território, e estimulados pelo referido bloqueio de Berlim, os Estados Unidos, com o Canadá, estavam em condições de realizar contactos com os Cinco de Bruxelas e outros países europeus atlânticos com vista ao estabelecimento de uma defesa comum europeia.

As negociações irão desenvolver-se: em finais de Janeiro de 1949, na reunião trimestral do Pacto de Bruxelas, foi analisado o projecto de criação do Pacto do Atlântico, já formulado em Washington pelos respectivos embaixadores e pelos representantes dos governos dos Estados Unidos e do Canadá. O texto do pacto foi publicado, em 18 de Março, nas várias capitais da Europa; nos dias subsequentes seria aprovado internamente pelos governos de diversos países, inclusive, um pouco mais tarde, por Portugal, que fora convidado a aderir e o fizera sem que visse atenuadas reservas ou satisfeitos requisitos que expressara. O Tratado do Atlântico Norte foi assinado a 4 de Abril de 1949 por doze países (EUA e Canadá, os cinco do Pacto de Bruxelas, a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal). O comando militar era colocado na Europa, sob autoridade americana, e acordos bilaterais de ajuda militar eram realizados entre os EUA e os parceiros europeus, no quadro de uma estratégia de defesa integrada do Atlântico Norte. Neste enquadramento, a União Ocidental, desprovida de

força e de autoridade credível, que nunca chegou a ter, ficaria adormecida, em favor de uma união atlântica poderosa e dissuasora, sob o chapéu de chuva nuclear americano.

40

(3) Balanço conclusivo. Uma segurança europeia autónoma falhada

Apesar do Tratado de Bruxelas, de 17 de Março de 1948, constituir a primeira organização de cooperação europeia autónoma no pós-segunda guerra, não dispunha, como se disse, de condições e de meios que lhe permitissem resultados práticos efectivos como estratégia de defesa e como trampolim para a unificação da Europa. Em breve, todos se dariam conta que o pacto de assistência mútua, concluído entre os cinco Estados subscritores, tinha uma importância militar reduzida.

Conscientes desta fragilidade, os Cinco, por intermédio sobretudo de Paul Henri Spaak, colocaram o problema a Washington, ao solicitarem assistência militar para fazer face ao avanço do comunismo. Se, como se afirmava nos Estados Unidos, a detenção do comunismo só se tornava viável se o Plano Marshall fosse complementado com a ajuda militar, seria de esperar que a América se disponibilizasse imediatamente para prestar esse auxílio logo que foi solicitado num quadro multilateral europeu. Mas não foi na realidade o que aconteceu. Postos perante o pedido dos Cinco, Washington desfez-se em desculpas: que a constituição americana não permitia alianças militares, que, de qualquer forma, as tropas americanas estavam estacionadas na Alemanha, entre a Rússia e a Europa Ocidental, e qualquer avanço soviético na direcção desta envolveria de imediato os Estados Unidos, mesmo sem existir qualquer compromisso formal. Mas não deixaram de fazer subentender aos países interessados, através sobretudo da imprensa americana e de algumas actuações do Congresso, que um efectivo apoio americano não poderia viabilizar-se sem a utilização de bases estratégicas possuídas pelos países europeus; fizeram notar, por outro lado, que a América não poderia limitar a sua ajuda apenas a cinco países porque tal garantia poderia ser entendida pela Rússia como um desinteresse pela sorte dos outros; e tornaram claro, finalmente, que, antes de ser consumada a ajuda americana, a «União Europeia» teria de ser alargada de forma a incluir outros Estados europeus do sul mediterrânico e do norte escandinavo.

Com efeito, por detrás da relutância americana em dar garantias formais às solicitações europeias e da insistência para que a Europa avançasse mais decididamente para uma cooperação mais estreita, não só económica como política, existiam outros desígnios. Nos planos estratégicos norte-americanos o ocidente europeu constituía a sua linha de defesa, e o estabelecimento de bases aéreas e navais nos respectivos territórios tanto metropolitanos como coloniais era indispensável para garantir a segurança daquela barreira defensiva e, como consequência, era condição necessária que qualquer promessa de assistência mútua à Europa Ocidental tivesse em conta a consecução daquele objectivo. E aqui se situava o nó górdio do problema: se os países europeus poderiam admitir a ocupação de bases estratégicas em caso de conflito aberto, não parecia viável que essa ocupação se fizesse em tempo de paz; nenhum Estado estaria disposto, como princípio, a perder ou a ver reduzido o direito de soberania sobre territórios seus, a não ser que circunstâncias muito excepcionais verdadeiramente o justificassem.

Os americanos terão entendido isso. E entenderam também que, face à dificuldade, o mais razoável seria contornar o obstáculo de modo a atingir-se o estabelecimento de pactos que conduzissem à ocupação de facto. O bloqueio de Berlim ajudava a criar a oportunidade desejável: desencadeou uma atmosfera de conflito, de guerra iminente, que favorecia a celebração de tratados de assistência militar e sancionava o princípio da «ocupação preventiva»; justificar-se-ia, com a ajuda de uma campanha bem conduzida, a perenidade desse princípio.

Ora, é neste contexto que terá de situar-se a relativa ineficácia do Pacto de Bruxelas e o aparecimento do Pacto do Atlântico; aquele ficaria ultrapassado com a entrada em vigor deste, até ser reactivado (aparentemente) pela União da Europa Ocidental, em 1954. A França ainda tentou fazer valer uma estratégia europeia autónoma, sem, todavia, poder dispensar a colaboração dos Estados Unidos, mas não foi bem sucedida no seu intento. As conversações, numa primeira fase, entre a América, o Canadá e o Reino Unido, estabeleceram o quadro geral daquilo que se tornaria o Tratado do Atlântico Norte, indo ao encontro dos desígnios americanos; restaria apenas fazê-lo aceitar na Europa, nomeadamente em todos os países que, pela sua posição geográfica, eram importantes para a realização da estratégia americana

de defesa; neles incluía-se Portugal. A atmosfera emocional da iminência de guerra desfez quaisquer objecções ou veleidades que pudessem existir entre os países europeus mais reticentes.

O Pacto de Bruxelas, uma iniciativa britânica com o apoio americano, acabou por ser, de facto, um precursor ou uma rampa de lançamento para o Pacto do Atlântico, uma iniciativa americana com o apoio britânico.

b) A cooperação económica no quadro multilateral: a OECE

Dois anos após o termo da guerra a situação económica da Europa era preocupante: o baixo nível de produção, a insuficiência do obsoleto apetrechamento técnico, a falta de divisas fortes, a fraqueza das trocas e o protecçãoismo aduaneiro espelhavam um panorama de penúria e de inflação, em contraste com a prosperidade dos Estados Unidos, que pressionavam o Velho Continente a encontrar formas de cooperação e de unidade. Todavia, a vontade política dos governantes europeus, em particular do executivo britânico, não se encaminhava nesse sentido: a haver união, esta deveria concretizar-se no quadro de uma vaga cooperação ou, preferencialmente, da convergência de esforços comuns para realizações concretas e interesses multilaterais em determinados domínios, como, por exemplo, o desenvolvimento europeu da energia eléctrica e a exploração conjunta, numa forma socialista, de todos os cursos de água alpinos – sugestão avançada, em 29 de Maio de 1947, pelo ministro britânico dos negócios estrangeiros, Ernest Bevin, no congresso do partido.

(1) O apoio indispensável: o Plano Marshall

Ora, foi por essa altura que um relatório do Departamento de Estado americano traçou um quadro negro sobre o destino da Europa, prevendo o seu afundamento, com consequências dramáticas para a paz mundial e repercussões ruinosas para a economia americana. Pouco depois, em 5 de Junho, o Secretário de Estado Georges Marshall propôs à Europa, na

Universidade de Harvard, uma ajuda maciça e gratuita, mas não desinteressada, se os Estados decidissem cooperar entre si e se se entendessem, de forma coordenada, quanto aos meios de que necessitavam, acordando um programa comum em que participassem muitas se não todas as nações europeias: «É lógico que os Estados Unidos [declarou Marshall] façam tudo o que lhes seja possível para auxiliar o regresso à saúde económica normal do mundo, sem o que não pode haver estabilidade política nem paz garantida. A nossa política não é dirigida contra qualquer país nem qualquer doutrina, mas contra a penúria, a pobreza, o desespero e o caos».

Estava lançado o repto, que tinha implícita a necessidade da cooperação europeia e pressupunha o estabelecimento de uma estrutura institucional. A proposta do Secretário de Estado americano foi entendida com o significado que de facto tinha: dirigia-se à Europa como um todo, sem discriminar formas de regime. Alguns governos entenderam-na como uma oportunidade a não perder. Embora Marshall tivesse declarado que a futura organização era da responsabilidade dos europeus, sempre foi dizendo que os Estados Unidos desejam uma Europa unida. Simultaneamente, o Senado americano tomava iniciativas no sentido de favorecer a criação dos Estados Unidos da Europa, no quadro da Organização das Nações Unidas.

À incitação americana (proposta de auxílio de Marshall) responderam de imediato a França e a Grã-Bretanha, e, sob a iniciativa e o convite destas, compareceram em Paris, a 12 de Julho de 1947, outros catorze Estados, entre os quais Portugal. Nessa reunião foi decidido criar um Comité de Cooperação Económica Europeia (CCEE), composto por delegados dos dezasseis Estados presentes, que teria como missão fazer o balanço das necessidades europeias para ir ao encontro da proposta americana. Reunidos numa segunda conferência a partir de 15 de Março do ano seguinte, os dezasseis acordaram elaborar a convenção que deveria criar a orgânica institucional responsável pela gestão da ajuda americana, na mesma altura em que no Congresso dos Estados Unidos era votado o enquadramento legislativo para o Programa de Reconstrução Europeia (ERP). Criou-se a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) em 16 de Abril de 1948.

(2) O funcionamento da OECE

44

O objectivo original da OECE (gerir a ajuda americana), a sua composição heterogénea e, sobretudo, a sua orgânica institucional não facilitavam a prossecução de outras ambições, como a da integração europeia de acordo com a vontade de alguns. Fora, com efeito, espartilhada em limites institucionais estreitos, na conformidade sobretudo dos desígnios do Reino Unido que não queria mais fórmulas comprometedoras do que as indispensáveis. Tinha como órgão central um Conselho de Ministros, composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia, que decidia por unanimidade, elegia um Comité Executivo, escolhia um Secretariado Geral, subordinado ao Conselho, e criava comités técnicos. Apesar do Conselho (órgão de decisão) ter sido presidido por personalidades políticas de primeiro plano (Paul-Henri Spaak, Paul van Zeeland, Anthony Eden), não tinha qualquer poder supranacional, ficou manietado pelo veto e confinou-se ao propósito de executar um plano de quatro anos para a reconstrução europeia, apesar de iniciativas e debates tendentes a objectivos mais audaciosos. Para empreender um plano de acção europeu, como o desejavam os americanos, era necessária uma política económica única ou, no mínimo, coordenada, que não pareceu realizável perante a diversidade de princípios políticos dos membros da organização e as respectivas orientações económicas nacionais (ao dirigismo dos países nórdicos opunha-se o liberalismo belga e o meio-termo da França, a juntar às diferentes perspectivas das autoridades ocupantes da Alemanha). Os americanos, contudo, pressionavam no sentido de acelerar a formação de um grande mercado europeu; foi possível, de qualquer modo, a adopção em 1950 de um «código de liberalização das trocas» (para suprimir os contingentes de importação) e uma União Europeia de Pagamentos (para favorecer a convertibilidade das moedas europeias e para pôr termo às práticas comerciais bilaterais), mas não se conseguiu eliminar os direitos alfandegários.

A OECE não foi capaz de empreender a integração económica europeia, mas tornar-se-ia uma referência em matéria de cooperação económica, para o que concorreram vários elementos: a influência da pareceria franco-britânica, cujo acordo prévio era necessário para a positividade do resultado

possível, e o papel de árbitro dos Estados Unidos – apesar do princípio da igualdade dos dezasseis, a realidade impunha pesos bem desiguais; o dinamismo e a capacidade de iniciativa política do Secretário Geral (Robert Marjolin), que permitiu uma hábil conjugação de interesses e perspectivas entre o Secretariado, as delegações nacionais e os representantes americanos; a atmosfera de trabalho criada por reuniões entre diplomatas e funcionários, delegados intergovernamentais e comités técnicos. Tudo isto favoreceu um espírito de cooperação que tornou possíveis consensos sobre critérios aceitáveis de política económica, financeira ou comercial: «uma equipa internacional desejosa de ter êxito na consecução da empresa comum», entendida como «uma questão de vida ou de morte para a Europa e para cada um dos países membros» – como disse Robert Marjolin.

(3) A União aduaneira como etapa para a integração económica

Para além da satisfação dos seus objectivos originários, inerentes à gestão do Plano Marshall, os membros da OECE comprometeram-se a viabilizar, entre outros, programas para modernizar a produção, desenvolver o comércio, reduzir os impostos alfandegários e estabelecer, entre eles, uniões aduaneiras ou zonas de comércio livre.

(a) *As tentativas regionais de união aduaneira*

Os projectos de realização de uma união aduaneira (*Zollverein*) europeia alimentaram, desde longa data, as esperanças e as intenções de industriais, economistas, políticos e idealistas. No período entre as duas guerras floresceram propostas ousadas de entendimentos europeus, tendentes a uniões aduaneiras, gerais ou sectoriais, como condição ou como consequência de uma unidade mais vasta, económica e política. Mas, de um modo geral, não passaram disso mesmo: propostas de particulares ou iniciativas institucionais, que esbarraram, na possibilidade da sua realização efectiva, com o difícil relacionamento franco-alemão, por um lado, com a falta de vontade dos governos, por outro, e com o adensamento e a explosão das tensões que conduziram à segunda guerra, finalmente. A problemática da

união económica e aduaneira da Europa ficaria adiada até ao termo do conflito. Contudo, a reflexão desenvolvida, os esquemas propostos ou ensaiados deixaram traços imperecíveis que estão na base das tentativas, das experiências e das realizações empreendidas no pós-segunda guerra.

Entre as primeiras iniciativas depois da guerra tendentes ao estabelecimento de uma união aduaneira destaca-se, desde cedo, a pretensão bilateral da França e da Itália. Numa declaração comum em Setembro de 1947, tornaram pública a sua vontade recíproca de analisar os mecanismos necessários e as orientações de base para a conclusão de uma união alfandegária entre os dois Estados e encarregaram uma comissão franco-italiana de desenvolver os estudos adequados para conseguir esse objectivo. Deles resultou o tratado designado de *Francita*, assinado em Turim a 20 de Março de 1948 pelos ministros dos negócios estrangeiros francês e italiano (Georges Bidault e Conde Sforza, respectivamente); ambos o apresentaram como «um passo decisivo na construção dessa Europa unida que é a nossa finalidade comum» e como «exemplo» para outros Estados que quisessem enveredar pela senda da união aduaneira. O acordo previa a supressão dos controlos alfandegários, o estabelecimento de uma pauta externa comum, a eliminação progressiva das restrições quantitativas e a harmonização da legislação económica. Mas este convénio suscitou vivas reacções nos meios económicos e sociais de ambos os países; e seria rejeitado na Assembleia Nacional francesa em 1951.

Pouco convencida dos possíveis resultados do tratado franco-italiano, a França perspectivou, ainda mesmo antes da recusa de ratificação parlamentar, uma união geograficamente mais vasta, estendendo aquele tratado aos três países do Benelux, que baptizaram, por isso mesmo, de *Fritalux*, designação depois mudada para *Finebel*. As negociações, entre finais de 1949 e princípios de 1950, suscitaram divergências insanáveis entre os vários Estados visados, quanto aos métodos e à dimensão geográfica da união, que fizeram abortar o êxito deste projecto. A este agrupamento regional se opôs também, de forma muito hostil, a Grã-Bretanha, que, não fazendo parte, tudo fez para o inviabilizar; ameaçou a França de represálias comerciais e fomentou divisões entre os Estados envolvidos, em particular junto dos holandeses, bastante hesitantes sobre um eventual afastamento em relação aos britânicos.

Foi neste contexto que os ingleses engendraram um esquema de associação económica concorrente, em finais de 1949, com os países escandinavos, designado de *Uniskan* – países que tinham já concebido, entre 1947 e 1949, uma união aduaneira que não chegou a ser bem sucedida em virtude dos receios mútuos de concorrência e das desconfianças políticas. Mas a proposta britânica não teria melhor resultado: sendo uma manobra para isolar o grupo *Finebel*, a Inglaterra desinteressou-se da sua própria iniciativa quando o destino deste se revelou comprometido. Todavia, a Suécia, a Dinamarca e a Noruega acabariam por formar em 1952 o Conselho Nórdico, com relevantes resultados, mas sem que tenham conseguido realizar um verdadeiro mercado comum.

Perante esta sucessão de fracassos de projectos de união aduaneira, apenas um se revelou eficaz: foi o Tratado do Benelux, celebrado já em Setembro de 1944 entre a União Económica Belga-Luxemburguesa e os Países Baixos; apesar da boa vontade de todos em levar a bom termo a sua iniciativa comum, a respectiva convenção só entrou em vigor no 1.º de Janeiro de 1948, dadas as disparidades existentes entre os três países. Foi essa firme determinação que tornou possíveis os notáveis progressos, ao longo da década de 50, no sentido da união económica e que fez do Benelux um verdadeiro «laboratório» do Mercado Comum Europeu, no seio do qual viria a manter a sua existência própria.

(b) As pressões norte-americanas na perspectiva da união

Estas experiências e tentativas regionais falhadas de união aduaneira, a que fizemos referência, enquadram-se no âmbito das intenções da Conferência de Paris e, subsequentemente, da OECE, de criar entre os respectivos membros, apesar das resistências de uns e da pouca convicção de outros, laços de maior cooperação e de unidade. Nesse contexto e com este objectivo os Dezasseis tomaram também a iniciativa de analisar a hipótese de criar entre si uma união aduaneira europeia, apoiada pela América por, segundo esta e a exemplo da sua própria história, constituir o primeiro passo para a integração económica e, a prazo, para a federação política. Foi nesse sentido que, em Julho de 1947 – aquando da realização em Paris da

Conferência para a Cooperação Económica Europeia em resposta à proposta de Marshall –, o sub-secretário de Estado americano, William Clayton, se pronunciou. Na sequência, o chefe da delegação britânica nesta conferência considerou que tal possibilidade (de uma união aduaneira) não seria viável num curto prazo, tendo em conta a multiplicidade de questões complexas a resolver, e desvalorizou, em qualquer dos casos, um eventual ingresso da Grã-Bretanha; por sua vez, o delegado da França propôs que tal questão fosse imediata e seriamente analisada. Daqui resultaria, pouco depois, a nomeação de um grupo de estudo para analisar a possibilidade de uma união aduaneira europeia.

Contudo, os esforços conseguidos pelos Dezasseis no âmbito da cooperação europeia eram considerados lentos e insuficientes pelos americanos. O relatório da conferência de Paris para entregar ao governo de Washington, contendo as bases para a viabilização do Plano Marshall, concluído no princípio de Setembro, foi criticado ostensivamente por Clayton, o responsável americano encarregado de seguir os trabalhos da conferência, que apontou falhas intoleráveis: inexistência de medidas tendentes à consecução de uma verdadeira solidariedade europeia, falta de qualquer acordo e de esforços positivos para acabar com os entraves aduaneiros e as barreiras comerciais entre os países europeus; entendeu-o mais como uma lista de compras do que como uma base mínima para a cooperação europeia – inconvincente e inaceitável pelo congresso e pelo povo americanos. Recomendou, em consequência, que os membros da conferência regressassem ao trabalho e tivessem em conta as suas observações.

(c) O Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia

Foi neste contexto da «Europa ocidental na hora americana» (Gérard Bossuat) que, mais seriamente agora, os Dezasseis decidiram pôr em marcha os mecanismos institucionais para estudar a possibilidade de uma união aduaneira europeia, suscitada mais pela pressão externa do que pela convicção generalizada dos europeus. As declarações de Clayton, acima referidas, tiveram o mérito de domar as resistências daqueles que mais tenazmente se opunham a tal possibilidade e de encorajar as iniciativas

que, no âmbito da mesma óptica, apontavam no sentido de uniões aduaneiras parciais ou regionais. E assim surgiu, logo no dia seguinte (12 de Setembro), a criação em Paris do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia (GEUAE), constituído inicialmente por um conjunto de treze nações, entre as quais se incluía Portugal; o objectivo era examinar os problemas e as medidas necessárias à realização de uma união aduaneira para a Europa ocidental «ou uniões aduaneiras entre determinados governos, ou entre o conjunto deles e todos os outros governos convidados a participarem nos trabalhos» do referido grupo.

A primeira reunião formal do GEUAE teve lugar em Novembro de 1947. Na sequência dos seus trabalhos, o grupo deu-se conta de ser necessário conduzir dois conjuntos de estudos especializados: um, sobre a técnica aduaneira, confiado a um Comité Aduaneiro, comissão composta por peritos aduaneiros, e outro, sobre as questões de organização económica, entregue a um Comité Económico.

(i) Os trabalhos do Grupo de Estudos

Foi longa e complexa a evolução dos trabalhos do GEUAE. Após três anos de laboração, o resultado desses esforços era relevante, mas restrito apenas à resolução de problemas de ordem técnica aduaneira com vista à simplificação das relações comerciais entre os países, com previsíveis efeitos positivos no plano europeu e mundial. As medidas tomadas ou os projectos aprovados poder-se-iam resumir nos seguintes: adopção de uma nomenclatura aduaneira comum que possibilitaria dar às mercadorias a mesma designação em todas as pautas dos países que a adoptassem; elaboração de uma segunda convenção sobre a definição do valor fiscal das mercadorias, estipulando normas e regulamentações uniformes; criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira – organismo internacional para coordenar e garantir a aplicação uniforme destas duas convenções.

Os documentos diplomáticos resultantes viriam a ser aprovados e ratificados pelos Estados e entrariam em vigor até finais da década de 50. O mais importante era, sem dúvida, a Convenção sobre a Nomenclatura para a Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras; os restantes

articulavam-se com este. Tratava-se de um conjunto de rubricas, de números, de notas, de secções, de capítulos e de regras gerais de interpretação para funcionar como base de orientação e de regulação das pautas de importação nas transacções entre os Estados contratantes. Cada um destes comprometia-se a elaborar a sua pauta aduaneira em conformidade com a referida nomenclatura; considerava-se que, num contexto internacional de supressão progressiva das restrições quantitativas, as pautas aduaneiras revestiam-se de uma importância cada vez maior: facilitavam o comércio internacional, permitiam a comparação das estatísticas do comércio externo e simplificavam as negociações internacionais no quadro alfandegário.

(ii) Um balanço positivo: resultados e valências futuras

Embora tenha sido empreendido um trabalho importante no sentido da uniformização das nomenclaturas pautais, não se passou disto mesmo ao fim de vários e laboriosos anos de trabalho do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia. Não foi possível, com efeito, avançar para uma efectiva união aduaneira europeia, indissociável de uma união económica, porque os desentendimentos eram grandes, sobretudo entre franceses e ingleses. Estes últimos chefiaram o Comité Económico, o organismo responsável pela formulação dos termos e das condições com vista à união aduaneira, mas opuseram-se a qualquer compromisso sério nesse sentido, e mal conseguiram disfarçar a sua verdadeira intenção: impedir que a projectada união viesse a realizar-se.

A unificação da Europa não passaria, pois, pela via institucional da OECE, apesar da vontade e das pressões americanas para que se realizasse. Como tal, no organismo dela dependente, o Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, ver-se-iam também defraudados os esforços daqueles que tentaram, com obstinada determinação, trilhar este caminho – o da união económica e aduaneira como primeiro percurso para uma união mais profunda e global. Apesar de tudo, foi notável ter-se conseguido realizar a importante obra, que ficou para a posteridade da Europa e do Mundo, de facilitar e tornar mais transparentes as condições e as regras nas transacções comerciais internacionais. Com alguma clarividência o delegado português

nas negociações do Grupo de Estudos (António Augusto Costa Rodrigues) visionou, bem cedo ainda, as importantes consequências da obra que estava a ser empreendida quando, pelos finais de 1948, escreveu num dos seus relatórios ao governo português, cujo posicionamento nesta matéria se apoiava no do Reino Unido: «Quaisquer que sejam os resultados deste trabalho e de todos os realizados no seio de todos os Comités e Sub-Comités criados pelo Grupo de Estudos visando a criação de uma união aduaneira europeia, que esta União venha a formar-se ou que seja condenada a arrumar-se ao lado de outros idealismos que os construtores da paz mundial sonharam, poder-se-á desde já afirmar, sem dúvida alguma, que uma obra considerável da maior importância foi produzida. No futuro, todas as administrações aduaneiras terão à sua disposição um inestimável elemento de estudo, nomeadamente para a elaboração das suas pautas aduaneiras».

A Associação Europeia de Comércio Livre (AECL/EFTA) – lançada em 1956 pelo Reino Unido para criar, a partir da OECE, uma zona de comércio livre e embaraçar os esforços dos Seis tendentes à integração económica –, o Mercado Comum Europeu e, na sua esteira, o Mercado Único, foram largamente beneficiários dos resultados conseguidos por aquele grupo de homens de cerca de uma dúzia de países, no quadro do referido organismo.

c) Uma estrutura de cooperação política e cultural: o Conselho da Europa

O imponente Congresso da Haia em Maio de 1948 constituiu, como se referiu, um momento alto do entusiasmo militante em prol da união europeia; as decisões que aí se tomaram, apesar de terem revelado concepções e caminhos diferentes de unidade, mostraram a vontade comum de lhe darem expressão prática através da criação de instituições internacionais.

Para dar viabilidade política a estas generosas intenções, era indispensável que os governos as assumissem por sua própria conta, dando cumprimento aos anseios e às propostas do referido colóquio internacional. Mas estes divergiam em questões fundamentais: o Reino Unido aceitava apenas um organismo controlado pelos governos a decidirem por unanimidade; a França, a Itália e o Benelux pretendiam o estabelecimento de instituições internacionais de natureza democrática e supranacional.

Como resultado do confronto entre britânicos e continentais (estes liderados pela França) surgiu o Conselho da Europa, organização não vocacionada, pela sua natureza estatutária, para empreender a unidade europeia. A ideia federal ou o objectivo da integração teria que desbravar outros caminhos e congregar apenas os parceiros e as cumplicidades desejáveis.

(1) A difícil gestação do Conselho da Europa: o compromisso possível

A ideia de um Conselho da Europa foi lançada, pela primeira vez, por Winston Churchill no célebre discurso de Zurique em 19 de Setembro de 1946, ao afirmar que o «primeiro passo prático» para recriar a família europeia num quadro regional seria o de constituir um Conselho da Europa. Nos discursos que proferiu no congresso da Haia, em Maio de 1948, o antigo Primeiro-Ministro britânico insistiu, por diversas vezes, na sua ideia de um Governo do Mundo, alicerçado em grandes unidades regionais, podendo ser uma delas o «Conselho da Europa», que incluía «Estados europeus que aceitem as liberdades fundamentais da vida democrática». Entre as resoluções do Congresso da Haia contava-se aquela que solicitava a convocação urgente de uma assembleia que recomendasse as medidas imediatas para o estabelecimento progressivo de uma Europa unida e analisasse as condições para o estabelecimento de uma União ou Federação; abrir-se-ia esta a todos os países democráticos europeus que se comprometessem a respeitar uma Carta dos Direitos do Homem, defendida por um Tribunal de Justiça capaz de aplicar as sanções necessárias para a fazer cumprir.

Competia aos governos tornar exequíveis as resoluções do Congresso Europeu. Uma iniciativa fora, entretanto, avançada por Georges Bidault, MNE francês, que apresentou, na reunião dos Cinco do Pacto de Bruxelas, realizada em Julho de 1948 na Haia, duas moções destinadas a analisar conjuntamente os planos para a criação de uma assembleia europeia e para a organização de uma união económica e aduaneira das cinco potências com quaisquer outros Estados europeus que a elas desejassem juntar-se; a primeira moção deveria ser estudada pela Comissão Permanente da União Ocidental, e a segunda por uma comissão especial criada pela Organização

Europeia de Cooperação Económica (OECE). Apesar de alguns desenvolvimentos subsequentes, na reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Cinco em Paris, em Outubro desse ano, o ministro britânico Bevin conseguiu adiar o projecto da União aduaneira e as sugestões franco-belgas para a criação da Assembleia parlamentar europeia; e sugeriu, em alternativa, a formação de um Conselho europeu, inteiramente dependente dos governos. Decidiu-se, nesta reunião, criar um «Comité para o estudo e o desenvolvimento da unidade europeia», com representantes de cada um dos respectivos Estados-membros, com o objectivo de «examinar e propor as disposições a tomar para a realização de uma união mais íntima entre os países da Europa», a partir das sugestões apresentadas pelos governos, incluindo a ideia britânica de um Conselho europeu.

O Comité para a Unidade Europeia reuniu, pela primeira vez, em Paris, um mês após a sua criação; mas nada decidiu, acabando por adiar os seus trabalhos sem solução à vista. As posições mostraram-se, no essencial, renitentes: os delegados franceses e belgas concederam a possibilidade de um órgão subsidiário formado pelos governos, mas insistiram no seu projecto de criação de uma Assembleia parlamentar, com poderes próprios, composta por representantes dos parlamentos nacionais e decidindo por maioria de votos; os representantes britânicos, contrariamente, obstinaram-se na defesa de um Conselho nomeado pelos governos, desprovido de autonomia, votando em bloco segundo as indicações destes, e paralisaram, mais uma vez, os trabalhos do Comité. Alguns progressos no sentido do compromisso se registaram, entretanto, na reunião deste organismo em Janeiro de 1949, em Paris, sem que fosse possível viabilizar o acordo: foi apresentada uma nova versão da proposta britânica que avançava com a criação de um «Conselho da Europa», sediado em Estrasburgo, no qual uma «assembleia» de nomeação governamental desempenharia um papel subordinado, invertendo assim a posição conciliatória apresentada na reunião anterior pela dupla franco-belga. Alguns dias depois, em Londres, na quarta sessão trimestral do Conselho Consultivo da União Ocidental, o impasse foi finalmente superado, no essencial. Acordou-se, segundo o respectivo comunicado final, instituir o Conselho da Europa, composto por uma comissão ministerial, que terá sessões privadas, e por um corpo consultivo cujas reuniões serão públicas.

Era o resultado, muito esforçado, do compromisso possível: a Grã-Bretanha cedeu em favor da proposta francesa e belga de uma Assembleia independente dos governos, com liberdade de voto, mas na condição que esta fosse consultiva, pertencendo o poder de decisão a um Comité de Ministros, órgão intergovernamental.

Depois de dirimidos desentendimentos de pormenor, os Cinco endereçaram convites a outros cinco governos europeus (Suécia, Noruega, Dinamarca, Itália e Eire) para se fazerem representar numa conferência diplomática a Dez, com o objectivo de elaborar o texto definitivo dos estatutos do projectado Conselho da Europa e decidir sobre a sede da organização. Realizada em Londres, concluiu os trabalhos a 5 de Maio de 1949, aprovando os estatutos da organização. A primeira reunião do Comité de Ministros das dez nações fundadoras do Conselho da Europa teve lugar em Estrasburgo, sede da organização, a 8 de Agosto; dois dias depois, abriu, por sua vez, a primeira sessão da Assembleia Consultiva Europeia, constituída por 87 delegados dos dez Estados; a presidência desta foi confiada a Paul Henri Spaak, Primeiro-Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros demissionário da Bélgica, eleito por aclamação na Assembleia, proposto por figuras eminentes como Churchill, Paul Reynaud e André Philip.

As esperanças que se depositaram no Congresso Europeu, realizado na Haia no ano anterior, resultaram numa organização minimalista. Em vez de um Parlamento da Europa, que teria como objectivo preparar as condições para o estabelecimento de uma Federação Europeia, o que se criou em Estrasburgo foi tão-só, como se referiu, uma Assembleia subordinada a um Comité de Ministros que dispõe da faculdade de controlar a agenda de trabalhos daquela. Este, por sua vez, decide por unanimidade nas matérias importantes e, de qualquer modo, não pode impor aos governos dos Estados-membros decisões compulsórias; não passam de recomendações.

São visíveis as diferenças de opinião dos governantes quanto ao verdadeiro papel a desempenhar no futuro pelo Conselho da Europa; e mais notórias se tornaram quando a composição da Assembleia Consultiva começou a ser conhecida. Confinar-se-ia este organismo aos limites estabelecidos pelos estatutos da organização?

(2) A Assembleia Consultiva e a questão da autoridade política europeia

Uma das preocupações da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa foi, desde o início, impulsionar no seu seio o movimento da unidade europeia. Dispunha para o efeito de oradores brilhantes e entusiastas convictos favoráveis a esta causa. Entre eles destacavam-se Spaak, presidente da Assembleia, Churchill e Bidault. Cerca de dois terços dos seus membros pertenciam ao Movimento Europeu, e os anti-europeus radicais, como os comunistas, foram excluídos do dito fórum. É certo que nem todos partilhavam do mesmo exacto ponto de vista. Havia duas tendências: os federalistas que pugnavam por um governo federal supremo, à semelhança do que vigorava nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália; os unionistas, por sua vez, mais cautelosos e menos apressados, defendiam a necessidade de uma «aproximação funcional», a partir de acordos especiais sobre pontos bem definidos de interesse comum, tendente à consecução, no médio prazo, da união sólida e perene da Europa.

Após cinco semanas de funcionamento a Assembleia encerra os trabalhos da primeira sessão com uma notável lista de recomendações para submeter ao Comité de Ministros. O presidente, Spaak, declarou entusiasmado: «Tomámos parte na fundação de um organismo que, estou convencido, será de importância primordial e capital na História da Europa. O que fizemos foi demonstrar que são possíveis os Estados Unidos da Europa. Talvez, aqui em Estrasburgo, se estabeleça ainda uma nova Washington».

De todas as matérias que a Assembleia tratou nesta sua primeira sessão ordinária destacam-se particularmente duas: a da necessidade de instituir uma autoridade política europeia, dotada de poderes reais, e a da urgência de estabelecer um código dos direitos humanos e de um mecanismo institucional para os fazer valer. Esta última resultou na aprovação de uma Carta dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a que se seguiria, a instituição de um Tribunal internacional para a fazer respeitar. Quanto à autoridade política europeia, que pressupunha a revisão dos estatutos da organização... como reagiu o Comité de Ministros, e o Reino Unido, em particular?

O Comité reuniu em Paris, a partir de Novembro, para, entre outras matérias, apreciar as recomendações da Assembleia; mas, como era presumível, nada de positivo foi decidido sobre assuntos de natureza política ou institucional que projectasse a possibilidade de aprofundamento da união ou que reforçasse as responsabilidades ou as atribuições da Assembleia. Em breve o Comité mostraria não estar disposto a beliscar qualquer atributo de soberania nacional e não sair do campo da mera cooperação intergovernamental, não fazendo qualquer concessão às pretensões políticas da Assembleia tendentes à unidade europeia. Tornava-se claro assim para os mais fervorosos entusiastas do projecto de unificação europeia que «a primeira sessão do Conselho da Europa em Estrasburgo marcava simultaneamente um começo e um fim: o começo de uma verdadeira cooperação orgânica entre as nações europeias, e o fim da crença ilusória de que a Europa poderia unir-se sem criar estruturas políticas supranacionais».

Subsistia ainda alguma ténue expectativa de que na segunda sessão da Assembleia Consultiva, a reunir em Setembro de 1950, pudesse surgir a desejada Autoridade política europeia ou algo como uma Assembleia Constituinte potenciadora de uma federação europeia. Mas não foi isso que aconteceu. A ilusão instalou-se no recinto de Estrasburgo. Na terceira sessão da Assembleia, em 1951, fracassou de vez o projecto com aquele desígnio. O Presidente Spaak, desiludido, demitiu-se e declarou: «alinhar, na hora actual, com a Inglaterra conservadora ou com a Inglaterra trabalhista não é fazer a Europa, é a ela renunciar...».

Tentou-se, por isso, procurar outra via – inteiramente nova.

(3) O Conselho da Europa: uma organização democrática da «casa comum europeia» (conclusão)

A criação do Conselho da Europa em 1949 não correspondeu, como se conclui, às aspirações daqueles que, desde o congresso da Haia do ano anterior, pensaram estar aberto o caminho, no curto prazo, para a união política da parte ocidental do Velho Continente. Esta intenção unificadora esbarrou com dois tipos de obstáculos. Em primeiro lugar, a composição

do próprio organismo parlamentar: dividido entre partidários de um governo federal ou pré-federal europeu – nos quais se contavam sobretudo franceses, italianos e delegados do Benelux –, e defensores de uma actuação gradual de pequenos passos e de uma maior aproximação e homogeneidade de políticas europeias – nos quais se incluíam sobretudo britânicos e escandinavos –, revelou-se incapaz de fazer aprovar no seu seio um plano europeu consistente e viável. Em segundo lugar, a dificuldade resultante da obstrução do Comité de Ministros, em particular do Reino Unido, que se opunha obstinadamente a qualquer modificação da natureza do Conselho, da orgânica e da relação de poderes e de funções que nele se estatuíam. Ora, com todos estes entraves, a possibilidade de metamorfosear o Conselho da Europa ou construir a partir dele a união política europeia revelar-se-ia ilusória. A unificação não passava por ali.

Contudo, a organização de Estrasburgo marcou «a primeira tentativa de Europa «europeia», feita por Europeus e para os Europeus». As organizações antecedentes do pós-guerra (OECE, NATO) tinham a chancela dos Estados Unidos – impostas ou tuteladas pelos americanos. A origem do Conselho da Europa teve a vantagem de resultar da vontade espontânea dos Europeus que, no Congresso da Haia de Maio de 1948, proclamaram inequivocamente a unificação da Europa. Para o efeito, dever-se-ia pôr rapidamente em funcionamento uma orgânica institucional que materializasse aquele inquestionável objectivo. O resultado final conseguido, com os morosos e difíceis compromissos dos governos, ficou muito aquém das expectativas, como se viu; mas as consequências positivas para o presente e para o futuro da Europa foram relevantes.

Com efeito, entre os méritos do Conselho registou-se o facto de se constituir, através da Assembleia, um fórum onde múltiplas questões de interesse europeu puderam ser debatidas; as decisões tomadas pelo Comité de Ministros muito contribuíram, por um lado, para a consciencialização e defesa dos valores da liberdade, da democracia, dos direitos humanos, do património histórico e cultural, e, por outro, para uma maior aproximação e sintonia das políticas dos Estados em diversas matérias e para um melhor conhecimento e fraternidade dos povos nesta «casa comum europeia».

(Página deixada propositadamente em branco)

II

ÊXITOS E FRACASSOS DA INTEGRAÇÃO FEDERAL. A PRIMEIRA COMUNIDADE EUROPEIA (1950-1954)

Se 1945 é o ano zero da Europa, o de 1950 é o das grandes decisões e expectativas. Até então os esforços desenvolvidos para a reorganização internacional da Europa pautaram-se pela cooperação multilateral, que garantiram, com resultados efectivos, a reconstrução económica (OECE) e a segurança e defesa (Pacto da União Ocidental e Pacto do Atlântico) e ainda entendimentos político-culturais (Conselho da Europa e Convenção Europeia dos Direitos do Homem). Esta última organização materializou os primeiros delineamentos da cooperação autónoma da Europa ocidental; apesar de objectivos genéricos, não visava, de qualquer modo, uma união que não fosse além da simples cooperação intergovernamental. Se a eficácia das organizações de iniciativa ou de tutela americana (OECE, NATO) era inquestionável, não o era do mesmo modo no respeitante às que resultaram da congregação de esforços autónomos dos europeus: a União Ocidental (Pacto de Bruxelas) pouco ou nenhum resultado prático teve; o Conselho da Europa revelou-se incapaz de actuações ousadas que favorecessem uma união estrutural mais estreita e vinculativa, prisioneiro que estava da unanimidade exigida nas deliberações do Comité de Ministros.

Com estas insuficiências e com estes bloqueios, muitos convenceram-se que era necessário trilhar outros caminhos, porque a unidade europeia era não só uma necessidade ditada pela história como um imperativo pressionado pela conjuntura. Nenhuma das organizações do pós-guerra tinha, como se viu, natureza supranacional. E é a partir daqui que surge a diferença: se

a estratégia de integração lançada em 1950 é, por um lado, o resultado articulado da crise internacional, é, por outro, a expressão da vontade de inovação institucional, que a visão prospectiva de homens como Jean Monnet souberam materializar num projecto ambicioso, mas realista face às circunstâncias. A actuação política que dele resultou (Plano Schuman) não era o objectivo final; era o início ou a primeira etapa de uma estratégia dinâmica que prosseguiria com a criação de um exército europeu (Plano Pleven) que, por sua vez, comportaria o projecto de uma comunidade política europeia. Contudo, a alteração das circunstâncias internas de França impediu que o processo se concluísse e, em breve, paralisaria mesmo a ideia de supranacionalidade, que, com o reaparecimento de de Gaulle, foi mesmo ameaçada de morte.

A. A unidade europeia: uma pretensão da América, um imperativo para a Europa

Em finais da década de 40 e inícios de 50, os Estados Unidos não deixavam de dar sinais claros de que só uma Europa fortemente unida poderia garantir sustentadamente a paz, a prosperidade e a democratização da Europa e constituir um sólido baluarte de defesa perante uma eventual agressão externa e uma barreira dissuasora de contenção da União Soviética para além do Elba. Uma Europa integrada fornecia também, na visão americana, a possibilidade de inserção da Alemanha no concerto da Europa ocidental e a indispensabilidade do seu rearmamento. Esta necessidade pressupunha um entendimento com a França. Mas, ao invés desta estratégia americana, o Reino Unido, que rejeitava qualquer vínculo de supranacionalidade, desinvestiu, após a criação da NATO – que garantia a presença militar americana na Europa em tempo de paz –, em qualquer esforço de defesa europeia. Se, num primeiro tempo, os britânicos envidaram esforços no sentido do estabelecimento de uma aliança bilateral com a França (Tratado de Dunquerque) e, num segundo tempo, os alargaram aos países do Benelux ao criarem a União Ocidental (Tratado de Bruxelas) – na prática, estas acções foram abandonadas ou deixaram de contar para o Reino Unido,

porque, tal como o desejavam, a NATO, institucionalizando uma relação preferencial com os EUA, dispensava-as. Este desinteresse britânico pela unificação da Europa continental bem como a insuficiência do esforço integracionista dos países continentais foram alvo de admoestações por parte dos EUA.

Em 1949-50, contudo, a convergência de várias circunstâncias ameaçadoras de crise aguda mobilizou vontades para actuações mais corajosas. O bloqueio de Berlim, que se arrastou ao longo de quase um ano (Junho de 48 a Maio de 49), mostrara que a possibilidade de um confronto militar na cidade dividida de Berlim, no centro da Europa, não era uma hipótese teórica; a ameaça era difusa, mas a tensão e a conflitualidade eram evidentes. O fracasso da conferência quadripartida de Paris em Maio-Junho de 1949, a explosão da primeira bomba atómica soviética em Agosto de 1949 – muito mais cedo do que era expectável –, a divisão da Alemanha em dois blocos antagónicos foram, entre outros, ingredientes que radicalizaram a guerra fria e tornaram imperativo o rearmamento alemão. Se, como se pode aventar, as hipóteses de confronto em teatro europeu, mesmo com a criação dissuasora da NATO, não estavam de todo superadas, emergiu um novo teatro de conflito em Junho de 1950: as forças comunistas da Coreia do Norte, protegida pela URSS, ultrapassaram o paralelo 38, que dividia a meio a península coreana desde 1945, e invadiram a Coreia do Sul sob protectorado americano. Era a guerra da Coreia, que se arrastaria ao longo de três anos, chegando a prenunciar uma terceira guerra mundial; a semelhança com a Alemanha dividida era flagrante. Esta crise nova não deixará, apesar de longínqua, de ter consequências relevantes e imbricações no Velho Continente. Por outro lado, além dos perigos externos, subsistiam ainda na Europa os velhos demónios internos: o ódio mútuo das duas potências continentais europeias, os indícios evidentes da notável capacidade de recuperação da Alemanha (já visíveis a partir de 1949), as fragilidades e os complexos da sua rival (a França); são igualmente óbvias a penúria do carvão e as dificuldades de abastecimento do aço, que exigia uma solução europeia para garantir a eficácia sustentada da reconstrução.

Tudo isto impelia os países da Europa ocidental a encontrarem formas de associação mais estruturalmente vinculativas. Faltavam apenas a força e a persistência da vontade e o sentido da oportunidade política. Desta vez

quis o destino que acontecesse convergir no mesmo sentido e no mesmo tempo um punhado de homens grandes, de sólida convicção europeísta, com um objectivo comum e uma coragem e determinação inabaláveis: Monnet, Schuman, Adenauer, Gasperi, Spaak... Eram os homens certos no momento e nos lugares certos.

B. A integração da indústria pesada: do Plano Schuman ao Tratado de Paris

O passo fundamental para a integração da Europa foi o Plano Schuman: é, de alguma forma, um ambicioso projecto revolucionário pacífico: cria a primeira organização supranacional europeia, de natureza federativa, realiza o facto notável da complexa aproximação franco-alemã, crucial e indispensável para a pacificação do Velho Continente, e contempla uma orientação gradativa que deveria culminar na união política europeia.

1. Origens e evolução do Plano Schuman

Tanto a OECE como o Conselho da Europa foram incapazes, em virtude da natureza, da composição e da metodologia decisória que caracterizava estas organizações, de empreender esforços integradores tendentes à unificação económica ou política da Europa, apesar de, como se viu, terem sido tentados nos respectivos quadros institucionais. Neste contexto de bloqueio orgânico arrastava-se um problema de solução difícil: a reintegração plena da Alemanha no concerto europeu ocidental. O oeste alemão, que, após a guerra, ficara sob o controlo das três potências aliadas democráticas, vira por fim o seu reconhecimento político como Estado soberano com os acordos de Washington de Abril de 1949. A nova Alemanha ocidental, baptizada com a designação de República Federal da Alemanha (RFA), com a capital em Bona, dispunha de um interlocutor credível e prestigiado, Konrad Adenauer, eleito chanceler em Setembro de 1949, cujos esforços de conciliação muito tinham contribuído para o reconhecimento internacional:

entrou na OEEC em Outubro subsequente e tornou-se membro do Conselho da Europa em Março de 1950. A América insistia que lhe fosse reconhecido o direito e o dever de contribuir também militarmente para a segurança e defesa europeias, não só pela sua capacidade potencial como também e sobretudo pela sua posição geoestratégica. Havia, contudo, um sério e temoso obstáculo: a oposição da França que, apesar de ter sido obrigada a fazer muitas cedências difíceis, continuava a temer o rearmamento da sua rival e não prescindia das reparações exigidas em virtude dos danos sofridos durante a guerra pela invasão do seu território.

Como resolver este problema difícil, como desanuviar a tensão larvar, com instituições europeias incapazes de propor uma solução durável e eficaz? Em boa verdade só a França poderia tomar a iniciativa e encontrar uma saída airosa que salvaguardasse a sua honorabilidade e os seus interesses fundamentais e prestigiasse o seu protagonismo. Foi o que fez e, da forma como o fez, resolvia vários problemas em simultâneo: respondia favoravelmente à pressão americana, que também já era alemã, regulava a superprodução anárquica do aço, punha à disposição o carvão necessário para sua siderurgia, indispensável na indústria pesada, punha termo à velha rivalidade com a Alemanha, submetia a indústria pesada desta ao controlo internacional e comprometia-a na defesa europeia. Ou seja, se a França integrasse a Alemanha numa estratégia europeia, condicionava-a da melhor forma e resolvia em simultâneo os incómodos resultantes da soberania restaurada, que não pôde evitar, e a perplexidade e incerteza futura do renascimento como potência traduzido em sinais evidentes e iniciativas desafiantes protagonizadas por Adenauer, um dirigente competente e conceituado entre as potências ocidentais. Comprometendo a Alemanha como parceiro igual na protagonização de um projecto comum, preservava ao mesmo tempo os interesses franceses; ia ao encontro dos protestos de Adenauer de que não quer suportar sozinha o controlo internacional (autoridade internacional do Ruhr) da repartição do carvão e do aço, cujo potencial de exploração convinha aumentar sob iniciativa de americanos e britânicos, por exigência das necessidades da guerra fria; revertia a seu favor, por outro lado, a iniciativa política iniciada nas propostas que a Alemanha vinha fazendo de união económica franco-alemã e de federação

européia, aberta a outros países. É com este pano de fundo que o governo de Georges Bidault – aproveitando habilmente uma oportunidade política que poderia perder-se, em contexto de crise interna, nas eleições legislativas próximas de 1951 – lançou o desafio à Alemanha, embora extensivo a outros países, através do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros Robert Schuman.

Homem de fronteira, democrata-cristão, político hábil, Schuman é animado por três convicções: europeísmo, anticomunismo e patriotismo, que põe ao serviço dos três grandes desafios do momento – a unidade europeia, a segurança e defesa da Europa, os interesses da França. Como proceder? A união económica integral era irrealista, a federação política imediata impossível, uma solução intermédia parecia verosímil. Faltava um plano inteligente e pragmático para dar início ao processo. O arquitecto desse projecto, que soube ir ao encontro das necessidades do tempo, foi Jean Monnet, comissário geral do Plano de modernização e do equipamento. Não concebeu um plano teórico, inspirado numa qualquer doutrina, não congeminou uma saída improvisada para resolver uma necessidade imediata; pensou-o madura e discretamente, interpretando os sinais do tempo, tendo na devida conta as tentativas, as propostas, os planos diferenciados que, pela altura, iam emergindo: uma dezena de projectos para a reorganização económica europeia foram divulgados na imprensa francesa em 1948-50. A habilidade política e diplomática de Schuman impôs ao plano o secretismo indispensável para que tivesse o impacte psicológico e o resultado desejável. Assim foi a declaração explosiva de 9 de Maio de 1950.

2. A declaração de 9 de Maio de 1950 e as negociações subsequentes

A proposta francesa – endereçada à Alemanha com o acordo prévio pessoal (não diplomático) de Adenauer –, lida por Schuman, em nome do governo francês, surpreendia pelo seu pragmatismo, pela sua ambição e pela sua originalidade. Considerava que a paz mundial e a pacificação europeia teria como alicerce uma «Europa organizada e viva», porque, por falta dela, «tivemos a guerra». Esta Europa, contudo, não se faria «de uma só vez, nem numa construção de conjunto», mas com «realizações concretas,

criando primeiramente uma solidariedade de facto» e tendo como suporte indispensável a eliminação da rivalidade secular entre a França e a Alemanha. Nessa conformidade, o primeiro passo, «limitado mas decisivo», seria o de colocar sob o controlo de uma Alta Autoridade, composta por personalidades independentes dos governos, toda a produção franco-alemã, no quadro de «uma organização aberta à participação de outros países da Europa». Tal actuação permitiria no imediato «o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia». A solidariedade que engendraria tornaria, no futuro, qualquer hipótese de guerra entre a França e a Alemanha «não só impensável como materialmente impossível». Todos os que quisessem eram convidados a participar, em igualdade de condições, num projecto que lançaria os fundamentos reais de uma «Comunidade económica», fermento, por sua vez, «duma comunidade mais ampla e mais profunda entre países longo tempo opostos por divisões sangrentas»: esta proposta – concluía-se – «realiza os primeiros alicerces concretos de uma federação europeia indispensável à preservação da paz». Em resumo, as razões são claras: uma necessidade que dimana de um imperativo estrutural, de uma conjuntura difícil e de uma oportuna circunstância; um garante da paz e da impossibilidade material e moral do retorno à hegemonia alemã; uma via realista perante a impossibilidade comprovada de uma união abrangente imediata e abrupta. Os objectivos são igualmente transparentes: uma proposta francesa para a Alemanha; uma construção “funcional” por etapas a partir de necessidades concretas prioritárias, comuns e solidárias; uma autoridade comum supranacional numa organização aberta a outros países; uma primeira etapa de um processo conducente à «federação europeia» indispensável à paz.

Os dados estavam lançados. As repercussões foram imediatas e retumbantes. Na Europa e fora dela os apoios indispensáveis vieram logo: dos EUA, a quem agradam sobretudo as implicações políticas do plano (a aproximação franco-germânica, a possibilidade desobstruída do rearmamento alemão, a construção de uma comunidade europeia ocidental); da Alemanha federal, que vê o fim dos constrangimentos impostos à sua produção; da Itália, que privilegia a dimensão política na sua reabilitação soberana entre parceiros europeus. Outros, porém, menos entusiastas mas favoráveis, vêm algumas reservas: o Benelux teme a influência do dirigismo francês no

organismo proposto. Mas os opositores não se fizeram esperar, também: a URSS vê nisto uma manobra americana; o Reino Unido, que teme os efeitos negativos da livre concorrência sobre a sua indústria pesada e rejeita qualquer projecto supranacional, critica o carácter não democrático, na sua perspectiva, da Alta Autoridade. Internamente, em França, a maioria política e alguns sectores industriais são favoráveis: os partidos do bloco central (MRP, SFIO) apoiam, embora com socialistas inquietos perante possíveis consequências sociais do mercado comum; os meios económicos grandes consumidores do aço (SNCF, Renault), que esperam preços mais competitivos, são favoráveis. Contudo, as oposições domésticas são igualmente notórias: os comunistas, em França como alhures, submetidos agora aos ditames soviéticos, denunciam um projecto orquestrado pela máquina de guerra ianque, e os gaullistas (RPF) criticam essa espécie de anonimato na condução do processo proposto; os sectores siderúrgicos em geral e a administração pública (em particular nas finanças e nas relações económicas externas) manifestam-se desfavoravelmente, liberais e industriais temem o «dirigismo» da Alta Autoridade.

O processo negocial teve início pouco depois, em Junho de 1950, entre os governos interessados. Conduzido habilmente por Jean Monnet, supera o objectivo inicial esperado, ao subordinar os objectivos técnicos à finalidade política da federação, o que vai conduzir à criação de uma orgânica institucional original.

3. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – primeira etapa de uma federação europeia

O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), por um período de 50 anos, foi assinado em Paris a 18 de Abril de 1951. Embora permanecendo fiel à declaração que o engendrou e mantendo intocável a natureza e a orientação federal, foi além dela, criando dispositivos orgânicos não previstos.

No coração desta orgânica está a Alta Autoridade (AA), órgão supranacional composto por 9 personalidades independentes e competentes

(“europeus”) designadas pelos governos numa base paritária, por 6 anos, com poder de decisão e com força executiva. Complementarmente, outros órgãos enformavam a arquitectura institucional e impediam uma eventual deriva tecnocrática: um Conselho de Ministros, órgão de ligação entre a AA e os governos nacionais e entre o sector integrado do carvão e do aço e as outras vertentes económicas, que representava os 6 Estados, com poder de «parecer conforme» (parecer favorável necessário), decisão por unanimidade (questões importantes) ou por maioria, desde que os 2 maiores produtores de carvão e de aço não se encontrassem ambos na minoria; uma Assembleia Comum ou parlamentar, composta por 78 parlamentares com liberdade de voto, designados pelos parlamentos nacionais, com base num critério demográfico (França, Alemanha e Itália, com 18, a Bélgica e Países Baixos, com 10, o Luxemburgo, com 4), com poder consultivo e controlo democrático sobre as decisões da AA e capacidade para a demitir, por maioria de 2/3; um Tribunal de Justiça, composto por 7 juizes com um mandato de 6 anos, para fazer respeitar o cumprimento do Tratado, resolver diferendos entre países membros ou entre particulares e a AA.

Competia a este aparelho institucional realizar o mercado comum do carvão e do aço, ou, em concreto, cuidar do aprovisionamento e assegurar condições iguais de acesso às fontes de produção, garantir os preços mais baixos, modernizar a produção, desenvolver a circulação sem entraves, racionalizar a distribuição, melhorar as condições de vida, de trabalho e de readaptação dos trabalhadores. O financiamento era obtido através de um imposto europeu pago directamente pelas empresas do carvão e do aço aos órgãos comunitários, com incidência numa certa percentagem do seu volume de negócios.

Trata-se de uma verdadeira entidade federal sectorial sem constituição federal – primeira etapa, como o disseram os seus protagonistas, para uma federação europeia. Mas se o acordo era dos governos, a ratificação cabia aos parlamentos nacionais; apesar de algumas dificuldades em França, o tratado foi aprovado. Entrou em vigor em 23 de Julho de 1952 por um período de 50 anos (terminou em 22 de Julho de 2002). Jean Monnet foi nomeado primeiro presidente da Alta Autoridade, que dirá, com optimismo excessivo, algum tempo depois: «Os Estados Unidos da Europa começaram».

C. O fracasso da integração política: a rejeição da comunidade de defesa e da união política europeia

68

O êxito negocial do Plano Schuman e os resultados imediatos visíveis da CECA apelavam para novos impulsos integradores: sectores diversos, como os transportes, a agricultura e a saúde, foram perspectivados em 1950-51. Contudo, circunstâncias prementes impeliam a dar o salto decisivo numa área fulcral, que, bem sucedida, imprimiria uma dinâmica federativa incontornável: a defesa comum europeia, que suscitava, desde logo, por efeito de arrastamento, a unidade política.

1. O plano Pleven de exército europeu

Com a intensificação da guerra fria, na sequência da guerra da Coreia, a necessidade da defesa europeia tornava-se uma questão vital. O assunto foi discutido na Assembleia parlamentar do Conselho da Europa, mas sem resultados positivos, dada a natureza consultiva deste organismo institucional, a exclusão das matérias militares nos estatutos da organização e a falta de receptividade do Conselho de Ministros. Os americanos redobravam as pressões sobre os europeus para que desenvolvessem esforços substantivos para uma organização da defesa ocidental em reforço do Pacto do Atlântico. Neste quadro, com uma Europa em processo de integração, a questão do contributo alemão era de primacial importância: o Secretário de Estado americano, Dean Acheson, dissera em Setembro de 1950 que queria, dentro de um ano (Outubro de 1951), os Alemães vestidos de uniforme militar. Mas à França não agradava tamanha pressa, tanto mais que a deslocação das suas melhores tropas para a Indochina desguarnecia, na sua óptica, a retaguarda europeia e dava margem de manobra ao protagonismo militar dum Alemanha ainda não solidamente democratizada. Era imperativo, por conseguinte, encontrar uma solução de compromisso entre a insistência americana e a relutância francesa. É este o contexto que está na origem de um projecto francês de exército comum europeu.

a) A estratégia humanista e pragmática de Monnet

Este projecto, conhecido como Plano Pleven, é, mais uma vez, o produto da habilidade táctica e da visão estratégica pragmática e humanista de Jean Monnet. Numa carta que escreveu ao seu amigo René Pleven, presidente do governo, em 3 de Setembro de 1950, concebia a organização do «nosso mundo livre, atlântico» em três conjuntos: «Os Estados Unidos, o Império britânico e a Europa continental do Oeste, federada em torno de um plano Schuman desenvolvido»; só assim se tornaria possível contribuir construtivamente para o esforço dos Aliados ocidentais na manutenção da paz, no ocidente como no oriente, e empreender, na Europa, uma defesa externa e um desenvolvimento social interno eficazes e duradouros. Considerava que a política de defesa francesa na Indochina – na manutenção da União Francesa, primeiro, na colagem à política de «contenção universal», depois, – era absurda e votada ao fracasso; «o movimento actual na Ásia [dizia] é asiático, contra os estrangeiros, sejam Americanos, Europeus ou Russos». A melhor forma de contribuir para a pacificação da Indochina e da União Francesa restante seria, no seu entendimento, em vez de gastar somas avultadas na guerra, investi-las em progressos materiais relevantes, por um lado, e, por outro, «substituir a política de “containment”, que coloca a iniciativa nas mãos de Moscovo, por uma política de conjunto positiva e dinâmica, conduzida em comum pelos Estados Unidos, pela França e pela Grã-Bretanha».

b) Um plano Schuman alargado à defesa europeia

Algumas semanas após esta carta a Pleven – seguida de outra, alguns dias depois, a Schuman –, Monnet redigia com a sua equipa (Uri, Hirsch, Alphant et Reuter) o projecto de exército europeu («Plano Schuman alargado»), concluído passados poucos dias, em meados de Outubro de 1950. A 24 deste mês e ano, o Presidente do Conselho, René Pleven, apresentou na Assembleia nacional francesa «a criação, para uma defesa comum, de um exército europeu ligado às instituições políticas da Europa unida» como

necessidade «de dar a todos os povos europeus o sentimento de uma segurança colectiva» e como imperativo «destinado a cooperar para a defesa da paz com as forças americanas e canadianas».

Monnet fora de campo, o processo negocial de exército europeu entre os seis da CECA – com a presença de observadores dos países nórdicos (britânicos, suecos e dinamarqueses), americanos e canadianos – começou inquinado em Fevereiro de 1951, arrastando-se por longos meses. Teve como negociador, por parte da França, Hervé Alphand, representante deste país na NATO, às ordens de um ministro da defesa anti-alemão, Jules Moch, chefe da delegação francesa. O memorando francês que servia de documento de discussão nas negociações começava por dizer que «querer amanhã um exército europeu é certamente uma utopia», exigia limitações no contingente alemão (não mais de um quinto das forças da NATO) e não fazia qualquer referência à igualdade de direitos com a Alemanha, que, aliás, não era desejada, porque reconhecê-la significava que a França não teria a propriedade dos armamentos nucleares. Esta subalternização da Alemanha era um contra-senso; se a igualdade, imposta por Monnet, foi reconhecida na CECA, que sentido fazia recusá-la numa pretendida comunidade de defesa? A questão polémica de exército europeu só foi ultrapassada em Julho de 1951, sob a influência de Monnet, após a assinatura da CECA, com o aparecimento de um projecto de verdadeira Comunidade Europeia de Defesa (CED). Estabelecia como objectivo «a fusão, sob autoridades comuns supranacionais, das forças armadas dos países participantes com vista a assegurar de maneira permanente a defesa da Europa e de garantir a paz entre todas as ameaças presentes ou futuras». Monnet convenceu Washington (Eisenhower) e Bona (Adenauer); pediu que «o primeiro soldado alemão recrutado fosse um soldado europeu sob um comando europeu».

O projecto da CED previa a criação de seis divisões europeias que, em conjunto com as tropas nacionais, bem mais gordas em efectivos humanos e materiais, seriam postas sob o comando-chefe da Aliança Atlântica. Não era, em si mesma, uma força imponente, mas o seu simbolismo integrador era relevante: como força supranacional, sob a coordenação política de um Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros, responsável perante o Parlamento da CECA, ia ao encontro de vários objectivos: agradava aos americanos que

viam nela o primeiro contributo efectivo autónomo de uma Europa em curso de unificação para a defesa europeia ocidental; era aceitável pelos alemães que viam progressos sugestivos na igualdade de direitos, melhor respeitados numa orgânica supranacional; não desagradava aos franceses que viam uma solução suavizada para a inevitável disponibilidade militar da Alemanha, como alternativa ao respectivo rearmamento brusco pressionado pela força de circunstâncias sensíveis e prementes. Mas, acima de tudo, resultam do aproveitamento da oportunidade que a pressão da conjuntura impunha e do tacticismo habilidoso, razoável e pragmático que revela bem a lógica estratégica de um processo dinâmico replicador: um exército europeu, etapa última de um Estado Europeu que não existia ainda, determinaria necessariamente, como jogada de antecipação, que, num prazo curto, passasse a existir.

2. O projectos de Comunidade Europeia de Defesa e de Comunidade Política Europeia

a) O tratado de Paris de 27 de Maio de 1952: um exército europeu com limites e ambiguidades

O processo negocial decorrente do Plano Plevén conduziu à aprovação pelos Seis do tratado de 27 de Maio de 1952 que criou a Comunidade Europeia de Defesa (CED). Contudo, o resultado conseguido era menos ambicioso e menos claro do que o projecto que o engendrou. A natureza supranacional foi expressivamente mitigada: em vez de um Ministro da Defesa europeu, criava-se um Conselho de Ministros que determinaria a política comunitária de defesa decidindo por unanimidade nas questões importantes, atribuindo-se também um papel importante de intervenção aos ministros nacionais da defesa; a administração militar ficaria a cargo de um Comissariado composto por 9 membros; a Assembleia da CECA faria o controlo democrático, e o Tribunal de Justiça superintenderia na aplicação dos tratados.

As ambiguidades eram patentes: qual a eficácia de um organismo inter-governamental decidindo por unanimidade em situações críticas que poderiam exigir uma resposta rápida? Ao serviço de quem (de que Estado), com que política e perante quem agia e se responsabilizava o Comissariado? Indefinições e incertezas que fragilizavam, à partida, a funcionalidade, a eficácia e a autoridade da nova comunidade criada. A resposta a estas questões poderia ser colmatada com a criação de um poder político supranacional de competência limitada mas real. É com esta finalidade que vai ganhar força a ideia de uma comunidade política europeia.

b) Uma autoridade política europeia como agente aglutinador

A ideia de união política, de matriz federal, é antiga, tão antiga como a própria ideia de Europa. Um esboço de iniciativa governamental tinha já sido tentado na SDN, em 1929-30, com o designado Plano Briand, mas sem consequências efectivas em virtude da falta de vontade dos governos, primeiro, e do efeito da guerra, a seguir. Mais recentemente, porém, algumas actuações institucionais tinham sido desenvolvidas no sentido da criação de uma verdadeira autoridade política com poder supranacional. O Conselho da Europa, já se disse acima, tinha frustrado os anseios federalistas que, com formulações e por meios diversificados, foram emergindo depois da guerra. Em 19 de Maio de 1952 o ministro britânico dos Negócios Estrangeiros, Anthony Eden, apresentou no Comité de Ministros do Conselho da Europa um plano que visava submeter o funcionamento da CECA (e da CED em vias de aprovação pelos Seis) ao quadro político daquela instituição inter-governamental. O Reino Unido, não podendo já evitar a criação desta comunidade, tentou assim, no Conselho da Europa, controlá-la ou, pelo menos, reduzir os estragos que, na óptica britânica, poderiam advir para os interesses ingleses com a sua entrada em vigor. Não foi, porém, bem sucedido; a tal pretensão se opuseram os que temiam o controlo interessado da Grã-Bretanha sobre as organizações europeias dos Seis, que ela rejeitara desde o início.

Não havendo nada a esperar do Conselho da Europa quanto à possibilidade de uma unidade integradora, o presidente da Assembleia consultiva, Paul-Henri Spaak, incansável europeísta, demitiu-se, como se referiu, no Verão de 1952 e colocou-se, de seguida, à cabeça do Movimento Europeu, que, por esta altura, fervilhava de entusiasmo federalista. É no seio desta associação que o Comité de estudos para a constituição europeia elaborou um relatório, inspirado por Altiero Spinelli, que propunha confiar à Assembleia Comum da CECA um mandato para a elaboração de uma estrutura política federal. A ideia foi bem acolhida pelos Seis que encarregaram a referida instituição parlamentar de proceder à formulação jurídica de um tal propósito. Assim nasce o projecto da Comunidade Política Europeia, empreendido pela Assembleia, que, para o efeito, se constituiu em Assembleia *ad hoc*, composta por 87 membros.

c) Uma união política (Estado federal) sem integração económica

O projecto constitucionalista ficou concluído em 10 de Março de 1953, com duas dimensões fundamentais: institucional e económica. No conjunto, exprime uma arquitectura política fortemente federal. Na base do sistema está um Parlamento bicameral, fonte do poder legislativo, composto por um Senado com 87 membros designados pelos parlamentos nacionais e uma Câmara dos Povos com 268 deputados eleitos por sufrágio universal. O poder executivo é exercido por um Conselho, com capacidade de iniciativa e decisões vinculativas. Um Conselho de ministros nacionais estava também previsto como garante das soberanias, mas as decisões nos domínios europeus escapavam, no essencial, ao seu controlo. A Comunidade Política Europeia deveria absorver a CECA e a CED, com as consequências resultantes em matéria diplomática e militar; criava um Estado federal europeu. Na vertente económica, deveria pôr em prática um Mercado Comum, mas, numa reunião dos Seis em Agosto de 1953, registou-se algum recuo nesta matéria, em virtude dos receios franceses sobre a respectiva economia; a Comunidade Política permaneceria, no entanto, com o direito de iniciativa para empreender futuramente a integração económica geral. Apesar de

tudo, o entendimento conseguido era relevante e suscitava entusiasmos e anseios para que entrasse rapidamente em vigor; faltava, porém, a ratificação nacional do tratado da CED, que combinava a Comunidade política Europeia, aprovado pelos Seis. As perspectivas não eram animadoras, nomeadamente em França.

d) O processo de ratificação e a morte da CED

O processo de ratificação da CED, cujo instrumento diplomático fora assinado em 27 de Maio de 1952, começou bem: a Alemanha federal é o primeiro Estado a aprovar internamente o tratado (em Março de 1953), vinha este ao encontro da elite dirigente, que não pugnava pelo rearmamento, a não ser num quadro comum europeu – Adenauer dissera anteriormente que só aceitaria a participação alemã na defesa comum apenas no quadro «de um exército da federação europeia»; é sucessivamente ratificado pelos três países do Benelux, entre Julho de 1953 e Abril de 1954, e pela Itália, preocupada com alguns problemas de política interna e com a delicada questão de Trieste. Termina, porém, da pior maneira possível: a Assembleia nacional francesa rejeitou liminarmente sem debate o tratado, com a aprovação, em 1954, de uma proposta prévia que se opunha a qualquer deliberação sobre o mesmo. A alteração do jogo de forças políticas em França, favorável à direita nacionalista, a excessiva pressão americana menos prudente e menos hábil do novo secretário de Estado Foster Dulles, defensor da CED e de uma Europa continental forte e militarizada – pressão ressentida em França como intimidatória –, a intensificação aqui dos sentimentos germanóforos, a hostilidade ao projecto de europeização do Sarre, a impopularidade crescente de Schuman, as divisões dentro do Quai d'Orsay entre cedistas e anticedistas, as declarações do general de Gaulle contra a CED, que, segundo ele, «rearma a Alemanha e desarma a França», foram razões fortes para o destino trágico de um projecto que teria acarretado, se fosse ratificado, a união política da Europa.

Que razões invocaram os franceses para justificar esta viragem no posicionamento das elites e da opinião pública sobre a Europa unificada?

(1) As razões de um fracasso trágico

Um atraso ou um adiamento do processo de ratificação interna revelar-se-ia funesto; fê-lo coincidir com um clima menos favorável a avanços europeístas. Expressão dessa ambiência foi uma querela ideológica traduzida no mito da «Europa vaticana»; ou seja, da ideia preconcebida de uma Europa clerical e alemã do Santo Império, alegadamente inaceitável para uma consciência francesa laica e patriótica. É um argumento esgrimido pelos adversários de qualquer expressão de supranacionalidade, desde a esquerda comunista (PCF), antiatlantista, à direita francesa e a uma boa parte dos moderados, defensores de uma Europa das pátrias liderada pela grande pátria francesa (La Grande Nation), com receptividade em sectores variegados da sociedade e da opinião pública. Um combatente empenhado desta bandeira anti-europeísta foi o historiador católico democrata-cristão Joseph Hours: considerava que o catolicismo tendia, em todo o continente, a tornar-se político e, por via disso, anti-francês; exemplo disso era «a união europeia que parece hoje seduzir e apresentar-se sob os traços do Santo Império de Carlos V». No seu entendimento, quem tem a perder com esta politização imperial, legitimada pela Santa-Sé, é, de forma total, a França em total proveito da Alemanha, concluindo: «Quanto a nós que amamos a França [...], acreditamos que ela merece ser defendida, porque tem, hoje como amanhã, grandes tarefas a cumprir, e que é sobre as pátrias que repousarão, durante muito tempo ainda, a paz e o bem da humanidade».

Um conjunto de factores contribuíram para a descrença nas virtualidades da integração europeia e, logo, da nova comunidade em vias de ratificação. O partido democrata-cristão no poder (MRP) estava isolado, perdera, nesta matéria da integração europeia, a cumplicidade comprometida do partido socialista (SFIO); a direita, dominada pelo gaullismo, hostil à perda de qualquer forma de soberania, detinha agora uma maioria parlamentar expressiva. Por outro lado, assiste-se, no momento, a uma relativa descompressão da guerra fria com a morte de Estaline, ficando a unificação europeia remetida a uma matéria não urgente nem imperativa; a situação da Indochina, em contrapartida, com a queda de Diên Biên Phu, mobilizava prioritariamente as atenções francesas.

Neste clima e com esta fragilidade governamental, Paris tenta renegociar um tratado que salvaguarde, em benefício da França, determinadas garantias que podem assim resumir-se: intocabilidade da unidade e da integridade do exército francês e da União Francesa; possibilidade de retirada de contingentes militares franceses do exército europeu para as suas necessidades ultramarinas, sem perda de poder no sistema de ponderação de votos do Conselho Ministros da CED (cujo peso por Estado deveria ser proporcional ao respectivo contingente); não subordinação da totalidade da indústria de armamento francesa às necessidades da CED; não questionamento do estatuto do Sarre, que deveria continuar politicamente autónomo e economicamente ligado à França; presença militar do Reino Unido no continente com possibilidade de arbitrar desentendimentos franco-alemães no seio da CED. Todas estas garantias ou «protocolos interpretativos» foram aceites pelos cinco parceiros da França, apesar da viva irritação de alguns deles, como, por exemplo, da Alemanha, no caso do estatuto do Sarre, em relação ao qual foi assinada uma convenção em 20 de Maio de 1953, para proveito da garantia francesa.

Estaria congregado, com estas concessões atentatórias do espírito europeu, um consenso mínimo aceitável nas fileiras da classe política francesa?

(2) O debate interno francês

O campo político partidário estava muito dividido entre defensores e adversários da CED.

Os primeiros – distribuídos entre o partido do poder (MRP), a maioria dos independentes, metade dos radicais e socialistas – estavam em geral na defensiva e utilizavam os seguintes argumentos, como um mal menor, em resposta aos ataques dos adversários: mesmo que o perigo soviético não seja já tão premente, também não é, de qualquer modo, o único – a imprevisibilidade da política americana no médio-longo prazo não deve ser subestimada; só uma defesa integrada europeia pode esconjurar o perigo do rearmamento alemão, a opção sendo ou a CED ou a Wehrmacht; só uma organização supranacional europeia pode neutralizar o risco da «Ospolitik»

duma Alemanha rearmada e amarrá-la ao campo ocidental perante a tentação soviética de reunificação. Ou seja, os argumentos são defensivos e entendidos como um mal menor; a ofensiva federal foi esquecida ou silenciada, com exceção de Monnet para quem a CED mantém a validade como antecâmara da Europa federal.

Por sua vez, a artilharia argumentativa brandida pelos anticedistas aparece para uma boa parte das elites francesas mais emocionalmente persuasiva. O general de Gaulle, no seu discurso do 1º de Maio de 1952, deu o tom e inspirou a substância do libelo acusatório dos adversários da comunitarização da defesa e da integração europeia: «A Comunidade da Europa [...] corre o risco de ser dada de bandeja à hegemonia de um Reich unificado». O «não» destes contra o rearmamento alemão é, por conseguinte, categórico, em nome do perigo germânico e do medo francês, quer na forma isolada e clássica de Estado soberano quer na forma revestida ou supostamente diluída no seio de uma comunidade europeia. A CED é, para estes, alvo de ataques cerrados: porque descomprometerá a França no ultramar; porque, em nome da igualdade dos direitos, fará perder a autonomia do exército francês e a soberania militar do país; porque fará da Europa, com a ausência do Reino Unido, o espaço privilegiado das potências do Eixo. Ou seja, faz-se prevalecer o preconceito nacional e a exacerbação patriótica sobre a ideia e a solidariedade europeias; tal exploração sentimental favoreceu a necessidade de uma solução retocada, empreendida pelo governo francês, à revelia dos parceiros europeus.

Mendès France, presidente do Conselho, que não nutre simpatia pela integração europeia, empreende uma solução alternativa, pensada sobretudo em função dos interesses franceses, com base em determinados princípios: a prioridade do desenvolvimento da economia francesa, a conveniência da participação britânica na defesa europeia, a necessidade de um largo consenso nacional sobre o organismo a criar. Procede, em conformidade, a retoques substantivos no tratado, que o esvaziam da sua essência, nomeadamente da sua natureza supranacional: direito de veto durante 8 anos, integração militar reduzida, parlamentos nacionais donos das contribuições orçamentais, supressão do famoso artigo 38º (sobre a

Comunidade Política Europeia). Como era de prever, estas substantivas alterações unilaterais suscitaram divisões insanáveis: no seio do próprio governo francês, insuficientes para os ministros adversários do tratado, que se demitem, escandalosas e mutiladoras para os defensores da CED, que as rejeitam; e nos parceiros europeus, cuja hostilidade é incontornável. A reunião pretensamente conciliatória dos MNEs na Conferência de Bruxelas em 19-22 de Agosto de 1954 resulta num rotundo fracasso, com a rejeição do arranjo governamental mendesista. Internamente, o fim inglório da CED era previsível: no governo, uns (os cedistas) na defensiva, outros (os anticedistas), maioritários, no ataque; no parlamento, com os ânimos exaltados, uns (os favoráveis à CED) a quererem prolongar/adiar o período de discussão, tentando ganhar algum tempo mais em favor do esclarecimento, outros (os adversários), a rejeitar qualquer forma de debate, para eliminar o problema pela raiz. Venceram estes ao verem aprovada uma questão prévia hostil a qualquer deliberação sobre a CED; o resultado do debate sem debate, em 29 de Agosto de 1954, foi expressivo: 264 a favor do tratado, 319 contra – votos conjugados dos comunistas, da esmagadora maioria dos gaullistas, de metade dos socialistas (o que foi decisivo), metade dos radicais e um terço dos moderados.

(3) Repercussões políticas e psicológicas da rejeição da CED

A CED foi rejeitada sem que tenha havido sequer discussão; a razão fundamental reside no facto de a França não se sentir em condições confortáveis de poder controlar em seu proveito a unidade europeia. É uma França enfraquecida pelas suas dificuldades económicas e por uma guerra de descolonização desastrada na Indochina – o que ajuda a entender a oposição também dos meios económicos e militares ao tratado. É uma França ainda perturbada e dividida pelas repercussões na opinião pública do desentendimento fracturante dos partidos: os socialistas (SFIO), a reflectirem as contradições da sociedade francesa, que, embora favoráveis à CED, não conseguiram um voto positivo coeso; os democrata-cristãos (MRP), que não conseguiram fazer uma opção clara entre objectivos incompatíveis

– a grandeza da União Francesa, a braços com a guerra independentista, e a grandiosidade da União europeia, em cuja construção e aprofundamento poderia exercer um papel de protagonismo de primeiro plano; os outros, os restantes, que são muitos, com Mendès France à cabeça, que estão obcecados com o fantasma da “Grande Nação” francesa. Perderam todos tudo: a grandeza da União Francesa, na Indochina, agora, alhures, depois; o protagonismo honroso numa Europa integrada e solidária. Venceu – como o denunciou, a propósito, Pio XII, na mensagem de Natal de 1954 – o chauvinismo francês: «A Europa não encontrará a sua verdadeira coesão na política nacionalista».

Monnet ficou transtornado: não quis interessar-se mais por questões militares, falhas de racionalidade, ou, conforme disse, nas quais «os raciocínios não são normais». Adenauer, por sua vez, ficou profundamente decepcionado: o fracasso da CED, segundo ele, é das maiores tragédias da Europa depois da guerra porque, se esta comunidade tivesse entrado em vigor, realizar-se-ia a unificação política da Europa; a sua rejeição «fez voltar tudo ao início». Ao início?

Em 14 de Dezembro de 1953 o secretário de Estado americano, John Foster Dulles, da presidência de Eisenhower, tinha ameaçado, em Paris, rever de forma drástica («agonizing reappraisal») a política americana relativa à presença de tropas americanas na Europa se (poder-se-ia subentender) a Assembleia nacional francesa não aprovasse a CED (*that would compel an agonizing reappraisal*). A exigência americana de um exército nacional alemão foi, com efeito, um factor determinante na génese da CED – solução francesa de integração europeia da defesa para a superação de uma dificuldade que respeitava sobretudo à França. Com a CED rejeitada regressa-se ao ponto de partida, e o problema inicial subsiste: que alternativa têm os franceses para o rearmamento da Alemanha, que os americanos querem e as circunstâncias internacionais impulsionam? A França não tem um plano B, a Europa continental tão-pouco...

Dusan Sidjanski conclui: «Os defensores da CED e do seu prolongamento político viam nela o melhor meio de prevenir o renascimento de umas forças armadas nacionais alemãs, que se anunciava como inevitável perante a

ameaça soviética e sob a pressão dos Estados Unidos. Nestas condições, a CED e a comunidade política europeia constituíam, no seu entender, a melhor garantia contra o renascimento da potência alemã, através da fixação da Alemanha a uma comunidade política. [...]. Contra esta visão europeia, os opositores da CED, nacionalistas, comunistas, antieuropeus e anti-alemães, fizeram convergir os seus esforços, apesar das motivações diferentes, para um mesmo objectivo: impedir o ressurgimento das forças armadas alemãs. Por um paradoxo da história, a sua vitória atingiu o resultado contra o qual se mobilizaram, quer dizer, o renascimento das forças armadas alemãs independentes» (in *O Futuro Federalista da Europa*).

3. A União da Europa Ocidental (UEO)

Com o insucesso da CED, a iniciativa partirá agora do Reino Unido. A França, de Mendès France, não descartara hipóteses substitutivas no caso do falhanço previsível da CED; e algumas diligências, sem resultado palpável, foram esboçadas junto dos britânicos no sentido de os comprometer numa presença militar no continente, desejável, na sua óptica, para um controlo mais eficaz do eventual ressurgimento alemão. Bem se esforçou também, após a criação da nova organização alternativa, de dar à União da Europa Ocidental (UEO) uma autonomia e uma vitalidade efectivas, mas em vão. As regras do jogo eram agora ditadas pelo outro lado da Mancha; e o propósito deste era tão claro como coerente consigo próprio: um instrumento ao serviço da sua lógica atlântica e do seu específico interesse no continente – não deixar que este fizesse o que não queria que fizesse.

a) Génese e orgânica da União da Europa Ocidental

A iniciativa parte, pois, dos Ingleses que, pela mão de Anthony Eden, ministro dos negócios estrangeiros, oferecem os seus préstimos em matéria de segurança europeia. Na sequência de alguns encontros diplomáticos, no final de Setembro e princípio de Outubro de 1954 em Londres e, duas

semanas depois, em Paris, acordou-se, na capital francesa, criar uma União da Europa Ocidental (UEO), que, na prática, pouco mais representava que a extensão do inactivo Tratado de Bruxelas (União Ocidental) à Alemanha e à Itália, que fica assim, por esta via, supostamente reactivado. Os principais beneficiários foram: pela negativa – o Reino Unido, que, regressando ao continente com o novo expediente institucional, vê potenciada a dificuldade futura de surgimento de novas e incómodas tentativas eventuais de instituição de organismos supranacionais europeus neste domínio; pela positiva – a Alemanha federal, que vê assim reconhecida a igualdade de direitos com a sua entrada na NATO, por via da organização europeia reestruturada e alargada, e restabelecida a sua soberania plena em política interna como externa, dispondo de um exército nacional, garante da soberania, integrado no Pacto do Atlântico, com um contingente limitado e com proibição de armamento ABQ (atômico, bacteriológico e químico) – por exigência e para sossego da França.

A UEO dispõe de uma estrutura orgânica composta por um Conselho de Ministros dos sete MNEs, decidindo por unanimidade ou por maioria (no caso do controlo dos armamentos dos países da antiga CED), uma Assembleia parlamentar, com função consultiva, formada por delegados à Assembleia do Conselho da Europa dos países membros da UEO, um Secretariado geral, de que dependem a Agência de controlo dos armamentos e o Comité permanente dos armamentos. A entrada em vigor foi prevista para Maio de 1955, mas permanecerá sem forças militares próprias, sem orçamento militar comum, sem existência enquanto tal na NATO, embora estivesse contemplado um Comité de coordenação dos chefes de Estado-Maior. Apesar de, no preâmbulo do tratado, se definirem como objectivos da organização «prestar mutuamente assistência para impedir qualquer política de agressão» e «promover a unidade e encorajar a integração progressiva da Europa», não se fazia dotar de mecanismos institucionais nem de meios operacionais para lhes dar viabilidade efectiva. Espécie de anti-CED, com ausência total de qualquer valência supranacional – não fora o RU o respectivo promotor –, sem potencialidades unificadoras credíveis, a nova organização satisfaz, no imediato, os três grandes interlocutores: Eden, sem dúvida, Adenauer, com algumas limitações, e Mendès France, de forma ilusória.

b) A UEO: uma organização útil para a França e necessária para a segurança europeia?

82

A nova organização de cooperação europeia foi submetida a ratificação na Assembleia nacional francesa em finais de 1954, tendo sido aprovada por uma escassa maioria (287 «sim», 260 «não»). Quatro anos decorridos desde a proposta de Pleven sobre um exército europeu, como alternativa à entrada de uma Alemanha armada no seio da NATO, ganhou o quê a França, com a organização intergovernamental que acaba de ratificar em contraste com o enquadramento federal que anteriormente rejeitara? A presença de tropas britânicas em solo continental? A ancoragem da Alemanha federal à Europa do oeste? Uma cooperação estreita e vantajosa com o Reino Unido? Um instrumento de dinamização da unidade europeia com os britânicos, tal como o desejou Mendès France – o grande responsável pela falência do projecto anterior, o grande apoiante do novo projecto aprovado?

Não era assim, nem com estes pressupostos nem com estes desígnios, que os ingleses viam a coisa. Achavam estes (Harold Mac-Millan, os altos funcionários da administração...) que se comprometeram demasiado no continente; recusaram proporcionar à UEO meios que permitissem desenvolvê-la e ir além dos intuits redutores em que a amarraram – complemento formal, na melhor das hipóteses, de uma estratégia atlantista, conduzida pela NATO e liderada pelo grande irmão da aliança, os EUA; vetaram, em conformidade, na Assembleia parlamentar – à semelhança do comportamento adoptado no organismo congénere do Conselho da Europa –, quaisquer veleidades de esboço de pólo dinamizador da futura política europeia (como o desejaram, diversamente, Mendès France e Adenauer).

Que ganhou, pois, a França, com a rejeição da CED e a ratificação da UEO: a instituição de uma defesa europeia ou um arranjo britânico para neutralizar um exército europeu com protagonismo francês? «Deixou-se dormir a UEO» – escreveu, desiludido, Mendès France em 1970. Apesar de alguns esboços de reactivação autonómica nos finais dos anos 80, da tentativa formal de ressurreição promovida pelo tratado de Maastricht – que pretendeu enquadrá-la «na perspectiva de uma política de defesa comum no seio da União Europeia» –, nunca, em rigor, a UEO deixou de ser aquilo que sempre

foi: se não um nado-morto, pelo menos um enjeitado sem vontade nem força credíveis para fazer o quer que fosse de eficácia perceptível como estratégia europeia de segurança e defesa. Apesar de continuar a existir formalmente, à entrada do segundo decénio do século XXI – mantendo-se válido o compromisso de assistência mútua em caso de agressão entre membros –, a UEO está em letargia total desde 2000, altura em que as suas competências operacionais foram absorvidas pela União Europeia.

(Página deixada propositadamente em branco)

III

A ESTRATÉGIA DA INTEGRAÇÃO ECONÓMICA. O MERCADO COMUM (1955-1968)

Com o fracasso da CED e da Comunidade Política Europeia a ambiência integradora não é, no imediato, favorável: se foi uma bênção para os soberanistas, os federalistas, contrariamente, sentiram-na como um desastre; a construção europeia ficou no impasse; o tema de supranacionalidade não é vendável. A CECA, golpeada na sua potencialidade federativa, vê outros projectos sectoriais serem esquecidos (transportes, agricultura, saúde). Falta protagonismo ao nível dos dirigentes políticos. A França, desacreditada, perde iniciativa; a Alemanha, com a sua soberania restaurada e em curso de «milagre económico» (com Ludwig Erhard à cabeça do Ministério da Economia, desde a criação da República Federal da Alemanha em 1949) não está animada de vontade actuante no sentido de fazer progredir a dinâmica unificadora. No Benelux, contudo, registam-se algumas mudanças de chefias políticas, mais consonantes com o espírito europeu, que favorecem iniciativas prometedoras: na Bélgica, Spaak (Paul-Henri) volta ao governo em 1954; na Holanda, Beyen (Johann Willem) assume, desde 1952, a pasta dos negócios estrangeiros; no Luxemburgo, Bech (Joseph) regressa à presidência do governo a partir de Dezembro de 1953. Na sombra, alguns europeístas teimosos e consistentes não dormem: colhem a lição do fracasso e aguardam vigilantes a oportunidade favorável. Monnet está atento; e será novamente o catalisador, aproveitando iniciativas cruzadas, de um novo fôlego no relançamento da integração comunitária. Um consenso tende a firmar-se no sentido de que os novos avanços integradores deverão

processar-se num terreno mais auspicioso, que não os dos domínios político e militar, mas na área menos sensível da economia, que o êxito material da CECA impulsionava e favorecia. Fazendo a ponte e o compromisso de sinergias com opções diferenciadas, mas com o mesmo propósito unificador, os seis da CECA convergiram em Messina no sentido da realização de uma união económica global e de uma união sectorial no domínio da energia. Em breve, novas Comunidades, a do Mercado Comum e a da Euratom serão criadas; um dispositivo orgânico original foi, para o efeito, montado, dando origem ao que viria a ser conhecido como o «método comunitário», com vida longa, assente no compromisso entre a supranacionalidade, de um lado, e a intergovernamentalidade, do outro; um princípio geral foi consensualizado também como objectivo a perseguir no futuro: gerar/implementar «uma união incessante cada vez mais estreita entre os povos europeus».

A. De Messina a Roma: uma dinâmica para a unidade (1954-1957)

1. O espírito europeu em meados da década de 50

Por volta de 1955 o sentimento e a atitude gerais face à integração não são animadores, quer na opinião pública quer nos movimentos associativos ou militantes da causa europeia. Subsiste, contudo, uma forte determinação num grupo minoritário capaz de influenciar ou provocar actuações unificadoras.

a) Indiferença e pessimismo de muitos

Em França – país historicamente responsável pelos grandes êxitos e fracassos da integração e, por isso, espécie de barómetro dos sentimentos europeístas, negativos ou positivos – a opinião geral favorável a progressos unificadores situava-se, de acordo com sondagens de Novembro de 1955, em menos de metade (45%), tendo descido vertiginosamente no período

de um ano (era de 63% em 1954, antes da rejeição da CED); expressivo é o facto de se registarem entre as camadas jovens os valores mais elevados de eurocepticismo (só 32% entre os 20-30 anos dizem acreditar na integração europeia, mas sobe para 51% os defensores da união que se situam entre os 30-64 anos); relevante é também o número dos indecisos ou indiferentes à necessidade dos esforços unificadores (cerca de metade); crescente é ainda o dos pessimistas ou dos descrentes nas possibilidades futuras da integração, apesar de serem favoráveis a esta. Saliente-se, contudo, que, entre as pessoas bem informadas, a convicção da necessidade e da vontade europeístas é sugestiva (30% destas entendem ser importante desenvolver novos e continuados esforços para unificar a Europa).

b) Desorientação e divergência de uns tantos

O movimento europeu, por sua vez, encontra-se dividido. As divergências são notórias no campo federalista, em particular na União Europeia dos Federalistas (UEF). Duas tendências se destacam sobre o caminho ou a metodologia a seguir no processo unificador. Uns, os «maximalistas», consideram que só uma mobilização popular em grande escala, do tipo da de 1789, poderá empreender eficazmente a acção revolucionária capaz de realizar a unificação imperativa e inadiável da Europa, já que os governos, ciosos em geral das soberanias nacionais, não são merecedores de confiança europeísta: é nesse sentido que se orienta o apelo de Denis de Rougemont para a realização de um «Congresso do povo europeu» com o objectivo de organizar um partido popular de vanguarda, como instrumento mobilizador da revolução unitária. Com uma estratégia oposta, no espectro federalista, outros, os «possibilistas», descrêem dessa idealista potencialidade revolucionária do povo europeu e pugnam preferencialmente por actuações concertadas e persistentes das elites junto dos governos, no sentido de mobilizar vontades e de as persuadir a empreender acções europeias de natureza federal: é este o posicionamento de Henry Brugmans, que rompe com os «maximalistas» para formar, em Março de 1956, a Acção Europeia Federalista.

c) Vigilância e determinação de uns poucos

88

Mas nem tudo é desanimador nesta desoladora atmosfera europessimista após o fracasso da CED. Uma minoria de europeístas resolutos estão decididos a não cruzar os braços nem a esperar por ventos mais favoráveis; querem eles próprios inverter a direcção dos ventos. Destacam-se, sobretudo, os inspiradores do futuro relançamento comunitário: Jean Monnet, Joahan Villem Beyen, Paul-Henri Spaak.

Monnet defende, no espírito da CECA, a prossecução dos esforços integradores numa nova comunidade sectorial, a da energia atómica. Teria, segundo ele, vantagens comuns atractivas e proporcionaria garantias fiáveis de exequibilidade. No âmbito das primeiras, era um sector novo, não sujeito aos particularismos e constrangimentos clássicos nacionais; era também uma área potenciadora de convergência do interesse comunitário e uma alavanca cumulativa do controlo futuro da inevitável indústria nuclear alemã; era ainda um sector civil favorecedor de uma imagem de modernidade e de paz. No âmbito das segundas, as possibilidades de realização estavam, à partida, favorecidas, pela abertura dos EUA na disponibilização de transferência de tecnologia nuclear para fins pacíficos credíveis; vinham colmatar as carências energéticas futuras conforme as projecções dos especialistas; permitiam o aproveitamento e a rentabilização de capacidades europeias dispersas neste domínio – o RU detinha a bomba atómica, a França desenvolvia um programa nuclear, a Suíça albergava em Genebra, desde 1954, um Centro europeu para a pesquisa nuclear (CERN) –, convidando à cooperação e à implementação de uma estrutura organizativa comum. A comunidade atómica de Monnet seria pacífica, ao serviço da economia e não da segurança e da defesa europeias, porque estas estavam garantidas pelos EUA, cuja liderança (*leadership*) sobre a Europa ocidental, neste domínio, não questionava.

Spaak, por sua vez, não se afastava muito da ideia de integração sectorial de Monnet. Este incentivara-o a pôr ao serviço do relançamento europeu a sua energia inesgotável e a sua notória experiência na diplomacia multilateral (desempenhara cargos de presidente nas grandes Assembleias

internacionais, da ONU, do Conselho da Europa, da CECA, do Conselho da OECE): socialista belga, tão europeísta como internacionalista, esteve presente em todas frentes da construção europeia; não poderia ficar inactivo agora. Propõe, com efeito, um relançamento europeu, numa base modesta, pragmática e não ideológica, a partir da extensão da CECA a outros sectores (transportes, energia e construção naval).

Beyen, um liberal que exerceu as funções de MNE da Holanda (em partilha com Joseph Luns) em 1952-56, propunha, diferentemente de Monnet e Spaak, uma integração horizontal para a retoma comunitária sobre uma base supranacional, convidando os seus parceiros do Benelux a tomarem uma iniciativa coordenada com este objectivo. Defendia a integração económica geral porque só um Mercado comum era gerador de unidade europeia; na sua perspectiva, a integração sectorial existente, sendo exclusiva, suscitava efeitos perversos e conflitos noutras sectores e não favorecia, pela sua sujeição a interesses particulares, a solidariedade europeia. Remeteu a Spaak, em Abril de 1955, um memorando que ficou conhecido como projecto Beyen.

Em meados da década de 50 o relançamento comunitário ganhava força, pois, pela mão ou pela vontade de homens empenhados e europeístas convictos. Três propostas, três vias diferenciadas para um objectivo comum: a unificação europeia, assente numa estratégia evolutiva, faseada em etapas dinâmicas e pragmáticas de integração mais ou menos sectorial. Era necessário, contudo, superar as diferenças e limar as convergências. O plano de Monnet (energia nuclear) desagradava à Alemanha que prefere uma cooperação nuclear anglo-saxónica e um grande mercado liberal; o projecto de Beyen (mercado comum) interessa à Alemanha mas não motiva Spaak; a proposta Spaak (extensão sectorial) é aceitável para a Alemanha e para o Benelux, mas é rejeitado por Beyen. Jean Monnet faz a sinergia e consegue o compromisso: liga os dois projectos Euratom e Mercado comum, mas este último seria evolutivo e estruturado, só livre-cambista numa primeira fase. O resultado foi traduzido num memorando ministerial dos três dirigentes políticos do Benelux (Spaak, Beyen e Bech), em 5 de Maio de 1955, depois de concertado por Spaak e aceite por Monnet, apesar de cortes relevantes.

Era uma espécie de conglomerado que reunia elementos relevantes dos três mencionados projectos: as intervenções integradoras sectoriais – os transportes e o nuclear (Spaak e Monnet, respectivamente) –, um mercado comum livre cambista (Beyen), uma autoridade comum com poderes reais, embora sem a natureza federal da Alta Autoridade da CECA; não existe, contudo, qualquer referência aos Estados Unidos da Europa, contrariamente ao desejo de Monnet, que a contemplara no seu projecto.

O memorando do Benelux foi enviado aos outros participantes da CECA a 20 de Maio de 1955; seria apresentado e discutido na conferência dos seis ministros dos Negócios Estrangeiros, que se realizou na Sicília, nos primeiros dias do mês subsequente.

2. O relançamento de Messina

Seis dirigentes políticos europeus reuniram-se em Messina de 1 a 3 de Junho de 1955: uniu-os o compromisso de um consenso para a reactivação de esforços comuns unitários, embora com diferenças palpáveis de intensidade e de alcance. Tomaram uma decisão – relançar a Europa – e confiaram a P.-H. Spaak a missão de presidir a um comité especial que deveria elaborar propostas claras para conseguir este objectivo. O trabalho a elaborar estava em boas mãos. E a ocorrência, entretanto, de circunstâncias favoráveis (um governo mais «europeu» em França, uma insistência americana menos barulhenta e mais eficaz, o agravamento da situação internacional) facilitavam a possibilidade do êxito do relançamento da integração. O resultado consumado em Paris, dois anos depois, materializou estatutariamente a vontade política dos Seis em colocarem de novo em marcha o comboio europeu.

a) Os homens de Messina

Os negociadores de Messina eram de coloração política variada: desde o socialismo, à democracia cristã e ao liberalismo conservador. Apesar de

sensibilidades europeias diferenciadas, encontraram-se na capital siciliana com um propósito comum: relançar a Europa. Para além dos três ministros responsáveis pelo documento apresentado à conferência, já acima referidos, estavam presentes os MNEs da Alemanha, da França e da Itália: Walter Hallstein, Antoine Pinay e Gaetano Martino, respectivamente.

Hallstein, académico e político democrata-cristão alemão (CDU), um dos mais próximos colaboradores de Adenauer, preferia as integrações sectoriais, diferentemente deste para quem a integração económica fazia correr o risco de desvio do engajamento na unificação política. A sua experiência e posicionamento europeus ficaram patenteados nas negociações do plano Schuman, no âmbito das quais defendeu com energia a igualdade dos direitos dos parceiros e a descartelização. Em Messina foi favorável à integração económica, no esquema do plano Schuman, e ao alargamento dos poderes da Alta Autoridade aos sectores da energia (clássica e nuclear) e dos transportes – «única via para relançar a união da Europa». Não era, conforme dele disse Adenauer nas suas *Memórias*, um partidário incondicional da supranacionalidade, mas considerava que a união europeia não poderia ser obra de peritos, deveria ser suportada pelos povos da Europa representados numa assembleia europeia com competências efectivas, no quadro de um verdadeiro parlamentarismo.

Pinay era um político moderado francês, um liberal conservador, várias vezes ministro desde 1948, presidente do Conselho em 1952, MNE em 1955 no governo de Edgar Faure. Interessava-se pelas questões europeias, tendo discutido com Adenauer um plano de relançamento europeu e sugerido um Conselho confederal dos Seis; contudo, o governo a que pertencia não era maioritariamente favorável à integração, e daí as suas reservas em Messina.

Martino – um liberal, membro do Partido Liberal Italiano (PLI), várias vezes ministro – foi MNE (1954-57) do governo democrata cristão de Mario Scelba e defendeu a integração europeia, condição necessária para a consideração internacional da Itália. Foi o anfitrião da cimeira de Messina (na sua própria casa), em cujo relançamento europeu apostou, declarando ao abri-la: «Desejo que ao longo desta conferência juntemos uma nova pedra nas bases da construção europeia».

O perfil que esboçamos destes homens como dos restantes três do Benelux (Spaak, Beyen e Bech) augurava resultados favoráveis. Há que destacar, contudo, dois gigantes, figuras incontornáveis cujo papel e acção, no lusco-fusco dos bastidores ou à luz da ribalta, foram determinantes nesta caminhada que conduziu a Messina, primeiro, e a Roma, depois. São eles, Monnet, claro, e Spaak, sem dúvida.

Monnet é o homem da retaguarda, do trabalho hábil, metuculoso, tático e estratégico. Demitiu-se da presidência da CECA para se dedicar por inteiro à unidade europeia; comunicou a sua demissão, no rescaldo do fiasco da CED, na carta que enviou a Mendès France, o presidente do executivo francês, em Novembro de 1954, na qual recordava que a CECA era a «primeira etapa da federação europeia», segundo a proposta do próprio governo francês de 9/5/50 (declaração de Schuman), como que a sugerir ao eurocéptico governante que outras etapas eram desejáveis e necessárias. Pretendia regressar à presidência da Alta Autoridade se os poderes desta fossem alargados a outras áreas e gostaria de estar presente em Messina, mas os ministros gaullistas e republicanos sociais do governo de Edgar Faure (que sucedeu em Fevereiro de 1955 ao de Mendès France) opuseram-se; Spaak seria como que o seu interlocutor na conferência. A Monnet se deve, como já acima foi dito, o projecto da energia atómica, a síntese e a harmonização das várias propostas de que resultou, com arranjos finais, o documento do Benelux apresentado a debate na reunião siciliana.

Spaak, «Pai da Europa» como Monnet, é o homem da frente de combate. Sai da presidência da Assembleia da CECA em Fevereiro de 1954 e regressa ao governo belga no mês subsequente para ocupar a pasta dos negócios estrangeiros, a que, em rigor, lhe convêm para desenvolver a sua acção em prol da unificação europeia. O seu envolvimento é total, desde Abril de 1955, no relançamento de Messina, a pedido de Monnet, mas por vontade própria também. É dele uma proposta de integração sectorial, pragmática e não ideológica, é da sua responsabilidade a concertação final do memorando do Benelux; chefiou o comité que saiu de Messina (comité Spaak), teve um papel determinante na negociação e na redacção dos tratados de Roma.

b) Os resultados da Conferência

Em Messina as coisas não começaram bem; nos dois primeiros dias pouco se avançou, nada se concluiu. Cavaram-se duas renhidas linhas de fractura: de um lado, os defensores da integração sectorial (a França, que quer o protecção da produção para proteger os seus preços altos) contra os apoiantes da integração económica geral (a Alemanha, Países Baixos e Itália, que querem o livre-câmbio, favorável à exportação); do outro, os apoiantes de um mercado comum sem quaisquer constrangimentos (Alemanha) contra os defensores de uma Europa «social», com a harmonização social e fiscal e a requalificação dos trabalhadores (França, Itália e Benelux). Um esboço de compromisso entre clivagens renitentes começou então a desenhar-se: Pinay (França) aceita o mercado comum como princípio, desde que se acorde na harmonização social como contrapartida. Na última noite, na madrugada de 2 para 3 de Junho, conseguiu-se um acordo, um texto foi elaborado, após «discussões longas e sérias», como escreveu Spaak nas suas memórias (*Combats Inachevés*): «foi necessário, no último dia, trabalhar toda a noite para nos pormos de acordo sobre o comunicado final [...]. O sol erguia-se no cume do Etna, quando nos retirámos, cansados mas felizes. Grandes decisões tinham sido tomadas».

Em boa verdade, a «Resolução de Messina» era sobretudo um catálogo de objectivos a perseguir, perspectivado em quatro conjuntos articulados. Por um lado, implementar condições ou suportes da integração: desenvolvimento em comum de grandes vias de comunicação (rede europeia de canais, de auto-estradas e de linhas eléctricas, standardização de equipamentos) e de capacidades energéticas (clássicas e atómicas). Por outro, estabelecer as organizações comuns: a da energia atómica para «fins pacíficos» e a de um mercado comum europeu, com abolição de direitos alfandegários e restrições quantitativas; mas, neste caso, no âmbito de um processo gradativo, a realizar por etapas, a partir do estudo prévio das questões derivadas (como o ritmo da supressão progressiva dos obstáculos às trocas comerciais entre parceiros, o regime aduaneiro entre terceiros, a harmonização da política geral, a coordenação das políticas monetárias, o

sistema das cláusulas de salvaguarda, a livre circulação da mão-de-obra, as regras da concorrência, entre outras). Por outro ainda, criar um fundo de investimento europeu que deve visar sobretudo o desenvolvimento das regiões menos favorecidas dos Estados participantes. Finalmente, atender de forma progressiva à harmonização social, no respeitante à duração das horas de trabalho, às remunerações, aos subsídios, entre outros.

Trata-se de uma resolução prudente, no fundo, uma declaração de princípios, para reflectir e estudar, não de um pacote de medidas. Admite-se, no entanto, o «estabelecimento de uma Europa unida pelo desenvolvimento de instituições comuns», mas omite-se qualquer alusão à supranacionalidade. Expressa-se, apesar de tudo, a convicção de «franquear uma nova etapa na via da construção europeia», traduzida num consenso e numa vontade de reanimação europeia. Para o efeito, tomaram uma indispensável decisão para que as coisas não ficassem apenas no domínio de mornas intenções: criou-se um comité especial, presidido por Spaak, para elaborar um relatório que propusesse meios para viabilizar os objectivos definidos na resolução da conferência. Alguma razão tinha, pois, Spaak quando se regozijou com o êxito da reunião, já que as expectativas que a precederam eram baixas, como recordou nas suas já referidas memórias, a propósito da abordagem que fizera aos seus pares da Alemanha, de França e da Itália, para a realização de uma conferência internacional para o relançamento comunitário: «A minha iniciativa foi recebida sem entusiasmo. De Bona, de Paris, de Roma, aconselharam-me paciência e prudência»; Adenauer achava prematuro, Pinay era reticente e Martino foi vago.

c) O trabalho do Comité Spaak

O trabalho de estudo do comité estava em boas mãos, com um presidente hábil e experiente, um verdadeiro árbitro «europeu», e um grupo competente, num ambiente de trabalho intimista. A equipa era constituída por membros das delegações nacionais e por especialistas e técnicos da CECA; entre estes

destaca-se o francês Pierre Uri, que fará, de forma engenhosa, a síntese dos trabalhos e elaborará o relatório final do comité. À distância, o ausente sempre presente Jean Monnet influenciará a orientação dos trabalhos, a quem Uri dava regularmente conta. Criou ele próprio um comité para pressionar a realização dos Estados Unidos da Europa (EUE); num longo artigo de 16/6/1955, publicado no *New York Times*, recomendava aos Seis que delegassem soberania numa autoridade comum nos domínios do mercado comum e da energia atómica e que, ao mesmo tempo, estabelecessem formas de associação com o Reino Unido. Este participou nos trabalhos do comité, mas retirou-se em finais de 1955, advertindo os Seis que não era desejável acordarem uma união aduaneira; era, como de costume, uma ameaça precisa contra a integração europeia geral e sectorial.

O relatório do Comité Spaak foi apresentado aos Seis em 21 de Abril de 1956, após ter sido submetido à arbitragem dos ministros dos Negócios Estrangeiros duas semanas antes. Era a resposta à grande questão dilemática da Conferência de Messina: mercado comum geral ou integração sectorial? Saldava-a por um compromisso entre divergências: a dessintonia entre preferência alemã (e do Benelux) pela liberdade comercial e a preocupação francesa de liberdade controlada por políticas comuns europeias; a oposição entre a competência supranacional e a cooperação intergovernamental (EUE versus zona de livre-câmbio). Materializava-se, pois, numa proposta de solução conciliatória, pragmática e prospectiva: «criar uma vasta zona de política económica comum», com regras e acções comuns; diferenciar dois projectos distintos, duas comunidades autónomas (Mercado Comum e Euratom); instituir uma engrenagem orgânica original e uma fórmula de decisão inovadora («método comunitário»), assentes num Conselho de ministros que decida por unanimidade ou por maioria qualificada, conforme as matérias (vertente intergovernamental) e numa Comissão independente que proponha e execute (valência supranacional).

Reunidos em Veneza, de 29 a 30 de Maio de 1956, os seis ministros dos Negócios Estrangeiros aprovaram este relatório como base da negociação entre os Estados, que iria decorrer ao longo de quase um ano e conduziria aos tratados de Roma.

3. Os tratados de Roma: uma negociação esforçada, mas conseguida

96

O entendimento conseguido em 25 de Março de 1957, que criou duas novas comunidades europeias suportadas num sistema político genuíno que ainda hoje subsiste com evoluções relevantes, foi facilitado, na altura – no período que medeia entre a resolução de Messina e os tratados de Roma –, por diversos factores: por um lado, a pressão exercida pelo comité criado, entretanto, por Jean Monnet, para empreender a realização dos Estados Unidos da Europa, e a ocorrência de circunstâncias favoráveis que beneficiariam o desenlace dos acordos finais; por outro, a preparação minuciosa do trabalho desenvolvido pelo segundo comité Spaak, a condução de uma boa campanha de informação por parte do governo francês e uma negociação dinâmica na fase final, que conseguiu aguentar a fasquia muito alta das exigências francesas.

a) Um mecanismo de pressão: o Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa

A ideia de Jean Monnet de criar um comité para motivar a classe política a empreender esforços para a unificação europeia tem como pano de fundo a ressaca provocada pela rejeição da CED. É com esse fito que o Presidente da Alta Autoridade da CEE se demite deste cargo para ter a liberdade de acção que o exercício de funções oficiais restringia. Tendo-o sugerido no memorando enviado a Spaak em Fevereiro de 1955, é em Outubro deste ano que cria formalmente o Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa, familiarmente conhecido também por Comité Monnet, fazendo-se rodear de uma equipa de colaboradores reduzida, mas coesa e empenhada.

O objectivo do comité era o de relançar o processo de integração europeia, levar a bom termo, no imediato, a resolução de Messina, em particular a Comunidade atómica pacífica: considerava-se ser esta prioritária em virtude da penúria de energia e, sobretudo, do efeito *spill over*, ou seja, de contágio

ou de transbordo para outras áreas – a integração atómica suscitaria por efeito de arrastamento a união económica geral; contrariamente, descreia-se, segundo o espírito de Monnet, na possibilidade de sucesso, no curto prazo, de um mercado comum geral, de realização complexa, aleatória e longínqua.

A preocupação maior do comité era a de obter o engajamento das forças políticas em favor do projecto integrador para pressionar os governantes e evitar um novo fracasso parlamentar. Não era um movimento de propaganda na opinião pública, mas sim um grupo de personalidades representativas influentes para dinamizarem compromissos em favor da construção europeia e envolverem as forças políticas de que eram responsáveis. Os membros que o compunham pertenciam a horizontes políticos diferenciados: democratas-cristãos, liberais e socialistas – o centro político-partidário, que representava cerca de 2/3 do eleitorado; excluía-se os comunistas e nacionalistas de direita, bem como os gaullistas pela sua eurocética atitude. Neste quadro, tinham lugar no comité os líderes políticos e partidários no poder ou na oposição dos seis Estados comunitários, os dirigentes dos sindicatos não comunistas, mas não os das organizações patronais que Monnet considerava muito enfeudados aos interesses económicos.

Funcionava com reuniões periódicas, em geral anuais, para tomar resoluções, mas estabelecia contactos regulares com os membros, através de viagens, cartas, contactos telefónicos, para concertar posições, discutir fórmulas, preparar textos. A sua acção, que durou 20 anos, exerceu uma influência importante sobre a construção europeia, quer empreendendo múltiplas iniciativas para definir objectivos comunitários e incitar os governos a agir, quer assumindo o combate contra as derivas nacionalistas, contra a política de de Gaulle em relação à Europa, contra os atentados às Comunidades. Interessa, contudo, destacar aqui os primeiros anos, de 1956 a 1963: contribuiu, neste período áureo, para a ratificação rápida dos tratados de Roma, fomentada também pelas diligências pessoais do próprio Monnet – apesar de ter desejado que as novas Comunidades criadas fossem bem mais supranacionais – e influenciou directamente a criação do Conselho Económico e Social, órgão comunitário da CEE, reivindicado e inspirado pelos membros sindicalistas do comité.

b) Uma conjuntura favorável

98

Não são alheios ao êxito futuro dos tratados de Roma a ocorrência de várias circunstâncias, no decurso do processo negocial, que, conjugada ou cumulativamente, tiveram repercussões no desenlace e na natureza dos acordos conseguidos em 25 de Março 1957. Há que destacar, sobretudo, um melhor entendimento nas relações franco-alemãs, a nomeação de um governo pró-europeu em França, um apoio americano à integração europeia mais discreto e mais hábil, o recrudescimento da tensão internacional.

(1) Um entendimento franco-alemão mais cooperante e conciliatório

Uma aproximação mais colaborante entre a França e a Alemanha, em 1955-56, e, conseqüentemente, um relacionamento mais distendido e confiante permitiram a difícil ratificação final francesa (pelo Conselho da República), em Março de 1955, dos acordos de Paris sobre a UEO, que incluíam a República Federal da Alemanha, restabeleciam a sua soberania e punham termo ao regime de ocupação. Facilitaram, por outro lado, a realização de um referendo sobre o projecto de estatuto europeu do Sarre (apoiado por Adenauer) – que, se fosse aprovado, ficaria sob a égide da UEO e seria sede de novas instituições europeias; foi, contudo rejeitado pela população deste rico e conturbado território transfronteiriço (por 67,7% dos sufrágios) em Outubro de 1955, que preferiu a reintegração na Alemanha. Na sequência, foram desenvolvidos entendimentos diplomáticos franco-alemães no sentido da ligação política do Sarre à RFA; em contrapartida, preservavam-se relações económicas da França com aquele território, que era um protectorado autónomo sob tutela francesa desde 1 de Janeiro de 1947. Com os acordos Mollet-Adenauer, em Junho e Outubro de 1956, a questão do Sarre foi finalmente resolvida: decidiu-se a integração política na RFA, com início em 1 de Janeiro de 1957 e, após três anos, também a integração económica, com algumas vantagens económicas para a França (exploração por esta das minas de Warndt até 1980, participação nas minas de carvão do Sarre e pagamento em francos do respectivo carvão, facilidades comerciais e co-financiamento alemão da canalização do rio Mosela).

A solução da longa e delicada questão do Sarre, ocupado ou explorado pela França e a ela retirado, por diversas vezes, desde 1792, pôs termo a um sério obstáculo ao desenvolvimento harmonioso das relações franco-alemãs e da unidade europeia. No imediato, facilitaria o entendimento nas negociações dos tratados de Roma.

(2) Um novo governo mais «europeu» em França

As eleições legislativas em França, nos inícios de 1956, deram a vitória à aliança dos socialistas e radicais em detrimento dos gaullistas. O novo governo colocou europeístas convictos nos lugares certos: Guy Mollet, secretário geral do partido socialista (SFIO) na presidência, Christian Pineaud no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Maurice Faure (radical-socialista) na Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus.

Este foi um acontecimento feliz para a Europa. Os socialistas faziam da unidade europeia (e do relançamento comunitário, no imediato) uma forte motivação política de princípio: inscreviam-na na tradição socialista de Aristide Briand a Léon Blum, entendiam a transferência de soberania como condição da paz entre as nações, encaravam a construção europeia como etapa para o socialismo e viam a Europa como estratégia de acesso e de manutenção do poder socialista. A actuação dos socialistas no presente governo foi tão europeísta quanto os constrangimentos da sociedade francesa, do espectro político e da administração, o permitiram; possibilitou o sucesso de Roma, apesar das dificuldades de percurso, da atitude defensiva e da excessividade das reivindicações francesas que limitaram o alcance supranacional e a profundidade comunitária dos tratados aprovados.

(3) Apoio americano mais discreto e mais hábil

Os americanos fizeram alguma inflexão na forma como tinham pressionado a Europa, no período anterior, a unir-se. Apoiavam agora a resolução de Messina e o relatório Spaak com menos alarido público e mais consideração e tacto diplomáticos. O seu interesse pela Europa unida tornava-se mais selectivo e direccionado, menos para o terreno económico e mais para

a comunidade nuclear supranacional com fins pacíficos; John Foster Dulles, o Secretário de Estado americano, apoia o projecto de Monnet (embora aquele não o entenda como este, com os mesmos pressupostos e intenções) e ignora o Mercado Comum. A Comunidade atômica, na óptica americana, potenciava a integração política – seria o começo dos EUE –, arrimava a RFA ao oeste, mas, sobretudo, favorecia o controlo dos esforços europeus no desenvolvimento nuclear e no uso dos respectivos materiais, servia o atlantismo e, por via disso, a direcção americana do mundo ocidental. A ideia de que os europeus do continente pudessem construir fábricas de separação isotópica era insuportável para a América, em virtude dos riscos da disseminação nuclear e da subversão comunista; os esforços franceses nesta matéria causavam-lhe preocupações e punham em causa o seu monopólio atómico. A França, com efeito, pretendia aceder ao urânio belga, obter informações nucleares classificadas e controlar eventuais actuações alemães neste domínio; recusava sacrificar à Europa unida as suas ambições militares e só aceitaria o Mercado Comum em troca de uma Euratom civil.

(4) Recrudescimento da tensão internacional

A CECA e o projecto da CED tiveram como pano de fundo o bloqueio de Berlim e a guerra da Coreia; a morte de Estaline e a acalmia subsequente tiveram o efeito contrário. Ora, no Outono de 1956, assiste-se a um acontecimento que provocou no ocidente uma enorme comoção: foi a intervenção militar soviética na Hungria. Iniciada por uma grande manifestação estudantil pacífica em Budapeste a 23 de Outubro de 1956, alargou-se, de seguida, a um levantamento popular espontâneo anticomunista e anti-russo, que teve como reacção, dois dias depois, uma primeira investida dos tanques soviéticos a dispararem sobre os manifestantes. Imre Nagy, que na sequência foi nomeado chefe do governo de coligação, restaurou as liberdades políticas e decidiu retirar a Hungria do Pacto de Varsóvia. A resposta soviética foi tão espectacular como brutal: a 4 de Novembro o Exército Vermelho invadiu a capital húngara, com mais de mil tanques, apoio aéreo e de artilharia, esmagou a insurreição, num sanguinário massacre, e impôs um contra-governo fiel a Moscovo, liderado por János Kádár, pró-soviético; milhares de pessoas

foram mortas e presas, muitas outras fugiram do país. As repercussões na Europa foram perturbantes: suscitaram de novo o medo do perigo comunista e estimularam sentimentos de unidade.

Outro acontecimento, pela mesma altura, deu também uma ajuda indirecta aos esforços unitários: a nacionalização do canal de Suez em 20 de Julho de 1956 – numa atitude nacionalista e anti-colonial, por parte de Nasser, presidente egípcio – e a crise resultante da expedição franco-britânica que se sucedeu. Começou em finais de Outubro de 1956 quando Israel, com o apoio da França e do RU, principais accionistas e utilizadores do canal para acesso ao comércio oriental, declarou guerra ao Egipto, na sequência da referida nacionalização unilateral e do encerramento do porto Eilat, que comprometia os projectos israelitas de irrigação do deserto de Negev. Os egípcios foram derrotados, mas, com a pressão dos EUA e da URSS, a ONU exigiu a retirada das forças franco-britânicas e aprovou uma ajuda económica ao Egipto para reabrir o canal, o que aconteceu em finais de Março de 1957.

Estes factos – na questão do Suez, com os EUA (a pressionarem o fim da operação militar) e com a Rússia (a ameaçar as duas potências europeias participantes) em oposição conflitual com a França e o Reino Unido (que participaram na expedição por razões não inteiramente convergentes) – tiveram repercussões políticas e psicológicas na Europa. Na França, em primeiro lugar: acentuaram as preocupações francesas de riscos da partilha do mundo entre soviéticos e americanos e incentivaram o seu programa nuclear; despertaram a opinião pública francesa para a necessidade do Mercado Comum ou da Europa unida como meio de garantir à França alguma independência em relação aos EUA. Favoreceram também convergências nas relações franco-alemãs: iam ao encontro de sensibilidades alemãs que temiam os riscos de vassalagem militar permanente da Europa em relação aos EUA e do RU; aproximaram Mollet e Adenauer quanto às dúvidas da segurança da Europa apenas com a *pax atomica* americano-soviética; e, ao facilitarem o desenlace de negociações difíceis entre a França e a Alemanha, potenciaram o compromisso sobre os futuros Mercado Comum e Euratom. No conjunto da Europa dos Seis, a influência indirecta da crise internacional, que, no caso do Suez, atingiu directamente dois Estados Europeus, não deixou de pesar também na fase final da negociação: mostrou

a dependência energética da Europa e a fraqueza internacional de potências europeias como a França; favoreceu a necessidade de «fazer a Europa» como reacção ao condomínio russo-americano nas relações internacionais; aproximou, enfim, os europeus, flexibilizou as suas posições e facilitou concessões mútuas.

c) Uma preparação e uma negociação cuidadas

Para o sucesso do resultado final contribuíram também um ambiente de trabalho negocial colaborante entre as partes envolvidas e a actuação positiva de esclarecimento interno empreendida pelo governo francês.

(1) Um ambiente de trabalho «europeu» técnico e competente

Para a preparação e redacção final dos dois projectos de tratados distintos decididos em Veneza foi encarregado um novo comité presidido por Spaak (segundo comité Spaak) e composto por funcionários nacionais, representantes patronais e sindicais e peritos da CECA. Para levar a efeito as suas tarefas organizou-se um método de trabalho dominado por uma vontade pragmática, despida de pruridos nacionais e ideológicos, com especialistas e tecnocratas competentes e eficazes e com procedimentos simples e racionais em matérias complexas e delicadas, como eram, por exemplo, as da fixação das tarifas aduaneiras comuns. Tornou-se possível criar, num castelo dos arredores de Bruxelas (Val Duchesse) onde o comité funcionou, um microcosmo interactivo com um ambiente «europeu» de trabalho estudioso e confiante que possibilitou a elaboração de textos cuidados, de que é tributário também o sucesso do processo negocial.

(2) Uma política de informação bem conseguida pelo governo francês

Contrariamente ao que acontecera com o Plano Schuman e, certamente para prevenir a repetição de um insucesso semelhante ao da CED, o executivo socialista francês de Guy Mollet empreendeu uma actuação de transparência,

explicando as suas intenções e as dificuldades surgidas no decurso das negociações. A matéria em debate era inquietante e crucial para os franceses: um tratado de energia atómica que merecia os seus favores; um mercado comum que suscitava muitos receios. Daí a iniciativa governamental de envolver no debate interno, por um lado, a opinião pública e os meios patronais e sindicais, e, por outro, o próprio parlamento (Assembleia Nacional). Apesar de notórias divergências, evidenciaram-se alguns aspectos: condições, como a da associação ao mercado comum dos territórios ultramarinos; reservas, como a da necessidade de protecção da agricultura perante os efeitos da concorrência; e oposições, como a da preservação da soberania da política económica.

São aspectos como estes e outros considerados indispensáveis pelo governo – como a da liberdade de utilização militar do nuclear – que a negociação francesa pretenderá fazer valer, apesar das dificuldades de aceitação difícil pelos restantes parceiros.

(3) Uma negociação dinâmica na recta final, apesar de exigências pesadas por parte da França

A fasquia das exigências francesas era muito alta, considerada, nalguns casos, insuportável, até porque subvertia propósitos essenciais das matérias em debate.

Em primeiro lugar, a obstinação francesa na liberdade de utilização militar do nuclear. Para a França o seu domínio do armamento atómico foi, desde cedo, progressivamente entendido como «atributo de soberania» e foi-se impondo, quase como dogma de Estado, por razões várias: assegurava uma defesa eficaz a baixo preço, compensava a previsível falha americana em caso de agressão nuclear soviética, reforçava o peso e o prestígio da França no mundo (face aos EUA) e na Europa (face a uma Alemanha rearmada). Contudo, esta exigência era considerada excessiva e discriminatória por parte dos cinco parceiros: a RFA não queria produzir a bomba atómica, a Itália e o Benelux não tinham capacidade de a fabricar. Mas, perante a intransigência francesa, aceitaram-na: o tratado não definiria limites ao fabrico de armas atómicas, a não ser para a Alemanha; a Euratom faria o controlo de toda a matéria físsil destinada à utilização militar.

Em segundo lugar, a reivindicação de Paris de beneficiar da isenção de aplicação imediata do Mercado Comum, como resultado de pressões cruzadas da sociedade francesa: de um patronato que temia a concorrência alemã, de sindicatos que receavam perder vantagens sociais, de um lobby agrícola que pretendia combinar produtividade e protecção, de uma administração escrupulosamente erguida em guardiã dos interesses franceses. Tal exigência de excepcionalidade não era, contudo, aceitável por parte dos cinco parceiros, e a França cedeu com a obtenção de duas garantias: harmonização das prestações sociais por duas etapas (de forma progressiva, numa primeira fase, e por decisão unânime, depois); consignação do princípio de uma política agrícola comum, que, uma vez implementada, se adequaria com medidas proteccionistas. Em resultado, ficaria um mercado comum limitado ou moderadamente liberal.

Por último, a pretensão francesa de associar os territórios ultramarinos ao mercado comum. O relatório Spaak tinha ignorado o problema destas possessões coloniais, e a França desejava e propunha um mercado euro-africano que as contemplasse, com acesso dos Seis em relativa igualdade (sobretudo no domínio industrial), o que acarretava, na sua perspectiva utilitarista, vantagens relevantes: políticas, porque associava o império, que entendia, numa visão serôdia da ideologia colonial, como expressão de poder internacional; económicas, porque atrairia investimentos europeus que aliviariam o «fardo» metropolitano da França em territórios sub-desenvolvidos. Apesar das reservas alemãs, holandesas e italianas, que não tinham colónias, foi decidida a associação do Ultramar ao Mercado Comum por um período de cinco anos (alargar-se-ia, ulteriormente, ao sistema Yaoundé em 1963 e, após 1975, ao de Lomé).

d) Uma oposição britânica superada

A resistência francesa não foi a única contrariedade encontrada no decurso dos trabalhos de preparação dos comités e do processo negocial. Os Seis tiveram que fazer face à obstrução e divisionismo britânicos, traduzidos num sério ataque contra o emergente mercado comum europeu.

Começou sob a forma de uma proposta apresentada à OECE, em meados de 1956, com o objectivo de criar sob os auspícios desta organização uma zona de comércio livre (ZCL); para analisar a exequibilidade desta proposta foi nomeado um grupo de trabalho, que se pronunciou positivamente em Janeiro de 1957. No mês subsequente, os membros da OECE constituem uma comissão interministerial, presidida pelo ministro britânico Reginald Maudling, para desenvolver as negociações tendentes à criação da ZCL; em Outubro, o Conselho da OECE reafirma a sua vontade de prosseguir com a respectiva implementação, extensiva a todos os membros da organização, e nomeia, para o efeito, um comité intergovernamental (comité Maudling) para concluir o processo negocial.

Esta proposta de criação de uma ampla zona de comércio livre foi inicialmente apoiada por Monnet, que viu nela um sinal do interesse dos ingleses pela unidade europeia e a possibilidade de a ela se associarem. Ilusoriamente, porém; dar-se-á conta que a pretensão britânica ia no sentido de «dissolver o Mercado comum como pedaço de açúcar numa chávena de chá». Spaak, que estudou, desde logo, a proposta britânica, imediatamente se apercebeu que os ingleses pretendiam ganhar tempo, dividir para reinar, neutralizar e destruir, se possível, as construções comunitárias da Europa continental; se fosse avante, reverteria sobretudo em proveito britânico: o RU manteria a preferência da Commonwealth, acentuaria o seu domínio na OECE, influenciaria a integração europeia e teria acesso facilitado ao mercado continental.

Quando o processo negocial do Mercado Comum se apresentava já imparável e na recta final, os britânicos, que, como se disse acima, haviam abandonado o comité Spaak, tentaram ainda outra manobra: lançaram, em Dezembro de 1956, um plano europeu com características parecidas às do plano Eden de 1952 – que, na altura, pretendia associar ou fazer intervir o Conselho da Europa na integração europeia, em dois níveis diferenciados de intensidade. Propunham, agora, a criação de uma comunidade atlântica flexível, na dependência simultânea da NATO, nas questões político-estratégicas, e da OECE, nas matérias económicas. As Comunidades europeias (CECA, Euratom e Mercado Comum) ficariam subordinadas aos respectivos órgãos intergovernamentais decisórios (Conselho do Atlântico Norte da

NATO e Conselho de Ministros da OECE); mas uma Assembleia parlamentar única, consultiva, substituiria as do Conselho da Europa, da NATO, da UEO e das Comunidades europeias dos Seis. O objectivo, segundo o seu mentor (Selwyn Lloyd, MNE britânico), era associar os Seis não só ao RU mas também «ao maior número possível de países» para «a mais larga cooperação europeia» – um «meio de não sacrificar as associações mais amplas quando formamos associações mais estreitas e limitadas». Mas esta proposta não suscitou entusiasmos: nem nos europeus nem tão-pouco nos americanos, que não viam interesse em terem lugar em assembleias que tratavam sobretudo de questões europeias.

Perante o fracasso deste propósito, os ingleses teimaram em concluir a realização da ZCL. Era esta um projecto vago e um recuo claro em relação ao que se previa pelos tratados comunitários. Os Seis, enquanto membros da OECE, participaram nas negociações, abertas em Fevereiro de 1957, no âmbito do comité Maudling, mas reagiam com crescente reserva, porque viam no projecto britânico um perigo para a integração europeia. O projecto da ZCL foi contestado pelo Parlamento europeu por uma resolução de 27 de Junho de 1958, e, alguns meses depois, em Novembro, o governo francês declarou, na reunião do comité Maudling, a impossibilidade de realização de uma ZCL, entre a OECE e a CEE, sem uma tarifa aduaneira comum e sem medidas de harmonização social e económica, o que provocou a interrupção das negociações. Os Seis arrumariam definitivamente a questão. E os britânicos acusaram-nos de constituírem um reduto proteccionista e de divisão da Europa. Mas os europeus superaram mais um obstáculo encontrado no caminho da integração.

e) Em conclusão: o compromisso possível para a unidade desejável

A vontade dos Seis no relançamento comunitário mostrou-se enérgica e inquebrantável. Se puderam beneficiar de circunstâncias favoráveis, não é menos verdade que tiveram de confrontar-se com a ocorrência de contrariedades, com resistências difíceis e com exigências pesadas de compromisso. Para conseguir o acordo da França, as cedências foram

substantivas e desvirtuaram, em boa medida, o espírito e o alcance pretendido pelos restantes parceiros da CEECA, que se tinham esforçado, num primeiro tempo, por imprimir à nova etapa integradora a natureza e a dinâmica que caracterizavam esta primeira organização comunitária. Perante a resistência francesa, de Messina a Roma, resultou uma organização comunitária de compromisso, um modelo original que colocou a intergovernamentalidade no centro do novo sistema, limitada, de qualquer modo, por valências e potencialidades supranacionais. Mais não foi possível, perante as exigências particularistas de uma França reivindicativa de um estatuto de «excepcionalidade», no domínio da defesa e da política económica, e de posicionamento imperial. A França esteve sempre na defensiva, neste processo, e não teve, em momento algum, um papel de iniciativa no relançamento de 1955; assumiu uma posição interesseira, mais nacionalista do que europeia, nas negociações conducentes à assinatura dos tratados, apesar de o partido no poder (SFIO) pretender singularizar-se como o mais «europeu», e o seu secretário geral e presidente do governo (Guy Mollet) ser um europeísta convicto, com um curriculum expressivo e um activismo empenhado. Assim, os tratados de Roma serão tributários das reticências, das timidez e das obstruções de uma parte da administração e das elites profissionais duma França que, para os assinar, obteve concessões desmesuradas que limitaram a liberalização económica, no espaço de um amplo mercado comum, defendida por alguns parceiros e reduziram o alcance supranacional pretendido por outros. Deste condicionalismo resultou uma integração atenuada e um liberalismo corrigido – as políticas económicas comuns, em particular no domínio da agricultura.

4. No centro dos tratados: a natureza e a essência das novas Comunidades

Os tratados que criaram duas novas Comunidades – Comunidade Económica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM/CEEAA) – foram assinados no palácio do Capitólio em Roma, a 25 de Março de 1957. Seguiu-se o processo de ratificação, que se pretendia que fosse rápido para evitar dissabores semelhantes aos que ocorreram com a

ratificação da CED. Em França o resultado favorável venceu: 342 a favor, 239 contra (uma parte dos radicais, comunistas e gaullistas, a cujos votos negativos se juntou o de Mendès France). Nos restantes países membros o processo de ratificação decorreu ao longo do Verão de 1957, com resultados maioritários positivos. O alemão Walter Hallstein presidiu à Comissão da CEE, o francês Louis Armand chefiou a da Euratom; René Mayer, francês também, tinha sido empossado na presidência da Alta Autoridade da CECA, em Junho de 1955, em substituição de Jean Monnet, que se demitira.

Os tratados de Roma entraram em vigor em 1 de Janeiro de 1958.

a) Uma arquitectura institucional inédita

O sistema político das duas novas Comunidades criadas pelos Tratados de Roma assenta numa fórmula de compromisso intermédia entre dois modelos de governo: o supranacional ou federal (como era o caso da CECA, que centralizava o poder decisório vinculativo numa instituição independente, a Alta Autoridade) e o intergovernamental ou de cooperação (como era o exemplo da OECE, que atribuía a capacidade de decisão por unanimidade ao organismo representativo dos governos dos Estados-membros, o Conselho de Ministros). Os referidos tratados inventaram, com efeito, uma modalidade nova para a orgânica de poder nas relações internacionais: é o «método comunitário», suportado por um «triângulo institucional».

A Comissão é o órgão colegial que representa o interesse europeu (supranacional), ou seja, faz a síntese, do interesse comum («comunitário»). É composta por membros reconhecidos competentes e isentos (duas comissões autónomas, a da CEE com 9 membros, e a da Euratom com 5), nomeados de comum acordo pelos governos, por um mandato de 4 anos, a partir da indicação de dois nacionais (no caso da CEE) por cada um dos três maiores Estados-membros (Alemanha, França e Itália) e de um por cada um dos restantes (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). Mas a estes como a quaisquer organismos é vedado influenciarem ou pressionarem os comissários no exercício das suas funções; são plenamente independentes e exercem o cargo em exclusividade. À Comissão compete, suportada em pareceres, fazer

propostas legislativas, modificá-las e estabelecer compromissos, tendo o direito de iniciativa exclusivo nas propostas de directivas e regulamentos; executa as decisões, vigia a respectiva aplicação bem como as disposições dos tratados; formula recomendações ou pareceres; elabora o relatório anual.

O Conselho de Ministros representa os governos (interesse nacional), mas deverá posicionar-se na perspectiva do compromisso, da concertação, da consecução do objectivo comum (europeu). É composto por representantes dos Estados-membros ou por delegados dos governos – os MNEs ou outros. A presidência do órgão é exercida de forma rotativa por um período de seis meses, por ordem alfabética dos Estados. O Conselho coordena as políticas económicas dos Estados-membros e tem o monopólio de decisão através de duas modalidades normativas instrumentais: regulamentos, aplicados uniformemente em todos os Estados-membros, e directivas, para fixar objectivos, a aplicar de acordo com regras nacionais. No uso do seu poder decisório, aprova as propostas provenientes da Comissão, por maioria qualificada, tendencialmente crescente, rejeita-as ou modifica-as, neste caso por unanimidade (a abstenção positiva é possível); define políticas comuns, adopta-as por unanimidade e decide a execução (no fim do período transitório, aquando do estabelecimento do Mercado Comum) por maioria qualificada. Esta modalidade de decisão (maioria) assenta num sistema de ponderação: a cada Estado-membro é atribuído um número determinado de votos, tendo como critério o valor relativo da população do respectivo país (Alemanha, França e Itália, com 4 votos cada, a Bélgica e os Países Baixos com 2, e o Luxemburgo com 1), perfazendo um total de 17 votos. Para a obtenção da referida maioria terão de ser conseguidos 12 votos no mínimo se a proposta vier da Comissão, ou, se não for o caso, o mesmo valor mínimo (12) se nele estiver incluído o voto favorável de 4 membros, ou seja da maioria dos Estados (dupla maioria).

A Assembleia parlamentar (Parlamento Europeu a partir de 30 de Março de 1962) é constituída por delegados parlamentares, nomeados pelos parlamentos nacionais, representantes dos povos; futuramente será eleita por sufrágio universal directo, mediante projecto a elaborar pela Assembleia e a aprovar por unanimidade pelo Conselho. É única para as três Comunidades (CECA, CEE e Euratom) e contempla 142 membros (alargamento da Assembleia comum da CECA, que tinha 78), assim distribuídos: Alemanha, França e

Itália, 36; Bélgica e Países Baixos, 14; Luxemburgo, 6. Tem poder consultivo e de controlo sobre as duas Comissões (a da CEE e da Euratom) e a Alta Autoridade (da CECA); pode demiti-las mediante aprovação de uma moção de censura por 2/3 dos votos expressos e maioria dos membros da Assembleia. Decide em regra por maioria absoluta dos sufrágios expressos.

Para além destes três órgãos políticos que compõem o «triângulo institucional» outras instituições foram criadas, únicas para as três Comunidades: um Tribunal de Justiça, constituído por 7 juizes independentes e competentes, nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros por 6 anos, competindo-lhe garantir o respeito pela interpretação e aplicação do Tratado, controlar a legalidade dos actos do Conselho e da Comissão; um Conselho Económico e Social, composto por representantes das diferentes categorias da vida económica e social, com 101 membros (Alemanha, França e Itália com 24 cada, Bélgica e os Países Baixos com 12 cada, e o Luxemburgo com 5); são estes nomeados por 4 anos por unanimidade do Conselho; tem poder consultivo, emite pareceres para apoiar as propostas e decisões comunitárias.

É esta uma arquitectura institucional destinada a durar. Tem vigorado, no essencial, até ao presente (Tratado de Lisboa); sofreu, contudo, alterações relevantes com as reformas dos tratados, quer quanto à composição, por força dos sucessivos alargamentos, quer quanto ao alcance da aplicabilidade e aos critérios da formação da maioria qualificada do Conselho, quer ainda quanto à articulação interinstitucional do processo de decisão (novos procedimentos serão ulteriormente introduzidos, como se verá mais adiante).

b) Objectivos limitados, mas progressivos

A Euratom tinha como finalidade criar um mercado comum nuclear, com livre circulação da matéria físsil, da utensilagem e da mão-de-obra. A CEE alvejava dois objectivos: realização progressiva do «mercado comum»; elaboração de políticas económicas comuns.

Pretendia-se, para o Mercado Comum, o estabelecimento da liberalização económica, com a livre circulação da mão-de-obra, das mercadorias, dos serviços e dos capitais, mas de forma controlada. Nesse sentido, foi previsto

um período transitório de 12-15 anos, em três etapas; o desmantelamento aduaneiro iniciar-se-ia em 1 de Janeiro de 1959, acompanhado de uma pauta externa comum (países terceiros); mais adiante, implementar-se-ia uma política agrícola comum (PAC) e concluir-se-ia a união aduaneira até à realização do «grande mercado»; tudo isto implicava a instauração (prudente) de regras de concorrência para facilitar a competitividade das produções.

Para a elaboração de políticas económicas comuns, o tratado previu apenas simples prescrições, deixando a respectiva definição para uma fase mais tardia. Para além da possível aplicação ulterior a vários domínios (transportes, harmonização fiscal e monetária, mas não no sector industrial e regional), foi prescrita, no entanto, uma área de intervenção privilegiada, a agricultura. Assim o exigiu a França, no decurso das negociações, que pretendia uma protecção agrícola semelhante à que beneficiavam os seus produtores nacionais (preço mínimo garantido, preferência nacional...); nesta perspectiva, as medidas nacionais proteccionistas não deveriam ser desmanteladas, mas comunitarizadas. Criava-se também um fundo social europeu e um Banco Europeu de Investimentos (BEI) para reduzir as desigualdades sociais e regionais; a harmonização social, por sua vez, não era uma condição, como queriam os franceses, mas um objectivo a atingir.

Não era, em rigor, um verdadeiro mercado comum o que ficou estabelecido, mas, acima de tudo, um esquema imperfeito de liberalização comercial subordinado às precauções de uma política equilibrada dos Estados em quatro vertentes: na balança de pagamentos, na confiança da moeda nacional, numa alta taxa de emprego e na estabilidade dos preços. Era, no entanto, um marco importante, e o futuro, que demoraria, encarregar-se-ia de o concluir (o mercado unificado).

5. Conclusão: a Europa possível

A nova etapa da construção europeia, que ganha forma e corpo em 1957-58, é o resultado possível de convergências e de pragmatismos. Foi favorecida, sem dúvida, como se referiu, pela ocorrência de circunstâncias oportunas que permitiram a superação do sentimento de pessimismo e de

descrença resultante do fracasso das articuladas comunidades militar e política. A regulação da difícil matéria da participação alemã na NATO em 1955 foi crucial: permitiu simultaneamente, entre os dois grandes rivais continentais europeus, uma melhor relação de confiança e potenciou o bom entendimento franco-alemão e o respectivo compromisso na retoma da unidade europeia. Mas outros factores não foram menos relevantes: a alteração do jogo de forças político-partidárias em França, pela mesma data (1955), e o novo governo subsequente, com mais sentido europeu, foram importantes para o encaminhamento construtivo do processo negocial e para o respectivo desenlace positivo; a teimosia, a determinação e a habilidade de algumas grandes personalidades (Monnet, Spaak e Mollet) foram os ingredientes indispensáveis para um resultado bem sucedido; o revés franco-britânico da crise do Suez foi o acontecimento também que indirectamente influenciou a opinião francesa e europeia para a necessidade de autonomização em relação aos EUA e para o reforço da segurança em relação à ameaça reavivada da URSS – o que só poderia fazer-se com a união europeia; o abandono, finalmente, do Reino Unido dos trabalhos do Comité Spaak, face à incapacidade de o neutralizar, apressou o desenlace de negociações difíceis perante as exigências francesas e as reservas dos outros cinco parceiros.

O período de 1955-57 constitui uma charneira histórica: modera-se a dinâmica integradora que caracterizou a fase de 1950-53 e reorienta-se o relançamento comunitário em moldes mais moderados. É uma combinação de estratégias: a da integração económica potenciadora do transbordo numa integração política (CECA), pela sua própria lógica e dinâmica internas; e a do comité Spaak conducente ao Tratado de Roma (CEE) – balanceamento entre integração e cooperação, com potencialidade menos induzida e menos veloz para novos e futuros ganhos supranacionais. Diferentemente do Tratado de Paris, que colocou a integração (CECA) nas mãos de uma Autoridade independente, de natureza federal, o Tratado de Roma situou-a na dependência das autoridades nacionais dos Estados-membros representados num órgão comunitário (o Conselho de Ministros), de natureza intergovernamental. Era um recuo; mas era o acordo possível e realista, na perspectiva de um equilíbrio subtil entre a dimensão supranacional e a

vertente intergovernamental; continha princípios federativos com potencialidades futuras de aprofundamento crescente.

No quarto de século que vai seguir-se, desde a entrada em vigor dos tratados de Roma em 1958 até ao início do terceiro relançamento comunitário em 1985, diferenciam-se dois períodos. Um primeiro tempo, até 1968, é caracterizado pela influência e pelo protagonismo do Presidente da França, Charles de Gaulle, que imprimirá uma marca profunda na construção comunitária do seu tempo, quer no sentido em que contribuiu para a execução da liberalização económica prevista no Mercado Comum, quer também na oposição contra a aplicação e o desenvolvimento de aspectos importantes no domínio do aprofundamento supranacional da integração europeia. Um segundo tempo, que se inicia com a substituição de Gaulle no Eliseu por Georges Pompidou, em 1969, é marcado, nos anos subseqüentes, pelo primeiro alargamento comunitário – com a entrada do RU (a que de Gaulle se opusera), da Dinamarca e da Irlanda –, e pela implementação de algumas medidas de aprofundamento, pelo choque petrolífero e pela crise que se seguiu, que teve repercussões no alastramento de impasses na construção europeia, e por tentativas malogradas de reforma comunitária.

B. A Europa «francesa» de de Gaulle (1958-1968)

É uma Europa a reboque da França, a deste decénio que se inicia em 1958; melhor dizendo, é uma Europa modelada pela forte personalidade política do general de Gaulle, se não tanto a construção europeia que ele desejaria refazer, tanto pelo menos a que ele, tendo de aceitar os tratados comunitários que os seus antecessores negociaram e aprovaram, pôde influenciar e contornar. É uma época de expectativa e de perplexidade, de realização e de contorcionismo, resultado de um posicionamento comunitário francês de ambigüidade, que começou pelo sucesso do Mercado Comum e terminou em crise das Comunidades. No meio da trama, como actor principal e fator relevante dos sucessos e insucessos comunitários, está esse homem controverso: o presidente da França, Charles de Gaulle.

Nesse período, aceita, ao chegar ao governo em meados de 1958, os compromissos decorrentes da entrada em vigor do Mercado Comum e faz entrar, subsequentemente, a França na unidade económica europeia para a qual contribui à sua maneira. Se tenta, por um lado, fazer valer, sem êxito, a construção europeia tal como a entende, rejeita, por outro, perante o fracasso, algumas valências supranacionais decorrentes dos tratados e opõe-se à integração comunitária do Reino Unido. Tudo isto faz em nome de um imperativo patriótico, quase sagrado, de um destino histórico, quase providencial – a «grandeza», a «vocaçào universal», a excelência da França –, que, para o retomar e cumprir, assume duas expressões interdependentes: assumpção de um lugar de potência prestigiada entre os grandes no concerto do Mundo, como objectivo, e elevação do primado da França na ordem da Europa, como condição.

1. A Europa unida como suporte gaullista para a «grandeza» da França

A ascensão política de de Gaulle vem do tempo da guerra. É ele que, enviado a Londres durante o conflito, como membro do governo chefiado por Paul Reynaud, transmite a este, em Junho de 1940, a proposta de união franco-britânica, emitida por Churchill e inspirada por Jean Monnet, para motivar a França invadida a continuar o combate contra o inimigo nazi. Exilado ulteriormente e chefe da França livre em Londres, regressa ao seu país com a invasão aliada da Normandia e torna-se, na sequência da libertação, presidente do governo provisório da República Francesa em meados de 1944 até à sua demissão em princípios de 1946. Após uma longa «travessia do deserto», volta ao poder em 1 de Junho de 1958 e, na sequência da adopção de nova constituição, é empossado como Presidente da República, função que exerce durante dez anos (Janeiro de 1959 a Abril de 1969) e lhe permitirá protagonizar a Europa dos Seis do seu tempo.

Personalidade controversa como controversa é a sua concepção da Europa. Um anti-europeu? «Dizem que eu sou conta a Europa, que eu sou anti-europeu, é falso. Eu sou contra uma Europa mutilada em que a França perderá a sua independência e se tornará um valete da Alemanha, eu sou

contra a Europa dos Seis porque é contrária à vocação universal da França» – dirá em 1955. Sem dúvida, entre ele, de um lado, e Schuman e Monnet, do outro, a ideia de Europa é oposta e o relacionamento, por vezes, é quezilento. Uns valorizam, na sua presidência, os progressos rápidos da Europa em contraste com a estagnação pós-1969; outros evidenciam, sobretudo, a obstrução ao desenvolvimento da integração europeia; alguns lamentam a oportunidade perdida de uma Europa unida dirigida pela França.

Interessa, em primeiro lugar, ter uma noção da ideia que de Gaulle faz da França para se poder entender melhor a sua própria ideia de Europa, já que uma e outra se imbricam e quase se confundem. É ele que no-la recorda, nas suas *Memórias de Guerra*: «Toda a minha vida fiz uma certa ideia da França. O sentimento inspira-me tanto como a razão. O que há em mim de afectivo imagina naturalmente a França, tal princesa dos contos de fadas ou tal madona dos frescos murais, como votada a um destino eminente e excepcional [para o qual] a Providência a criou [...]. Mas também, o lado positivo do meu espírito me convence que a França não é realmente ela mesma se não estiver no topo do primeiro lugar [...]. No meu entendimento, a França não pode ser a França sem a *grandeur*». Ora, esta «certa ideia da França» – a da «grandeza» da dita – tem, no discurso gaullista, um sentido épico, providencial, místico e mítico; e ele, de Gaulle, parece sentir-se como uma espécie de gaulês predestinado de uma França «que vem do fundo dos tempos» para realizar a missão redentora, para cumprir o transcendente destino patriótico de excelência, de grandiosidade, de esplendor da «França eterna»; é ele o homem de Colombey-les-Deux-Églises, o refúgio que escolheu na França profunda – «onde nada, de há milénios, nada mudou a alma, nem o lugar» –, hoje lugar de peregrinação, em cuja pequena igreja assistia à missa dominical, sempre na duodécima fila, porque tinha na sua frente os vitrais de Joana d'Arc e de São Luís.

Importa, a seguir, separar as águas na governação gaullista, para dar sentido, então, à sua ideia de Europa: clarificar o grande desígnio da sua mundividência geopolítica, ao qual tudo se subordina – a independência e a sublimidade da «Grande Nação»; e, para o efeito, destacar, por um lado, a continuidade executiva das orientações políticas vindas de trás (pôr em prática a liberalização comercial, empreender a instalação de políticas

comuns, reforçar a continuidade do eixo franco-alemão); e mostrar, por outro, o que foram as expressões emblemáticas da sua política própria (levar a cabo o seu projecto de construção de uma Europa unida dos Estados e, perante a impossibilidade desta, atacar a supranacionalidade da integração, em particular contra o organismo institucional que a representava, a Comissão, e rejeitar o alargamento comunitário ao RU).

É ao serviço daquele objectivo perene e supremo – a «grandeza» da França – que de Gaulle aborda a questão da unificação europeia, ou contra ou a favor, à sua maneira, em qualquer caso. A sua «Europa europeia» mais não é, no essencial e na sua óptica, do que um instrumento ou um meio de pressão da França para que a considerem como parceiro no grande concerto dos Estados: a união política é necessária como expressão da voz da França nessa rearrumação do sistema internacional como potência entre iguais; a união económica, no quadro europeu, é condição da sua modernização interna e da credibilidade internacional para conseguir aquela reordenação em seu favor.

a) «Europa europeia» como necessidade para a reordenação do sistema internacional em favor da França

Para o general de Gaulle a política externa era o centro em torno do qual todas as outras políticas se deveriam ordenar; era a única verdadeira, a do verdadeiro «interesse nacional», que, se fosse bem implementada, prestigiaria e garantiria a grandeza e a universalidade da França. A reorganização internacional da Europa, neste quadro, era fundamental e constituiu, desde cedo, uma preocupação dominante do seu pensamento político. A Europa unida – longo tempo suspeita, progressivamente configurada –, a sua «Europa europeia» será, a partir de 1958, o meio privilegiado para situar a França no coração das relações internacionais e atingir o grande desígnio.

A ideia de um concerto europeu, como alavanca para a intervenção da França na ordem mundial, foi evoluindo no pensamento de de Gaulle e ganhando forma na sua actuação. Defendeu, desde a guerra, um agrupamento ocidental: um grupo político sem que as nações deixem de ser elas próprias

(discurso no Royal Albert Hall, em Novembro de 1942), ou, um pouco mais tarde, um «agrupamento ocidental», principalmente «sobre a base económica», que respeitaria a «soberania de cada Estado» (Argel, em Março de 1944); contudo, as divergências do RU, as reticências do Benelux e a oposição soviética a qualquer «bloco ocidental» inviabilizavam uma tal pretensão. Após a libertação, e já como homem do poder, virou de tática e passou a propor, como presumida alternativa mais receptível, um equilíbrio entre potências, no sentido tradicional e seródio deste velho e gasto conceito geoestratégico: assinou uma aliança franco-soviética (em Dezembro de 1944), que se revelaria ilusória, mas não conseguiu chegar a qualquer acordo de concreto com o RU. Mais tarde, na oposição, passa a pronunciar-se em favor de uma associação multilateral tendente a uma confederação europeia: um grupo de equilíbrio entre os dois «novos mundos» – os «Estados livres da Europa» (discurso em Bar-le-Ducem, em Julho de 1946); uma «federação europeia na ordem económica e na ordem da defesa» (no Conselho nacional do seu partido, o RPF, em Julho de 1948); uma «confederação dos povos», em alternativa ao Conselho da Europa, recentemente criado, cuja ausência de poderes denuncia e considera como «mais uma ficção» sem mandato europeu nem poder nem responsabilidade reais (em Setembro de 1949); uma «comunidade europeia [que] deve ser uma confederação» de Estados, na qual estes delegam uma parte de sua soberania, «em particular na matéria económica, na defesa e na cultura», e a Alemanha seja enquadrada para evitar que se torne hegemónica – dirá numa conferência de imprensa em finais de 1951; «um organismo comum no qual os diversos Estados, sem perder o seu corpo, a sua figura, a sua alma, delegam uma parte da sua soberania em matéria estratégica, económica, cultural» – repetirá, noutra conferência, em Fevereiro de 1953, a propósito e em oposição ao projecto federal da CED e da Comunidade Política Europeia.

Neste interesse gaullista pela reorganização internacional da Europa, o objectivo fundamental era o reequilíbrio das relações atlânticas em favor de um peso digno da França, que, pretendendo liderar a Europa continental do oeste, não podia aceitar a tutela dos EUA. Entendia que esta redefinição da relação de poder da Aliança Atlântica era lógica e desejável por diversas razões. Por um lado, a ameaça comunista era agora, em 1958,

distante e improvável, muito diferente, portanto, do que fora há uma década atrás; logo, a protecção americana revelava-se inútil e ilusória. Por outro, a aliança deveria ser um pacto livremente consentido entre iguais, o que não era o caso; e, para que o fosse, apresenta um memorando (em Setembro de 1958) a reclamar um directório da NATO a três (EUA, RU e França); é, porém, recusado por Kennedy, que propõe uma força «multilateral». Nesta circunstância da recusa americana, e sob esse argumento, ganha força e oportunidade o seu projecto de «Europa europeia» para motivar a Europa a falar a uma só voz e, com este suporte, permitir à França ter mais peso face aos EUA para impor uma reforma da Aliança.

Contudo, o objectivo da Europa «europeia» de de Gaulle, ao serviço de um sistema político internacional reorganizado em favor da França, fora percebido e não era aceitável pelos seus parceiros europeus; e a pressão que a França gaullista exercia sobre estes para que escolhessem entre a cooperação europeia ou a colaboração atlântica era rejeitada, como opção exclusiva, em particular pelos MNEs da Alemanha, da Bélgica e dos Países Baixos (Erhard, Spaak e Luns, respectivamente); para estes estava fora de questão escolher entre uma ou a outra. A Europa francesa de Gaulle chocava – como se verá mais adiante – com um conflito de paradigmas; não era essa a Europa europeia dos Seis, ou melhor, dos restantes cinco.

É neste quadro também que tem de ser entendido o relativo interesse de Gaulle pela dimensão económica do Mercado Comum, na forma como a entendia e o poderia servir, porque, no imediato, impulsionava a modernização interna da França, e propulsionava, mais adiante, a política ou a estratégia de «grandeza».

b) A união económica europeia como meio para a modernização da França

Era de Gaulle um convertido à Europa comunitária? Como se entende não só a sua aceitação do Tratado da CEE mas sobretudo que tenha incentivado, desde logo, a sua execução, na parte que respeitava ao desmantelamento alfandegário e à definição e aplicação da comunitarização da agricultura? A surpresa de muitos e a convicção de uns tantos (inclusive,

de Monnet) quanto à conversão europeísta do presidente francês eram tanto maiores quanto evidente fora o seu desprezo ou a sua hostilidade, de forma continuada e consistente, pela integração europeia.

Era, com efeito, uma oposição antiga e persistente, a do general de Gaulle: o plano Schuman depreciou-o como «um méli-mélo» do carvão e do aço; a CECA reputou-a como instrumento de subordinação das minas e da metalurgia francesas, como um poder supranacional sem fonte nem responsabilidade democráticas; o projecto Pleven (de exército europeu) atacou-o energicamente porque faria a França perder a sua soberania, o seu papel de potência, o seu exército; o projecto Euratom criticou-o com veemência em nome do direito da França a dispor de armamento nuclear.

Contudo, aceitou o Tratado da CEE, desde logo, no regresso ao poder em 1958, e acelerou a sua aplicação, mas de forma condicional e selectiva, quer na substância de cada um dos tratados quer na forma como diferenciou cada uma das Comunidades; só e enquanto serviam o desideratum nacional. Subestimou a CECA, minimizou os seus contributos, teria sido melhor se fosse através da cooperação dos Estados (disse), e enfraqueceu a Alta Autoridade; subtraiu a França ao controlo da Euratom, para ter liberdade de actuação em matéria nuclear. Quanto ao Tratado da CEE, criticou-o, consigo teria sido diferente (disse), mas aceita-o à sua maneira e aplica-o com as suas condições; aceita-o porque, estando aprovado, não quer perturbar os compromissos assumidos pela França; mas, na sua execução, tentará restringi-lo e moldá-lo à sua Europa, como arma de grandeza da França. Rejeita, com efeito, aspectos relevantes da supranacionalidade e de competências institucionais decorrentes dos tratados quando considera serem um obstáculo à sua ambição planetária, um constrangimento a que «a voz e a acção da França sejam mesmo suas». Ou seja, recusa a integração europeia quando entende que se opõe à sua política de grandeza da França, mas adopta as matérias respectivas quando considera que a servem. É neste quadro que empreende uma conversão pragmática e oportuna ao Tratado de Roma, assente numa base económica e táctica: modernização estrutural da França e arma de arremesso contra a criação da ZCL, empreendida por Londres, no quadro da OECE (comité Maudling); em nome do respeito da letra e do espírito dos tratados de 58, quis a França pressionar a Alemanha e outros eventuais parceiros contra as propostas britânicas e deslegitimar

a organização liderada pelo RU. Estes desideratos eram necessários para a consecução do objectivo: o desenvolvimento como condição para a credibilidade política internacional e esta como suporte para o acesso a um lugar condigno de potência no sistema mundial; a neutralização do RU pelo empecilho que poderia constituir quanto ao aspecto económico (capacidade concorrencial indesejável) e quanto à ambição de liderança europeia e, por via dele, de posicionamento planetário (pela mesma essencial razão).

A modernização da França era para de Gaulle a tarefa imediata. Sem desenvolvimento económico e técnico não poderia haver independência política e poderio militar; e sem isso a credibilidade europeia e internacional era uma miragem. Logo, combater os arcaísmos internos, neutralizar o declínio económico, promover o desenvolvimento estrutural, a inovação e o apetrechamento técnicos – «épouser son siècle» – constituíam tarefas prioritárias; «praticar o mercado comum» era, para o efeito, o recurso à mão de semear. Nada fez por ele, tê-lo-ia evitado se pudesse, mas, como homem de Estado agora, não pode simplesmente desembaraçar-se de um compromisso político aprovado pela governação que o precedeu; há que tirar partido, pois. A actuação do novo governo, a que preside, é pronta e eficaz. Para preparar a entrada em vigor da primeira fase do desarmamento aduaneiro, prevista no tratado para o início de 1959, empreende até final do ano em curso (1958) uma reforma interna importante: procede ao saneamento monetário e financeiro, aplica rigor orçamental (para conseguir o equilíbrio), desvaloriza o franco em 17,5% (cria um novo franco que vale 100 dos antigos, com valor próximo do marco alemão); reduz, inclusive, em 90% as taxas alfandegárias com os países da OECE para enfrentar a liberalização comercial e retirar impacte à pressão britânica no quadro do Comité Maudling. Prescinde de cláusulas de salvaguarda, previstas nos tratados, que o seu antecessor tinha pretendido fazer valer, não se opõe (em maré de conjuntura económica favorável) à aceleração do desarmamento aduaneiro (as fases subsequentes, decididas pela Comissão para Maio de 60 e 62). Tudo isto de Gaulle faz em nome das obrigações europeias. Os seus parceiros comunitários mais crentes nas virtudes da integração, surpreendidos com a suposta reconversão europeísta do presidente francês, agradecem. Tudo isto, porém, tem um preço a pagar, no futuro, e uma contrapartida compensadora a satisfazer, no imediato.

A contrapartida é a execução de uma política agrícola comum (PAC). Fora anteriormente uma exigência francesa nas negociações do projecto pós-Messina; o tratado de Roma aprovou o princípio, mas não fixou as modalidades; o governo de Paris tornava-a agora condição indispensável para passar à segunda fase do desarmamento aduaneiro, prevista para meados de 1962. Para a França, a agricultura era um domínio estratégico vital: 20% da população activa francesa era agrícola – o que constituía um «obstáculo» à mística expansionista do gaullismo; a reestruturação do sector era, pois, indispensável para aumentar a produtividade e libertar mão de obra para a indústria e serviços. Uma política agrícola comum, negociada em conformidade com os interesses dos agricultores franceses, tinha vantagens nacionais iniludíveis. A seu favor, a reivindicação francesa tinha apoiantes; um parceiro empenhado, os Países Baixos, e um suporte institucional de peso, a Comissão, que via na comunitarização da agricultura uma expressão poderosa de integração comunitária e uma alavanca de desenvolvimento e de reconversão para um mercado de 200 milhões de consumidores. Apesar das reticências alemãs (a Alemanha quer os produtos a baixo preço do mercado mundial), a França (que só aceita os produtos industriais alemães como contrapartida agrícola) obteve uma política comum agrícola que lhe convinha e com a rapidez que desejava. Os princípios foram, desde logo, fixados na conferência de Stresa, em Julho de 1958. Seguir-se-iam, posteriormente, as «maratonas» agrícolas, a partir de uma proposta apresentada pela Comissão em 30 de Junho de 1960, de que resultaria a aprovação da PAC, inspirada pela França, para ser executada em duas fases, de 1963 a 1968: contemplava a livre circulação e organização do mercado dos produtos agrícolas, preços unificados e rendimentos garantidos, preferência comunitária (para proteger a produção) e solidariedade financeira (financiamento comunitário). Foi criado um fundo de financiamento europeu, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), com duas vertentes – a de garantia, para suportar as despesas de financiamento, assegurar a unificação dos preços dos produtos e os rendimentos dos agricultores –, e a de orientação, para fazer face a despesas de investimento agrícola. Os Seis renunciaram à soberania agrícola, e deram-se contrapartidas a países terceiros como os EUA, que beneficiariam de isenção de direitos nas importações de soja para o mercado comunitário.

A França exigiu a PAC, de Gaulle inspirou as respectivas definição e aplicação, a Comissão apoiou a reivindicação francesa, convencida que favoreceria a integração comunitária, preparou os projectos e executou a política depois de aprovada. A PAC ganharia em breve a batalha produtiva da agricultura: o mercado comunitário foi organizado e apetrechado, o comércio agrícola foi multiplicado por Seis, de 1958 a 1970, o PNB registou um aumento de 70%. Suscitaria, contudo, problemas, mas sobretudo uma persistente e viciosa consequência: os excedentes estruturais, que sobrecarregam irracionalmente o orçamento comunitário – no passado como hoje ainda, embora de forma mais atenuada – e restringem a capacidade europeia de intervenção noutros sectores.

Em síntese. Para de Gaulle a Europa é o meio e o suporte da potência francesa, com duas vertentes: uma, política, para desembaraçar a França da tutela americana e posicioná-la no concerto internacional; e outra, económica, para empreender a modernização estrutural interna da França como suporte credível da potência política. Para as conseguir, o presidente francês pretendeu levar a cabo dois objectivos europeus: uma Europa económica, com uma agricultura comum – trave mestra da reconversão e do desenvolvimento estruturais franceses; uma Europa política, com um plano de união de Estados soberanos – expressão privilegiada da voz da potência no concerto do mundo.

Existia no entanto uma dúvida e uma dificuldade a superar. Seria esta congeminação estratégica possível sem choque incontornável com os restantes parceiros europeus, mais atlantistas ou mais supranacionais, mas que eram indispensáveis para o concerto da «Europa europeia»?

É a questão a que tentaremos responder a seguir.

c) A união política europeia como expressão da grandeza da França

A ideia de união política, ou de «Europa europeia» – para ser mais exacto e utilizar a expressão do próprio de Gaulle – tinha um objectivo: comprometer e obrigar os cinco parceiros a comportarem-se como europeus ao serviço da independência da França perante os EUA e da liderança desta na «Europa

das nações». Para o efeito o presidente francês contava com um eixo ou uma parceria privilegiada de suporte: o entendimento reforçado franco-alemão. É, pois, neste contexto que têm de ser enquadrados o plano confederal de união europeia apresentado pela França, por um lado, e, por outro, perante o fracasso deste, o questionamento e neutralização de aspectos importantes de valências supranacionais das Comunidades, que, em rigor, nunca aceitou ou valorizou apenas pela sua utilidade técnica, de que resultaria o enfraquecimento e a travagem da politização do sistema comunitário.

(1) Um projecto de união política falhado: o Plano Fouchet

A estratégia confederal francesa de união política ficou conhecida como plano Fouchet, do nome do francês Christian Fouchet, que foi o presidente da comissão de estudo encarregada de preparar o projecto a apresentar para aprovação dos Seis. Não surge, porém, abruptamente: teve, por um lado, uma maturação teórica longa no espírito de Gaulle e foi evoluindo dinamicamente no confronto com realidades novas; foi preparado, por outro, com alguma tática política, na tentativa de criação de condições ou de sinergias que pudessem favorecer suportes de viabilidade; foi posto à negociação, finalmente, num contexto circunstancial favorável, de algum convencimento ou de menor suspeição, por parte dos parceiros da França, quanto à conversão comunitária do general presidente deste Estado.

(a) Origens do plano Fouchet

O plano veiculava no essencial o ideal gaullista de Europa unida. Era este a expressão de uma ideia que foi ganhando forma e volume no seu mentor, na oposição, no período da sua «travessia no deserto»: associada, primeiro, à criação de um «concerto» dos Estados europeus, germe de uma confederação, evoluiu mais tarde para o esquema de «um organismo comum no qual os diversos Estados, sem perder o seu corpo, a sua figura, a sua alma, delegam uma parte da sua soberania em matéria estratégica, económica, cultural» – como disse em Fevereiro de 1953. Mal regressou ao poder,

precisou melhor o seu intento, condescendendo, em parte conveniente, com a nova realidade comunitária em vigor: «O essencial é o Mercado comum, que, em si não é uma má coisa, e sobretudo a organização política e cultural da Europa» - dirá logo em 10 de Junho de 1958. Mas é dois anos mais tarde, na conferência de imprensa de 5 de Setembro de 1960, no Eliseu, que define melhor as regras do jogo e precisa mais os contornos da sua união europeia. Construir a Europa, segundo ele, é uni-la, não de acordo com os sonhos, mas com as realidades. As realidades, os pilares da construção são os Estados porque «são as únicas entidades que têm o direito de ordenar e a autoridade para agir». Imaginar o contrário é uma «quimera». E se é verdade que, para ir ao encontro de soluções para os problemas europeus, se puderam «instituir certos organismos mais ou menos extra-nacionais», eles têm apenas «valor técnico, mas não têm, não podem ter autoridade e, por conseguinte, eficácia política»; funcionam sem sobressaltos porque nada de grave tem acontecido, mas, «se aparecer uma circunstância dramática, um grande problema a resolver, constatar-se-á, nesse momento, que tal «Alta Autoridade» não existiria» e não se imporia nos diferentes níveis nacionais e que «só os Estados a possuiria».

Temos, pois, aqui, um confronto claro entre duas perspectivas de unidade europeia: cooperação intergovernamental versus integração comunitária. Para de Gaulle, como se conclui, a Europa política não deve resultar da integração económica, mas ser construída de comum acordo entre Estados soberanos e funcionar segundo o princípio da cooperação intergovernamental; esta união política dos Estados deve conduzir como objectivo dominante à formação de uma política externa e de defesa comum. Neste quadro, as Comunidades europeias existentes não desapareceriam, mas ficariam reservadas aos domínios económico e técnico e colocadas sob a dependência da autoridade institucional da união política a criar. Regista-se, por conseguinte, uma inversão de sentidos e de valores: para os integracionistas a integração económica conduz à integração política, para de Gaulle, a comunidade económica resolveria os seus problemas no quadro e sob o controlo da comunidade política, criada esta de raiz, sem filiação com aquela. Insistia-se, de alguma forma, numa concepção estratégica que se aproximava do «Concerto europeu» do séc. XIX ou, na melhor das hipóteses,

na metodologia que, no essencial, conduziu à formação do Conselho da Europa, embora com pressupostos, ambições e objectivos diferentes deste. Esta estratégia estava ultrapassada. Foi por causa dos seus riscos ou em virtude da sua insuficiência que se fez a integração comunitária: os defensores desta, com efeito, em particular os pequenos Estados, entendiam que era a forma de os proteger das derivas mais ou menos imperiais ou do mando mais ou menos mitigado das maiores potências. No ponto de vista da doutrina política, a concepção metodológica da França gaullista sobre a união da Europa não se diferenciava, no essencial, da do Reino Unido conservador ou trabalhista, embora os separasse o objectivo pretendido; este, no caso de de Gaulle, implicava a exclusão britânica por ser um empecilho à ambição da liderança francesa. Como irão, pois, os parceiros da França posicionar-se perante o projecto de Europa unida dos Estados que lhes é apresentado por de Gaulle?

Contudo, a união da Europa continental do oeste não era a única face da reorganização ocidental pretendida pelo presidente francês. Ambicionava este também uma cooperação mais ampla que permitisse à França exercer um lugar digno de potência no concerto do mundo e do Atlântico em particular. Foi pisando o terreno com alguma cautela e imprecisão: propôs, em Junho de 1959, a criação em Paris de um secretariado permanente para consultas dos Seis sobre política externa; sugeriu a Adenauer, em 31 de Maio de 1960, «construir uma Europa ocidental num agrupamento político, económico, cultural e humano»; e formulou, passados poucos meses (Setembro de 1960), a oferta de cooperação na Europa ocidental nos domínios político, económico, cultural e da defesa. Pretendia, com efeito, levar a cabo uma cooperação alargada, que tinha como objectivo, como já se referiu, a criação de uma nova Aliança Atlântica, com uma partilha comum de responsabilidades na Europa ocidental entre a França, o RU, a RFA, a Itália e os EUA; previa uma legitimação popular através de referendo.

Ambas os objectivos se articulavam numa única estratégia: a união política da Europa era indispensável para o posicionamento igual de potência no campo ocidental; e este, por sua, era uma base necessária e uma expressão também da grandeza da França.

(b) Um suporte desejável: o estreitamento da parceria franco-alemã

126

Para dar maior garantia de êxito da tese francesa, de Gaulle compreendeu que era necessário cimentar a relação com a Alemanha. Retomou os laços de estreitamento que já vinham dos seus antecessores, desde 1951, de Schuman e de Mollet, e aprofundou-os numa relação forte de amizade com Adenauer, realizando para o efeito encontros sucessivos. No feitiço, tudo os separa – um é trágico com gosto pelo impossível, o outro é pragmático e rejeita o patético, um é general, o outro nunca foi soldado –, a amizade, porém, une-os. No encontro histórico de Rambouillet, em finais de Julho de 1960, decidiram uma ligação indissolúvel entre a reforma da Aliança Atlântica e a Europa política; pouco depois, em Setembro, de Gaulle precisou que, na Europa dos Estados desejada, as Comunidades seriam confinadas ao papel de organismos técnicos. Apesar de divergências entre de Gaulle e Adenauer as convergências foram possíveis, desde cedo: o primeiro tranquilizara o segundo quanto à vontade da França em aplicar o tratado de Roma, este concordara com o pedido daquele para não deixar enfraquecer a Comunidade económica na ZLC pretendida pelo RU. Subsistiram desacordos importantes (sobre a reforma da Aliança e o estatuto dos tratados), mas a relação privilegiada foi base de impulsão da obra comunitária, do confronto e da partilha de pontos de vista para uma dinâmica comunitária. Com efeito, encontros e entrevistas de de Gaulle e dos seus ministros (Debré, Couve de Murville) com Adenauer estão na origem de bases de entendimento para um projecto que interligava a reforma da Aliança à constituição de uma Europa política. Deles resultou o plano Fouchet.

Conseguido o indispensável apoio da Alemanha, permaneciam, contudo, dificuldades. E a maior de todas prendia-se com a receptividade dos restantes quatro parceiros europeus em relação à pretendida Europa confederal dos Estados. E quanto a esta, teve, num primeiro tempo, apoios de monta: de Spaak e de Monnet, para quem, apesar da estreiteza dos limites confederais, «a História demonstra que as confederações foram sempre formas transitórias para uma união mais estreita». Não desapareciam, contudo, as incertezas e as suspeitas sobre a sinceridade de de Gaulle – o tal que tinha uma «certa ideia de Europa»: não tentava ele aproveitar-se da comunidade dos Seis para organizar uma política externa própria?

Apesar das reticências e das dúvidas dos amigos de Monnet – que temiam o desaparecimento das Comunidades com a implementação do plano gaullista de Europa unida –, este, pragmático, entendeu-o como base de relançamento europeu; e admitiu, mesmo com as críticas gaullistas às Comunidades, que poderiam existir formas diferenciadas de unidade europeia, não alinhadas necessariamente com a do plano Schuman, e interessantes para a organização de um sistema europeu.

No cômputo geral parecia que as condições para avançar eram favoráveis.

(c) O processo negocial

Será, pois, neste contexto de alguma expectativa, mas de perplexidade também, que os seis chefes de Estado e de governo se encontraram em Paris no mês de Fevereiro de 1961 para iniciar o processo que daria corpo ao projecto de união política, apesar das incertezas quanto ao destino das Comunidades. Decidiu-se criar uma comissão de estudos, presidida por Fouchet, que iniciaria, mais tarde, os seus trabalhos numa conjuntura favorável às teses francesas: Monnet e Marjolin dão o seu apoio de princípio às reuniões e ao projecto de confederação, entendendo por esta uma fase intermediária para uma união mais profunda; Spaak, na mesma persuasão, acredita que quem mete os dedos na engrenagem da Europa é apanhado pela máquina.

Os chefes de Estado e de governo dos Seis reuniram-se na cimeira de Bad-Godesberg, em Julho de 1961. Desta conferência europeia resultou um comunicado final: declararam que só uma Europa unida, aliada aos EUA, pode fazer face aos perigos que ameaçam a existência da Europa, pretendendo, por isso, reforçar os seus «laços políticos, económicos, sociais e culturais» e de «avançar para a união da Europa». Nessa conformidade, decidiram «organizar para esse fim a cooperação» para a «criação das condições de uma política comum» e realizar, para o efeito, reuniões regulares para concertar posições comuns tendentes à «união política da Europa, reforçando assim a Aliança Atlântica».

O projecto francês, conhecido por Plano Fouchet, é submetido à comissão de estudos em Outubro de 1961. Desde o início da negociação surgiram desentendimentos insanáveis. O mais veemente dos contestatários foi Joseph

Luns, MNE dos Países Baixos, partidário de uma estreita ligação entre a Europa comunitária e a Aliança Atlântica, defensor do reforço da integração, nomeadamente do papel do Parlamento europeu. Este «enfant terrible» da Europa, como fora designado, opôs-se, desde o início da negociação, a uma confecção da Europa dos Estados preparada por de Gaulle e Adenauer e condomínio de ambos; abandonou a comissão Fouchet. Apesar desta importante deserção, Monnet tentou, mesmo assim, salvar e concluir a negociação.

(d) As características do plano Fouchet

Dela resultou um projecto que passou por duas fases até à versão final. Tal como resultou da comissão de estudos, a primeira redacção (plano Fouchet I) previa a seguinte organização institucional: um Conselho de chefes de Estado e de governo que decide por unanimidade, uma Assembleia parlamentar de delegados dos parlamentos nacionais que emite recomendações, uma comissão política de altos funcionários dos MNEs nacionais, sediada em Paris, que prepara o trabalho do Conselho. Contudo, de Gaulle faria três alterações importantes (plano Fouchet II): a união deveria alargar-se também à economia (o que comprometia a independência das Comunidades); as cláusulas de revisão foram suprimidas (que deveriam permitir a introdução do princípio das decisões por maioria); a referência à NATO ou a menção «à cooperação com outras nações livres» foi retirada (o que punha em causa as relações da união europeia com a Aliança Atlântica e inquietava americanos e europeus atlantistas e federalistas).

(e) A rejeição do projecto da Europa dos Estados

Ora a natureza exclusivamente intergovernamental deste plano e, sobretudo, os retoques substantivos introduzidos por de Gaulle, que machadariam rudemente as Comunidades e as valências potencialmente mais consensuais da primeira versão, foram entendidos como uma afronta e inaceitáveis por parte sobretudo dos defensores da integração e da supranacionalidade, dos atlantistas belgas e holandeses, dos federalistas alemães. Spaak declarou

numa entrevista: «[...] é verdadeiramente uma Europa a que me propõem? De facto, o que nos propõem? reuniões dos chefes de governo que discutem todos os problemas. Mas nada diz que poderão tomar uma qualquer decisão porque é sempre necessária a unanimidade [...]. É verdadeiramente uma organização europeia? [...] não se tenta voltar atrás e instaurar a Europa das pátrias contra a Europa supranacional económica». Adenauer foi crítico com Luns e Spaak, que recusavam concluir um tratado político antes da adesão do RU. Mas não havia conciliação possível. Nas reuniões dos MNEs, de Março-Abril de 1962, nada foi decidido, e cavar-se-ia um desentendimento irremediável.

São várias as razões invocadas pelos parceiros da França contra o projecto, em particular na versão retocada. A recusa do primado francês na Europa ou o medo do directório franco-alemão foi, com efeito, uma razão de peso, sobretudo pelos interlocutores dos «pequenos países» (Spaak, da Bélgica, e Luns, dos Países Baixos). Por essa razão, para os contrabalançar, apoiavam a candidatura britânica às Comunidades, apresentada em Agosto de 1961; mas é também, curiosamente, esta candidatura que terá pressionado a versão revista do plano (Fouchet II), para dissuadir e tornar desinteressante a vontade britânica de adesão comunitária. A defesa do atlantismo dos parceiros da França ponderou também a actuação negativa destes: alguns são claramente atlantistas – Adenauer e Erhard, chanceler e MNE, respectivamente, da Alemanha, e Luns, MNE dos Países Baixos e, mais tarde (1971), Secretário Geral da NATO; o seu atlantismo é reactivado quando, no momento das negociações do Fouchet II, a França recusou a proposta americana de força nuclear multilateral. A suspeição quanto às intenções gaullistas de subordinar a integração comunitária aos governos era igualmente um factor preocupante e bloqueador. O sentido das alterações ostensivas e pouco judiciosas do presidente francês – numa altura em que gozava de prestígio entre parceiros – parecia agora iniludível e tornava expressivas declarações anteriores do general a propósito do destino das Comunidades: a Adenauer dissera numa nota de 30/4/60 que «os órgãos supranacionais, que tendem a tornar-se inevitável e abusivamente super-Estados irresponsáveis, serão reformados, subordinados aos governos»; e em instruções a Debré, seu primeiro-ministro, observara: «se chegarmos a fazer brotar a Europa da cooperação de Estados,

as Comunidades serão ipso facto postas no seu lugar»; segundo este, dissera-o mais tarde, o Fouchet II era uma espécie de electrochoque, para obrigar as nações europeias a assumir as suas responsabilidades mundiais; «a negociação tinha chumbo na asa» – dirá, por sua vez, o secretário geral do Eliseu, para quem os retoques de Gaulle tiveram por efeito evidenciar os desacordos em relação aos quais hábeis negociadores, para não fracassarem, se esforçavam por suavizar as asperezas».

Deveria, contudo, a rejeição deixar satisfeitos os que a motivaram? Serviu ou prejudicou a causa europeia? Foi o processo de integração atrasado ou fragilizado? Será pertinente concluir com Sidjanski (*O Futuro Federalista da Europa*) – com a autoridade que lhe confere a de especialista que viveu empenhadamente estes factos – que a posição negativa holandesa e belga de 1962, ao expressar «uma atitude maximalista e rígida», teve o «efeito perverso de atrasar a marcha para a união», fragilizando mesmo o processo e prejudicando «a causa europeia contra as intenções dos seus autores», cujos arrependimentos e iniciativas póstumas não puderam reparar?

Sejam quais forem as projecções e os juízos de valor que se possam fazer (como seria ou o que teria acontecido às Comunidades se o projecto gaullista tivesse sido viabilizado), os reflexos imediatos foram óbvios. Acabou, desde logo, com as reuniões ou entendimentos entre os chefes de Estado ou de governo dos Seis, que não se reuniram mais por um longo período de sete anos. De Gaulle não respondeu sequer às tentativas de aproximação de Spaak, em Julho de 1962 e em Setembro 1964. Aceitava este, com efeito, retomar o plano Fouchet desde que se salvaguardasse uma comissão europeia independente que exprimisse os interesses comuns dos Seis; numa declaração feita numa reunião da UEO propôs uma comissão de três membros, nomeada pelos governos, que não teria poder de decisão nem seria um órgão supranacional, mas que prepararia as reuniões, facilitaria a execução das decisões e elaboraria um projecto de tratado definitivo; seria este organismo «um representante dos interesses da Europa inteira e não somente de um dos seus membros».

Em rigor, porém, foi o presidente francês que provocou a ruptura inexorável na sua conferência de imprensa de 15 de Maio de 1962. Apesar dos esforços do governo italiano e da comissão negociadora para salvarem o

projecto, da predisposição e das iniciativas de outros para se insistir no entendimento, é o próprio de Gaulle que dá a machadada final, pela forma despiciente como revelou o seu jogo em relação às Comunidades, hostilizou os parceiros e provocou animosidades inevitáveis.

Efectivamente, na referida conferência, de Gaulle ostenta, sem quaisquer pruridos, uma hostilidade aberta às Comunidades e proclama sem reboços a sua «Europa das pátrias»; denuncia a integração europeia feita por um «federador estrangeiro», os EUA, e diz preto no branco o que tem que ser a sua Europa – «não pode haver outra Europa que a dos Estados, fora naturalmente dos mitos, das ficções, das paradas»; fustiga o atlantismo dos federalistas que sonham uma Europa sem política, que preferem um federalismo externo atlântico a uma Europa sua. Na sequência, cinco ministros do partido democrata-cristão (MRP), que participavam no governo de coligação de Pompidou, demitiram-se.

Foi o fim do plano Fouchet, e como se intui, desde já, e se analisará, a seguir, de Gaulle não desarmou.

(2) As consequências da rejeição

Com a rejeição do plano Fouchet, na versão retocada, de Gaulle tentará apoios bilaterais, excluindo o Benelux, que mais reticências tinha manifestado, para levar por diante o seu projecto de Europa francesa. Propõe um directório da Europa a três (França, Itália e Alemanha), mas só Adenauer aceitou um diálogo político aprofundado com a França, de que resultará a negociação de um tratado bilateral; atacará a Europa comunitária, em aspectos relevantes da supranacionalidade, de que decorrerá a que foi certamente a maior crise do processo de integração europeia.

(a) O reajustamento bilateral da aliança franco-alemã

Após o fracasso da projecto gaullista de união política, a Europa confinara-se à relação de Gaulle-Adenauer; a este interessava-lhe, mas estava isolado. No Verão de 1962 o presidente da França convidou os povos francês e alemão a estabelecerem uma aliança privilegiada; realizou, a seguir,

uma viagem triunfal à RFA para, com a França, fundarem ambas a Europa com base no respectivo entendimento; negocia, por fim, com a Alemanha um tratado bilateral em que contempla disposições importantes do plano Fouchet – foi o Tratado do Eliseu, assinado em 22 de Janeiro 1963. Contudo, o parlamento alemão (Bundestag), aquando da ratificação, meio ano depois, acrescentou um preâmbulo – redigido por Monnet e pelo seu Comité de Acção – no qual é evocada uma cooperação particularmente estreita entre a Europa e os EUA, a ligação às Comunidades e a adesão do RU: «Nós somos contra a alternativa Washington ou Paris [...]. Recusamos qualquer ideia de uma Europa como terceira força entre os Estados Unidos e Moscovo» – dirá, no Bundestag, um deputado da CDU. Com esta adenda, a decepção francesa foi evidente – este «horrível chapéu» como dirá Gaulle – porque, em rigor, retirava ao tratado a sua pretensão de um entendimento europeu independente dos EUA, e representava, por outro, o toque de finados de uma construção europeia através exclusivamente da cooperação dos Estados. Essa poderosa influência de Monnet sobre a Europa e a América – que Kennedy atentamente ouvia – era fustigada por Michel Debré que, ressaabiado, o acusa nas suas *Memórias* de ser «animado e orientado pela diplomacia americana».

É neste contexto do estreitamento bilateral franco-alemão que de Gaulle pronunciou, na viagem à Alemanha de 1962 e numa conferência de imprensa em 1965, a ideia atractiva, sobretudo para os alemães, da «A Europa do Atlântico aos Urais», que teria ressonância, mais de um quarto de século após, na expressão de Mikhail Gorbachev, o líder soviético da *Glasnost/Perestroika*, de «uma casa comum europeia», proferida na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em 6 de Julho de 1989, quatro meses antes da queda do Muro de Berlim. Em de Gaulle a expressão intentava sugerir sentidos vários e, de alguma forma, convergentes: lembrar a força superior da ideia nacional sobre a ideologia marxista; interligar a cooperação no leste com uma política comum no oeste, alicerçada no entendimento franco-alemão; sugerir aos soviéticos que os europeus (os gaullistas) eram críticos em relação aos dois blocos político-militares e não se subordinavam ao condomínio e aos ditames geoestratégicos americanos. É nesse sentido que de Gaulle retira a sua participação militar na NATO, em 1966, intenção

que já tinha comunicado aos EUA em 1958, assegurando assim a sua independência estratégica, convencido que estava também, em clima de apaziguamento Leste-Oeste e com posse de arma atómica, que a sua segurança não corria risco nem parecia poder ser alvo de uma agressão soviética. Realizou, aliás, uma viagem à «Rússia», em Junho de 1966, para um encontro com Brejnev, com vista a um projecto de conferência europeia sobre segurança, e fez outras viagens à Europa de Leste, à Polónia e à Roménia, em 1967 e 1968, respectivamente.

Adenauer não se sentia à vontade nesta relação exclusiva franco-alemã. Apesar da consideração que nutria por Schuman e de ter anunciado a sua presença nas respectivas cerimónias fúnebres, em Setembro de 1963, não foi desejada a sua presença nas exéquias deste «Pai da Europa», a pedido do governo francês que nelas não compareceu; como representante do Estado francês esteve apenas o vice-presidente da Assembleia Nacional. Adenauer foi surpreendido e ficou chocado com os ataques de Gaulle contra a integração, mas a aliança com este era estimulante porque aliciava os dois parceiros a ocuparem-se da defesa da Europa.

(b) O duelo de Gaulle-Monnet

Monnet esforçou-se até ao fim, como já se referiu, para salvar as negociações da comissão de estudo e chegar a um entendimento possível, mesmo que minimalista. Apoiou o pedido de adesão do RU e uma parceria com os EUA – um como a outra sentidos pelos gaullistas como provocação. Ele, pessoalmente, não rejeitava em absoluto a aliança privilegiada entre a França e RFA, mas o seu comité de acção (CAEUE) considerou-a inoportuna porque distendia os laços entre os Seis.

Após o fracasso do projecto, de Gaulle zurziu forte Monnet. Acusou-o de ser um lacaio (o «furriel») americano na Europa. Respondeu ele, pouco depois (26/6/62), através do CAEUE, que o «verdadeiro «federador» da Europa» eram as instituições europeias (de Gaulle sabia-o e disse-o mais que uma vez, por isso, também, as rejeitava). O europeísmo de Monnet estava, em boa verdade, nos antípodas do nacionalismo gaullista; o método comunitário no domínio económico (supranacionalidade doseada com a intergover-

amentalidade) era incompatível com o de de Gaulle (intergovernamentalidade absoluta). Para este, com efeito, os Estados preservam a totalidade das suas prerrogativas soberanas enquanto membros de um órgão intergovernamental, o Conselho, o único que pode tomar decisões por unanimidade, preservando cada membro um direito de veto. No método comunitário, que Monnet defende, as decisões do Conselho, o órgão intergovernamental, são tomadas a partir de propostas de solução das dificuldades comuns por um organismo independente, a Comissão, que obriga justificadamente a afastar a obrigação da unanimidade, com um PE a pressionar e um Tribunal a fazer cumprir.

Chegados a este ponto, de incompatibilidades de princípio e de animosidade crescente, a ruptura entre ambos consumou-se.

(c) A rejeição da candidatura britânica

Outra frente de ataque de de Gaulle vai ser contra a adesão do RU às Comunidades. A integração britânica tinha defensores entre os Seis, nem sempre pela mesma afinidade de razões. Luns, que preconizava paralelamente o reforço do Parlamento Europeu bem como relações estreitas com os EUA, nos antípodas de Gaulle, era um dos apoiantes: «É uma ilusão pensar que as grandes questões europeias [...] podem ser resolvidas pela Europa, numa posição de sozinha e isolada, particularmente sem o suporte dos Estados Unidos. Nós não queremos ser apenas Europeus da Europa, nem somente Europeus atlânticos, mas Europeus do Mundo!» – dizia num discurso pronunciado em Aix-la-Chapelle, em 5 de Maio de 1967. Por razões de proximidade, de princípio e de estratégia (contrapeso ao directório franco-alemão), Luns queria o Reino Unido na Europa integrada. Monnet e Spaak eram favoráveis também ao princípio da adesão britânica.

Depois de ter pretendido confinar o Mercado Comum e criar a EFTA, o RU manifestou, a partir de 1961, o seu desejo de aderir às Comunidades. Teve, nas duas vezes que formalizou a sua candidatura, a oposição de de Gaulle, em 1963 e em 1967. Não existia uma oposição de princípio por parte da França; surge progressivamente associada à pretensão recorrente de «Europa europeia», ou seja, «francesa»; e, nesta óptica, a entrada britânica contrariaria este desígnio.

O processo da primeira candidatura britânica decorre em três momentos. Na sequência do encontro de 2-3 de Junho de 1962, Harold Mac Millan expressa a sua vontade de adesão à Europa gaullista; contudo, nas entrevistas de Rambouillet, de 15-16 de Dezembro de 1962, de Gaulle constata que o RU está muito ligado aos EUA e veta, em 14 de Janeiro subsequente (1963), a adesão britânica. Invoca uma razão de princípio: se o RU entrasse, resultaria «uma Comunidade atlântica colossal sob dependência e direcção americana e que cedo absorveria a Comunidade europeia» (subentenda-se «a Europa europeia»). Mas a sua recusa tem como pano de fundo acontecimentos recentes: o discurso de Kennedy, em Julho de 1962, em que propunha aos europeus uma parceria atlântica militar, que de Gaulle não quer; a crise de Cuba, em Outubro, que revela a superpotência americana no seu esplendor e a ausência de verdadeira ameaça soviética, logo, para de Gaulle, a inutilidade do «para-chuva» americano; a cimeira anglo-americana em Nassau (Bahamas), havia poucos dias (18 de Dezembro de 1962), em que Mac Millan aceita a oferta de Kennedy para dotar a defesa britânica de mísseis americanos Polaris em troca da cedência da sua independência de decisão militar. Ou seja, numa conjuntura favorável ao atlantismo, para de Gaulle «a Grã-Bretanha não dá verdadeiramente a impressão de ser europeia».

A segunda candidatura é apresentada em 10 de Maio de 1967 pelo governo trabalhista de Harold Wilson. De Gaulle utilizará, no essencial, para a vetar a mesma argumentação político-militar, sob a capa e a oportunidade de razões económicas e monetárias. Na conferência de imprensa, realizada poucos dias depois (16 de Maio), argumenta que as especificidades e condicionalismos britânicos são susceptíveis de causar «perturbações destrutivas» no Mercado Comum, e, em finais de Novembro subsequente, afirma existirem incompatibilidades das economias continental e britânica que impõem a esta uma transformação radical antes que possa associar-se às Comunidades. Mas a razão de fundo é para de Gaulle a mesma: o perigo sobre «a Europa europeia», no seio da qual, a política agrícola comum, que não interessa ao RU, é para a França um suporte económico fundamental, passível de desestabilização com a integração britânica.

Em ambas as candidaturas existia o parecer favorável dos restantes parceiros ao princípio da adesão do RU, mas nem sequer se iniciaram negociações porque, aquando do primeiro pedido, de Gaulle pronunciou o seu veto sem sequer ouvir os parceiros, que protestaram, e, no segundo, fez o mesmo porque, segundo ele, a expressão do Tratado da CEE – «o Conselho pronuncia-se por unanimidade» – aplica-se, desde logo, ao procedimento precedente, ou seja, à formalização da candidatura.

(d) O ataque à supranacionalidade comunitária

Os acontecimentos mais graves para as Comunidades vão ocorrer nos meados da década, no contexto da interligação da proposta de novas regras para o financiamento da PAC com a do reforço da integração, pretendida pelo presidente da Comissão, Walter Hallstein. Este Professor da Universidade de Berlim era partidário resolutivo de uma Europa supranacional, considerava a Comissão – cuja presidência exercia desde a entrada em vigor do Tratado de Roma (1958) – como futuro governo da Europa, comportava-se como chefe de Estado nas viagens a países terceiros e defendia uma integração política completa conducente a um Estado federal. No âmbito do debate em curso, fazia depender as propostas de regulamentação do financiamento da PAC de uma reforma comunitária, apresentando-as à Assembleia e não ao Conselho que, de qualquer modo, teria de as decidir. As expressões maiores dessa reforma passavam sobretudo pela necessidade de fazer valer o reforço orçamental e o reequilíbrio institucional de poderes. Concretamente, pretendia-se substituir as contribuições financeiras dos Estados por recursos próprios das Comunidades, através da incorporação directa nestes das retenções agrícolas e dos direitos alfandegários cobrados sobre as importações de países terceiros; seriam estes recursos controlados pela Assembleia parlamentar que, para o efeito, se fazia dotar de poderes acrescidos, como reforçado seria também o papel da Comissão em detrimento do do Conselho. Monnet apoiava estas medidas porque reforçavam a independência das instituições comunitárias. Hallstein, por sua vez, estava convencido que a França as aceitaria em troca do novo acordo de financiamento da PAC, válido por cinco anos. Mas não seria assim.

(i) A crise da «cadeira vazia»

De Gaulle, no termo da presidência francesa do Conselho da CEE em 30 de Junho de 1965, foi claro quanto à sua posição sobre a reforma pretendida pela Comissão e o financiamento agrícola que ele desejava. Assim, e resumindo: a Assembleia permaneceria como instância meramente consultiva; o acordo sobre o financiamento da PAC era incondicional (ao contrário dos holandeses, alemães e italianos, que queriam ligar as matérias). A Comissão manteve as suas propostas; no Conselho, três delegações opuseram-se a todas as exigências francesas. Maurice Couve de Murville, MNE francês e presidente do Conselho, suspendeu a sessão e, na sequência, a França retirou a sua participação nas instituições comunitárias, desprezando os compromissos dos tratados, mas não renunciou aos benefícios que a Europa lhe proporcionava. A Comissão alterou, um mês após, conteúdos das suas propostas, mas nem assim de Gaulle cedeu, e, na conferência de imprensa de 9 Setembro de 1965, criticou asperamente Hallstein, queria a sua demissão e persistiu na rejeição do voto por maioria qualificada – trave essencial do tratado, que a fazia entrar em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1966, após o período de transição –, com justificações a raiar, segundo alguns, a demagogia e o chauvinismo. Acusa, com efeito, os parceiros de boicotarem a entrada da agricultura no Mercado Comum (o que não é verdade) e reputa de erro e de equívoco o princípio do tratado pelo qual as decisões do Conselho seriam tomadas por maioria qualificada a partir de 1º de Janeiro subsequente, o que exporia a França a perder direitos adquiridos em particular na agricultura, mas também a cedê-los em quaisquer outros domínios económico, social e mesmo político, segundo ele.

A França desonrava compromissos assumidos, de Gaulle ficava isolado fora do seu espectro político, mas não certamente impopular nos meios sociais e económicos cujos interesses protegia com nacionalismo exacerbado – a França profunda e os agricultores em particular. Mendès France, o radical socialista, crítico de aspectos e de potencialidades supranacionais do Tratado de Roma, opositor a de Gaulle no referendo de 1958 para o reforço dos poderes deste, invectiva a sua incoerência, o seu apelo à Europa do Atlântico aos Urais, as suas posições solitárias na política internacional,

a sua concepção carnal da nação como solução desesperada; ele não poderia estar em sintonia com o actual presidente francês numa construção da Europa que deveria cumprir o destino privilegiado da França no seio da sua «confederação» de Estados. Por sua vez, Guy Mollet, o líder socialista, que apelava à unidades dos Seis, não poderia concordar com de Gaulle; convergiam no sentido da grandeza, mas com significado oposto: para o primeiro, era a grandeza do povo francês num internacionalismo livremente consentido, em consonância com o sentido histórico; para o segundo, era a mítica grandeza da França «que vem do fundo das idades», sempre viva e sempre a mesma «ao longo dos tempos», ungida com uma missão providencial ou predestinada – «os séculos chamam-na» – para construir um «internacionalismo» nacionalista e proselitista ao seu serviço, para a altear aos excelsos píncaros do primeiro lugar, contra tudo e contra todos se necessário for. Monnet, claro, o democrata-cristão, não pode deixar de estar contra o nacionalismo de de Gaulle, e contra ele está nas eleições presidenciais de 1965, apoiando outros candidatos, nomeadamente o socialista democrata François Mitterrand. Mas o resultado do escrutínio na segunda volta foi-lhe favorável (55% dos votos), a França agrícola e profunda teria razões para votar nele, a França urbana e das elites, talvez não tanto.

Foi a longa «crise da cadeira vazia», que se arrastaria por sete meses, paralisando a actividade comunitária.

(ii) O compromisso do Luxemburgo

A França retomou o seu lugar comunitário em finais de Janeiro de 1966; mas a contrapartida negociada foi pesada. Foi o compromisso do Luxemburgo, como é geralmente designada a solução que pôs termo ao conflito institucional. Não foi, em rigor, um compromisso, que pressupõe uma conciliação, mas «un constat de désaccord» – diria o vice-presidente da Comissão (Marjolin) –, um arranjo, «o compromisso sobre o desacordo comum do Luxemburgo» (Sidjanski). Era em rigor uma «declaração de intenção de ordem política» dos Seis – um texto negociado entre Estados, sem a Comissão, no Conselho de Ministros extraordinário de 30/1/66, com duas partes ou anexos.

O anexo I, afrouxando o ritmo comunitário, fazia adoptar o direito de veto em questões vitais; na prática impunha a manutenção da unanimidade nas decisões do Conselho, que o fim do período transitório, previsto no tratado, deveria progressivamente reduzir; é o compromisso do Luxemburgo, propriamente dito, de 30 de Janeiro de 1966. Dizia no respectivo articulado que, no caso de interesses muito importantes de um Estado-membro estarem em causa e que um voto por maioria qualificada se afigurava impossível, os Seis prosseguiriam as negociações até chegarem, num prazo razoável, «a soluções que possam ser adoptadas por todos os membros do Conselho no respeito dos seus interesses mútuos e dos da Comunidade». Contudo, a delegação francesa fez acrescentar um segundo parágrafo que desvirtuava o sentido proposto: «quando se trata de interesses importantes, a discussão deverá prosseguir até que se chegue a um acordo unânime».

O anexo II contempla a censura e as críticas da França sobre o comportamento e a gestão comunitárias. É a expressão da derrota dos chefes de fila da integração e sobretudo do presidente da Comissão, Walter Hallstein. Dele diria de Gaulle, mais tarde, nas suas *Memórias*: «ele incarna ardentemente a tese do super-Estado [...]. De Bruxelas, onde reside, fez a sua capital [...]. Penso que se Walter Hallstein é um Europeu sincero é por ser em primeiro lugar um alemão ambicioso da sua pátria», porque, na Europa que deseja, pretende encontrar gratuitamente a respeitabilidade e a igualdade, que a derrota nazi lhe fez perder, a força e o poderoso apoio para a unidade perdida.

O belga Jean Rey sucedeu a Hallstein na presidência da Comissão. Esta é domesticada, o Conselho de Ministros toma a iniciativa; não será este, no bom punhado de anos vindouros, impulsionado por aquela. Tempo cinzeno será o dos anos subsequentes.

2. Inovações e limitações comunitárias durante o decénio

A Europa comunitária da primeira fase dos Tratados de Roma (1958-1968), dependente nas suas iniciativas, em muitos aspectos, da vontade da França de de Gaulle, ganhou e perdeu em relação às expectativas destes tratados. O balanço gaullista das Comunidades europeias não foi excelente

para aqueles que esperavam um aprofundamento natural da integração comunitária; será mais desejável, em contrapartida, para os defensores da Europa da cooperação intergovernamental que prevaleceu sobre a deriva federal do primeiro presidente da Comissão.

Contudo, dois aspectos, de incidência desigual, devem ser diferenciados, neste cômputo global de inovações e de constrangimentos: a afirmação da CEE, por um lado, a retracção da CECA e a estagnação da Euratom, por outro.

a) A integração positiva da CEE

No domínio das inovações maiores, duas áreas concentraram o essencial das medidas tomadas e dos progressos registados: o desarmamento aduaneiro e a implementação de uma política agrícola comum.

No âmbito da união aduaneira, registe-se em primeiro lugar a aceleração do calendário do desmantelamento das imposições tributárias dos Estados-membros. A primeira decisão sobre a matéria foi tomada em Maio de 1960, ficando decidida a redução, em 50%, dos direitos entre os Seis a partir de 1 de Julho de 1962 (em vez de 1/1/65) e, em 100%, a partir de 1 de Julho de 1968. Foi igualmente determinado estabelecer, em relação a países terceiros, compensações tarifárias, no âmbito do GATT, no quadro das rondas negociais em Genebra (Dillon Round, 1960-62, e Kennedy Round, posteriormente, 1963-67).

Esta relativa facilidade na antecipação do desarmamento aduaneiro beneficiou de condições favoráveis: situou-se, por um lado, num clima de expansão económica forte, com um crescimento anual do PIB na casa dos 5%, o que proporcionou disparidades e políticas económicas menos problemáticas, proteccionismos nacionais menos escrupulosos (França) e regulamentados (Itália) e aspirações livre-cambistas mais abertas e disponíveis (RFA, Benelux); pôde contar, por outro, com a organização de grupos económicos interessados (lóbis) que se constituem em termos de Europa e da sua construção («Europa de interesses»): contam-se 90 grupos oficiais em 1960, 300 em 1970, para além de Uniões diversas de indústrias e empresas (entre os quais, a UNICE – União das indústrias dos países da Comunidade Europeia, 1958, com sede em Bruxelas – e o COPA – Comité das organizações

profissionais agrícolas). Acresce também a popularidade do mercado comum, com opiniões públicas para as quais a marca «Europa» significa qualidade e interesse e com receptividade nas populações da marca europeia, que fez mais do que retóricas ou manifestos inflamados. De salientar ainda a vontade política com lógicas diferenciadas mas com resultados convergentes: a da solidariedade em torno da prática das instituições, a do interesse nacional que vê na política comunitária a oportunidade de custear a modernização nacional (agricultura francesa) e a do álibi justificativo da Europa para as suas opções internas.

Apesar de divergências maiores entre os parceiros, a agricultura europeia foi a outra área onde as transformações foram profundas. As atitudes e os interesses sobre a criação e as modalidades de uma política agrícola comum eram, com efeito, diferenciados ou divergentes. Para a França, apoiada pelos Países Baixos, era uma exigência indispensável (de que dependeria aceitar a liberalização industrial, que interessava mais a outros), entendida como fundamento da sua política comunitária, condição para a sua modernização interna: «se [...] adoptei o Mercado Comum foi em virtude da nossa condição de país agrícola bem como do progresso a impor à nossa indústria. Para o efeito [...] tivemos de agir vigorosamente junto dos nossos parceiros para quem, nesta matéria, os interesses não eram os nossos» – dirá de Gaulle, nas suas *Mémoires d'espoir*. A Itália, que era exportador (frutas, legumes e vinhos) e importador (cereais, carne) de produtos agrícolas, situava-se numa posição intermédia. A RFA, contrariamente, não desejava uma política comum – era importador agrícola a baixo preço de países terceiros, clientes, por sua vez, das suas exportações industriais –, mas acabaria por aceitar relutante a exigência da França e a pretensão dos Países Baixos.

Os princípios que deveriam superintender no funcionamento da PAC foram definidos desde 30 de Junho de 1960: livre circulação dos produtos agrícolas, organização dos respectivos mercados, preferência comunitária das produções próprias, solidariedade financeira (custeamento dos encargos pelo orçamento comunitário). A aplicação foi periodizada em oito anos e por sucessivas etapas: a fase transitória foi decidida em Dezembro de 1960 com um sistema comum de taxas para as importações de países terceiros e com subvenções para as exportações; a segunda etapa teria início a 14/1/62

com um regime comum de preços de apoio e de preferência comunitária, por um lado, e com a criação de um fundo, FEOGA, por outro – são as difíceis «maratonas» de 1963 a 1968, alargadas a um número cada vez mais amplo e diversificado de produtos; a última etapa incluiria, já na década de 70, a organização do vinho e do tabaco (1970), das frutas e dos legumes (1972).

Os resultados foram notáveis. Ao fim de um decénio mudou a face das agriculturas nacionais, mas de forma desigual: por um lado, uma forte modernização, com expressivo desenvolvimento da produção e da produtividade e com a racionalização da mão-de-obra; por outro, reformas estruturais limitadas sem que a desigualdade dos rendimentos fosse superada: fraca especialização nas produções regionais e os mesmos preços para os pequenos e para os grandes. De qualquer modo, pelo final da década, o comércio agrícola comunitário foi multiplicado por sete, a PAC tornou-se um instrumento, ao serviço dos Estados, de protecção dos agricultores, criou um verdadeiro Estado-Providência agrícola e tornou-se, de alguma forma, a expressão e o símbolo da integração europeia, apesar das críticas e das irracionalidades que viria a ter no futuro.

A atenção da Comissão e o interesse dominante dos governos foram concentrados, no âmbito da Comunidade Económica Europeia (CEE), na liberalização aduaneira e na comunitarização da agricultura. Noutras áreas, em que o Tratado de Roma previa também intervenções, as actuações foram muito limitadas (na circulação da mão-de-obra e dos capitais, na área dos transportes e no domínio social); no quadro das duas outras Comunidades, a CECA e a Euratom, registaram-se recuos, no caso da primeira, e uma quase paralisação, no caso da segunda

b) Marginalização da CECA e da Euratom

À França não interessava, por coerência de princípios e de objectivos, nem a supranacionalidade da CECA nem a possível concorrência ou intervenção de um Mercado Comum atómico, que afectariam a sua pretensão de independência e de exclusividade nucleares no domínio militar. Por outro lado, razões supervenientes, de natureza económica, tornavam, para

os restantes parceiros, menos interessantes e menos prementes as políticas energéticas com base no carvão e no nuclear.

A marginalização da CEECA exprimiou-se sobretudo no enfraquecimento dos poderes da Alta Autoridade, por factores económicos e por motivações políticas. No âmbito dos primeiros, destaca-se a crise carbonífera e do aço nos anos 60, que teve várias expressões: o afundamento do consumo do carvão em proveito do petróleo, a chegada abundante de carvão americano de reduzido custo, a importação maciça de aço dos EUA, do Japão e da URSS a baixo preço, facilitadas pela ausência de tarifa externa comum. No âmbito das segundas, verifica-se uma incapacidade da Alta Autoridade para impor soluções comunitárias, resultante de pressões políticas e ideológicas contrastantes mas com efeito convergente no impacte constrangedor da actuação do poder supranacional comunitário: o liberalismo alemão no poder (Erhard), avesso às políticas de planificação dirigista e a favor da «mão invisível» do mercado; o jacobinismo francês (Debré), em nome de uma concepção soberana do aparelho industrial; e, sem dúvida, o intergovernamentalismo gaullista (de Gaulle) que desdenhava dos «auto-denominados «executivos» de organismos comuns» pomposamente crentes nas suas «ilusões da integração», mas incapazes ou lentos perante dificuldades que «só os governos estão em condições de resolver».

A imobilização da Euratom foi a expressão do fracasso de uma política nuclear comum, na qual tanto apostara Jean Monnet, que viu na energia do futuro – o átomo pacífico – um potente instrumento mobilizador da integração europeia. Para esta passividade atómica comunitária contribuíram efeitos de conjuntura – a utilização de energia nuclear tornou-se menos atractiva nos anos 60 do que no período anterior – mas, sobretudo, divergências nacionais e insuficiências normativas. A atitude de independência da França em matéria nuclear foi, sem dúvida, um pesado factor de obstrução. A Euratom é, para este país, um complemento do seu programa nuclear reservado, cujo avanço não pretende alienar, com base em dois princípios: por um lado, o primado da salvaguarda da independência tecnológica em relação aos EUA – e daí a sua obstinação pela escolha da fileira do urânio natural, que possuía e de que controlava o aprovisionamento, contra a opção dos parceiros que preferiam comprar o urânio enriquecido americano,

melhor testado e mais barato –, e a desmesurada dimensão política do nuclear militar, expressão de poder, concreto e simbólico (o presidente francês é o único responsável); por outro, o medo de interferência entre o desenvolvimento da Euratom e o projecto francês da bomba «A», primeiro (1960), e «H», depois (1968). Este medo e exclusivismo esteve na base do boicote a iniciativas nucleares da Comissão. Etienne Hirsch, presidente da Comissão da Euratom, próximo de Monnet, tentou que esta Comunidade desempenhasse um papel efectivo, como se consignara no tratado que a criou. De Gaulle opôs-se e recusou-se a que o seu mandato fosse renovado, tendo sido substituído, em 1961, por Pierre Chatenet, antigo ministro de de Gaulle. Contudo, para este impasse comunitário não foi irrelevante também a relativa ausência no tratado de disposições normativas claras e concretas, o que favoreceu a lógica de interesses nacionais. O tratado, com efeito, para atingir os seus objectivos nucleares, apenas era mais explícito em matéria de programas de pesquisa; não concebeu uma política industrial; um Mercado comum de reactores nucleares nunca existiu. Quando a Comissão, após a partida de de Gaulle, quis relançar a Euratom, em finais dos anos 60, o nuclear já não era tão interessante.

Em conclusão. A Comunidade atómica comunitária teve um papel muito modesto, tendo como justificação mais relevante os conflitos de de Gaulle com a Euratom; em 1967 faltava a esta um programa de acção; em 1968 parecia já demasiado tarde. Por esta altura, a Comissão unificada preconizou o relançamento nuclear, com base na ideia de uma fábrica europeia de separação isotópica; teve o apoio de novo presidente francês, Georges Pompidou, mas não produziria resultados efectivos; os europeus, divididos em grupos rivais, que utilizavam tecnologias diferentes (Urenco, Eurodif), prosseguiram desunidos, nos anos 70 e subseqüentes, o seu caminho próprio.

c) Uma inovação institucional: a fusão das instituições das três Comunidades

Os tratados de Roma estabeleceram, como já anteriormente foi referido, órgãos de consulta e de controlo comuns para as três Comunidades – uma Assembleia parlamentar, um Tribunal de Justiça e um Conselho Económico

e Social únicos; mas o mesmo não foi determinado no que respeitava aos órgãos de decisão e de execução: a CECA teve a Alta Autoridade e o Conselho especial de Ministros, a CEE e Euratom dispuseram de um Conselho de Ministros e de uma Comissão, para cada. Tal diferenciação justificava-se pela diferente modalidade de decisão inerente a cada uma das três Comunidades, mas a prática demonstrou a conveniência funcional de se proceder a uma racionalização burocrática desta engrenagem orgânica.

Contudo, existiam divergências entre os Seis sobre o sentido da reforma a realizar, em particular no que respeitava à fusão da Alta Autoridade e das duas Comissões num organismo único. Para os parceiros da França, uma Comissão única, com mais capacidade de pressão sobre os governos, teria a vantagem de impulsionar a integração comunitária; mas é isto, exactamente, que de Gaulle não quer. Acabará este, no entanto, após renhidas discussões, por aceitar o princípio da fusão dos órgãos de poder político efectivo (Conselho de Ministros único, Comissão única), para acomodar as fricções e a irritação provocadas pelo veto francês à adesão do RU, mas desde que, como contrapartida, ficasse igualmente estabelecida a fusão, no prazo de três anos, dos três tratados, ou seja, das três Comunidades numa única. Teria esta compensação, na dissimulada intenção do presidente francês, a vantagem de retirar à CECA a sua excessiva supranacionalidade, que ele contestava, e de fazer desaparecer a Euratom, que ele considerava incompatível com a sua ambiciosa política nuclear.

O princípio da fusão das instituições foi aceite pelo Conselho de Ministros a 24 de Setembro de 1963 na «perspectiva da fusão das três Comunidades». Em 8 de Abril de 1965, após difíceis negociações, foi assinado o Tratado de Bruxelas ou Tratado de Fusão, impropriamente designado como «tratado de fusão dos executivos», porque o Conselho e a Comissão possuem também poder legislativo; deixava, contudo, salvaguardado o tratado de cada Comunidade. Fundia-se, assim, numa instituição única as que eram diferenciadas para as três Comunidades (CECA, Euratom e CEE): uma Comissão única, cujos membros são nomeados de comum acordo pelos governos, com supressão da Alta Autoridade da CECA; um Conselho de Ministros único, passível, contudo, de ter composições diferenciadas segundo os domínios dos tratados; e, por iniciativa francesa, um Comité de Representantes

Permanentes (COREPER) promovido a instituição (era até então simples órgão subsidiário) e estendido à CECA (que não o contemplava), de nomeação nacional, como órgão de representação permanente dos Estados junto da Comissão, reforçando o poder de pressão dos governos sobre esta.

A entrada em vigor do Tratado de Fusão estava prevista para 1º de Janeiro de 1966; mas a crise comunitária, entretanto ocorrida («cadeira vazia»), atrasou-a um ano e meio (1 de Julho de 1967). As divergências entre os Seis sobre a fusão das três Comunidades tornaram impossível um acordo; como impossível se tornou, em virtude das rivalidades nacionais, agora como antes, o acordo sobre a sediação institucional única, que deveria seguir-se à fusão dos executivos; a dispersão geográfica persistirá entre Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo.

3. A Europa «francesa» – síntese conclusiva (balanço de uma década)

A França não teve protagonismo no processo de relançamento que conduziu à aprovação dos tratados de Roma. Agiu, geralmente, na defensiva, quer contra as iniciativas e os avanços supranacionais dos seus parceiros, sobretudo do Benelux, quer quanto à reivindicação de interesses próprios que, conseguidos, moldariam expressivamente a face do resultado da aplicação dos tratados de 1957. De Gaulle regressa ao poder em meados do ano subsequente, após seis meses da respectiva entrada em vigor, e a nova constituição francesa, no ano seguinte, por ele patrocinada, aumentou-lhe significativamente os poderes. A Europa integrada dos tratados de Roma terá o peso dominante da França e a marca inconfundível do seu presidente.

Para de Gaulle, com efeito, o essencial é dar à França a sua independência e o seu papel de grande potência mundial, devendo para o efeito contribuir a organização da Europa, passível de reestruturação nas Comunidades dos Seis, com exclusão do Reino Unido, e na base do entendimento com a Alemanha. Restabelecida, na França, a estabilidade política e alguma acalmia económica, de Gaulle entendeu ter chegado o momento de agir. Põe em execução o Mercado Comum, para o que se preparou com reformas económicas e monetárias; mas exige, como contrapartida para

aceitar a liberalização industrial, a implementação de uma política agrícola comum (PAC). Atingidos os objectivos do Tratado de Roma, que lhe interessavam, passou à fase seguinte: instituir uma «Europa dos Estados», dirigida pelos governos dos países-membros e não por órgãos supranacionais, uma «Europa europeia» para emancipar a França da tutela americana e poder esta jogar no mundo o seu papel próprio. A liderança francesa deveria, na perspectiva de de Gaulle, substituir a protecção americana; e daí a sua «Europa europeia». Mas os cinco parceiros não são sensíveis aos seus intentos: não querem submeter as Comunidades ao controlo de um sistema intergovernamental, suprimindo ou subestimando a componente supranacional; não partilham a atitude relutante em relação aos EUA, consideram que o quadro político e militar da Aliança Atlântica é desejável e não vêm necessidade de uma política externa e de defesa europeias, tal como o presidente francês a pretende. Rejeitam o plano Fouchet de união dos Estados. Mas de Gaulle não desiste de duas frentes de ataque – contra o atlantismo e contra a supranacionalidade. Veta, por um lado, a candidatura do RU (Janeiro de 1963), país que reputa de estar muito ligado aos EUA, recusa a proposta de «partnership» atlântico de Kennedy e, em Março de 1966, retira sua participação militar da NATO. Procura eliminar, por outro, características supranacionais do sistema comunitário, recusando o alargamento de competências dos órgãos independentes – da Comissão e da Assembleia – e rejeitando a generalização do voto maioritário no Conselho, o que vai obrigar, na prática, à utilização da unanimidade como regra. Foi a crise da cadeira vazia, a maior talvez da história da integração europeia, pela relativa inoperância comunitária que provocou e, sobretudo, pelo tique autoritário (o presidente americano Roosevelt observara-o bem cedo), pela forma insolente e afrontosa com que tratou os parceiros, as instituições comunitárias e os compromissos decorrentes dos tratados; foi mitigada pelo «arranjo» do Luxemburgo, mas atrasou o desenvolvimento do processo de integração comunitária.

Apesar dos travões comunitários, esta foi – a da década de 60 –, uma Europa «francesa». Como seria, se se tivesse concretizado, a comunidade política da «Europa dos Estados» gaullista, na qual todo o poder de decisão estaria concentrado num Conselho intergovernamental em que cada

Estado-membro disporia de um real direito de veto, desimpedido de quaisquer freios supranacionais?

148

Com a V República, a França passou a ter um regime político que reforçou a autoridade do seu presidente; esta personalização do poder terá consequências para Europa. Doravante, a política europeia francesa será tributária das concepções e das decisões do Chefe do Estado, de ruptura ou de bloqueio, de continuidade ou de progressão. De Gaulle não resistiu aos acontecimentos de Maio de 1968. Que ventos de mudança trouxeram os seus mais próximos sucessores no Eliseu, que expectativas se abririam para a Europa comunitária?

IV

ENTRE O ALARGAMENTO E A PERSPECTIVA DE REFORMA. A EUROPA E A CRISE INTERNACIONAL (1969-1984)

A. Os homens do relançamento perante os novos desafios comunitários

O sucessor de de Gaulle no Eliseu, Georges Pompidou (1969-1974), ex-primeiro-ministro do general (1962-63), apesar de algumas nuances de sensibilidade em relação ao alargamento comunitário (mais por pressão dos parceiros do que por convicção própria), não difere, no essencial, do seu antecessor, partilha o seu ideário sobre a organização europeia, em geral, e a integração comunitária, em particular; é, contudo, menos intransigente e mais pragmático e realista. Tem, como ele, uma visão intergovernamental nas relações multilaterais europeias e dá preferência à fórmula de União de Estados, cuja política prossegue recusando quaisquer avanços federalistas, por parte sobretudo da Alemanha e do Benelux. Tem o mesmo geral entendimento em relação às Comunidades económicas, deseja uma união económica e monetária (para apoiar o franco), mas sem natureza supranacional; prossegue o enfraquecimento da vertente da integração, com a prática da unanimidade e a subestimação do papel da Comissão, da qual desconfia. Aceitará o alargamento pressionado pelos seus parceiros, mas exigindo, como contrapartida, o acabamento de vertentes económicas das Comunidades, no que respeita sobretudo à PAC, em matérias de financiamento e aprofundamento agrícolas. Aproveitará a entrada do RU para, aproximando-se do conservador Edward Heath, que parece mais europeísta do que ele, reprimir as aspirações federalistas alemãs, italianas e do Benelux. Partilha

um geral sentimento de distância em relação aos EUA; deseja uma política energética, mas sem a América. Uma tal concepção de Europa pesará nas Comunidades, que não são capazes de encontrar uma resposta à altura da crise internacional – energética, económica, monetária –, subsequente ao primeiro choque petrolífero de 1973. De Gaulle deixará marcas profundas e seguidores mais ou menos devotos; o gaullismo persistirá, de forma activa, como será o caso no período que imediatamente se segue, ou de forma larvar ou mais ou menos discreta noutras vindouras circunstâncias.

Pompidou faleceu em 1974, sem concluir o mandato. Giscard d'Estaing (1974-81), o novo presidente eleito, que tem mais sentido europeu que os dois precedentes, fará, no âmbito institucional, a síntese entre a intergovernamentalidade e a supranacionalidade, entre a Europa supranacional e a dos Estados. Reforça, é certo, o papel intergovernamental – com o estabelecimento das cimeiras dos chefes de governo e de Estado num Conselho europeu regular –, mas não para o favorecer como princípio ou para diminuir o papel dos órgãos supranacionais (independentes), e sim para estimular o seu funcionamento (o presidente da Comissão fará parte do Conselho Europeu). Retira o veto francês à eleição do PE por sufrágio universal, favorece o recurso menos sistemático à unanimidade e, com o seu parceiro alemão, chanceler Helmut Schmidt, implementará a criação do Sistema Monetário Europeu (SME) – parceria que preferiu à do RU trabalhista, que manifestava pelas Comunidades um interesse reduzido e reticente.

Contudo, por muito decisiva que fosse a influência da atitude da França em relação à Europa, só produzirá, em geral, resultados efectivos quando suportada na pareceria privilegiada e indispensável com a Alemanha. Outras novas personalidades, com efeito, vão emergir neste país comunitário fundador: Willy Brandt (1969-1974), que se ajustará mal com Georges Pompidou (1969-74), e Helmut Schmidt (1974-1982), subsequentemente, que se entenderá melhor com Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981). Mas a Europa comunitária vai ter de contar, doravante, com um novo parceiro de peso, o Reino Unido, cujos interlocutores terão de ser seriamente tidos em conta pela dupla dirigente franco-alemã: Edward Heath (1970-1974), primeiro-ministro conservador, que negociará e colocará o seu país na Europa integrada; e, depois dele, Harold Wilson (1974-1976), trabalhista, e,

a partir de 1979, Margaret Thatcher (1979-1990), conservadora, que pedirão, um como a outra, a renegociação da adesão do RU à CEE, nomeadamente na parte relativa à contribuição britânica para o orçamento comunitário.

Mas a influência de outro homem, agora como antes, não deixa de ser relevante na meia claridade dos bastidores de uma Europa em construção: Jean Monnet, sempre presente, a exercer, com o seu prestígio, convicção e teimosia, o magistério discreto mas forte de «pai da Europa»; o seu Comité de Acção, em que se apoia, conta, por esta altura, com um elenco diversificado de figuras europeístas credíveis e influentes nos meios políticos e ideológicos, culturais e académicos.

Como vão estes homens posicionar-se perante a crise europeia e internacional de quase década e meia que atravessa a fase que se inicia em 1969?

151

B. A Conferência da Haia e os objectivos do relançamento comunitário

A ideia comum que anima os dirigentes europeus neste final da década de sessenta, após a desestabilização comunitária dos anos gaullistas, é a de relançamento, embora, de um modo geral, as preocupações europeias dos responsáveis políticos fossem – com pressupostos, objectivos e formas diferenciados – inspiradas pela lógica das ambições nacionais. É, com efeito, para relançar a Europa, à sua maneira, que o novo presidente francês, Pompidou, toma a iniciativa de convocar uma cimeira europeia dos chefes de governo e de Estado, reunida na Haia, em ambiente de optimismo, nos dois primeiros dias de Dezembro de 1969.

Conscientes da estagnação europeia e dos impasses resultantes da recusa gaullista da adesão do RU, os dirigentes presentes na conferência decidiram um programa de acção expresso em três «A»: acabar, alargar e aprofundar. Acabar o Mercado Comum era, em primeiro lugar, concluir um regulamento definitivo e eficaz para o financiamento da PAC, perturbada por um aumento galopante das despesas de garantia dos preços e dos rendimentos e agravada ainda pela instabilidade recente na paridade das moedas; alargar a Comunidade era encontrar uma plataforma confortável que permitisse a entrada de novos candidatos – e, prioritariamente, a do RU, cuja candidatura

fora por duas vezes rejeitada –, e os compromettesse na aceitação e no cumprimento do acervo comunitário; aprofundar a unificação europeia era chegar a acordo sobre um plano de união por etapas, em particular no comprometimento de uma união económica e monetária.

Acabar antes de alargar, aprofundar porque se alargou. Se o princípio ou o objectivo deste tríptico parecia consensual para os dirigentes presentes na Haia, poderiam estes igualmente ser concordantes quanto aos meios e à amplitude das medidas a definir e a implementar, quanto à dinâmica decorrente ou as consequências supranacionais que delas poderiam resultar? A adopção de um orçamento de natureza federal, com a afectação de recursos próprios às instituições comunitárias (que até ao presente fora evitada) – sem, por conseguinte, intervenção distributiva nem controlo nacionais – não exigiria um mecanismo orgânico de controlo alternativo, que só um Parlamento europeu democrático, legitimado por sufrágio universal, poderia realizar? O estabelecimento de um programa de união económica e monetária não implicaria, progressivamente ou no limite, um estreitamento de vínculos entre os Estados de que resultaria automaticamente a união política?

São estes desafios, estas expectativas e estas perplexidades que os novos dirigentes dos Estados-membros terão que enfrentar.

C. Acabar o Mercado Comum

Acabar o Mercado Comum reportava-se à agricultura e implicava actuar a dois níveis: concluir, por um lado, a organização comum dos mercados, nomeadamente de produtos que não tinham sido ainda objecto de intervenções comunitárias, como eram os casos do vinho e do tabaco, primeiro (1970), das frutas e dos legumes, depois (1972); acordar, por outro, e sobretudo, um regulamento definitivo sobre o financiamento da PAC que dotasse o orçamento comunitário de recursos próprios e suficientes para suportar o crescimento vertiginoso das despesas agrícolas; adequar o funcionamento e as competências institucionais necessárias se as regulamentações conseguidas assim o impusessem.

1. Concluir a política agrícola comum: novos recursos de financiamento

A matéria do financiamento orçamental da PAC, decorrente do princípio da solidariedade financeira, colocava vários tipos de problemas. Suscitava, em primeiro lugar, um princípio polémico de debate ideológico: os integracionistas desejavam um orçamento comunitário dotado de recursos próprios, os unionistas preferiam, contrariamente, um orçamento comum alimentado por contribuições dos Estados equivalentes aos montantes que cada um beneficiava. Levantava, por outro, a questão, nada pacífica também, da solidariedade financeira entre contribuintes líquidos (os que pagam mais para o orçamento do que recebem) e beneficiários líquidos (os que se situam na posição inversa). Confrontava-se, sobretudo, com uma matéria premente a carecer de resposta adequada: o aumento crescente das despesas agrícolas, nomeadamente das resultantes das intervenções comunitárias nesta área, em particular da mais gravosa, a garantia dos preços dos produtos e dos rendimentos dos agricultores – problema agravado recentemente pela instabilidade do valor das moedas (desvalorização do franco francês e revalorização do marco alemão). Resolver esta matéria era imperativo: para fazer face às despesas, por um lado, mas para poder tratar-se do alargamento comunitário, por outro, tanto mais que o RU, cuja adesão estava na calha, não estaria interessado na PAC e seria previsivelmente um futuro opositor ao financiamento agrícola comum se o problema não se resolvesse antes da sua entrada. Assim se compreende que o regulamento financeiro agrícola fosse matéria prioritária para a França, principal beneficiária da agricultura comum; mas era também assunto relevante para a Comissão porque a dotava de autonomia financeira e potenciava a eficácia e o reforço dos seus poderes, em particular, e da vertente supranacional europeia, em geral.

Desde logo, por conseguinte, após a cimeira da Haia, se procedeu à negociação no quadro das «maratonas» agrícolas de 19-22 de Dezembro, que conduziram a um acordo de princípio, adoptado pelo Conselho no mês de Abril subsequente (1970). Foram então definidas duas etapas para a implementação deste acordo. Numa primeira fase, período transitório, entre 1 de Janeiro de 1971 e 31 de Dezembro de 1974, o orçamento seria dotado

com recursos mistos: as contribuições nacionais, como era até então a norma exclusiva; dois recursos próprios, que reverteriam para o orçamento comunitário – os direitos niveladores agrícolas, integralmente afectados à Comunidade (direitos que incidiam sobre a importação de produtos provenientes do mercado mundial para fazer alinhar os respectivos preços, mais baixos, com os do mercado europeu, no âmbito do princípio da preferência comunitária), e os direitos aduaneiros sobre mercadorias provenientes de países terceiros, que reverteriam progressivamente para o orçamento comum. Numa segunda fase, o período normal, a partir de 1 de Janeiro de 1975, os recursos seriam exclusivamente próprios, provenientes de três tipos de receitas: as duas já referidas (taxas agrícolas e impostos aduaneiros) e uma parte (1%) das receitas do IVA cobradas dentro de cada Estado.

2. A adequação institucional à nova estratégia de financiamento comunitário

A aprovação do novo regulamento financeiro suscitava implicações institucionais, a partir sobretudo do período normal, no 1º de Janeiro de 1975. Os parlamentos nacionais deixariam de controlar os respectivos orçamentos na parte que respeitava às contribuições dos Estados para o orçamento comunitário, porque estas deixariam de existir; logo, esta competência de controlo teria que ser imputada a uma instituição europeia que, pela lógica política e orgânica, seria naturalmente o Parlamento Europeu; e nessa perspectiva, as respectivas competências teriam que ser revistas e aumentadas na conformidade da nova atribuição. Mas tal acréscimo de poderes suscitava polémicas de princípio: para ter legitimidade democrática deveria este órgão ser eleito por sufrágio universal, o que não era o caso, por ser constituído por delegações parlamentares nacionais; para ter eficácia funcional comportava a possibilidade de o mesmo órgão, cuja competência era até então meramente consultiva, alterar decisões do Conselho, o que era inadmissível para os defensores da intergovernamentalidade pura e dura. Daí o aceso debate, mais uma vez, entre federalistas (Países Baixos, Itália) e unionistas (França): venceram estes, no caso vertente, porque o presidente francês não poderia correr o risco de um deslizamento no sentido

supranacional que um orçamento comunitário federal potenciava. A eleição do PE por sufrágio universal foi recusada; a competência orgânica orçamental foi regulada pelo Tratado assinado no Luxemburgo a 22 de Abril de 1970.

A solução, com efeito, foi encontrada num compromisso, numa partilha de responsabilidades entre o Conselho de Ministros e a Assembleia: o primeiro teria a última palavra sobre as «despesas obrigatórias», ou seja, as que resultavam de políticas comunitárias, como era o caso da PAC; o segundo teria a seu cargo o controlo efectivo das «despesas não obrigatórias» (impedido, de qualquer forma, de as aumentar para além de um determinado limite), ou seja, as que incidiam no funcionamento da administração comunitária, que eram de valor mínimo (3,5% das despesas totais). Aparentemente, poder-se-ia pensar que um equilíbrio institucional foi encontrado na redistribuição desta competência, mas em rigor não foi assim: o Conselho recebeu a parte de leão e viu reforçados os seus poderes; a Assembleia Europeia herdou uma fracção menor, não ganhou a atribuição perdida pelos parlamentos nacionais. Um Tribunal de Contas foi, contudo, criado.

Este acréscimo dos poderes do Conselho, órgão não democrático, recolocava na ordem do dia o problema da democratização das instituições comunitárias. Como reforçar os poderes de uma Assembleia parlamentar sem legitimidade democrática – porque não dimanava do sufrágio directo –, que interesse relevante teria esta legitimidade de um órgão sem um poder real? Questão crucial – a da democratização de uma Europa que deve alargar-se cada vez mais – a ser retomada em debates e relançamentos futuros...

D. Alargar as Comunidades Europeias

O alargamento comunitário está inscrito na lógica normal da evolução do processo unificador europeu, é o propósito dos pais fundadores, é um princípio inscrito nos tratados, é uma necessidade para o desenvolvimento da Comunidade, é um desafio para o aprofundamento da integração.

Com a retirada de de Gaulle da cena política, que recusara unilateralmente por duas vezes a adesão britânica, a questão voltaria por certo à

ordem do dia e faria parte das preocupações dos Seis. É, com efeito, uma das expressões da vontade manifestada na Haia em 1969. No período que estamos a analisar (1969-1985), registaram-se, com efeito, duas etapas de alargamento: uma, a norte (1973), com a entrada do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda, que elevaram a Europa dos Seis para nove membros; e outra, a sul, com a inclusão da Grécia (1981), de Espanha e de Portugal (1986), que compuseram a Comunidade dos Doze. Com a adesão destes novos Estados, configurou-se uma Europa diferente da que caracterizara a das Comunidades dos Seis; mais heterogénea agora, era, de certa forma, um «outro Mercado Comum» – como, com outros pressupostos, o previra o general de Gaulle, para justificar o seu veto ao RU –, a colocar problemas novos e a demandar soluções diferenciadas, por força de reajustamentos e de compensações, de reequilíbrios e de convergências. A necessidade de reequilibrar direitos e deveres para todos os membros e de aproximar a coesão económica e social das diferentes partes (Estados ou regiões) de um conjunto territorial mais extenso e diverso, a igualização contributiva e a redistribuição racional e solidária dos benefícios são, entre outras, matérias que mobilizarão uma parte importante da actividade das instituições comunitárias nos anos pós-alargamentos.

1. Alcance geográfico do alargamento

a) O primeiro alargamento (a Norte): Reino Unido, Dinamarca e Irlanda

As negociações, no âmbito do primeiro alargamento, decorreram ao longo de dois anos por duas fases, num período que vai de inícios de 1970 a princípios de 1972: entre os seis Estados-membros, inicialmente, no primeiro semestre de 1970, entre estes e os quatro candidatos (RU, Dinamarca, Irlanda e Noruega), depois, a partir do segundo semestre de 1970. Num primeiro tempo foram definidas pelos Seis as condições de adesão: os futuros membros teriam de aceitar os tratados e a sua finalidade política e todas as decisões em vigor aquando da sua entrada; ficava, no entanto, prevista a aplicação progressiva num período transitório, de cinco anos,

para os novos membros e para todos os sectores, no âmbito de um calendário preciso com a indicação das datas de aplicação, quer no que respeitava à supressão crescente dos direitos alfandegários, quer quanto à adopção gradativa dos preços agrícolas. As negociações com os candidatos foram abertas a 21 de Julho de 1970.

(1) A negociação com o Reino Unido: complexa, mas conseguida

O processo mais complicado era naturalmente o do RU, cujas negociações decorreram à parte, tanto mais que dois dos candidatos se disponibilizaram para aceitar os princípios gerais que viessem a ser acordados com os ingleses. O interlocutor britânico foi o primeiro-ministro conservador Edward Heath, o verdadeiro protagonista da adesão britânica, que facilitou as negociações, mostrando-se pouco exigente e bastante colaborante. Existiam, contudo, dificuldades relevantes e razoáveis a resolver, entre as quais a matéria complexa da contribuição para o orçamento comunitário. Com efeito, a especificidade das tradições económicas britânicas confrontada com a estrutura contributiva da Comunidade implicava, à partida, um preço alto a pagar pelo RU, se não fossem tomadas medidas correctivas. Não sendo um país agrícola e estando historicamente dependente de importações de países terceiros, da Commonwealth e não só, a preços baixos, dificilmente poderia suportar o aumento considerável dos preços finais, acrescidos das taxas agrícolas, dos direitos alfandegários, dos impostos sobre o valor acrescentado (IVA).

Nesta condição, não sendo o RU beneficiário da PAC, previa-se que colhesse benefícios reduzidos do orçamento comunitário em contraste com a entrega de encargos contributivos pesados; solicitava, por conseguinte, um «justo retorno», o que era contrário ao princípio comunitário da solidariedade financeira. O acordo, sobre esta matéria, foi conseguido através de um duplo compromisso: o RU disporia de um período contributivo progressivo transitório de sete anos (e não cinco, como os Seis inicialmente estabeleceram); as compras aos parceiros da Commonwealth ficariam dependentes da aceitação, por parte destes, de acordos com as Comunidades no quadro da respectiva integração no sistema de Yaoundé. Mas a questão

da tributação orçamental não era a única a ser dirimida no debate negocial: a redução das compras britânicas do açúcar da Commonwealth era outra exigência por parte da França (grande produtora de açúcar de beterraba), bem como das importações da manteiga neozelandesa, artigo que concorria igualmente com os principais produtores comunitários e constituía já um produto excedentário. Outra matéria não menos relevante tinha a ver com o papel internacional da libra inglesa; a França exige, em conjuntura de instabilidade monetária, a cessão progressiva da libra como moeda de reserva, o RU tenta convencê-la que o problema não era grave e que se resolveria por si mesmo.

O acordo final das negociações foi concluído em 26 de Junho de 1971, com cedências de parte a parte. Contudo, foi adicionada ao acordo uma nota, a pedido do RU, que possibilitaria a este país reivindicar mais tarde a revisão da contribuição orçamental britânica, que dizia o seguinte: «se uma situação inaceitável se vier a verificar, a sobrevivência da Comunidade exigirá soluções equitativas». Apesar do arrastamento da negociação, não se verificaram situações de bloqueio absoluto, que foi geralmente possível contornar em virtude do entendimento de princípios políticos entre Pompidou e Heath, sobretudo no encontro de ambos em Paris a 20-21 de Maio de 1971, permitindo ultrapassar dificuldades, fazer concessões mútuas e facilitar a prossecução e finalização do processo negocial. Neste encontro, com efeito, verificou-se uma identidade de posições entre o primeiro-ministro britânico e o Presidente francês sobre o funcionamento e desenvolvimento da Comunidade, uma concordância de princípio quanto ao funcionamento institucional, já que Pompidou registava com agrado a sintonia, com o seu interlocutor britânico, de pontos de vista comuns sobre o primado dos interesses nacionais e a prevalência da regra da unanimidade na tomada de decisão comunitária. Esta convergência unionista (intergovernamental) era particularmente cara ao gaullismo do presidente francês porque, com o apoio do seu parceiro britânico, ficaria mais garantido para neutralizar as apetências integracionistas ou supranacionais dos seus parceiros da Alemanha e do Benelux. Sem dúvida que este novo entendimento franco-britânico foi decisivo para a fisionomia de continuidade intergovernamental que irá assumir, na essência, esta nova tentativa reformista de relançamento comunitário.

(2) As negociações com os restantes candidatos. A especificidade norueguesa

As negociações com os restantes parceiros não foram em geral complicadas. Para a Irlanda, país rural, pouco desenvolvido, a adesão era vital, apesar das dificuldades previsíveis de adaptação. Para a Dinamarca, país com uma agricultura moderna, exportadora, tendo como clientes principais a RFA e o RU, a integração era proveitosa; sendo um país cioso da sua soberania, o antifederalismo britânico e francês era uma vantagem acrescida. Para a Noruega os benefícios presumíveis não eram assim tão evidentes: a sua agricultura era irrelevante (3% de área cultivada em relação ao total da Comunidade), subvencionada e pouco produtiva, com preços altos (dobro da CEE), a exigir um longo período de adaptação; a pesca, em contrapartida, era um sector vital para este país escandinavo, representava cerca de 50% do total da CEE. Assim, a negociação com a Noruega não poderia deixar de ser espinhosa e delicada, sobretudo porque, em Outubro de 1970, imediatamente antes do início das negociações de adesão com este Estado, foram definidos os princípios comunitários fundamentais da política comum da pesca; determinava esta a igualdade de acesso às águas territoriais de todos os Estados-membros da CEE e a organização comum do mercado do peixe. Ora, a Noruega protegia zelosamente as suas riquezas marítimas, e, nesta perspectiva, o acesso irrestrito às suas águas territoriais estava fora de questão. O entendimento foi conseguido através de um compromisso: a Noruega obteve uma derrogação, extensiva aos outros três candidatos, que lhes permitia reservar para os seus pescadores a banda costeira até às seis milhas e mesmo a zona entre as seis e as doze, desde que não pusessem em causa os direitos tradicionais de outros pescadores frequentadores destas zonas.

(3) As ratificações internas nos dez Estados. Uma rejeição inesperada

Os tratados de adesão com os quatro Estados nórdicos foram assinados em 22 de Janeiro de 1972. Teriam, contudo, de ser ratificados internamente antes de 1 de Janeiro de 1973, data marcada como início da adesão efectiva. As ratificações internas do alargamento para os antigos e para os

novos parceiros comunitários decorreram, com efeito, ao longo de 1972 e foram bem sucedidas em nove dos dez países. Nos primeiros, a ratificação foi obtida com maiorias favoráveis folgadas, fez-se por via exclusivamente parlamentar com exceção da França, que utilizou também a figura do referendo (68% dos sufrágios positivos). Nos segundos (novos membros), o resultado das ratificações foi também expressivamente favorável, com exceção da Noruega: no RU, com aprovação parlamentar, o resultado obtido na Câmara dos Comuns foi de 358 a favor e 246 contra, valores que traduziram a divisão histórica dos britânicos sobre a matéria europeia (a maioria conservadora e algumas dezenas de trabalhistas votaram a favor, os sindicatos foram críticos quanto às condições da adesão, mas não quanto ao princípio); na Irlanda e na Dinamarca, os resultados dos referendos foram positivos – esmagador, na primeira (83% dos votos expressos a favor, com uma participação de 70% do total dos eleitores) –, expressivo, na segunda (com 67% positivo, com uma participação de 89% do total dos eleitores). Na Noruega, contudo, o resultado do referendo foi negativo: participaram 78% dos eleitores, 54% votaram contra a adesão. Foi um fracasso inesperado, tendo em conta a atitude favorável dos grandes partidos (trabalhista e conservador), mas que revelava, afinal, a hostilidade à Europa de um movimento popular heterogêneo, nacionalista e anticatólico, uma clivagem social e cultural entre classes médias urbanas favoráveis à Europa e uma população das regiões do norte e do oeste, dedicadas à agricultura e à pesca, inquietas e hostis às influências estrangeiras.

A nova Europa alargada seria de nove e não de dez. Contudo, as economias dos países remanescentes da AECL (EFTA) ficariam bastante fragilizadas se não fossem tomadas medidas preventivas. É por isso que, como consequência deste primeiro alargamento, para não perturbar as trocas comerciais entre aquela organização e os antigos membros que aderiram agora à CEE, foram estabelecidos acordos diferenciados (de associação ou de comércio, conforme a especificidade de cada caso) com os Estados-membros da EFTA restantes (Áustria, Finlândia, Islândia Suécia, Portugal e Suíça), assinados em Julho de 1972, que previam a supressão de restrições quantitativas e dos direitos aduaneiros sobre os produtos industriais. Criava-se, assim, uma vasta Zona de Comércio Livre (ZCL), tal como o desejara Londres em 1957, mas, nessa altura, para impedir a criação do Mercado Comum.

b) O segundo alargamento (a Sul): Grécia, Espanha e Portugal

Com o alargamento consumado a norte, logo se colocou a questão de um segundo alargamento a sul. Até então, com excepção da Itália, os países da Europa meridional tinham permanecido fora das Comunidades: a uns era vedada a adesão em virtude de serem dominados por regimes autoritários, casos de Espanha e de Portugal, incompatíveis com os princípios democráticos dos tratados comunitários; a outros era dificultado o acesso de pleno direito em virtude do seu atraso económico, como era os casos da Grécia, da Turquia, de Malta e de Chipre, com os quais a CEE fora, entretanto, celebrando progressivamente acordos de associação, com vista a uma futura integração.

No que respeita aos países ibéricos, a relação comunitária com os dois Estados foi-se delineando: a Espanha beneficiou em 1970 de um acordo económico preferencial com a CEE, e Portugal usufruiu, por sua vez, de um acordo comercial vantajoso, em 1972, no quadro das relações estabelecidas entre a CEE e a AECL, na sequência do alargamento a norte. Mas foi sobretudo com a queda dos regimes ditatoriais, vigentes até então nestes Estados, que se tornou possível um quadro político favorável para uma futura adesão. Na Grécia, o fim da ditadura dos coronéis em 1974 permitiu, primeiro, a reactivação do acordo de associação – interrompido em 1967 com a instalação no poder do regime militar – e, conduziu, depois, à formulação do pedido de adesão em 12 de Junho de 1975; em Portugal, a revolução do 25 de Abril de 1974 pôs termo ao autoritarismo do Estado Novo e, após o período revolucionário e na sequência da instauração de um regime democrático em 1976, o primeiro-ministro constitucional Mário Soares, depois de ter conseguido a entrada de Portugal no Conselho da Europa, solicitou, em 28 de Março de 1977, a adesão às Comunidades; em Espanha, depois da morte de Franco, foi instaurada uma monarquia parlamentar, que possibilitou ao governo de Adolfo Suárez formalizar a sua candidatura comunitária, em 27 de Julho de 1977, alguns meses após a de Portugal.

(1) Reacções e problemas dos Nove ao segundo alargamento

As reacções dos Nove perante a problemática do segundo alargamento foi diferenciada e contrastante. Quanto ao princípio geral, ninguém estava

contra, ou se todos aparentemente estavam de acordo, não o era pelas mesmas necessárias ou convergentes razões. Era, com feito, razoável e consensual não desamparar politicamente estes candidatos, agora que se tinham libertado de ditaduras longas, e era um imperativo moral e político ajudar a consolidar as respectivas democracias, acolhendo-as na família europeia; era também vantajoso para alguns, em particular para a França, integrar estes Estados do Sul porque, com este acréscimo territorial, se reequilibrava geograficamente o centro de gravidade da Comunidade, que, com o primeiro alargamento, pendera excessivamente para Norte, desguarnecendo a Europa meridional.

Contudo, a possível adesão destes três países colocava problemas económicos e políticos mais ou menos consideráveis. Dificuldades económicas, em primeiro lugar. Eram países pobres, com um produto nacional modesto, salários baixos, inflação alta, moedas fracas, que seria indispensável ajudar com recursos financeiros acrescidos. Eram países que, apesar de oferecerem a vantagem de serem importadores de carne e de lacticínios, suscitavam o inconveniente de possuírem algumas produções agrícolas competitivas (vinho, frutas legumes). Esta produção excedentária, se agradava, pelos preços mais baixos, aos parceiros do Norte, inquietava os do Sul (França e Itália), que também os produziam a preços mais elevados; tal circunstância concorrencial pressupunha, para estes últimos, uma readaptação prévia da PAC para acomodar as referidas produções e prevenir efeitos que os prejudicassem; mas tal possibilidade não era do agrado do Alemanha e do RU, que, com esta nova intervenção da PAC, temiam o aumento das respectivas contribuições para o orçamento comunitário. Eram, por outro lado, no domínio industrial, candidatos que, se não suscitavam, em geral, problemas de concorrência – em virtude da sua estrutura industrial de modestas dimensão e produtividade, a necessitar de uma ampla reestruturação –, possuíam, em contrapartida, sectores competitivos (siderurgia, construção naval, indústria têxtil) susceptíveis de causar perturbações com os congéneres dos Nove, em particular da Europa nórdica. Acrescia ainda a possibilidade de efeitos indesejáveis com a livre circulação da mão-de-obra numa conjuntura delicada de aumento do desemprego.

Mas os problemas eram também de natureza política: previam-se dificuldades na composição e no funcionamento das instituições comunitárias se persistisse a tomada de decisão por unanimidade, já difícil de obter a nove, mais complicada ainda a doze. Para os minorar, era importante superar a utilização da unanimidade na tomada de decisão comunitária, forçada pelo compromisso do Luxemburgo, e recorrer ao voto maioritário como regra normal – o que era preconizado por alguns governos, mas não era desejado por outros; entre estes, o então governo trabalhista inglês, que via com agrado uma possível diluição da CEE com um número maior de membros.

(2) A adesão da Grécia

A adesão da Grécia não suscitava objecções nem dificuldades relevantes; era um país que tinha um acordo de associação com as Comunidades, desde 1961 – condição interrompida com a ditadura dos coronéis mas retomada após o termo desta –, que usufruía, por conseguinte, de um longo período de preparação e que beneficiava, além do mais, do apoio político da França e do interesse económico da Alemanha. A Comissão, que, de qualquer modo, tinha muitas reservas quanto à sua capacidade de adaptação às Comunidades, propôs um período de pré-adesão indeterminado, mas a Grécia reagiu negativamente invocando a urgência da adesão para consolidar a sua estabilidade política. Com a iniciativa da França, as negociações abriram-se em Julho de 1976 e conduziram ao tratado de adesão assinado em Atenas em 18 de Maio de 1979. O tratado previa um período transitório de cinco anos para o desmantelamento alfandegário e para a aplicação da PAC (aumentado para sete no caso de algumas matérias mais específicas), estabelecia ajudas para determinadas produções, derrogações na circulação dos capitais e uma contribuição para o orçamento comunitário calculada de modo que pagasse menos do que receberia.

Após ratificação parlamentar, o tratado de adesão entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1981. Contudo, após a integração, e com a vitória eleitoral do partido socialista grego (Pasok), em Outubro de 1981, o novo governo de Andréas Papandréou, que tinha feito campanha contra o Mercado Comum,

exigiu, na condição cumulativa de presidente do Conselho, uma renegociação da adesão da Grécia, um estatuto especial na CEE, com derrogações e ajudas reforçadas; de contrario, organizaria um referendo sobre a permanência da Grécia nas Comunidades. As suas reivindicações foram satisfeitas em 1985, com a beneficiação dos «programas integrados mediterrânicos» (PIM), estabelecidos em Março de 1985, elevando a ajuda à Grécia a valores significativos (3% do respectivo PIB), que não utilizou na sua modernização estrutural, apesar de beneficiar de isenções importantes na aplicação dos regulamentos comunitários.

(3) A negociação conjunta das adesões ibéricas

O caso grego contribuiu para uma atitude mais prudente e defensiva na apreciação e na negociação das candidaturas ibéricas, já de si, sobretudo a da Espanha, mais complexas e susceptíveis de reacções negativas. A Portugal conviria que o seu caso fosse separado do do país vizinho; mas, pela proximidade geográfica, pelas afinidades e pelas interdependências económicas, políticas e culturais, os Nove entenderam que a negociação deveria ser conjunta. Muitas das dificuldades e das objecções surgidas ao longo do processo reportavam-se sobretudo à Espanha, que nos domínios agrícola e industrial, pela sua dimensão económica, suscitava problemas inquietantes de concorrência para os Estados comunitários. Menos preocupante para estes era o caso português, que revelava uma economia relativamente débil e pouco competitiva, com excepção de algumas poucas produções agrícolas e industriais, embora se presumisse um custo elevado de readaptação; contudo, por serem estas comuns às da Espanha e tratadas em conjunto, atingiam Portugal por tabela. A adesão da Espanha aumentaria um terço a dimensão agrícola da CEE, que, supostamente, se tornaria excedentária nas produções mediterrânicas do vinho e do azeite, dos legumes e das frutas – o que preocupava os países comunitários com produções idênticas e concorrenciais (França, Itália, Grécia); a concorrência espanhola seria igualmente forte na siderurgia e no têxtil, o que inquietava, por sua vez, outros países em que estes sectores eram importantes. Contudo, as Comunidades

poderiam atrasar mas não rejeitar as candidaturas ibéricas; eram Estados que, pela sua vocação história, pela sua expressão cultural e pela sua condição política, não poderiam ficar fora da construção europeia em curso; as consequências da recusa da adesão seriam certamente mais espinhosas que os custos da integração.

As dificuldades e os impasses foram a pouco e pouco desobstruídos. Para admitir a Espanha e Portugal seria necessário proceder à reorganização comunitária dos mercados da frutas, legumes e azeite (o que foi feito em Outubro de 1983), estabelecer um acordo para o controlo da produção vinícola (que foi conseguido em Fevereiro de 1985) e, no caso da Espanha, introduzir um capítulo sobre a pesca para assegurar a conservação dos stocks de peixe. Uma decisão favorecedora importante foi a criação dos «programas integrados mediterrânicos» (PIM), em Março de 1985, destinados a apoiar as regiões mediterrânicas do sul da França, da península itálica e da Grécia, para diversificar as respectivas economias, como compensação da concorrência das produções agrícolas espanholas e portuguesas. Após arrastadas negociações, foi tudo isto resolvido; mas o desenlace positivo do processo deve-se também a alguma dose de boa vontade da França socialista: o presidente François Mitterrand, no poder desde 1981, entendeu-se bem com os dois primeiros ministros ibéricos da sua família política, Felipe González, à frente do governo espanhol desde 1982, e Mário Soares, na liderança do executivo português, de 1976 a 1978 e de 1983 a 1985.

(4) A especificidade da adesão portuguesa

(a) Aproximação de Portugal à CEE

Portugal esteve, em geral, no período salazarista, de costas viradas para a Europa, embora, retoricamente, se apregoassem, com maior ou com menor convicção, os valores comuns espirituais e culturais que com ela se partilhava, e, depois da segunda guerra, se não enjeitassem, politicamente, as vantagens económicas que, no quadro de uma cooperação cautelosa e limitada, se pudessem colher de um relacionamento comercial com os países europeus.

Foi no quadro das potenciais vantagens desta cooperação económica que Salazar aceitou, em última instância, que Portugal usufruísse, depois de uma atitude despropositada e de uma recusa inicial, dos benefícios do Plano Marshall, integrasse relutantemente a OECE e conseguisse tornar-se membro de pleno direito da EFTA – organização da qual obteve, tendo em conta o atraso estrutural da economia portuguesa, um tratamento especial, com os mesmos direitos dos outros membros e menos obrigações do que eles.

A posição oficial sobre a adesão à EFTA foi no sentido de a considerar como o mal menor ou, por exclusão de partes, como a escolha mais razoável e possível de entre as duas opções que se colocavam na altura – o Mercado Comum ou a EFTA. Apesar deste novo passo na direcção da Europa não ter suscitado entusiasmos visíveis nas elites do governo, a verdade é que um tal compromisso salvaguardava os princípios defendidos pelo regime e reduzia, momentaneamente pelo menos, os riscos de isolamento internacional numa época em que as críticas à gestão salazarista e à sua política ultramarina redobravam de vigor. De um modo geral, os analistas consideraram, como sendo de grande importância para Portugal e como benéfica para a economia portuguesa, esta entrada do país no espaço europeu de comércio livre. Registou-se um aumento significativo das nossas exportações para a Europa ocidental, modernizaram-se estruturas económicas, e deu-se, por esta via, um passo importante na longa caminhada terrestre de Portugal para a Europa.

Com o afastamento político de Salazar, a atitude mental em relação ao destino europeu revelou mudanças positivas, se não tanto dentro do próprio regime, onde, apesar de tudo, se verificaram algumas brechas, pelo menos nas actuações, desde então, de alguns diplomatas e tecnocratas, que consideravam desejável a integração de Portugal na Europa comunitária; e ainda nas intervenções de deputados que, na Assembleia Nacional, defenderam acaloradamente «a vocação europeia de Portugal» e a necessidade de se procurar essencialmente na velha Europa os recursos que o país necessitava para conseguir a prosperidade económica e recuperar prestígio político, indispensáveis para continuar a subsistir como individualidade nacional.

Houve, nesse período do marcelismo, uma maior consciência social para a necessidade de uma opção europeia, estimulada pelo crescente convencimento da perda iminente dos territórios ultramarinos e pela atracção exercida pelo dinamismo económico do Mercado Comum. Constatou-se mais vontade política para reforçar os laços com a Europa comunitária – no caso do novo chefe do governo (Marcelo Caetano) menos por convicção do que pela necessidade imposta pelo enfraquecimento da EFTA, resultante da integração do Reino Unido na CEE.

Foi nesse contexto que o governo português negociou um acordo comercial, aprovado em 22 de Julho de 1972, para entrar em vigor no início do ano seguinte; mais não seria possível, em virtude da natureza não democrática do regime vigente em Portugal, embora os negociadores portugueses tivessem ambicionado uma forma mais profunda de ligação às Comunidades através de um acordo de associação. Contudo, o debate interno sobre a aproximação de Portugal à Europa não ultrapassou o quadro de declarações bem intencionadas mais ou menos europeístas e de uma actuação efectiva de reforço das relações económicas portuguesas com o Mercado Comum.

Em 25 de Abril de 1974 soara em Portugal a voz da liberdade; uma onda revolucionária, passado o febril entusiasmo colectivo da primeira hora, extravasou com uma tal intensidade que pareceu, momentaneamente, mergulhar o país numa convulsão fratricida. Mas – acalmados os ânimos da exaltação ideológica e retomado o rumo democratizante – a hora das opções realistas, na política, na economia, na sociedade e nas relações internacionais, sobrepôs-se como o consenso necessário e como a prioridade do futuro. A Europa surgiu então, no espaço político dominante, como o objectivo a perseguir e a componente indispensável para realização do destino colectivo português.

Foi nesse sentido que o primeiro governo constitucional, chefiado por Mário Soares, tomou a iniciativa política da opção europeia: primeiro, com a entrada no Conselho da Europa em 22 de Setembro de 1976; a seguir, pela mesma altura (Setembro de 1976), com a assinatura dos Protocolos Adicionais ao Acordo de 1972, que possibilitaram uma ajuda financeira, mas

comprometiam o país a acelerar o ritmo do desarmamento aduaneiro; e, a coroar este intento, com a apresentação, em 28 de Março de 1977, do pedido de adesão às Comunidades Europeias, motivada, talvez, mais por razões políticas de conveniência do que por sólida convicção sobre efectivas vantagens económico-sociais. Assinou o acordo de pré-adesão a 3 Dezembro de 1980 e, cerca de dois anos depois, o Parlamento Europeu reiterou (17/11/82) a sua vontade política de ver Portugal (e a Espanha) nas Comunidades Europeias; no mesmo sentido se pronunciou o Conselho Europeu de Fontainebleau que reafirmou a pretensão de ver concluídas as negociações das adesões ibéricas até, o mais tardar, 30 de Setembro de 1984. O processo negocial, contudo, seria longo e difícil.

(b) Reacções à candidatura portuguesa e dificuldades do processo negocial

À partida, a receptividade europeia foi favorável, mas a apreensão foi notória também, dadas as dificuldades previsíveis para um país pouco evoluído e debilitado por um processo revolucionário complexo e longo e os custos que a adesão poderia comportar; em Portugal o entusiasmo não parecia reinar. A Europa dos Dez não poderia deixar de investir na consolidação democrática da Europa do Sul e de Portugal, no caso vertente, país que apresentava os mesmos valores civilizacionais e saíra frágil de uma convulsão temerária. Ponderava também a possibilidade de a CEE poder acrescer a sua influência na América Latina, o que era igualmente válido para a adesão da Espanha, e na África subsariana lusófona, pelas afinidades, facilidades e experiência de relacionamento histórico com Portugal, apesar das perturbações internas e do confronto ideológico e político que vitimava as territórios africanos das ex-colónias portuguesas. Alargava, por outro lado, o espaço económico europeu com a aglutinação de um país que com ele mantinha relações crescentes e importantes, se desenvolvesse com a pertença à EFTA, e contribuía, na perspectiva interessada da França, para reequilibrar as Comunidades no sentido do Mediterrâneo. As condições gerais eram positivas, mas a negociação específica revelar-se-á difícil e arrastada.

As dificuldades surgiram à medida que a candidatura era apreciada e a negociação prosseguia. Portugal teria de, como qualquer outro país aderente, compatibilizar a sua legislação com o acervo normativo comunitário, o que suscitava problemas tanto maiores quanto grave era a situação económica portuguesa, por insuficiências estruturais e fragilidades de conjuntura (fraqueza de investimentos, produções das indústrias tradicionais em crise, no têxtil, no calçado, na agro-pecuária). Acresciam outras dificuldades resultantes da especificidade da estrutura socioeconómica portuguesa: uma herança colonial muito pesada, que implicava a absorção difícil de cerca de 700.000 retornados das ex-colónias africanas, comportando riscos presumíveis de drenagem migratória indesejável para território europeu; um desequilíbrio regional acentuado entre o litoral e o interior, que ameaçava aumentar as disparidades já existentes no espaço comunitário.

Com efeito, os parceiros membros das Comunidades dividiram-se em relação à adesão portuguesa, que sofreu muitas vezes por ricochete, como já se referiu, em virtude ter sido tratada em conjunto com a da Espanha: os países meridionais (França, a Itália e a Grécia) temiam a concorrência de produtos mediterrânicos a baixo preço; os países nórdicos preocupavam-se com a competitividade de sectores industriais críticos que Portugal também possuía (indústria naval, siderurgia e têxtil); uns e outros, mas não todos, inquietavam-se com os riscos acrescidos de bloqueio institucional resultantes da prática da unanimidade como norma na tomada de decisão comunitária, potencialmente mais agravada com a entrada de novos membros.

Mas, sem dúvida, o dossier agrícola era o mais sensível. A agricultura portuguesa ocupava 22% da população activa; as produções mediterrânicas, como as frutas e os legumes, o vinho e o azeite, contribuiriam, supostamente, para aumentar a produção de excedentes comunitários, para agravar as despesas da PAC (FEOGA). Os agricultores do sul comunitário reagiram negativamente e protestaram contra novos alargamentos, exigiam reformas e medidas preventivas e proteccionistas; os produtores da zona mediterrânica associada às Comunidades temiam, por sua vez também, que as adesões pudessem prejudicá-los, quer pela concorrência que suscitavam quer pelo risco de renegociação desfavorável dos acordos existentes entre os respectivos

países e as Comunidades. Em rigor, porém, muitos destes medos, embora compreensíveis, eram infundados: os preços portugueses eram muito altos, a produção e a produtividade fracas, a ameaça que a adesão portuguesa representava era, a este nível, mais imaginativa do que real para a concorrência externa; menos fictícios e mais inquietantes seriam o medo português da adesão para a concorrência interna, a ameaça efectiva de desintegração inevitável de hábitos e de práticas tradicionais arraigadas no tecido social e na estrutura produtiva nacionais. Portugal foi vítima, no arrastamento do processo, do efeito de contágio da negociação conjunta com a Espanha, país que, no sector agrícola como no industrial, punha problemas de competitividade e de encargos de financiamento bem mais sérios que a adesão portuguesa comportaria para os dez Estados-membros das Comunidades.

Para fazer face a estas dificuldades e fazer avançar as negociações, a Comissão rejeitou, em primeiro lugar, a ideia avançada por alguns no sentido da criação de uma Comunidade a duas velocidades, para diferenciar os países ibéricos que desfavoravelmente os remeteria para um estatuto de parceiros de segunda, e pressionou no sentido de fazer valer o mais possível a maioria qualificada nas decisões, sobretudo em matérias em que os impasses eram mais resistentes. Avançou, em seguida, planos de desenvolvimento para os dois países ibéricos, fez-lhes propostas e apresentou projectos ao Conselho. A Portugal foi pedido que procedesse à sua reestruturação industrial e à gestão eficiente das empresas, reduzisse o défice da sua balança comercial e negociasse empréstimos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que a Comunidade reforçaria. Como contrapartida, para suavizar os efeitos negativos da adesão e do choque a que teria de submeter-se, propunham-se medidas sociais de acompanhamento e um período de transição de sete a dez anos para proceder à convergência agrícola e ao reajustamento industrial: aproximação dos preços agrícolas, reconversão das produções e das unidades produtivas, redução de quantidades em produtos concorrenciais, como o vinho e o azeite, desmantelamento alfandegário, modernização industrial... Eram propostas que se aproximavam mais de um desafio do que de um programa concreto e exequível; mas eram, mesmo assim, necessárias politicamente, para enfraquecer resistências,

para conseguir resultados. Os Dez hesitaram até tarde, mas acabaram por ceder, a Grécia foi um opositor obstinado, mas lá aceitou a adesão com a contrapartida de créditos europeus suplementares.

Portugal não obteve os benefícios que certamente desejaria, mas o texto de adesão, finalmente aprovado, proporcionaria um período transitório de sete ou de dez anos para se adaptar a normas e a critérios comunitários. Se a liberdade de estabelecimento foi de aplicação imediata, o que favorecia os países ricos, e a liberdade de circulação de trabalhadores adiada, a dos capitais foi restringida, com algumas anulações temporárias para proteger as empresas nacionais, e a das mercadorias, também, para dar tempo ao desmantelamento alfandegário; algumas medidas proteccionistas em sectores importantes foram também conseguidas, nomeadamente nos têxteis e na agricultura, para proporcionar mais tempo de reconversão e de adaptação sectoriais. Beneficiaria de ajudas monetárias e de transferências dos fundos estruturais para proceder à modernização da estrutura produtiva, ficaria como beneficiário líquido na relação com o orçamento da Comunidade (montante fixado de maneira a receber mais do que contribuía), mas tinha à sua frente um desafio ingente para adaptar gradualmente a legislação nacional às normas comunitárias, as condições de trabalho e o funcionamento dos serviços e das empresas.

Portugal assinou o seu tratado de adesão, em Lisboa, a 12 de Junho de 1985, após oito anos de formalização do pedido; no mesmo dia, à tarde, em Madrid, a Espanha acolheu cerimónia idêntica. A entrada em vigor dos respectivos tratados fora marcada para 1 de Janeiro de 1986; as ratificações internas fizeram-se favoravelmente por via parlamentar. Os dois Estados ibéricos tornaram-se membros comunitários de pleno direito, os respectivos chefes de governo, González e Soares, poderiam mutuamente felicitar-se; mas Mitterrand, o presidente francês, tinha razões também para se regozijar porque fez sua uma causa vitoriosa e trouxe para o seu lado uma cumplicidade vantajosa. A Europa dos Doze ficava organizada «nas fronteiras da sua civilização e da sua história», como Giscard d'Estaing, o antecessor ocupante do Eliseu, o desejara em 1978; a Europa integrada estendeu-se a sudoeste, e a França, com este reequilíbrio correctivo, reposicionava-se no centro gravitacional de um vasto espaço comunitário.

(5) A adaptação institucional comunitária na Europa a Doze

172

Com a adesão dos três países meridionais, as instituições europeias foram adaptadas. Na Europa dos Doze, a Comissão passaria a ser composta por dezassete membros: dois nacionais por cada um dos cinco maiores Estados (Alemanha, Espanha, França, Itália e RU) e um nacional por cada um dos restantes Estados; no Conselho de Ministros foi recalculada a distribuição ponderada dos votos, num total de 76, para a obtenção da maioria qualificada a partir de 54 votos (10 votos para cada um dos quatro maiores países, em tamanho populacional, 8 para a Espanha, 5 para Portugal, Grécia, Bélgica e Países Baixos, 3 para a Dinamarca e Irlanda, 2 para o Luxemburgo); no Parlamento Europeu a Espanha teria 60 nacionais, a Grécia e Portugal, 24, cada, para um total de 518 deputados; no Tribunal de Justiça, no Tribunal de Contas e no Comité Económico e Social procedeu-se igualmente a uma redistribuição proporcional com base nos critérios existentes.

2. Consequências decorrentes do alargamento

Com estes dois alargamentos criou-se uma Europa comunitária muito heterogénea: por um lado, a estrutura das receitas e das despesas do orçamento comunitário criava desigualdades acentuadas de benefícios entre os montantes entregues e os valores recebidos; por outro, ao clube dos países ricos, da primeira comunidade dos Seis, acrescido de outros do primeiro alargamento, vem contrapor-se, com o segundo alargamento sobretudo, um núcleo de países mais carenciados, com patamares inferiores de desenvolvimento, que acentua grandemente as disparidades regionais dum vasto e descontínuo conjunto territorial heterogéneo. Novos problemas a demandarem soluções.

a) A exigência da razoabilidade contributiva

A composição da estrutura orçamental comunitária – suportada pelas receitas provenientes, sobretudo num primeiro tempo, das transacções

comerciais com países terceiros (taxas agrícolas e impostos aduaneiros) e dispendidas na sua maior parte com os financiamentos à agricultura (em particular com os gastos da garantia dos preços e dos rendimentos agrícolas) – não poderia deixar de suscitar desequilíbrios susceptíveis de críticas, mais ou menos veementes, e exigências de reajustamentos mais convenientes.

O Reino Unido, com efeito, como consequência dos volumes relevantes de importações (agrícolas e industriais) de fora do Mercado Comum, tinha que entregar no cofre comunitário somas contributivas importantes, resultantes dos direitos que pesavam sobre aquelas importações. Em contrapartida, não sendo um país agrícola, usufruía de benefícios orçamentais reduzidos, nomeadamente no âmbito da PAC (esta absorvia, no conjunto do orçamento, cerca de 80% das receitas); acrescia ainda o facto de, na altura, ser um país com um nível de prosperidade inferior à média comunitária (era o terceiro menos afortunado). Foi nesta base que o Reino Unido exigiu uma renegociação da sua participação contributiva para o orçamento comunitário, o que fez, no período em apreço, por duas vezes: primeiro, em 1974, com Harold Wilson, primeiro-ministro trabalhista no poder desde Fevereiro de 1974, e, depois, em 1980, com Margaret Thatcher, primeira-ministra conservadora desde Maio de 1979.

No tratado de adesão do Reino Unido foi contemplado um período de transição de cinco anos (extensivo à Dinamarca e à Irlanda) que lhe possibilitou contribuir apenas com 8,6% dos recursos comunitários no primeiro ano (1973); mas, esgotada a fase provisória, o valor das entregas contributivas aumentou para 18,9% do total das receitas do orçamento. No referido tratado, contudo, foi introduzida, sob pedido britânico preventivo, uma nota que possibilitava a renegociação da adesão no caso da ocorrência de «situações inaceitáveis» poderem exigir «soluções equitativas». Com base nesta nota, Harold Wilson, que não questionava o princípio da adesão britânica, pediu a renegociação do tratado assinado pelo antecessor, cujos compromissos criticou asperamente; é a exigência logo formulada na primeira reunião do Conselho em que participa o MNE britânico, James Callaghan. Pretendia, com efeito, entre outras reivindicações (manutenção das preferências consentidas ao RU durante o período transitório, tais como, a entrada do açúcar das Antilhas e da manteiga neo-zelandesa), reequilibrar

o diferencial entre as entregas e as receitas britânicas no quadro do orçamento comunitário. Esta posição era criticável: punha em causa o princípio da solidariedade financeira e ignorava as vantagens económicas e políticas resultantes da pertença às Comunidades; mas não era isenta de alguma razoabilidade relativa, tendo em conta o desequilíbrio registado, embora por força, é certo, da natureza da estrutura produtiva e comercial britânica que a adesão às Comunidades obrigava, de alguma forma, a readaptar. A solução foi encontrada, num primeiro momento, com a criação de fundos de apoio regional em finais de 1974 e, no ano seguinte, em Março de 1975, com o acordo sobre o princípio de um «mecanismo corrector», que seria adoptado em Maio de 1976, válido para todos os países em dificuldades económicas. A boa vontade dos parceiros europeus, apesar das reticências francesas, quis também dar um sinal positivo para favorecer o resultado do referendo realizado no Reino Unido sobre o princípio da adesão britânica à CEE, que teve lugar em Junho de 1975 e se saldou por uma confortável vitória do sim (67,2%). Contudo, em 1978, o governo trabalhista de James Callaghan protesta de novo contra o montante da contribuição britânica, que reputa de muito elevada.

Em 1980, o Reino Unido, que beneficiava do petróleo do mar do Norte, contribuía com 20% dos recursos comunitários e recebia 12%. Chegada ao poder, em Maio de 1979, Margaret Thatcher, a primeira-ministra conservadora, logo se apressou a exigir uma nova renegociação («I want my money back»), fundamentada no duplo princípio da riqueza relativa (a parte contributiva de um Estado-membro deve ser proporcional ao peso do respectivo PNB no PIB comunitário) e do justo retorno (não pagar mais para o orçamento do que recebe). A solução encontrada teve um primeiro desenlace com a decisão do Conselho de Ministros, em Maio de 1980, de reduzir em dois terços a contribuição líquida britânica (diferença entre as entregas e as receitas) relativa ao ano de 1980-81 e de manter o princípio da redução contributiva no ano subsequente; contudo, a «Dama de Ferro», insatisfeita, quer mais. No Conselho Europeu de Fontainebleau, em 30 de Maio de 1980, o problema foi desbloqueado: o RU teria uma «compensação» anual igual a 66% da diferença entre o valor das contribuições do IVA (o terceiro recurso comunitário, em vigor desde Janeiro de 1979) e o das suas receitas oriundas

do orçamento comunitário; o montante desta diferença seria suportado pelos outros Estados-membros e aplicado a partir de 1985 (neste primeiro ano a importância devolvida ao RU foi de mil milhões de ecus). Era o designado «cheque britânico», problema recorrente e matéria de controvérsia sempre que no quadro comunitário, do passado ao presente, são tratados os planos financeiros plurianuais.

b) Redistribuição mais equilibrada para fazer face à coesão económica e social

O alargamento para doze Estados agravou um problema que já afectava, embora com menor dimensão, a Comunidade dos Nove. A discrepante heterogeneidade comunitária, com a entrada de três países pobres, com largas regiões depauperadas, em Portugal como na Grécia, na Irlanda como no sul de Espanha, a existência agora de periferias desfavorecidas e estagnadas em contraste com «centros» ricos e dinâmicos, estimularam e pressionaram a necessidade de reforço substancial de recursos e a sua drenagem para a modernização e a adaptação das condições económicas e sociais destes Estados ou regiões mais carenciados e menos competitivos; o respectivo desenvolvimento foi, aliás, a condição fundamental que motivou, em geral, a adesão.

Para fazer face a estas necessidades reais, o orçamento teve que ser reconfigurado como instrumento de redistribuição e reforçado com meios acrescidos de financiamento. É assim que vão surgir novos fundos comunitários e outras ajudas financeiras, como o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) em 1975, pressionado pelo Reino Unido e pela Irlanda, no quadro da renegociação da contribuição orçamental britânica, e os PIM (Programas Integrados Mediterrânicos) em 1985, aquando da negociação das adesões ibéricas, para apoiar as regiões europeias meridionais (Grécia, Midi francês, península itálica). As transferências financeiras para os Estados menos desenvolvidos ou para as regiões periféricas vão aumentar progressivamente e representam, em meados da década de 80, cerca de um terço do orçamento; é um aumento expressivo, sem dúvida, mas mesmo assim muito atrás do valor da grande fatia do bolo orçamental destinado

ao financiamento da PAC, que favorece sobretudo alguns países ou regiões ricas, como a França e não só.

176

O acabamento comunitário fez surgir um orçamento autónomo de natureza federal. O alargamento desencadeou a necessidade de criação e de diversificação de novas estratégias de financiamento para fazer face a regiões muito desiguais. Como é que o aprofundamento vai confrontar-se com as assimetrias e derivas emergentes numa Europa muito mais ampla, agora, que procura a unidade, mas é mais diversa e complexa?

E. Aprofundar a integração

Na Cimeira da Haia, em Dezembro de 1969, a Comissão propusera dar um novo passo no aprofundamento das Comunidades, imprimir um novo impulso à construção europeia, tornar mais eficiente o funcionamento das instituições e alargar as suas competências. Os dirigentes políticos dos Estados-membros, por sua vez, tinham consciência também da necessidade de uma unidade reforçada para superar a fraqueza europeia no jogo económico internacional, que apresentava neste final de década sintomas de crise manifesta e de tensão emergente. Divergiam, contudo, na forma e nos meios a pôr em prática para dar expressão material concreta a este desígnio.

O presidente da França, Pompidou, que como o seu antecessor rejeita o reforço supranacional da integração, propôs estender a cooperação a novos domínios (energia, tecnologia, transportes, moeda), mas os Seis preferem não se dispersar demasiado, concentrar os seus esforços nas negociações da adesão do RU e dos outros candidatos nórdicos, e privilegiar os seus esforços nalguns domínios concretos. Mostraram-se receptivos à análise de matérias diversificadas (reforma do fundo social europeu, criação de uma universidade europeia, elaboração de um novo programa de pesquisa no quadro da Euratom); contudo, algumas das questões avançadas suscitavam preocupações acrescidas e mereciam o apoio diferenciado, mais veemente ou mais cauteloso, por parte dos parceiros comunitários. Destacam-se, nomeadamente, a necessidade de um plano ou de medidas conducentes à

estabilidade das moedas, perturbada por ocorrências recentes, a vantagem de desenvolvimento de esforços no sentido da cooperação política europeia – desejável para a consideração externa do papel das Comunidades no jogo internacional – e a conveniência de se conferir à construção europeia uma auréola mais democrática através da eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo.

Para não se ficar apenas no limbo das pias intenções, os Seis accionaram mecanismos para dar andamento a alguns propósitos: incumbiram a uma comissão de peritos (Comité Werner) o estudo de um plano monetário; puseram em funcionamento um comité político (Comité Davignon) para estudar os problemas relativos à união europeia e dar assim viabilidade à ideia da cooperação política, interrompida em 1962 pelo insucesso do Plano Fouchet e pela oposição do general de Gaulle a qualquer tentativa de supranacionalidade; e mostraram disponibilidade para analisar o modo de eleição do Parlamento Europeu – matéria, contudo, mais sensível, em relação à qual não tomaram, específica ou directamente, para já, nenhuma decisão concreta.

Os estudos subsequentes, as iniciativas ulteriores da Comissão, as futuras reuniões ministeriais e cimeiras europeias dos chefes do Estado e do governo, recobradas com vigor reconfigurado e alcance crescente, darão a estas três matérias expressões mais definidas e resultados mais palpáveis.

1. A perspectiva da união económica e monetária

A ideia de uma unificação monetária vinha de longe. Mas foi a iniciativa alemã, na cimeira da Haia de 1969, que, num contexto de crise monetária internacional, determinou a apresentação do plano Werner, no qual se propunha a realização da união económica e monetária por etapas. Considerado demasiado ambicioso por alguns, apenas se conseguiu uma primeira experiência mal sucedida de coordenação das paridades das moedas, a «serpente monetária»; na sequência deste falhanço, é posto em funcionamento um sistema monetário europeu (SME), primeira etapa bem sucedida dum efectivo processo de unificação que resultará mais tarde, no final da década de 90, na moeda única europeia.

a) As origens e o contexto histórico da coordenação monetária europeia

178

O objectivo da união económica e monetária não surgiu abruptamente na cimeira da Haia. A ideia vinha de trás, fora imaginada em textos e declarações nos anos 20, no período entre as duas guerras, era sugerida no memorando Briand de laço federal europeu, fazia parte de programas de movimentos federalistas no pós-segunda guerra, não ficou alheia nos debates do Congresso da Europa, de Maio de 1948, e foi ainda objecto de discussões e de intenções no quadro da OECE e, em particular, no âmbito da Comissão de Estudos para a União Aduaneira Europeia, tutelada por esta organização. O tratado de Roma previu o princípio (artigos 103 a 108), a Comissão propôs medidas em 1962, integradas no programa de acção para a segunda fase do Mercado Comum, sugerindo a fixação das taxas de câmbio das moedas dos Seis e a instalação de um comité de governos dos bancos centrais; o próprio Parlamento Europeu tratou a questão monetária em debates oportunos; o Comité monetário, que reunia com regularidade desde 1958, e o Comité de Acção de Monnet tomaram posições favoráveis.

Contudo, a união monetária não era consensual: se uns a defendiam ou não a enfeitavam, outros opunham-se ou eram reticentes. Num clima geral de prosperidade em que as balanças de pagamentos eram, com regularidade, excedentárias e as moedas relativamente estáveis, a urgência imperativa de uma política monetária europeia não era reconhecida pelos Seis; as instituições comunitárias também não estavam dotadas de competências efectivas sobre a matéria; parecia desaconselhável, além do mais, uma política de coordenação monetária estreita deixando de fora a libra inglesa e o dólar americano; muitos pensavam, de qualquer modo, que era possível progredir para a união europeia sem ter de abandonar a soberania monetária. Não se registaram, por conseguinte, progressos assinaláveis.

A crise monetária de Novembro de 1968 e as repercussões económicas subsequentes baralharam este cenário e inverteram a percepção europeia dominante até então. A instabilidade da libra em primeiro lugar, a desvalorização do franco francês, a seguir (-12,5% em Agosto de 1969), a flutuação e revalorização do marco alemão (+9,3% em Outubro de 1969),

depois, geraram preocupações incómodas; o endividamento crescente dos EUA e a subsequente crise de credibilidade do dólar e do sistema de paridades, fixadas em 1944 pelo Acordo de Bretton Woods, tornavam mais periclitante esta situação; o arrastamento e a intensificação da crise nos anos imediatos conduziram ao termo da convertibilidade do dólar em ouro e ao afundamento do sistema monetário internacional. As perturbações na economia comunitária, e sobretudo na política agrícola comum, não demoraram: aumentos de preços para uns e redução para outros, instabilidade dos preços agrícolas indicativos; daí, a criação, primeiro, de montantes compensatórios monetários negativos (imposição de taxa) ou positivos (atribuição de subvenções) para compensar ganhos ou perdas. A consciência da necessidade de reformas para estabilizar as moedas comunitárias impõe-se agora, por força da conjuntura, como inadiável.

Uma primeira tentativa concreta fora avançada pela Comissão, pelo vice-presidente, Raymond Barre, comissário responsável pelas questões económicas e financeiras, no memorando apresentado em Fevereiro de 1969 (plano Barre): propunha a harmonização das políticas económicas e medidas de entreatajuda monetária, nomeadamente a criação de um mecanismo para apoiar as moedas em dificuldade. Outra iniciativa oportuna ulterior foi protagonizada, na cimeira da Haia de finais de 1969, pelo chanceler Willy Brandt, antigo ministro federal das finanças: apontava para a necessidade de um plano de união económica e monetária a realizar por etapas. Na sequência, para ir ao encontro deste objectivo, o Conselho encarregou, a 6 de Março de 1970, o Primeiro-Ministro e Ministro das Finanças do Luxemburgo, Pierre Werner, de elaborar uma proposta nesse sentido.

b) O plano Werner – uma união económica e monetária com finalidade política

O comité Werner era composto por especialistas nacionais e de vários organismos comunitários, pelos presidentes de vários comités, entre os quais o dos governadores dos bancos centrais, e por um representante da Comissão; funcionou em contacto com Monnet, que desejava uma união monetária

como potenciadora da união política. Nos debates deste organismo, manifestaram-se divergências quanto ao sentido maior ou ao objectivo último do plano em estudo: os monetaristas (belgas, franceses e luxemburgueses) defendiam uma união monetária como alavanca para a integração económica; os economistas (alemães, neerlandeses) partiam da posição inversa, a necessidade prévia de uma coordenação e interpenetração das políticas económicas como condição para a unificação monetária. Destas divergências resultou um compromisso difícil, cujo texto geral foi aprovado pelo Conselho de Ministros e cujo relatório definitivo foi tornado público em Outubro de 1970.

Era um plano ambicioso. Propunha a criação irreversível e por fases de uma união económica e monetária (UEM) tendente a uma união política, a partir de uma primeira etapa (o plano Barre), com início em 1 de Janeiro de 1971; deveriam seguir-se progressivamente a criação de um fundo europeu de cooperação monetária (FECOM), o mais tardar até à segunda fase, a livre circulação dos capitais, a limitação das flutuações das moedas, com o apoio de fundos de reserva; e concluir-se-ia pelo congelamento das paridades monetárias e pela introdução de uma moeda única, prevista para 1980. Pelo caminho ficavam, entretanto, decisões e actuações audaciosas, desde orientações comunitárias de política económica a medidas destinadas à coesão económica e social, da realização de um mercado interno unificado à liberalização do comércio mundial. Propunha também alterações no funcionamento e na extensão das competências das instituições comunitárias, da Comissão e do Parlamento (inclusive no respectivo modo de eleição), e a criação de novas instâncias orgânicas: um centro comum de decisão económica independente dos governos, mas responsável perante o Parlamento, e um sistema comunitário de bancos centrais. Associava o processo de unificação monetária à integração económica e à aproximação política dos Estados-membros da CEE.

Era um plano temerário. A Comissão apoiou-o na generalidade, em finais de Outubro de 1970, mas, consciente das objecções que poderiam suscitar as valências federativas nele contidas, propõe limitações na transferência de competências nacionais, submete ao Conselho projectos respeitantes à primeira etapa (1971-1973) para reforçar a coordenação das políticas

económicas dos Estados. Contudo, embora os parceiros da França fossem globalmente favoráveis, os opositores de uma união política rápida assestaram, desde logo, as suas baterias: Georges Pompidou opõe-se expressa e formalmente e recusa adoptá-lo; não quer mais do que uma cooperação monetária, no quadro estritamente intergovernamental. A França, na verdade, recusa a criação de qualquer nova instituição e não abdica do controlo exclusivo da sua moeda; os respectivos representantes rejeitam qualquer compromisso no Conselho de Ministros dos negócios estrangeiros e da finanças em Dezembro de 1970; recusam do mesmo modo as alterações adocicadas propostas pela Comissão, que suprimira, nomeadamente, o centro de decisão para a cooperação económica.

Embora o Conselho acabasse por adoptar, em 22 de Março de 1971, o princípio e as sugestões da Comissão para a realização da união económica e monetária por etapas e em dez anos, o resultado final ficou-se por uma abordagem da cooperação monetária mais pragmática, com a aceitação de disciplinas monetárias nos Estados-membros, e pela criação de uma zona de estabilidade das moedas nacionais no quadro intergovernamental.

c) O fracasso da serpente monetária

O acordo mínimo conseguido em Março de 1971 prevê a concertação dos Seis em matéria fiscal, orçamental e monetária. Apesar do plano Werner ser colocado em estado de latência, em virtude da oposição da França e das turbulências monetárias internacionais, o problema da UEM permanece vivo. Em Abril de 1973 o Conselho cria, sob o seu controlo, um fundo europeu de cooperação monetária (FECOM), como previsto naquele plano – embrião de um banco central europeu –, para apoiar as paridades (pôr em comum as reservas oficiais de câmbios e gerir os mecanismos de câmbio); mas o governo alemão introduz uma cláusula de prudência que lhe permite abandonar qualquer compromisso se o apoio às outras moedas se revelar demasiado pesado.

A tempestade monetária de 1971 – iniciada na Primavera com a especulação do mercado de câmbios contra o dólar e atingindo o paroxismo no

Verão subsequente com a suspensão oficial (por Nixon) da convertibilidade do dólar em ouro (fim de Bretton Woods) – cria desentendimentos entre alemães e franceses. O ministro alemão dos estrangeiros (Karl Schiller), apoiado pelos quatro parceiros comunitários, quer a flutuação concertada das moedas europeias, o que implicava as respectivas reavaliações, inclusive do franco francês. A França (Pompidou e Valery Giscard d'Estaing, Ministro das Finanças) opõe-se, pretende evitar uma sobrevalorização da sua moeda, prejudicial às exportações e prenunciadora de conflitos sociais, teme entrar na área do marco alemão, como possível novo padrão monetário, prefere continuar ligada ao sistema monetário internacional, apesar do estado periclitante em que se encontra. A solidariedade franco-alemã fica comprometida, um azedume superveniente ameaça agravar a crítica situação europeia; os Seis estão divididos quanto a uma solução a adoptar; as repercussões nefastas da instabilidade das taxas de câmbio nos mercados europeus compromete o funcionamento do Mercado Comum. Contudo, Pompidou e Brandt conseguem um primeiro entendimento em Dezembro de 1971, que conduzirá, mais adiante, ao estabelecimento de um mecanismo de flutuação das moedas dos Seis dentro de determinadas margens nas margens do sistema internacional – será a serpente monetária.

Com efeito, o compromisso conseguido entre Pompidou e Brandt, aprovado por Richard Nixon, conduziu à assinatura de acordos monetários entre estes e os Seis em Washington, em Dezembro 1971, que previam a fixação de novas paridades das moedas europeias em relação ao dólar, desvalorizado este em 7,89% em relação ao ouro; em contrapartida, fixava-se como desvio máximo (da base ao topo) permitido entre duas moedas europeias o valor de 4,5%; ou seja, margens de flutuação de $\pm 2,25\%$ centradas no valor do dólar americano (o túnel). Os Seis, por sua vez, decidiram entre si, alguns meses depois, em Abril de 1972, em Basileia (Suíça), reduzir a margem de flutuação intra-comunitária em 2,25% em torno da paridade fixa, ou seja, um desvio máximo entre as suas moedas (entre a mais fraca e a mais forte) equivalente a metade da margem de flutuação acordada em Washington. Tratava-se, por conseguinte, de um mecanismo de flutuação concertada das moedas europeias no interior de margens de flutuação em relação ao dólar; era um arranjo de (sub)sistema

monetário europeu inserido no sistema monetário internacional. O sistema previa a intervenção imediata dos bancos centrais europeus logo que os limites máximos de flutuação fossem atingidos; a unidade de conta (UC) era definida em relação ao ouro, substituindo o dólar, como moeda de conta na CEE. É a serpente monetária, a evoluir no túnel internacional (4,5%) – a serpente dentro do túnel, com uma redução para metade do diferencial das taxas de câmbio entre as moedas comunitárias, em torno da paridade do ouro, mais fiável que o dólar, na falta de uma moeda comum; o objectivo é criar uma zona de estabilidade relativa, num contexto de turbulência monetária internacional, indispensável para o funcionamento do Mercado Comum. Os três futuros novos membros comunitários nórdicos, cujas negociações de adesão estavam em vias de ser concluídas, participantes do túnel (banda da flutuação do dólar), entraram na serpente no 1º de Maio de 1972, mas por pouco tempo. Pressionados por ataques especulativos e incapazes de cumprir a margem estreita imposta pelo mecanismo comunitário, abandoná-lo-ão em breve; a libra inglesa foi mesmo forçada a sair do túnel um mês depois de ter entrado na serpente.

A serpente monetária teve resultados benéficos, mas de curta duração. A crise internacional de 1973 e a desordem monetária subsequente arrasaram o colapso deste embrionário sistema monetário europeu. A nova desvalorização do dólar, as flutuações incontroláveis, repercutidas pelo choque petrolífero de 1973, provocaram desequilíbrios nos pagamentos externos dos Nove. A França recusara continuar a apoiar a divisa americana, os Seis deixam flutuar as suas moedas em relação ao dólar, este passou a circular livremente, o sistema de Bretton Woods «morre», mas o mecanismo europeu tenta sobreviver – é a serpente sem túnel. Contudo, a fraqueza de várias moedas europeias (libra, lira, coroa), incapazes de manter as margens, fá-las sair da serpente; as outras saem sucessivamente, e esta não resiste. Em clima de recessão económica, as reacções dos países comunitários são dispersas, as medidas económicas eivaram-se de protecционismos, as disparidades acentuaram-se.

A serpente monetária europeia foi, com efeito, uma primeira tentativa de concertação monetária no seio da CEE, a que não são alheias a vontade do Benelux, desde 1971, de permanecer solidário do marco alemão e a

necessidade de reaproximação de Paris-Bona. Apesar de um resultado positivo momentâneo, falhou, foi uma experiência ilusória, um primeiro e tímido esboço para um objectivo ambicioso – a UEM; uma actuação e um desígnio, pois, a retomar e a reconfigurar. O desastre ajudará ao relançamento e ao reforço do sistema. Um novo presidente francês e um novo chanceler alemão, dispostos a relançar a política económica e monetária, serão os futuros dinamizadores da marcha do comboio comunitário.

d) O sucesso do Sistema Monetário Europeu

Com o fracasso da serpente monetária, os responsáveis europeus procuram fórmulas alternativas para cuidarem da estabilidade das respectivas moedas. É neste contexto que o presidente da Comissão Europeia, Roy Jenkins, lança em Florença, no Outono de 1977, uma proposta tendente à união monetária, passível agora de melhor destino dado o bom entendimento franco-alemão e a abertura de espírito, mais europeu e cooperante, por parte dos novos protagonistas desta parceria – o presidente Giscard d'Estaing e o chanceler Helmut Schmidt. Apesar de algumas hesitações iniciais deste último, que teme efeitos de contágio sobre a moeda alemã da onda inflacionista que atinge a França e outros parceiros, considerava-se importante sair da hegemonia monetária americana, estabilizar as moedas comunitárias e fazer convergir a economia europeia; com este fito, Schmidt aceita o princípio de um acordo monetário, que lhe é insistentemente proposto pelo presidente francês em encontros à margem das instituições para evitar debates incertos sobre abandonos de supranacionalidade.

Com efeito, na cimeira de Copenhaga, em Abril de 1978, Giscard e Schmidt relançam a criação de um novo sistema monetário europeu aberto a todos os Estados comunitários, e, três meses depois, em Julho, no Conselho Europeu de Bremen, é acordada uma estratégia comum para se conseguir obter uma mais elevada taxa de crescimento económico, de modo a reduzir o desemprego, através da planificação de uma zona europeia de estabilidade monetária. É assim que nasce a 13 de Março de 1979 o Sistema Monetário Europeu (SME), assente em três características: um mecanismo

de câmbio que compromete os participantes a respeitarem as margens de flutuação definidas em torno de um valor de referência ou unidade de conta; uma unidade de conta europeia – o ECU (*european currency unit*) – a unidade de referência entre os bancos centrais participantes, cujo valor é estabelecido a partir de um cabaz de moedas europeias cujas partes são consideradas em função da riqueza de cada Estado emissor (no início do sistema, em 1979, o marco alemão entrava com 33%, o maior, e o franco luxemburguês com 0,35%, o menor); um mecanismo de crédito em que os Estados participantes põem à disposição do Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM) 20% das suas reservas em ouro e 20% em dólares, e recebem, em contrapartida, ecus, cujo valor se destina a constituir o suporte de uma solidariedade entre bancos centrais sob forma de créditos a curto prazo.

Todos os Estados comunitários, com excepção do RU, participaram neste programa, embora se tenham verificado desistências (Portugal, Grécia). Obteve um sucesso incontestável, apesar das reservas do FECOM não serem comunitárias, garantiu uma razoável estabilidade económica e encorajou a disciplina financeira. O SME foi capaz de resistir ao segundo choque petrolífero de 1979-1980, à alta do dólar e das taxas de juro de 1980-1985, apesar de reajustamentos inevitáveis. Teve a vantagem acrescida de funcionar como mecanismo de pressão sobre os governos para procederem a alterações das suas políticas económicas e se comprometerem nas obrigações resultantes do sistema monetário comum. Apesar de ser por vezes designado como a serpente melhorada, a verdade é que comportava uma novidade importante em relação à versão anterior: tinha uma unidade de conta própria (ECU) e não se correlacionava directamente com uma divisa externa (o dólar americano). Não era, contudo, um mecanismo que garantisse uma estabilidade sem perturbações: o Ecu não era uma moeda, as margens de flutuação (limitadas a um máximo 2,25%) poderiam ser modificadas se divergências entre duas moedas do SME não pudessem ser reparadas pelas intervenções dos bancos centrais; vários realinhamentos monetários foram necessários. Foi uma experiência positiva, uma etapa fundamental no percurso da união monetária, cuja meta foi alcançada duas décadas após a criação do SME.

2. A procura da união política europeia

186

A união política e a democratização da Europa comunitária são questões interdependentes que acompanham, desde o início, o processo de construção europeia e estão presentes em todas as circunstâncias e reflexões em que a problemática do relançamento europeu se coloca. No período em análise tiveram duas expressões concretas: a cooperação política europeia (CPE), dotada de alguns dispositivos institucionais, e a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo.

a) O funcionamento da cooperação política europeia

Na conferência da Haia em Dezembro 1969 os seis chefes de Estado e de governo entenderam proceder a uma reflexão sobre a finalidade política da Europa unida, tendo em vista a possibilidade do primeiro alargamento. Nesse sentido decidiram constituir um grupo de trabalho intergovernamental, composto pelos directores dos assuntos políticos dos ministérios dos negócios estrangeiros e presidido pelo diplomata belga Étienne Davignon, que deveria apresentar propostas para o aprofundamento da cooperação política entre os Seis.

(1) O esboço de concertação de uma política externa comum

O relatório definitivo que resultou do Comité Davignon foi adoptado pelo Conselho a 27 de Outubro de 1970 no Luxemburgo («Relatório do Luxemburgo»). Define como objectivos da cooperação entre os Seis a troca de informações e de consultas regulares sobre política internacional, a procura da harmonização de pontos de vista, de atitudes e, na medida do possível, de tomadas de posição comuns. Para o efeito previam-se reuniões semestrais dos ministros dos negócios estrangeiros, que, em circunstâncias importantes, poderiam ser substituídas por conferências dos chefes de Estado ou de governo; estes poderiam ainda, em situações de crise grave e de

muita urgência, reunir para consultas extraordinárias. Seriam estas reuniões ou conferências presididas pelo Estado que assegurasse a presidência do Conselho das Comunidades, o MNE ou Chefe do Estado ou do governo, conforme os casos. Instituíam-se também um Comité político, constituído pelos directores dos assuntos políticos dos ministérios governamentais, para prepararem as reuniões ministeriais e porem em práticas as eventuais decisões. As instituições comunitárias independentes não eram de todo ignoradas: a Comissão seria convidada a dar o seu parecer nos casos em que os trabalhos ministeriais tivessem efeitos sobre a actividade das Comunidades, e a Assembleia parlamentar, através da respectiva Comissão política, poderia ser solicitada a dar a sua opinião, em colóquios periódicos informais, sobre matérias de política externa a serem tratadas pelos ministros, «a fim de dar um carácter democrático à edificação da união política»; a Assembleia seria também informada anualmente pelo presidente do Conselho em exercício sobre a evolução dos trabalhos no quadro da cooperação política.

Os mecanismos avançados situam-se estritamente no quadro intergovernamental e funcionam no espaço da diplomacia clássica, à margem do sistema comunitário, sem qualquer iniciativa das respectivas instituições, embora possam estas, como se referiu, ser convidadas a emitir pareceres ou a formular opiniões nas circunstâncias e nas condições previstas. Houve naturalmente pontos de vista divergentes: Willy Brandt teria preferido um secretariado político com direito de iniciativa, mas Pompidou recusou qualquer cedência que extravasasse o limite estrito da intergovernamentalidade; alguns parceiros defenderam o funcionamento da cooperação e a instalação do Comité político em Bruxelas, mas a França desejava-os em Paris; não sendo possível acordo, ficariam no Estado que, na oportunidade, detivesse a presidência do Conselho.

Apesar das suas limitações, a pálida cooperação política externa saída do Comité Davignon traduz, de qualquer modo, um primeiro esforço de procura de união política que ficara no impasse após o fracasso do projecto Fouchet; potenciava a emergência futura de um esboço de política externa comum a que esforços ulteriores, com outros protagonistas, vieram dar novos contributos.

(2) A institucionalização da cooperação política

188

Vários factores dinamizadores contribuíram para a institucionalização e comunitarização crescentes da cooperação política europeia: as cimeiras europeias dos chefes de governo e de Estado iriam dinamizar uma concertação positiva, com efeitos palpáveis, contrariamente aos resultados geralmente decepcionantes das cimeiras presidenciais; o projecto de Monnet «de governo europeu provisório», de 1973, para dinamizar objectivos formulados naqueles eventos (cimeira de Paris, de 1973), será impulsionador também de decisões importantes, como a da formação dos Conselhos Europeus; iniciativas ao mais alto nível de alguns chefes de Estado contribuem com a sua quota parte para a definição e implementação de estratégias e de estruturas comunitárias futuras, que ganhariam expressão formal no quadro das cimeiras europeias.

Vale a pena, com efeito, destacar algumas cimeiras europeias subsequentes à aprovação do relatório Davignon. A primeira cimeira dos Nove foi realizada em Paris a 19-21 de Outubro de 1972, com a participação dos três futuros membros, que foram convidados. Foi desejada e acordada, previamente e no essencial, entre Pompidou e Brandt (cimeira bilateral da Baviera, em Setembro de 1972), preparada por reuniões ministeriais e por encontros franco-alemães. Definiu um programa de actividades para uma Europa comunitária alargada, propondo como «objectivo maior transformar, antes do fim do decénio em curso e no respeito absoluto dos tratados já assinados, o conjunto das relações dos Estados-membros em uma União europeia». Os Nove manifestaram a sua vontade de reforçar a cooperação política e de criarem meios e mecanismos para fazerem ouvir a voz da Europa na cena internacional; estabeleceram, para o efeito, quatro reuniões anuais e encarregaram os ministros dos negócios estrangeiros de apresentarem um relatório com essa finalidade. A cimeira em si, no que respeita à união política, não é ambiciosa, é mesmo modesta nos seus resultados imediatos, nem outra coisa seria expectável se se tiver em conta a visão europeia confederal de um dos principais protagonistas, o presidente francês Pompidou, avesso a qualquer revisão do quadro institucional comunitário. O objectivo

sugerido é genérico – uma União europeia, expressão, aliás, sugerida por Brandt, a cooperação externa é apenas vagamente evocada; e, no que aos EUA concerne, Pompidou aceita apenas «um dialogo construtivo». Ou seja, lança temas, mas os projectos são timoratos e pios, apesar de algumas expressões verbais enfáticas; a ideia de relançamento, nomeadamente político, arrefece.

Da cimeira de Copenhaga, em Julho de 1973, saiu um relatório (Relatório de Copenhaga) que não avança nada de concreto; limita-se a repetir o propósito de intensificar as consultas entre ministros dos negócios estrangeiros e a decidir pôr em funcionamento um grupo de correspondentes diplomáticos, integrados nas embaixadas dos Seis, para efeitos de prestação de informações mútuas. As conclusões, por sua vez, desta cimeira, em Dezembro, nada acrescentam para além de um denominado «documento sobre a identidade europeia» com o objectivo de precisar, sem o conseguir, as grandes orientações da política externa europeia, reafirmando os mesmos factíveis propósitos de continuar a discutir o futuro do processo comunitário. Sem vontade política, não há resultado palpável.

Mas é a vontade política que parece começar de novo a reafirmar-se com a eleição do novo presidente Valéry Giscard d'Estaing, após o falecimento de Pompidou. Giscard tinha-se tornado membro do Comité de Acção de Monnet (CAEUE) e, como presidente da república francesa, está menos preocupado com os conceitos de identidade e de soberania nacionais que os seus dois últimos antecessores; no que à união política respeita, propõe uma terceira via ou um compromisso entre a Europa dos Estados e a Europa supranacional, associando à acção intergovernamental autónoma valências comunitárias. Vai, com efeito, protagonizar uma nova cimeira em Paris, em Dezembro de 1974, na qual é instituído o Conselho Europeu dos chefes de Governo e de Estado, mas desenquadrado ainda das estruturas comunitárias. Órgão híbrido de coordenação e decisão, reunirá três vezes por ano, terá a seu cargo a cooperação política europeia, propondo-se desenvolver uma diplomacia concertada na política internacional susceptível de interessar à Comunidade. Na referida cimeira, é encomendada a elaboração de um relatório – confiado ao primeiro-ministro belga, Leo Tindemans, federalista

– que defina com pormenor os meios que permitam transformar a Comunidade em União Europeia; ao fazerem isto, com este dirigente, dava-se o sinal de que a união da Europa era mesmo para avançar e teria como eixo de suporte uma política externa.

Contudo, esta vontade de reactivação esmoreceu nas cimeiras subsequentes da década de setenta: na Haia, em Novembro de 1976, a apresentação do cuidadoso relatório de Tindemans foi subalternizada, se não mesmo praticamente ignorada; em Londres, em Junho de 1977, apenas se trocaram pontos de vista e se reafirmou mais uma vez a pretensão de se fazer ouvir solenemente «a voz da Europa» na comunidade internacional, mas nada de concreto se decidiu. Já na década de oitenta, não seria tão improfícuo assim o resultado da cimeira de Estugarda em Junho de 1983: tendo na origem as propostas germano-italianas (plano Gensher-Colombo) de «Acto Europeu», depois de analisadas por um grupo de trabalho tutelado pelo Conselho de Ministros, foi adoptada a «Declaração solene sobre a União europeia». É um extenso documento que define objectivos e competências institucionais e proclama intenções sobre as políticas e o modo de funcionamento das Comunidades: reafirma-se, quanto aos objectivos, a vontade de construção de uma «identidade europeia» e de reforço de uma «Europa unida» capaz de assumir as suas responsabilidades internacionais; expressa-se a intenção de desenvolver as políticas comuns (as existentes e outras novas), de reforçar a cooperação política, de fazer aproximar a legislação dos Estados em certos domínios; proclama-se, quanto às instituições comunitárias, a coordenação estreita a todos os níveis das estruturas existentes e da cooperação política europeia; reequacionam-se as competências de cada uma das instituições, atribui-se ao Conselho Europeu o papel de impulsionador da política geral e de expressão solene da posição comum nas questões internacionais, e associa-se às respectivas reuniões o presidente e outro membro da Comissão; incentiva-se o esforço dos Estados-membros para que, no âmbito do Conselho de Ministros, se facilite o «processo de decisão a fim de chegar mais rapidamente a posições comuns»; associam-se a Comissão e o Parlamento aos trabalhos da cooperação política europeia. Contudo, apesar da sua extensão e aparente detalhe, a mencionada

declaração é modesta nas modalidades de aplicação concreta, não é juridicamente vinculativa; mesmo assim, alguns Estados manifestaram o seu incómodo pelo facto de, no referido documento, se parecer ameaçar a prerrogativa política do direito de veto no seio do Conselho, quando sugere muito timidamente a possibilidade de utilização do voto maioritário («facilitar o processo de decisão»), sem, de qualquer forma, questionar o compromisso do Luxemburgo.

Em síntese. Oriunda da estratégia gaullista da cooperação, como suporte da política externa francesa e do primado da França na Europa, retomada com outros pressupostos nas cimeiras dos chefes de Estado e de governo, a partir da cimeira da Haia de 1969, reforçada ao longo dos anos subsequentes, a procura da união política conduziu ao estabelecimento de uma cooperação política europeia (CPE) e à afirmação progressiva dum instrumento orgânico intergovernamental – o Conselho Europeu, como instituição suprema das Comunidades europeias, para fazer ouvir a sua voz sobre os grandes problemas na política mundial e configurar a expressão de uma identidade europeia ou de uma «terceira via» nas relações internacionais.

Partindo de uma base sem dispositivo orgânico eficaz e permanente, a CPE foi encontrando quadros institucionais onde pudesse exprimir-se; manifestou-se, por exemplo, na Conferência sobre segurança e cooperação na Europa (CSCE) em cujas cimeiras (Helsínquia, a primeira, em 1974-1975, Belgrado, a segunda, em 1977-1978, Madrid, a terceira, em 1980-83) os Estados-membros se concertaram em pontos de vista e posições afins; expressou-se também no quadro da ONU, onde a CEE passou a ter um estatuto de observador e moldou posições comuns em grandes questões internacionais. Exemplos concretos de afirmação incipiente de uma solidariedade europeia, no quadro da cooperação política, podem verificar-se, por exemplo, na posição comum favorável ao cessar-fogo das hostilidades no Médio Oriente (Outubro de 1973), em diversas declarações comuns a favor de uma solução pacífica da crise cipriota no Verão de 1974, na assinatura da Acta Final de Helsínquia da CSCE (Julho de 1975) e ainda na condenação unânime do regime do apartheid na África do Sul.

b) Na busca da legitimação democrática comunitária

192

Desde cedo que o órgão parlamentar comunitário foi confrontado com duas matérias essenciais: a metodologia da proveniência sufragista dos membros que o compõem (delegação parlamentar, eleição nacional directa, sufrágio universal europeu), por um lado, e a competência (o poder) que deveria exercer, por outro; uma como a outra suscitavam a questão da legitimidade democrática das Comunidades.

(1) A eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo

Desde os anos cinquenta que é reclamada a eleição por sufrágio universal directo do órgão parlamentar comunitário, prevista pelos sucessivos tratados: o de Paris (CECA) contemplava-a para a composição futura da Assembleia comum; o de Roma (CEE) prescrevia-a no artigo 138 para a Assembleia única. Contudo, os Estados-membros, no caso da CECA, e o Conselho, de quem dependia a decisão, no caso da CEE, não se prestaram a tê-la em conta, por falta de vontade ou por desinteresse. Os federalistas ou os defensores do reforço da vertente supranacional europeia não se acomodavam e com frequência, nos anos sessenta, multiplicaram intervenções tendentes ao reforço da legitimidade democrática das Comunidades, à eleição por sufrágio do Parlamento e à transformação deste em lugar de expressão da voz e da materialização da vontade dos povos europeus. A França opusera-se, de Gaulle tinha sobre a questão uma posição negativa muito clara, considerava que o único legítimo detentor do poder legislativo comunitário era o Conselho e que não fazia sentido convocar o eleitorado para eleger uma obscura Assembleia sem competência política reconhecível. Assim, a composição da Assembleia continuou a estar dependente da designação de deputados oriundos dos parlamentos nacionais.

Na conferência da Haia foi ventilada a possibilidade do modo de eleição do Parlamento Europeu, o plano Werner subsequente propunha um sufrágio eleitoral directo desta instituição e, por diversas ocasiões, em relatórios ou declarações, a questão da democratização comunitária e do alargamento das competências parlamentares foi colocada. Decorria também de medidas

entretanto tomadas noutros sectores: a afectação de recursos próprios ao orçamento comunitário e a consequente necessidade de controlo legítimo, o alargamento das Comunidades e o reforço dos poderes do Conselho, que sugeria também um contrapeso nos do Parlamento e da Comissão. Nesse sentido, em Março de 1971, a Comissão pôs em funcionamento um grupo de trabalho ad-hoc, composto por personalidades independentes e presidido pelo professor catedrático de Direito, Georges Vedel, para estudar as implicações dum reforço das competências do Parlamento; o respectivo estudo (*Relatório Vedel*), publicado um ano depois, atribuía a este órgão a partilha progressiva do poder legislativo com o Conselho (co-decisão), propunha a investidura pelo Parlamento do presidente da Comissão, nomeado pelo Conselho, e a eleição por sufrágio universal.

Foi só em 1974 que o presidente francês Giscard d'Estaing aceitou a ideia de sufrágio universal directo; na cimeira de Bruxelas, no Verão de 1976, são decididas várias medidas para levar a cabo a eleição por este método (Acto de Bruxelas, 20/9/76) – escolha que foi ratificada por folgadas maiorias nos Estados-membros, apesar de os gaullistas e os comunistas, em França, se terem energicamente oposto. Em virtude dos atrasos decorrentes de dificuldades de adaptação normativa nalguns Estados, a primeira eleição do Parlamento Europeu (PE) foi finalmente marcada para 7 a 10 de Junho de 1979. Aumentou de 198 para 410 o número de membros do PE; foram eleitos deputados de sete grupos partidários, para além dos não inscritos (NI); os maiores foram o Partido dos Socialistas Europeus (PSE), com 113, o Partido Popular Europeu (PPE), com 107, ambos favoráveis à Europa, que, em conjunto, obtiveram mais metade dos votos (220); nas eleições subsequentes, da década de oitenta, manter-se-ia esta tendência, com a formação dos socialistas a distanciar-se crescentemente da dos populares.

(2) Os poderes da Assembleia parlamentar: um dossier aberto

Se o sufrágio universal dava validade democrática à instituição que a deve ter por excelência, não foi esta correspondida com poderes acrescidos; daí poder questionar-se se terá valido realmente a pena este ganho de legitimidade. Com efeito, contrariamente aos parlamentos nacionais, o PE não

tinha qualquer competência legislativa; o seu poder consultivo foi, contudo, complementado, com a função de controlo político, mas reservado, na prática, apenas ao direito de investidura e à fiscalização da actividade da Comissão; poderia esta ser objecto de censura, mas com parcimónia e cautela, dado o risco potencial de repercussões negativas no enfraquecimento de uma instituição supranacional em favor do reforço orgânico da componente intergovernamental. A partir de 1970, foi-lhe atribuída também, por força da autonomização do orçamento comunitário, capacidade de intervenção nesta matéria, mas reservada apenas às despesas ditas «não obrigatórias», com um peso orçamental minoritário e capacidade de manobra muito limitada. Alguns procedimentos ulteriores nas relações interinstitucionais alargaram a sua capacidade de intervenção formal para além da que estava prevista nos tratados (a obrigatoriedade da Comissão consultar o PE sobre propostas de actos normativos, programas ou declarações, deste ser ouvido em matérias de cooperação política europeia por parte do Conselho e ser destinatário da apresentação anual dum relatório por parte do Conselho Europeu sobre a união política), mas sem que lhe fosse concedida capacidade activa para proceder a alterações ou modificar o que quer que fosse. O Conselho continuava dono exclusivo da decisão legislativa, e a Comissão dona da respectiva iniciativa de proposta. Assim, a questão das competências do Parlamento Europeu iria continuar a ser no futuro um dossier aberto.

3. Outras propostas mais ambiciosas para o aprofundamento comunitário

Na cimeira de Paris, em 9-10 de Dezembro de 1974, os Nove confiaram ao federalista Leo Tindemans, primeiro-ministro belga, a apresentação de um relatório sobre a transformação da Comunidade numa União europeia, que definisse o significado que esta deve ter e propusesse os meios para a conseguir. Este relatório foi publicado um ano depois, no final de Dezembro de 1975, e apresentado ao Parlamento Europeu do Luxemburgo, na Primavera subsequente. Tindemans levou a sério a sua tarefa: consultou as instituições europeias e personalidades representativas em vários domínios (político,

económico, sindical, associativo, intelectual) nos nove Estados. Definiu a «União europeia não como o estado final da unificação da Europa, mas como uma fase nova e indispensável» que deveria comportar uma transformação «qualitativa» nas relações entre os Nove. Para o efeito propôs, em primeiro lugar, um conjunto de medidas para consolidar as instituições: alargar o poder e a autoridade da Comissão (o respectivo presidente, nomeado pelo Conselho, deveria ser sujeito à investidura parlamentar); eleger o Parlamento por sufrágio universal e ampliar as suas atribuições (partilhar, nomeadamente, o poder de iniciativa com a Comissão); estender o voto maioritário ao Conselho e alargar para um ano a duração das respectivas presidências. Recomendou, por outro, o desenvolvimento de políticas comuns em vários domínios (monetário, energético, regional, social e educativo); sugeriu a consolidação e comunitarização da serpente monetária europeia; propôs uma acção comum em todos os domínios essenciais das relações externas, com vista a uma política externa europeia, com posições comuns decididas por maioria e de cumprimento obrigatório, que exprimissem a vontade da Europa a «uma só voz nos principais problemas mundiais»; e sugeriu ainda, no domínio específico da segurança, a criação de uma agência europeia de armamentos. A Europa «deve poder propor um modelo de sociedade, estar próxima do cidadão e reforçar a sua capacidade de agir, isto é das suas instituições» – disse na declaração que proferiu a 7 de Janeiro de 1976.

O relatório foi apresentado ao Parlamento Europeu do Luxemburgo na Primavera de 1976 e examinado, no Outono subsequente, no Parlamento Europeu da Haia. Apesar de contemplar propostas pragmáticas e relativamente moderadas, não entusiasmou os governos num contexto de grave recessão económica (cerca de 6 milhões de desempregados na CEE). Não lhe foi dada sequência e foi subalternizado em favor do pedido ao Conselho de Ministros e à Comissão de empreenderem a elaboração de um relatório anual sobre os progressos da União Europeia. Não agradou tão-pouco aos sectores federalistas, que consideraram muito timoratas as propostas de renovação avançadas no referido plano; e irritou a esquerda em geral, que rejeitava a iniciativa da unificação europeia nas mãos da direita (Tindemmans era democrata-cristão).

A prevalência da vontade na mera cooperação política obnubilou, assim, e projectou no esquecimento propostas de renovação mais ambiciosas, como foi o caso também, entre outros, do plano Genscher-Colombo, de 1981. Resultou este documento das ideias dos ministros estrangeiros alemão, Hans-Dietrich Genscher, e italiano, Emilio Colombo, a partir dos discursos que proferiram, em Janeiro de 1981, em Estugarda e em Florença, respectivamente. As suas ideias foram precisadas pelos governos alemão e italiano no mencionado plano, que foi transmitido a todos os Estados-membros e ao Parlamento Europeu, em inícios de Novembro de 1981; deu origem, algumas semanas depois, ao Projecto de Acto Europeu apresentado ao Conselho Europeu de Londres, em finais de Novembro de 1981. Dele resultaria apenas, no imediato, uma declaração de intenção dos Dez em que se reafirma o compromisso de progredir para a União europeia, tendo sido constituído um grupo de trabalho intergovernamental para examinar o referido plano ou as mencionadas propostas germano-italianas. Esta análise, ao longo de um ano, produziu um relatório que resultou finalmente na «Declaração sobre a União europeia», apresentada no Conselho Europeu de Estugarda (declaração de Estugarda), em meados de 1983, a que já acima se fez referência.

4. Conclusão. A afirmação confederal da Europa

A problemática da união política europeia e da democratização comunitária estão presentes desde o início da construção europeia, sob várias formas e gradações. A opção federal de união resultou na experiência traduzida na Comunidade Política Europeia nos primeiros anos de 50, falhada com a rejeição da CED. Surgiram, ulteriormente, no contexto do relançamento que conduziu a Messina e depois a Roma, outras tentativas de unificação política europeia no médio prazo, pela via das etapas intermédias (método funcionalista), a partir de uma integração económica geral, ou da extensão das competências da CECA a outros sectores, como era o caso da Comunidade atómica tal como Monnet a concebia – sector nevrálgico que potenciaria, na sua perspectiva, uma dinâmica integradora a extravasar

automática e crescentemente para outros domínios. Não foram, contudo, bem sucedidas em virtude das resistências das soluções intergovernamentais, de que o plano Fouchet, na versão alterada por de Gaulle, era o exemplo expressivo. O relançamento anunciado na Haia, em Dezembro de 1969, e os desenvolvimentos consequentes mostraram também interesse no reforço da união política; mas a visão confederal do presidente Pompidou inviabilizou passos assinaláveis neste percurso. Apesar de alguns progressos indiscutíveis e de decisões relevantes (novo regulamento da PAC, autonomização do orçamento comunitário, SME, eleição por sufrágio universal do Parlamento Europeu), o período que vai de 1969 a 1985 ficou marcado sobretudo pelo alargamento, cujas longas e difíceis negociações e problemas decorrentes mobilizaram grande parte das energias comunitárias. Contudo, se a intenção e os esforços persistentes de alguns iam no sentido de um novo relançamento europeu, este não foi conseguido, por falta de vontade política consensual, sem dúvida – pesem embora as boas intenções da dupla Giscard d’Estaing-Helmut Schmidt –, mas pelo efeito bloqueador também das perturbações económicas (monetárias e energéticas) que marcaram este período.

A Comunidade Política Europeia (CPE) projectada nos anos 50 foi, assim, transvestida na Cooperação Política Europeia (CPE) dos anos 70-80, que, apesar da identidade de siglas, se situam em campos opostos e traduzem concepções divergentes de união política – Estados Unidos da Europa versus Europa unida dos Estados, Europa federal versus Europa confederal. A afirmação crescente do Conselho Europeu como entidade institucional suprema do sistema comunitário será o resultado maior desta evolutiva tendência intergovernamental, constituindo-se, doravante, ora como acelerador ora como travão na marcha do comboio comunitário. Uma deriva intergovernamental, sem dúvida, o que fez parecer a alguns, nestes primeiros anos da década de oitenta, que a Comunidade se desviava dos princípios fundadores, com manifestos desequilíbrio e subalternização do papel das instituições supranacionais (em particular da Comissão) em favor do reforço do protagonismo dos Estados (Conselho) nos mecanismos comunitários.

Uma tal evolução intergovernamental suscitava pessimismos e incómodos, no seio mesmo do próprio Conselho; daqui nasce a ideia, a partir de 1984,

de revisão dos tratados, com o trabalho de dois comités (Adonino e Dodge) nomeados por esta entidade orgânica. Por sua vez, o Parlamento protagonizou a corrida da reforma do sistema europeu (projecto Spinelli, de 1984), e a Comissão, presidida agora por um activo europeísta (Jacques Delors), está disposta e empenhada a retomar a iniciativa integradora que o período anterior manietara. Será o terceiro relançamento, que imprimirá à construção europeia, durante a década que se inicia em 1985, uma nova face e uma expressiva projecção que fará passar a União europeia virtual, do período anterior, para a União Europeia real, do tempo presente.

V

SOB O SIGNO DA UNIÃO EUROPEIA. DO MERCADO ÚNICO À AMBIÇÃO POLÍTICA (1985-1999)

A transição para segunda metade da década de oitenta anunciava ventos de mudança. A situação económica geral parecia agora menos crítica, mas a concretização das reformas adiadas não era menos necessária. Nos primeiros anos da década emergiram nos destinos políticos da França e da Alemanha duas figuras europeístas, o presidente François Mitterrand (1981) e o chanceler Helmut Kohl (1982), respectivamente, decididas a congregar esforços para empreender um novo relançamento comunitário, logrado nos descaminhos do período anterior, que pusesse em prática reformas económicas e ganhos políticos e catapultasse a Europa para novos e decisivos desafios; em 1985 posiciona-se à cabeça da Comissão um convicto europeísta e um dinâmico empreendedor, Jacques Delors. As condições eram favoráveis.

A Europa, como espaço geográfico, vai conhecer tempos promissores: uma onda de libertação e de unificação varre o continente; o império soviético desmorona-se, os Estados europeus satélites de Moscovo rompem as amarras a leste e desejam arrimar-se a oeste, cujos valores partilham, pela história, pela civilização e pela cultura; o Muro cai, a Alemanha reunifica-se, uma grande Europa comunitária de dezenas de Estados anuncia-se como inevitável. Os desafios eram enormes, as respostas teriam que ser ambiciosas. Um aprofundamento corajoso inadiável, um complexo alargamento inevitável... Foi a Comunidade capaz de responder às exigências desta dupla tarefa, ingente e grandiosa?

Múltiplos são os desafios que escalonam as realizações comunitárias do período de uma quinzena de anos que se inicia pelos meados dos anos

oitenta, caracterizado pela exigência de sucessivos relançamentos: a unificação do mercado interno europeu, que suscita o desenvolvimento de políticas comuns; a reforma institucional, que dá início à união política europeia; a união económica e monetária, que culmina na moeda única; o quarto alargamento, que conclui a integração dos países da Europa ocidental (a do oeste, que resultou da divisão continental da cortina de ferro no contexto da guerra fria); a adequação do funcionamento da União e da identidade dos seus valores às exigências do grande alargamento a Leste; a orientação dos quadros financeiros e das estratégias económicas comuns para os grandes objectivos do século XXI.

A. Um acabamento necessário: a unificação do mercado interno

A reaproximação franco-alemã, com o duo Mitterrand-Khol, pelos meados da década de oitenta, foi fundamental para o sucesso das reformas, preparadas por várias iniciativas institucionais reactivas e convergentes: um projecto de tratado do Parlamento que pretendeu instituir a União europeia, um relatório de um comité tutelado pelo Conselho que conduziu à convocação de uma conferência intergovernamental para revisão dos tratados; um programa da Comissão que estabeleceu um catálogo de medidas e um calendário para a realização de um mercado interno. Desta sucessão de iniciativas resultou a aprovação do Acto Único Europeu (AUE) de 1986, expressão primeira e alavanca subsequente do grande relançamento comunitário que se prolongará nos anos noventa.

1. Uma jogada de antecipação: o projecto de tratado do Parlamento Europeu

Encorajado pela acréscimo de legitimidade democrática conferido pela eleição por sufrágio universal, desde 1979, e pelo entusiasmo europeísta de eurodeputados chegados a Estrasburgo por esta forma de acto eleitoral – entre os quais o grupo animado pelo militante federalista italiano Altiero Spineelli –, o novo Parlamento Europeu ambicionou tomar a iniciativa da

União europeia que o Conselho, apesar de sucessivos relatórios e declarações, tão solenes como inúteis, deixava sucessivamente no impasse. Altiero Spinelli, antigo comissário e eurodeputado eleito, fundara, em 1980 em Estrasburgo, o «Clube do Crocodilo», espécie de tertúlia, no restaurante de que tira o nome, onde se juntavam os deputados federalistas defensores de uma constituição federal europeia. No Parlamento foi criada em 1981 uma comissão institucional que elaborará um projecto de tratado da União europeia, a partir do relatório entregue por Spinelli (projecto Spinelli). Foi este projecto aprovado, a 14 de Fevereiro de 1984, por confortável maioria parlamentar (237 votos a favor, 31 contra e 43 abstenções, num total de 434 deputados).

Era um texto de inspiração federalista: afirmava a independência e a exclusividade executiva da Comissão, partilhava o poder legislativo entre o Parlamento e Conselho (co-decisão), generalizava as decisões deste órgão por maioria simples ou absoluta, tornando residual o recurso à unanimidade (em caso extremo de interesse nacional vital), atribuía ao Parlamento Europeu as responsabilidades da definição de novas políticas e da coordenação da política externa. Tenta conciliar as competências supranacionais com as dos Estados, faz uma distinção entre as que são exclusivas da União, as que pertencem aos Estados e as que são concorrentes, introduzindo o princípio da subsidiariedade, pelo qual a União europeia deveria apenas intervir quando a sua actividade fosse melhor conseguida do que pela acção individual dos Estados. Preconizava ainda o acabamento rápido do grande mercado interno e a extensão do sistema monetário europeu (SME). A intenção da Assembleia parlamentar era a de patrocinar e fazer progredir a União europeia a partir de baixo, quebrando a exclusividade da iniciativa governamental e diplomática a partir de cima.

O Parlamento, empenhado, assim, na reanimação comunitária e no reforço institucional, tinha previamente apelado aos Estados-membros, pela sua resolução de 6 de Julho de 1982, a adoptarem um novo tratado; mas, perante a inércia destes, decidiu avançar por sua conta e risco, sem que o texto que aprovou fosse previamente discutido pelos governos. Estes, naturalmente, consideraram-se molestados num direito que os tratados lhe conferiam, alguns opuseram-se e outros foram reticentes à prossecução do

processo; os parlamentos nacionais – que o deveriam ratificar, para lhe conceder legitimidade e neutralizar a resistência dos governos (e do Conselho) – não foram tão-pouco receptivos, com excepção do parlamento italiano.

Apesar deste documento não ter sido viabilizado, teve pelo menos o mérito de provocar os governos e de atirá-los para se envolverem na reanimação desse «estaleiro abandonado», que é a Europa, na expressão oportuna de François Mitterrand. Em Maio de 1984, o presidente francês e, na circunstância, também do Conselho, comprometeu-se perante o Parlamento a apoiar o referido projecto.

2. Um impulso institucional indispensável

O projecto Spinelli terá repercussões positivas. Estimulou um duplo impulso institucional: do Conselho – que pôs em funcionamento um comité para examinar a possibilidade de reformas comunitárias e a melhoria da cooperação política –, e da Comissão, que elaborou um documento para o estabelecimento do mercado interno unificado.

a) O relatório do Comité Doodge para a reforma institucional

François Mitterrand, na qualidade de presidente do Conselho em exercício, entabulou conversações preparatórias entre os Estados-membros com vista a uma reforma institucional. Na sequência, no Parlamento Europeu de Fontainebleau, em Junho de 1984, é confiado a um comité ad-hoc intergovernamental a tarefa de analisar as questões institucionais; foi presidido pelo Senador James Doodge, antigo ministro irlandês dos negócios estrangeiros, e composto por especialistas (um representante por Estado-membro e outro da Comissão), à semelhança dos procedimentos utilizados no antigo comité Spaak que esteve na origem dos tratados de Roma de 1957. Foi o Comité Doodge, assim se designou (também conhecido por Comité Spaak II), mandatado para fazer propostas concretas sobre a melhoria do funcionamento da cooperação comunitária e da cooperação política; utilizou

na sua metodologia de trabalho um recurso original, que, perante cada solução preconizada, permitia o registo, no texto de trabalho, das divergências, contornando assim o consenso, difícil de obter em matérias sensíveis, e o risco de um documento final vago e timorato. O relatório do Comité Doodge, apresentado na versão definitiva um ano depois no Parlamento Europeu de Milão, em Junho de 1985, definia uma União europeia caracterizada por um mercado interno e por uma cooperação política extensiva às questões de segurança e defesa, suportada por um secretariado permanente e pela possibilidade de uma representação comum dos Dez nos fóruns internacionais. Propunha uma metodologia de funcionamento institucional numa lógica de integração, expressivamente influenciada pelo projecto do parlamento europeu (Spinelli): voto maioritário no Conselho, reforço do poder executivo da Comissão e respectiva composição limitada a um nacional por Estado-membro, co-decisão legislativa (Parlamento e Conselho); sugeria ainda o reforço do SME, o desenvolvimento de políticas comuns nos sectores do ambiente, da cultura e dos assuntos sociais.

b) Um plano de acção para o mercado interno

Jacques Delors, presidente da Comissão (desde Janeiro de 1985) – que, no seu discurso de tomada de posse expressou a intenção de «suprimir todas as fronteiras no interior da Europa até 1992» –, apresentou, em Junho de 1985, no Parlamento Europeu de Milão, um projecto intitulado *Livro Branco sobre o mercado interno* no qual traça o percurso a seguir para o estabelecimento de um mercado interno unificado, que foi aprovado pelos chefes de Estado e de governo. O Livro Branco enuncia cerca de trezentas medidas destinadas a estimular a retoma económica, garantir a liberdade de circulação das pessoas, dos serviços, das mercadorias e dos capitais e constituir um mercado único europeu até 1992, o mais tardar («Objectivo 92»); concluir, em suma, o Mercado Comum, iniciado em 1958, o que não era tarefa fácil, porque muitas medidas, das mais sensíveis, tinham ficado em suspenso; ir, enfim, ao encontro das expectativas dos meios empresariais que aspiravam a um grande mercado de 380 milhões de consumidores.

Este documento que tivera o contributo relevante do vice-presidente da Comissão, o britânico Lorde Cockfield, enquadrava-se no espírito da doutrina claramente liberal a que não era alheia uma pretensão táctica: prevenir a oposição da neoliberal Primeira-ministra Margaret Thatcher, cuja hostilidade a qualquer avanço da integração comunitária era enérgica e obstinada. Inscrevia-se, contudo, no método Monnet, ao estabelecer um calendário e fixar um objectivo mobilizador, e seria condimentado, na sequência, com medidas de apoio à coesão económica e social, caras ao presidente da Comissão (Delors), socialista, com assumidas preocupações sociais.

3. Um processo negocial esgrimido

Nos trabalhos do Comité Dodge e durante a cimeira de Milão, algumas das matérias relevantes em discussão, em particular as relativas à revisão dos tratados e à cooperação política, suscitaram divergências nacionais importantes. A Irlanda, que gozava de um estatuto de neutralidade, não pretendia ver contempladas nas competências comunitárias as matéria de segurança e defesa; a Alemanha, muito zelosa da estabilidade da sua moeda, colocou objecções quanto à forma prevista de união monetária; a Dinamarca e, em particular, o Reino Unido opuseram-se a quaisquer medidas tendentes ao reforço da integração europeia. O governo britânico, entretanto, apresentara também aos seus parceiros um contra-projecto em que recusava as modificações dos tratados existentes e se opunha à generalização do voto maioritário no Conselho; os governos francês e alemão, por sua vez, avançaram com uma proposta comum de orientação da União europeia, reforçando a matéria da cooperação em política externa. Para sair do impasse, a presidência italiana (o presidente do Conselho Bettino Craxi e o seu MNE Giulio Andreotti) contornou as divergências com habilidosa destreza, no Conselho de Milão, forçou a decisão fazendo aprovar por voto maioritário a convocação de uma conferência intergovernamental (CIG) para examinar o projecto sobre os dois temas em apreço (matérias institucionais e mercado interno), contra os protestos do RU, da Dinamarca e da Grécia.

A CIG contou já com os representantes dos dois países ibéricos, cujo processo de adesão estava concluído e assinado, e recebeu um triplo mandato: acabar o mercado interno até 1992, tornar eficientes os mecanismos institucionais comunitários e empreender uma política externa e de segurança comum. Funcionou a conferência com dois grupos de trabalho (um para a cooperação política e outro para a revisão do tratado da CEE), sob a tutela da presidência do Luxemburgo, no segundo semestre de 1985. Os trabalhos decorreram de Setembro a Novembro; decidiu-se reunir as partes respectivas de cada um dos dois grupos num único instrumento jurídico, a pedido da França que apresentara aos seus parceiros um projecto de Acto único, já anteriormente proposto pela Comissão – não sem premeditadas intenções por parte desta e daquela (ao pragmatismo subjacente não era alheio o manobristo tático de conciliar divergências, obrigando a concessões mútuas entre os que mais (des)favoreciam uma parte contra a outra, e vice-versa).

Após longas e penosas discussões o acordo foi conseguido *in extremis*, marcado pelo compromisso expresso na declaração final da cimeira do Luxemburgo, em 3 de Dezembro de 1985. Duas semanas depois, o Conselho de Ministros finalizou o documento definitivo traduzido na formulação jurídica do Acto dito «único», na medida em que reuniu num único documento as modificações dos tratados comunitários em vigor e as disposições relativas à cooperação na política externa e de segurança. Sendo um texto de consenso, o Acto Único Europeu (AUE), que ficou aquém do que fora contemplado nos projectos de 1984, do Parlamento (projecto Spinelli) e do Comité Doodge, dividiu naturalmente os que o consideraram como um instrumento eficaz para o relançamento comunitário (económico e institucional) e os que ambicionavam ir mais longe, no espírito dos objectivos propostos naqueles projectos.

Antes de ser assinado formalmente pelos Doze, o Acto Único Europeu foi sujeito a aprovação parlamentar na Dinamarca e na Itália onde se suscitaram dúvidas sobre a respectiva conformidade constitucional. O parlamento dinamarquês rejeitou o documento, por inconstitucionalidade, a 21 de Janeiro de 1986, por 80 votos contra 75; contudo, os outros parceiros – com excepção da Itália e da Grécia, que preferiam ver primeiro resolvida a rejeição

dinamarquesa –, decidiram mesmo assim avançar com a assinatura do AUE, e o Conselho marcou, para o efeito, a data de 17 de Fevereiro. Este firme propósito obriga o governo dinamarquês à realização imediata de um referendo, que teve lugar a 27 de Fevereiro e aprovava o documento por 56,2% dos votos. Assim, o tratado foi assinado em duas datas diferentes: a Dinamarca, a Itália e a Grécia, a 28, no dia a seguir à referida consulta popular; os restantes nove Estados na data que fora anteriormente fixada (17 de Fevereiro). Seguiram-se-iam, ao longo de quase ano e meio, as ratificações internas pelos parlamentos nacionais, com um percalço entretanto ocorrido na Irlanda, que obrigou, neste país, à realização de um referendo, em Maio de 1987, com um resultado favorável ao tratado. Só no primeiro dia do mês a seguir ao da deposição do último instrumento de ratificação o tratado poderia entrar em vigor – o que aconteceu em 1 de Julho de 1987.

4. O significado do Acto Único Europeu

O Tratado que instituiu o Acto Único Europeu consistia em fazer convergir no mesmo documento as disposições relativas à Comunidade económica (os tratados) e à cooperação política europeia (CPE) – e daí, como já se referiu, a designação de Acto «único» – «para fazer progredir concretamente a União Europeia». É, com efeito, a primeira grande alteração do Tratado de Roma (CEE). O objectivo geral, definido no preâmbulo do AUE, estabelece, pois, como meta a atingir: «a criação de uma União Europeia». Para o efeito, era necessário, como etapa prévia, «melhorar a situação económica e social pelo aprofundamento das políticas comuns e pela prossecução de novos objectivos»; contudo, para a conseguir, era indispensável «garantir um melhor funcionamento das Comunidades», libertá-lo, nomeadamente, do espartilho decorrente do compromisso do Luxemburgo que impôs, na prática, o recurso sistemático da unanimidade nas decisões do Conselho. Estabeleceram-se, assim, dois conjuntos de matérias que foram objecto de alterações: as relativas às competências comunitárias (as que se articulavam com o funcionamento das instituições e as intervenções em matéria económica) e as reportadas à cooperação política europeia (integração material e orgânica no quadro comunitário).

a) As alterações institucionais

As alterações no funcionamento e na estrutura orgânica incidem sobre todas as instituições. O Parlamento Europeu – designação que a Assembleia Parlamentar Europeia utiliza em todas as línguas desde 1962, mas que só agora passa a ter expressão formal no tratado – viu reforçados os respectivos poderes: introdução do procedimento de cooperação – pelo qual poderá rejeitar em segunda leitura uma decisão do Conselho, o que obriga este órgão a ter de se pronunciar por unanimidade –, aplicável de um modo geral a todas as matérias em que o Conselho passará a decidir por maioria qualificada (com excepção das do ambiente); obrigatoriedade de parecer conforme (parecer favorável) nos tratados de adesão e de acordos de associação, fórmula primeira do princípio da co-decisão, que seria reconhecido em alterações posteriores dos tratados; possibilidade de emendar propostas da Comissão, embora de forma limitada. Quanto ao Conselho: generaliza a maioria qualificada nas decisões do Conselho de Ministros em todas as matérias relativas ao mercado comum, com excepção da fiscalidade, da livre circulação das pessoas, dos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados (em que permanece a unanimidade); integração formal do Conselho Europeu na orgânica comunitária (criado em 1975, fora dos tratados), mas sem poderes de decisão nem de coacção sobre as instituições. Quanto às restantes instituições: atribuição, como regra geral, do poder de execução à Comissão, que passa a estar também formalmente associada à cooperação política europeia; criação de um Tribunal de Primeira Instância (TPI), para aliviar o Tribunal de Justiça, instaurando um novo nível de jurisdição aplicável às pessoas individuais ou colectivas.

b) A unificação do mercado interno

O alargamento das competências das Comunidades visa a consecução do mercado interno unificado, que é definido como «um espaço sem fronteiras internas», com «livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais». Ou seja, criar um espaço europeu sem fronteiras

com uma dupla finalidade geral: alargar os mercados e aumentar a concorrência. Para o efeito estabelecia-se um programa ou um calendário de actuações progressivas (um catálogo de 279 medidas – o Livro Branco, de Delors, de 1985), que ia até 31 de Dezembro de 1992, para que, no 1º de Janeiro subsequente, o grande mercado interno unificado, iniciado com o Mercado Comum em 1958 (Tratado de Roma), fosse uma realidade efectiva e concluída.

A implementação deste espaço económico e social europeu sem fronteiras seria apoiada e acompanhada por medidas directivas de aplicação e pelo desenvolvimento de políticas comuns. As mais relevantes eram relativas aos domínios económico e técnico: supressão ou simplificação das formalidades aduaneiras, harmonização das regras sobre o estatuto dos estrangeiros (direito de asilo, emissão de visas, extradição), equiparação das normas técnicas e de standardização (certificações de qualidade, harmonização dos procedimentos de parecer e de publicidade, liberalização dos serviços, equivalência dos diplomas, estabelecimento das profissões liberais), eliminação das fronteiras fiscais, uniformização das taxas de IVA. Menos expressivas, quase mínimas, foram as prescrições (recomendações em muitos casos) no domínio social, tendentes à criação de um espaço social europeu (que resultou sobretudo da vontade socialista francesa): segurança e saúde dos trabalhadores, direitos dos trabalhadores (direito ao trabalho, formação e qualificação profissionais, segurança social, protecção contra os acidentes de trabalho e doenças profissionais, higiene no trabalho, direito sindical, concertação social), devendo, em geral, as respectivas directivas ser propostas pela Comissão, após consulta do Comité Económico e Social, e decididas por maioria qualificada no Conselho.

Para reduzir as disparidades regionais (entre regiões ricas e pobres) e as desigualdades das populações, que um mercado livre e concorrencial poderia acentuar, estabeleciam-se medidas destinadas ao reforço da coesão económica e social, fazendo intervir a reforma e o reforço dos fundos estruturais (FSE, FEDER, FEOGA); para promover o desenvolvimento da investigação aplicada e o desenvolvimento técnico («reforçar as bases científicas e tecnológicas da indústria comunitária» e fomentar a respectiva

concorrência internacional) projectou-se a aplicação de programas-quadro plurianuais adoptados pelo Conselho por unanimidade; para proteger e melhorar a qualidade do ambiente, associada ao desenvolvimento económico, reforçaram-se disposições adequadas ou afins, com base no princípio da subsidiariedade, que assim se reconhecia; para promover o objectivo da união económica e monetária fomentavam-se incentivos à cooperação entre os Estados-membros, destinados ao equilíbrio das balanças de pagamentos e à estabilidade monetária e dos preços.

c) A institucionalização da cooperação política europeia

Finalmente, a cooperação política europeia foi institucionalizada, a partir de práticas e de procedimentos desenvolvidos desde 1970, assumindo duas expressões: por um lado, a consagração institucional do Conselho Europeu e a formalização dos mecanismos de funcionamento, e, por outro, o alargamento da política externa ao conceito de segurança. Traduz-se sobretudo por tomadas de posição gerais em questões internacionais e, na medida do possível, pela concertação a uma só voz nos fóruns internacionais. O Conselho Europeu (que fixa os princípios e dá os impulsos gerais), os Ministros dos Negócios Estrangeiros (que estabelecem as consultas mútuas) e a presidência em exercício do Conselho (que tem direito de iniciativa e é porta-voz) são os principais órgãos da CPE e reúnem duas vezes por ano, no mínimo; o Comité Político, que reúne mensalmente os directores políticos dos MNEs nacionais, e o Secretariado Político permanente em Bruxelas asseguram a gestão corrente. A Comissão e o Parlamento, apesar de serem associados à CPE, têm um papel marginal: a primeira é ouvida, o segundo é informado. O grande ganhador da CPE é, sem dúvida, o Conselho Europeu: tendo nascido na prática, sem qualquer base ou previsão nos tratados constitutivos comunitários, a partir das conferências cimeiras esporádicas dos chefes de Estado e de Governo nos anos sessenta, dinamizadas e periodizadas nos anos setenta, o Conselho Europeu, como instrumento diplomático inter-governamental não institucionalizado, foi positivamente saudado e favorecido

pelos relatórios Tindemans e dos três Sábios, pelo Acto único de 1981 e pelo projecto Spinelli, e receberá, com o AUE, uma base jurídica oficial, consagrando formalmente a intervenção orgânica dos chefes de Estado e de governo na construção europeia. O seu papel – de impulso, de coordenação e de arbitragem no processo comunitário – não deixará de crescer, a partir de agora.

5. Conclusão. O AUE – última etapa da Comunidade económica

O Acto Único Europeu traduziu um programa e um objectivo ambicioso (“Objectivo 92”). Se nem tudo foi conseguido no prazo calendarizado, muito seria alcançado. O grande feito deste tratado foi o de, ao definir um objectivo programado, ter estabelecido também medidas concretas e pragmáticas para o atingir: no domínio económico e social, como se indicou, para criar um espaço europeu sem fronteiras, e, condição indispensável, no domínio das instituições comunitárias, para agilizar o respectivo funcionamento e impedir assim impasses e bloqueios, de que o período anterior tinha sido fértil, nomeadamente com a utilização habitual do consenso ou da unanimidade. Permitiu assim a transformação do mercado interno num mercado único em 1 de Janeiro de 1993; criou novas competências comunitárias e reformou as instituições; preparou o terreno para o lançamento da integração política, pouco depois, e para a concretização da unificação monetária, mais tarde.

O AUE inscreve-se e consagra, em boa verdade, o método comunitário dos «pequenos passos», na sua pujança funcional; na sua esteira, ou no percurso da sua execução, outras reformas incontornáveis se seguirão, de que se destacariam, proximamente, a reforma da PAC – para moderar os excessos de um Estado providência agrícola», com custos irracionais e inoportáveis –, e a reestruturação do orçamento comunitário, para garantir e disciplinar os recursos orçamentais, no quadro de uma programação plurianual, e fazer face às novas exigências do alargamento e do aprofundamento.

O AUE será a última etapa da Comunidade económica. A fase subsequente (Maastricht) releva já de um domínio muito diferente – será a primeira etapa da Comunidade política.

B. A União Europeia de Maastricht – primeira etapa da Comunidade política

A União Europeia (UE) surge como resposta à insatisfação de expectativas e ao adiamento sucessivo de propostas de aprofundamento comunitário ao longo das duas décadas. O tratado que a consagrou, saído de um processo negocial atribulado e longo, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, com uma estrutura complexa, consumou o relançamento da integração assente em três pilares (Comunidade Europeia, Política Externa e de Segurança, Justiça e Assuntos Internos), e configurou duas vertentes fundamentais: o início da união política e a realização de uma união económica e monetária.

1. O começo da união política

A nova configuração comunitária, que vai resultar da reforma de Maastricht, deixará de ser exclusivamente económica para assumir outras expressões, com a criação de novas políticas e o alargamento do espectro das intervenções numa multiplicidade de domínios orientados para os cidadãos (educação, formação profissional, cultura, saúde, protecção dos consumidores...), transformando a Comunidade Económica em Comunidade Europeia (a nova designação formal). Mas vai mais longe: a reformulação das competências institucionais e dos procedimentos de decisão, o reforço da legitimidade democrática, a instituição da cidadania europeia, o enquadramento formal de uma política de assuntos internos e de justiça e de uma política externa e de segurança comum deram forma a um conjunto estruturado que lança a primeira etapa de uma união política europeia. Situa-se,

assim, na perspectiva de uma aspiração longínqua, materializa-se no quadro de objectivos e de declarações de vontades políticas cuja realização foi, nas duas últimas décadas, sucessivamente adiada.

212

a) Os antecedentes. Uma preparação longa e esforçada

(1) Génese e motivações

A realização da União Europeia é uma aspiração que vem de trás e resulta de motivações internas (a necessidade de reformas comunitárias) e de factores externos (o colapso do sistema soviético na Europa de Leste e a imperatividade subsequente da reunificação alemã).

A perspectiva da União Europeia é, com efeito, evocada desde 1970 em cimeiras europeias, é retomada e reconfigurada em sucessivas propostas (relatório de Tindemans, de 1975, Declaração de Estugarda, de 1983, projecto Spinelli, de 1984), e assume reconhecimento formal no AUE como meta a alcançar. O termo de União, em si, não é tão-pouco aleatório: prende-se com a pretensão de um compromisso entre os apoiantes de uma Europa de matriz federal e os defensores de um sistema mais flexível e descomprometido de vertente confederal. A materialização do sistema, por sua vez, tem como mola propulsora a necessidade de se conseguir uma plataforma institucional que articule num mesmo conjunto as relações com interesse comum entre os Estados-membros, quer relevem dos compromissos comunitários, quer se prendam tão-só com a cooperação intergovernamental mais distendida, fora desse quadro institucional. Por outro lado, as actuações no seio ou na proximidade das Comunidades suscitaram também a necessidade de ir mais longe: a cooperação económica e monetária impulsionava, para a sua eficácia, a dar passos mais ousados tendentes à unificação da moeda; o reforço dos poderes intergovernamentais do Conselho sugeria, por sua vez, reequilíbrios institucionais com transferência de competências para os órgãos independentes (Parlamento e Comissão); a denúncia do défice democrático e a conseqüente reivindicação da legitimidade e do controlo democrático eram factores de incómodo e de pressão que impeliam para o aprofundamento comunitário nessa perspectiva.

Mais proximamente, no ponto em que nos encontramos, a intervenção de factores externos detonadores fizeram o resto; a oportunidade da motivação contextual favoreceu a concretização da vontade política. O desmoronamento do império soviético, a queda do Muro de Berlim, em Novembro de 1989, a reunificação da Alemanha, um ano depois, apelavam ao reforço da Comunidade e eram factores propulsionadores de uma conjugação de esforços da parceria franco-alemã e da receptividade de outros parceiros para a realização da União Europeia. Esta conjuntura libertadora, apesar das simpatias que granjeava, não deixava de suscitar algumas perplexidades: a integração europeia, entre outras válidas motivações de fundo, foi impelida e reconfigurada pelo medo do comunismo (guerra fria) e pela necessidade de arrimar a Alemanha federal ao Oeste; a sequência vertiginosa dos recentes acontecimentos europeus no centro e no leste não poria em perigo o investimento na construção europeia e não faria deslocar o interesse alemão para a Europa oriental? O medo do presidente francês perante a possibilidade do distanciamento germânico e a vontade do chanceler alemão, em finais de 89, de construir «a casa alemã [...] sob um tecto europeu» incitaram a esforços conjuntos de relançamento da união política.

Neste contexto e com estas preocupações se inscreve a iniciativa conjunta de Mitterrand e Kohl convergente na proposta, de 19 de Abril de 1990, para a realização de uma conferência intergovernamental sobre a União Europeia, com o objectivo de reforçar e democratizar as instituições e pôr em prática uma política externa e de segurança comum. Na sequência, no Conselho de Dublin, em Junho de 1990, é decidida (apesar da oposição britânica e das reticências dinamarquesa e portuguesa) a convocação de duas conferências intergovernamentais paralelas destinadas a preparar projectos de tratados, um sobre a União Económica e Monetária (UEM) e outro para abrir o caminho para a futura União política. O processo negocial, no quadro destas conferências, seria longo e difícil.

(2) Processo negocial difícil

As negociações paralelas das duas conferências abrem-se em Roma a 15 de Dezembro de 1990, coordenadas pela presidência do Luxemburgo, e arrastar-se-iam ao longo de um ano.

A negociação no quadro da união económica e monetária, mais técnica e específica, tem como suporte o relatório Delors e é desenvolvida, sem dificuldade relevante, pelos ministros das Finanças, pelos seus representantes e pelos governadores dos bancos centrais.

A negociação sobre a União política, mais complexa, foi empreendida pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e seus representantes e suscitará posicionamentos contrastantes. A questão crucial é a seguinte: como juntar e articular no mesmo quadro institucional as competências comunitárias, acrescidas das respeitantes à união económica e monetária, e as matérias sensíveis da política externa e dos assuntos internos da justiça – que alguns pretendem reservar à exclusiva cooperação intergovernamental, arredadas de qualquer forma de intervenção das instituições independentes (PE, Comissão e Tribunal de Justiça)? A procura difícil de uma solução comum animará os debates entre os defensores de uma integração reforçada numa Comunidade única (Comissão, Países Baixos, Bélgica), os receptivos a uma solução intermédia (França, Dinamarca e Portugal, que querem a PESC fora do sistema comunitário) e os opositores radicais a qualquer novo enquadramento institucional único (Reino Unido).

A solução do compromisso foi avançada pelo Luxemburgo, que definiu uma estrutura de pilares, tomando como imagem um templo grego, que acabou por prevalecer: um primeiro pilar a suportar a Comunidade com a sua engrenagem institucional e metodologia de funcionamento próprios; os restantes pilares, o segundo, sobre a política externa e de segurança comum (PESC), e o terceiro, sobre a justiça e os assuntos internos (JAI), com decisões assumidas por unanimidade, ficariam na órbita da cooperação intergovernamental. Os três pilares seriam colocados sob um frontão comum que garante a unidade do edifício, mas, em rigor, só o primeiro pilar é consistente, porque os outros dois, sujeitos à possibilidade do veto no Conselho, com marginalização quase total da Comissão e do Parlamento, tornar-se-iam mais virtuais do que reais, permanecendo, por conseguinte, como um difícil objectivo a perseguir. A possibilidade admitida da fusão futura dos dois últimos pilares no primeiro pilar ou num único (comunitarização) teria de ser decidida por unanimidade, o que, na prática, a tornava numa hipótese falaciosa.

(3) Assinatura e ratificações conturbadas

Concluídos os trabalhos das conferências um ano depois (11 de Dezembro de 1991) com os acordos de Maastricht, o instrumento diplomático que deles resultou – Tratado da União Europeia (TUE) ou Tratado de Maastricht – foi assinado em 7 de Fevereiro de 1992. A entrada em vigor foi marcada para 1 de Janeiro de 1993 e, para o efeito, os governos comprometeram-se a proceder às ratificações internas ao longo do ano de 1992. Dificuldades supervenientes no processo de ratificação ameaçaram fazer naufragar o Tratado de Maastricht e atrasaram em dez meses o respectivo início de funcionamento, arrastado para 1 de Novembro de 1993.

O tratado era denso e complexo, e o cuidado na explicação do que era essencial e estava em jogo não primou pelo zelo dos responsáveis e dos interlocutores no terreno. As expressões de crise social (desemprego, reacções nacionalistas) e a vertigem suicidária do conflito jugoslavo, no período, provocavam desinteresses, cepticismos e medos. O tratado, entre os que o conheciam, suscitava também reacções opostas: para uns era excessivo, para outros era insuficiente (o Parlamento Europeu, no seu parecer de consulta, considerou-o lacunar nos ganhos democráticos e no dispositivo social e ficou desagradado com a irrelevância da sua intervenção nos segundo e terceiro pilares).

Em nove dos doze Estados a ratificação parlamentar e por referendo (Irlanda) decorreu sem problemas, com resultados expressivamente favoráveis. Na Dinamarca, porém, onde muitos temiam a perda de soberania na moeda e na defesa, o resultado do referendo, realizado em Junho de 1992, foi negativo, por uma curta margem (50,7% contra, 49,3% a favor); sendo o primeiro Estado que submeteu o tratado a ratificação, o sinal vermelho obtido poderia reflectir-se noutras ratificações mais temerosas, enfraquecendo o campo do «sim».

Em França, por exemplo. Os adversários do tratado colocam, no parlamento, problemas de constitucionalidade, e, na campanha do referendo, que o presidente Mitterrand decidiu realizar, arvoram questões de soberania nacional e exploram o medo da «tecnocracia» de Bruxelas. Os defensores

do tratado, por sua vez, têm dificuldade em fazer valer as vantagens de um documento complexo, difícil de entender para o comum dos cidadãos. Em desfavor do tratado contribui também a crise monetária especulativa em plena campanha do referendo, que faz sair algumas moedas do SME (lira e libra) e torna periclitante o franco, que o apoio da Alemanha (Bundesbank) salva com dificuldade. Nestas condições, os resultados favoráveis do referendo (20 de Setembro) são quase tangenciais (51,04% dos votos expressos).

Na Alemanha, a ratificação conhece também algumas dificuldades. As críticas ao tratado, que faria desaparecer com a UEM o marco alemão, que não garantia um controlo democrático institucional fiável e punha também problemas de inconstitucionalidade, são mais ou menos veementes; contudo, após a revisão da Constituição, o Parlamento alemão ratifica o tratado por uma folgada maioria, apesar da subsistência de dúvidas de inconstitucionalidade tardiamente resolvidas (Outubro de 1993).

No Reino Unido, os ventos também não sopram de feição. Os «euro-cépticos» do partido conservador de John Major pressionam o primeiro-ministro a aguardar pelo desenlace do referendo negativo dinamarquês, esperando assim ganhar tempo na expectativa de se inviabilizar o tratado. A Dinamarca, porém – que obtivera, no Conselho Europeu de Dezembro de 1992, algumas garantias sobre a sua moeda (possibilidade de não participar na moeda única) e sobre a defesa (não participação nas acções decorrentes da política de segurança) – ratifica o tratado em segundo referendo (18 de Maio de 1993) por 56,8% de votos favoráveis. Dois dias depois, o parlamento britânico ratifica-o também graças a abstenção dos trabalhistas.

Como a Alemanha só fez o depósito do respectivo instrumento de ratificação a 12 de Outubro de 1993, após a resposta de todos os recursos enviados ao Tribunal Constitucional, o Tratado, como exigido, só pôde entrar em vigor no primeiro do mês subsequente àquele depósito, ou seja, a 1 de Novembro de 1993. As dificuldades surgidas no processo de ratificação sugeriam uma necessidade, prenunciando futuros problemas se não fosse devidamente atendida: o entendimento pela opinião pública do que é a União Europeia.

*b) No centro do Tratado da União Europeia***(1) Estrutura e objectivos**

217

O Tratado da União Europeia (TUE) ou Tratado de Maastricht traduz um compromisso entre partidários e adversários da integração. É um documento volumoso, com mais de 300 artigos, 17 protocolos e 33 declarações; a sua leitura é difícil porque altera artigos dos tratados anteriores, sem os reproduzir. Está estruturado em sete títulos: o primeiro, sobre disposições comuns (os objectivos da União Europeia, a definição de um quadro institucional único, precisando que o Conselho Europeu é o órgão de impulso e de orientação, e que «a União respeita a identidade nacional dos seus Estados-membros»); o segundo título, o maior, trata das alterações à Comunidade Económica (Tratado da CEE), que passa a designar-se de Comunidade Europeia, por alargar as competências à união económica e monetária (com procedimentos específicos de decisão – mais intervenção do Conselho e menos da Comissão e do Parlamento – que os diferencia da metodologia comunitária comum) e a outros domínios (educação, cultura, saúde pública, protecção dos consumidores, ambiente, aspectos sociais); o terceiro e quarto títulos, mais breves, tratam das modificações relativas à CECA e à CEEA, respectivamente; o quinto, institui a política externa e de segurança comum (PESC), define os objectivos e os procedimentos, coloca a decisão nas mãos do Conselho (o Conselho Europeu orienta, o Conselho de Ministro executa), associa aos trabalhos a Comissão, mas com poder limitado, o Parlamento é informado e consultado, o Tribunal de Justiça é excluído; o sexto título incide sobre a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), matérias da competência dos Estados que se consultam no seio do Conselho, órgão que poderá adoptar posições e acções comuns unânimes, associando a Comissão e consultando o Parlamento; o sétimo título trata de disposições finais e prevê a realização de uma Conferência intergovernamental em 1996 para rever o tratado, cujas modificações serão adoptados de comum acordo e ratificadas pelos Estados-membros.

São cinco os objectivos estatuídos pela União Europeia de Maastricht: progresso económico e social, identidade europeia na cena internacional, cidadania da União, desenvolvimento do acervo comunitário, respeito pelo princípio da subsidiariedade. Traduzidos de outra forma, o Tratado da União europeia procura ir ao encontro destas ambições concretas: reforçar a legitimidade democrática das instituições, melhorar a eficácia do funcionamento orgânico comunitário, realizar uma União Económica e Monetária, promover a vertente social da Comunidade, empreender uma política externa e de segurança comum. Em resumo e no essencial: iniciar a união política, realizar a união económica e monetária.

(2) Pilares

O conjunto dos três pilares constitui a União Europeia.

O primeiro pilar é estabelecido pela Comunidade Europeia, que inclui as Comunidades económicas saídas dos tratados anteriores, alargadas e aprofundadas, agora, com novas competências: as materiais, por um lado, com a instituição de uma união económica e monetária (UEM), com a criação da cidadania e com a adição de novos domínios de intervenção ou de regulação comunitária (educação, cultura, saúde...); as institucionais, por outro, com acréscimo dos poderes do Parlamento e a generalização da maioria qualificada no Conselho. O primeiro pilar coincide, pois, com a nova designação adoptada de Comunidade Europeia, respeitando aos domínios sujeitos ao «método comunitário»: proposta da Comissão, deliberação conjunta do Conselho e do Parlamento e intervenção do Tribunal de Justiça para controlar a legalidade e a obrigatoriedade do cumprimento.

O segundo pilar estabelece a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), conduzida no quadro da «cooperação sistemática entre os Estados-membros» e traduzida em «acções comuns decididas por unanimidade do Conselho»; a decisão é intergovernamental, a Comissão e o Parlamento têm um papel limitado e o Tribunal de Justiça está excluído de intervir; a União da Europa Ocidental (UEO) é promovida a «braço armado» da União, para a execução operacional no terreno das acções em matéria de segurança e defesa.

O terceiro pilar é representado pela cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI). Fica reservada à cooperação intergovernamental, que, no quadro do Conselho, pode ocupar-se de matérias de interesse comum, como a política de asilo, as regras de passagem nas fronteiras externas, a política de imigração, a luta contra o tráfico da droga, a cooperação judicial, aduaneira e policial; ou seja, desenvolver acções conjuntas orientadas para a protecção dos cidadãos num espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Sendo a decisão intergovernamental tomada por unanimidade, o papel de intervenção da Comissão e do Parlamento são reduzidos, o Tribunal de Justiça não pode intervir, a não ser, futuramente, nos casos em que eventuais convenções vinculativas pudessem ser estabelecidas entre Estados-membros.

(3) Instituições

O TUE teve incidências expressivas no funcionamento da estrutura orgânica comunitária.

A mais importante das alterações procurou ir ao encontro da reivindicada legitimidade democrática das instituições. Nesse sentido, reforçou os poderes do órgão democrático, o Parlamento Europeu: alargou a aplicação dos procedimentos de cooperação e do parecer conforme; introduziu um novo procedimento – o de co-decisão –, que atribui competência legislativa ao Parlamento em conjunto com o Conselho nas matérias aplicáveis, obrigando-os a entenderem-se e impossibilitando a tomada de decisão se, após sucessivas leituras e a intervenção de um comité de conciliação, não se conseguir chegar a acordo; introduziu o princípio da investidura da Comissão (todos os membros designados, para a compor, são colegialmente sujeitos à aprovação parlamentar antes da nomeação pelo Conselho); atribuiu-lhe a capacidade de nomear um provedor de Justiça, «com poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro»; reconheceu o papel dos partidos políticos ao nível europeu como factor de integração da União, contribuindo para «a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União».

Teve também outras implicações institucionais. Facilitou a tomada de decisão no seio do Conselho, alargando a maioria qualificada a todas as matérias abrangidas pelo procedimento de cooperação e à maior parte das sujeitas à co-decisão legislativa. Aumentou de quatro para cinco anos a duração do mandato da Comissão para o fazer convergir com o do Parlamento, dependendo deste a investidura daquela. Criou uma nova instituição comunitária, o Comité das Regiões, composto por representantes das colectividades locais e regionais, das actividades económicas dos trabalhadores e dos empregadores – para marcar, assim, a importância dada à política regional europeia e à intervenção socioprofissional.

(4) Cidadania

Uma importante novidade do TUE foi a introdução da cidadania europeia, em coexistência com a cidadania nacional, aplicável a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. Goza o cidadão europeu de vários direitos fundamentais: direito de circular e residir em qualquer território da União; direito de eleger e ser eleito para as autarquias e para o Parlamento Europeu no Estado-membro da União Europeia em que reside, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; direito de protecção diplomática e consular por qualquer Estado da União em país terceiro em que o Estado de que se é nacional não esteja representado; direito de petição ao PE e de apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça Europeu.

(5) Novas políticas e novos instrumentos

O TUE deixou inalteradas políticas essenciais já existentes (união aduaneira, política agrícola comum, transportes, concorrência), mas alargou competências em áreas já intervencionadas e inovou noutros domínios.

Em quatro domínios introduzidos pelo AUE o tratado trouxe algumas melhorias: na política de coesão económica e social, para reduzir os desníveis de desenvolvimento regionais, são reforçados os fundos estruturais já existentes (FEOGA-orientação, FEDER, FSE) e é criado um novo instrumento,

o Fundo de Coesão, para apoiar o financiamento de projectos nos domínios do ambiente e dos transportes em Estados-membros cujo PNB *per capita* é inferior a 90% da média comunitária (Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda); na política de investigação e desenvolvimento tecnológico, com acções acrescidas e procedimentos aligeirados; na política do ambiente, com acções preventivas e articulação com outras actuações sectoriais; na política comercial externa e na de cooperação e desenvolvimento, com melhorias nos procedimentos de negociação, com ajudas aos países mais desfavorecidos fora da Convenção de Lomé e com acordos mediterrânicos.

O TUE instaurou também novas políticas comunitárias em vários domínios: na educação e na formação profissional, com medidas para encorajar programas de mobilidade dos jovens (Erasmus, Língua) e completar as acções nacionais com dimensão europeia; na cultura, para «promover a especificidade cultural europeia» em paralelo com a promoção das culturas nacionais no respeito das diversidades, apesar de meios reduzidos, em virtude da recusa de medidas de harmonização por parte de alguns Estados (RU, Alemanha); na protecção dos consumidores, com acções específicas de aproximação das disposições normativas dos Estado-membros; nas redes transeuropeias, com acções de desenvolvimento para responder às exigências do mercado unificado; na política industrial, com inserção no tratado de disposições de encorajamento à cooperação entre empresas e à inovação tecnológica, apesar de meios muito limitadas em virtude das divergências entre os favoráveis a acções comunitárias em sectores estratégicos (França, Itália, Bélgica) e os defensores do liberalismo e da política de concorrência (Alemanha, RU, PB, Dinamarca).

No domínio da política social não foram possíveis avanços significativos, em virtude da oposição do RU. Foram inseridos no tratado dois protocolos: um, aprovado pelos Doze, para isentar o RU do outro, aprovado pelos Onze; este último fixa objectivos sociais sobre o emprego, as condições de trabalho, a protecção social e atribui reconhecimento formal às convenções colectivas europeias acordadas entre organizações patronais e sindicais europeias. Contudo, matérias como remunerações, direito de associação e direito à greve e ao lock-out ficaram arredadas de qualquer intervenção comunitária.

2. A união económica e monetária

222

O esboço da cooperação económica e monetária nos primeiros anos da década de setenta conduziu, como se explicou acima, ao mecanismo da serpente monetária (1972), que, não conseguindo resistir às perturbações subsequentes, evoluiu para um sistema mais fiável, em 1979, o Sistema Monetário Europeu (SME), suportado em torno de uma unidade de conta europeia (ecu), mas mesmo assim insuficiente. Com o estabelecimento do mercado interno unificado, calendarizado pelo Acto Único Europeu (1986), a criação de uma moeda única inscrevia-se como necessidade decorrente do desenlace lógico do processo em cadeia de integração económica. Foi a essa necessidade que o TUE procurou dar resposta: faseou a união económica e monetária, com metas calendarizadas, e estabeleceu princípios e condições, com medidas ulteriores, para a sua aplicação prática e funcional.

a) Faseamento

A União Económica e Monetária foi assumida pelo Tratado de Maastricht como um todo indissociável subordinado a dois conjuntos de actuações com duas expressões interdependentes e convergentes: a política económica e a política monetária.

A primeira tinha como objectivo dominante a redução dos défices públicos. Apesar de permanecer sob a responsabilidade dos Estados, deveria articular-se com as grandes orientações elaboradas pelo Conselho de Ministros, decididas por maioria qualificada, com base numa estreita coordenação nacional e comunitária. Esta coordenação seria objecto de vigilância multilateral organizada (recolha regular, junto do Estado-membro, por parte da Comissão, de informações orçamentais quantitativas) e estaria sujeita a regras estritas de disciplina financeira, com limites para o défice orçamental e para dívida pública (até 3% e 60% do PIB, respectivamente). No caso de serem ultrapassados estes valores, a União interviria, após procedimentos recomendatórios, com a aplicação de sanções, se a responsabilidade resultasse de incúria por parte do Estado-membro, ou, com a

prestação de assistência financeira comunitária se as dificuldades escapassem ao controlo desse Estado. Impôs-se, por conseguinte, no tratado o princípio do rigor orçamental, pressionado pela Alemanha, em detrimento de uma espécie de «governo económico da Comunidade» dirigido pelo Conselho, reivindicado pela França; a solução adoptada, dirimida com dificuldade, deixou à Comissão uma intervenção reduzida e ao Parlamento um papel consultivo irrelevante.

A política monetária tinha como finalidade fundamental a estabilidade dos preços. A passagem à União monetária, propriamente dita, era antecedida por fases de preparação, que culminariam numa moeda única, prevista no tratado com a mesma designação da unidade de conta do SME, o «ecu», mas que o Conselho Europeu de Madrid, em finais de 1995, por razões linguísticas e práticas, decidiu alterar para «euro», com o símbolo €.

O TUE, com efeito, programou a construção da união económica e monetária (UEM) em três fases. A primeira, que decorria do Acto Único Europeu, iniciada em 1 de Julho de 1990, deveria concluir o mercado interno até 1993, com a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e, com interesse directo no assunto vertente, dos capitais. A segunda fase, de 1 de Janeiro de 1994 a 31 de Dezembro de 1996 ou, o mais tardar, de 1998, deveria pôr em execução um processo de convergência das políticas económicas dos Estados-Membros, mediante o cumprimento de requisitos definidos para o efeito (critérios de convergência); no início desta fase, pondo termo ao antigo Fecom (Fundo Europeu de Cooperação Monetária, criado em 1973), instituiu-se e entrava em funções um Instituto Monetário Europeu (IME), organismo temporário gerido por um Conselho composto por um presidente e pelos governadores dos bancos centrais nacionais; a ele competiria, entre outras funções, reforçar a coordenação monetária entre os Estados-membros e promover as condições (preparar instrumentos e procedimentos, harmonizar normas e práticas) e os dispositivos necessários, entre os quais o do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), para o começo da terceira fase. Esta iniciar-se-ia em 1 de Janeiro de 1997 se a maioria dos Estados tivesse cumprido os referidos critérios ou, o mais tardar, em 1 de Janeiro de 1999, apenas com os Estados que os tivessem satisfeito; antes do início desta última fase, o IME seria substituído pelo Banco Central

Europeu (BCE), o que aconteceu no 1º de Junho de 1998, já que fora anteriormente decidido (Conselho Europeu de Dezembro de 1995) que a 3ª fase começaria a 1 de Janeiro de 1999.

O Conselho Europeu de Bruxelas em Maio de 1998, que decidiu a admissão dos onze Estados-membros que satisfizeram os requisitos necessários para entrar na terceira fase, nomeou o neerlandês Wim Duisenberg para presidir ao Banco Central Europeu (que não concluiu o mandato, sendo substituído em Novembro de 2003 por Jean-Claude Trichet, governador do Banco de França, imposto pelo presidente francês Chirac), assim como os membros do directório, após parecer favorável do PE. O Sistema Europeu dos Bancos Centrais (SEBC) entrou em funcionamento em 30 de Junho de 1998, as paridades das moedas foram fixadas em 31 de Dezembro subsequente. Em 1 de Janeiro de 1999 o euro torna-se a moeda oficial para os Estados-membros disponíveis que realizaram a convergência necessária cumprindo os critérios estabelecidos para o efeito.

b) Critérios de convergência

Os critérios de convergência estabelecidos (critérios de Maastricht) – como condições cumulativas indispensáveis para que o Estado candidato se habilitasse à terceira fase, a observar no período de análise que a deveria anteceder – resumiram-se nos seguintes: estabilidade dos preços, não podendo a taxa de inflação exceder 1,5 pontos percentuais acima da média da taxa dos três países membros com menor taxa de inflação; sustentabilidade das finanças públicas, traduzida nomeadamente numa situação orçamental estável – com um défice orçamental inferior a 3% do respectivo PIB (do Estado candidato) –, e numa dívida pública não excessiva, devendo ser inferior a 60 % do respectivo PIB, aspecto este que seria depois relativizado; aproximação da taxa de juro nominal média a longo prazo, não podendo o valor desta exceder 2 pontos percentuais acima da taxa de juro média dos três países com maior estabilidade de preços (menor taxa de inflação); participação, nos dois anos precedentes, no mecanismo de taxas de câmbio do SME, sem tensões graves nem desvalorizações monetárias unilaterais; harmonização da legislação monetária nacional com a europeia.

O objectivo destes critérios destina-se a assegurar uma convergência duradoura, no sentido de que o desenvolvimento económico da zona euro seja equilibrado, e se evitem tensões graves entre os Estados-membros. Deste objectivo decorre, por conseguinte, que o cumprimento dos referidos critérios, sendo uma condição para entrar na terceira fase, não se esgota com a adopção da moeda única. O mesmo rigor orçamental e a mesma necessidade de convergência terão que ser garantidos, enquanto participantes no euro, para proporcionar a estabilidade e o crescimento, suportes de uma moeda credível e estável. A prossecução da consolidação orçamental e a coordenação mais estreita das políticas económicas são exigências que se impõem aos Estados-membros para assegurar o êxito da UEM a longo prazo.

c) Estados participantes

No Conselho Europeu de 2 de Maio de 1998 foi decidido que onze Estados-membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal) entre os Quinze, tendo em conta o recente alargamento, preencheram os requisitos necessários (critérios de convergência) para adoptar a moeda única no 1º de Janeiro de 1999, podendo assim participar na terceira fase da UEM. A Grécia e a Suécia ficaram de fora, a primeira por não ter satisfeito todos os critérios, a segunda, formalmente pela mesma razão, mas de facto porque preferiu esperar para ver; uma vez cumpridos, a Grécia pôde juntar-se ao euro em 2001, e a Suécia continuou a não poder participar, em virtude de um referendo negativo realizado neste país, em Setembro de 2004, que rejeitou a adesão ao euro (56,1% contra).

O Reino Unido e a Dinamarca foram objecto, com o Tratado de Maastricht, de uma cláusula de isenção (*opt out*) mas não excluíram a possibilidade de aderir: este último Estado-membro sujeitou a referendo, em Setembro de 2000, a sua participação no euro, mas o resultado foi negativo (53,1% com uma participação de 89% dos eleitores), apesar dos meios políticos e económicos serem favoráveis; aquele, o Reino Unido, baloiçando entre a

pretensão favorável do ex-primeiro-ministro Tony Blair, a atitude menos receptiva do seu sucessor Gordon Brown e a crescente resistência dos eurocépticos se não mesmo a hostilidade da maioria da opinião pública britânica, não se mostrou até hoje expressivamente disposto a participar na zona euro.

Os Estados que aderiram à União em 1 de Maio de 2004 e em 1 de Janeiro de 2007 teriam de obrigatoriamente adoptar o euro logo que preenchessem todos os critérios de convergência; nas negociações de adesão, não lhes foi concedida qualquer cláusula de isenção. Nesta conformidade, a Eslovénia entrou na zona euro em 2007, Chipre e Malta em 2008 e a Eslováquia em 2009. No início de 2010, dezasseis Estados-membros, entre os Vinte e Sete, participam na zona euro, sendo esta a sua moeda oficial. Alguns micro-Estados (São Marino, Vaticano, Mónaco e Andorra), não sendo membros da UE, adoptaram também o euro, pelas relações estreitas específicas e de identidade monetária que mantêm com alguns Estados-membros.

Para consolidar a sustentabilidade da UEM, no longo prazo, são colocadas exigências e desafios aos Estados-membros participantes no Eurosistema, que vão desde a consolidação orçamental à coordenação mais estreita das políticas económicas.

d) Pacto de estabilidade e crescimento

No quadro da terceira fase da UEM (Moeda Única) os Estados participantes comprometem-se a cumprir, como se referiu acima, determinadas obrigações para garantir a continuidade da disciplina orçamental, condição importante para a estabilidade da moeda comum. Esse esforço de manter uma situação próxima do equilíbrio orçamental está caucionado ao cumprimento de determinadas medidas estabelecidas no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) – instrumento formalizado por uma resolução do Conselho Europeu e por dois regulamentos subsequentes do Conselho, em Julho de 1997. O PEC compõe um conjunto de regras destinadas ao controlo orçamental, à coordenação das políticas económicas e aos procedimentos a seguir em caso de défice excessivo.

Na circunstância em que tal ocorra, o Estado-Membro participante compromete-se a adoptar as medidas necessárias para corrigir a situação de défice excessivo; incorre na possibilidade de sanções se não o fizer na conformidade das recomendações e do prazo ditados pelo Conselho, com base num relatório da Comissão que confirme a referida situação deficitária após consideração de todos os elementos adequados e atenuantes. A sanção prevista, em caso de incumprimento continuado, pode revestir-se sob a forma inicial de depósito sem juros, de multa subsequente e de penalização na política de empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI).

O limiar para a possibilidade de declaração de défice excessivo é o valor de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Embora estas exigências estritas se apliquem aos Estados participantes na moeda única, aqueles que ainda não adoptaram o euro comprometem-se também a apresentar um programa de convergência nesse sentido.

e) Percurso do euro

A adopção do euro como unidade monetária europeia no 1º de Janeiro de 1999 teve, no imediato, incidência apenas na utilização nos mercados financeiros e nas emissões da dívida pública. A circulação pública e material do dinheiro único ou da moeda fiduciária (notas e peças metálicas) ocorreu em 1 de Janeiro de 2002, três anos após ter sido introduzida a unidade monetária única (euro) nas transacções financeiras – período durante o qual foi necessário, com uma pesada estrutura e logística, produzir a quantidade de moedas e notas em euros para substituir os dinheiros nacionais dos países participantes na terceira fase da união económica e monetária; por essa razão prática, os dinheiros nacionais (com valores fixados ao euro desde 1999) coexistiram ainda com o dinheiro europeu até 30 de Junho de 2002, após o que deixaram de ter curso legal. A circulação pública do euro em 2002 suscitou curiosidade e despertou sobretudo muito interesse; a população em geral reagiu com entusiasmo; a operação no conjunto foi bem sucedida. Se as notas euro são as mesmas em todos os

países, já as moedas têm uma face comum com o valor a que corresponde e uma face individualizada com um símbolo nacional, mas, como é evidente, todas têm o mesmo valor e circulam livremente nas transacções nacionais ou internacionais.

O posicionamento do euro em relação ao dólar teve uma primeira fase atribulada. Arrancou com 1,17\$, mas nos dezoito meses subsequentes desvalorizou-se cerca de 30% do seu valor inicial, atingindo 0,83\$ em finais de 2000; se tinha a vantagem de facilitar as exportações europeias, suscitava o inconveniente de encarecer as importações de energia (petróleo e gás). Contudo, a partir de 2001, a situação inverte-se: o euro vai ganhando cada vez mais valor face ao dólar, à medida que o crescimento económico americano afrouxa e a pujança europeia se afirma; teve a vantagem, agora, de embaratecer as compras energéticas mas impôs o risco de reduzir o volume das exportações comunitárias. Em 2009, no contexto de crise internacional, a situação suscitou perplexidades: o euro chegou a valer à volta de 1,5\$. Tendo descido de valor em Janeiro de 2010, a relação cambial euro-dólar parece estabilizar-se em Fevereiro subsequente, apesar de défices orçamentais preocupantes de alguns Estados-membros; em Março situa-se, com ligeiras oscilações, na casa dos 1,35\$.

Seja como for, o euro deu provas irrefutáveis da sua vitalidade: as flutuações das antigas unidades monetárias nacionais, desaparecidas em favor da moeda única, teriam sido certamente graves, se continuassem a existir, nos períodos especulativos recentes, com valorizações e desvalorizações conforme os países, que perturbariam seriamente, como noutras circunstâncias, o funcionamento do mercado único.

C. Alargamento e reforma institucional. O tratado de Amesterdão

Conseguido o aprofundamento da integração, com o Tratado de Maastricht, impunha-se dar sequência ao alargamento; e, em primeiro lugar, incluir no espaço da União, os Estados europeus democráticos que, na divisão imposta pela guerra fria, ficavam a oeste da cortina de ferro e não tinham ainda

aderido às Comunidades. Mas impunha-se também dar continuidade às reformas, não só porque os alargamentos sucessivos, os anteriores e os próximos, assim o exigiam, mas também porque as insuficiências de resposta e de eficácia em determinadas domínios e mecanismos – decorrentes não só da letra e dos compromissos formalizados nos tratados como também de dificuldades resultantes da sua execução prática – assim o determinavam.

Com efeito, apesar dos alargamentos a norte e a sul, que fez dobrar de seis para doze o número de Estados-membros da Comunidade, permaneciam ainda na Europa ocidental, no final da década de oitenta, vários Estados que, pela sua condição específica nas relações internacionais, continuavam fora do espaço comunitário. Eram pequenos Estados democráticos, desenvolvidos, ligados a um estatuto de neutralidade e de não-alinhamento, mais ou menos imposto ou sugerido pelos ditames da guerra fria. Seriam enquadrados num espaço reforçado de cooperação económica que lhes proporcionava o acesso ao mercado dos Doze, contornando a adesão à União Europeia que a Comissão e alguns Estados-membros não desejavam, supostamente comprometedor do aprofundamento da integração política.

O quadro associativo que resultou deste reforço da cooperação económica revelar-se-á, em breve, de reduzido interesse para os membros participantes não comunitários. Essa insatisfação motivou os respectivos pedidos de adesão à Europa comunitária. Contudo, a União entendia dever antecipar o alargamento com reformas comunitárias de forma a adequar a composição das instituições e os mecanismos de decisão às futuras adesões; os candidatos, porém, reclamavam o procedimento inverso, pretendiam participar também no processo de revisão dos tratados. Nessa perspectiva, o alargamento fez-se primeiro, o aprofundamento ocorreu depois.

1. A conclusão do alargamento da Europa ocidental

Os alargamentos comunitários crescentes a Estados participantes na Associação Europeia de Comércio Livre (AECL/EFTA) reduziu consideravelmente o espaço económico de manobra desta organização de cooperação.

Tal circunstância conduziu à realização de acordos bilaterais, numa primeira fase, e, num segundo tempo, ao enquadramento num esquema associativo comum entre os países participantes na AECL e os Estados-membros da Comunidade reforçando as relações económicas de cooperação entre os dois conjuntos. Desse estreitamento multilateral resultou um quadro organizativo designado por Espaço Económico Europeu (EEE). Contudo, os países não comunitários que nele vieram a participar consideraram-se relativamente desfavorecidos em relação aos seus parceiros da Comunidade Europeia: obrigavam-se a cumprir, no essencial, as regras do mercado interno, definidas por esta organização, sem lhes assistir o direito de participar na respectiva definição, porque não tinham assento nos órgãos de decisão comunitários. Entenderam, por isso, solicitar a adesão, tanto mais que alguns constrangimentos associados à sua condição de neutralidade estavam relativizados, agora, após a implosão do sistema soviético.

a) A cooperação económica do espaço europeu ocidental: da AECL ao EEE

A constituição de um grande mercado interno, previsto pelo AUE para 1993, teria repercussões nos sete membros da Associação Europeia de Comércio Livre ainda subsistentes (Áustria, Finlândia, Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suécia e Suíça), após a redução do número de membros como resultado dos dois alargamentos comunitários, a Norte, primeiro, e a Sul, depois. Estes Estados participantes na AECL tinham celebrado acordos bilaterais em 1972-1973 com a CEE e mantinham com esta relações económicas muito fortes; compreensível era, agora, que, perante a perspectiva do enorme mercado interno dos Doze, pretendessem ir mais longe. Uma ligação mais estreita era também desejada pela Comunidade, de forma a contornar a possibilidade da adesão – cuja candidatura fora apresentada, entre 1989 e 1992, pela maior parte daqueles Estados –, que poderia comprometer o desenvolvimento de uma política externa e de segurança comum, pelo facto de estes pequenos e médios países usufruírem de um estatuto tradicional de neutralidade, com excepção da Noruega, membro da NATO. Ora, foi com o objectivo de pôr termo a esta divisão da Europa ocidental em

dois grupos económicos que foi criado o Espaço Económico Europeu (EEE) pelo Tratado do Porto de 2 de Maio de 1992.

Para participar neste grande espaço económico de 380 milhões de consumidores, os sete Estados da AECL obrigavam-se a aceitar o «acervo comunitário», com as medidas normativas que respeitavam ao mercado interno (concorrência, liberdade de circulação e de estabelecimento, protecção dos consumidores, entre outras). A unificação deste grande espaço económico ficava, no entanto, restringida: os produtos agrícolas e da pesca eram progressivamente liberalizados no quadro de entendimentos bilaterais; a livre circulação de produtos era circunscrita aos originários dos países membros, continuando sujeitos a tarifas aduaneiras os provenientes de países terceiros.

Para gerir este grande mercado montou-se um dispositivo institucional funcionando na base da cooperação intergovernamental: um Conselho do EEE, composto por representantes dos países da AECL, dos Estados-membros da UE e da Comissão; um Comité Misto, com funções executivas e de regulação; um Comité Parlamentar, constituído por delegações dos parlamentos. Embora os países membros da AECL fossem associados à preparação das propostas da Comissão, estavam excluídos da participação em qualquer órgão decisório da UE.

O interesse do EEE, enquanto tal, revelar-se-á limitado e relativamente fugaz. A Suíça viu rejeitada a sua participação no EEE em virtude de um referendo negativo em finais de 1992, o que arrastou a entrada em vigor do Tratado do Porto para 1 de Janeiro de 1994. A Áustria, a Finlândia e a Suécia tornar-se-ão membros da UE em 1995. Permanecem fora da União apenas quatro países da AECL: a Islândia, que não deseja a integração europeia e parece contentar-se com as vantagens que lhe advêm da sua pertença ao EEE; a Suíça, que tenta compensar o seu isolamento (fora do EEE e da UE – um referendo negativo em 2001, por 76,7%, inviabilizou a formalização da sua candidatura à UE) com a negociação de acordos bilaterais com a Comunidade na sua desejada e crescente aproximação e interligação com esta; o Liechtenstein, que tem uma união aduaneira com a Suíça; e a Noruega, que viu rejeitada em referendo, pela segunda vez, em 1994, a adesão à UE.

b) A adesão da Suécia, da Áustria e da Finlândia: a Europa dos 15

232

O facto de adoptarem muitas das normas comunitárias e não terem responsabilidades na respectiva confecção levou quatro membros do EEE (Áustria, Suécia, Finlândia, Noruega), a que se juntou a Suíça, pelo mesmo essencial motivo, a solicitarem sucessivamente a sua adesão à Comunidade entre Julho de 1989 e Novembro de 1992; mas, no caso da Suíça, a candidatura não teria consequências negociais porque o resultado negativo do referendo sobre a adesão ao EEE, já referido, inviabilizou, por ricochete, o pedido formal de adesão à União. Excluindo a Noruega, a possibilidade de integração comunitária destes Estados estava até então dificultada, em virtude da sua condição específica no quadro das relações internacionais da guerra fria: a Áustria, a Suécia e a Suíça eram países neutrais, a Finlândia tinha laços específicos com a URSS. O desmoronamento do império soviético, a partir de finais da década de oitenta, libertava-os desses espartilhos, ou relativizava, pelo menos, a noção de neutralidade, justificada anteriormente pela oposição dos dois blocos, do leste e do oeste.

As negociações dos quatro referidos candidatos não suscitavam dificuldades no plano económico. Eram países ricos, com um nível de desenvolvimento próximo do da Comunidade, com um PIB por habitante acima da média dos Doze; não causariam, por conseguinte, perturbações no mercado interno nem exigiriam encargos orçamentais acrescidos. A Noruega oferecia a vantagem de reduzir a dependência externa da União no aprovisionamento de petróleo e poria à disposição também recursos pesqueiros importantes. Contudo, se no domínio económico, os problemas resultantes da adesão eram irrelevantes, no plano político-institucional comunitário, as dificuldades previsíveis eram pertinentes: com dezasseis membros, o funcionamento dos procedimentos de tomada de decisão corria o risco de se tornar mais moroso e difícil, manietando a Comunidade diluída numa organização confederal incapaz de responder aos desafios de uma integração crescente. Parecia prudente, por conseguinte, adaptar e consolidar os mecanismos institucionais antes da adesão: aprofundar, primeiro, e alargar, depois. Contudo, estes candidatos reivindicavam, como já se referiu atrás, fazer parte da solução

política, participar de pleno direito na reforma da União. Assim foi: as negociações começaram em Fevereiro de 1993 e concluíram-se um ano depois; no caso da Noruega teriam lugar mais tarde (1993-1994), mas não produziram resultados efectivos, porque um referendo neste país inviabilizou mais uma vez a sua adesão à Comunidade. Três novos Estados iriam engrossar a União Europeia a partir de 1 de Janeiro de 1995: a Europa dos Doze passa a Quinze. Ficava assim concluída, com algumas específicas excepções, a integração comunitária do espaço europeu a oeste da cortina de ferro resultante da divisão continental da guerra fria.

2. A reforma fruste de Amesterdão

a) Os antecedentes: a cláusula N do Tratado de Maastricht e as reflexões e contributos ulteriores

O Tratado de Maastricht, no seu artigo N, previa a convocação de uma Conferência Intergovernamental, em 1996, com o objectivo de proceder à revisão de algumas das suas disposições para colmatar insuficiências no domínio da integração política: melhorar a eficácia dos mecanismos da cooperação, reforçar a co-decisão legislativa, alargar a intervenção comunitária a outras matérias (energia, turismo, protecção civil), rever a Política Externa e de Segurança e reapreciar a hierarquia dos actos comunitários. Outras questões, contudo, passíveis de serem revistas ou de enriquecerem o debate, foram, entretanto, adicionadas ou consideradas, na sequência de acordos interinstitucionais, de declarações do Conselho, de contributos da Comissão e de posições político-partidárias nacionais ou europeias.

O Parlamento, por exemplo, suscitou a revisão de várias questões (independência da Comissão, situação do emprego, alargamento da Comunidade, relações com países europeus vizinhos, PESC, dificuldades de aplicação do Tratado de Maastricht em vários domínios e aspectos, Europa dos cidadãos) e reivindicou, concretamente, a necessidade de reanálise do procedimento e das competências em matéria orçamental. O Conselho, por sua vez, face

ao alargamento de doze para quinze Estados-membros (e perante a perspectiva de um enorme alargamento a leste), requereu igualmente arranjos na composição das instituições e na redistribuição dos votos no seu seio. Nesse quadro se inscreve o arranjo preventivo, adoptado em Ioannina, na Grécia, em finais de Março de 1994 (Compromisso de Ioannina), de elevar o número de votos para a obtenção da maioria qualificada (reduzindo, por conseguinte, o limiar da minoria de bloqueio em relação ao que era normal) se um conjunto de membros do Conselho indicasse que tencionava opor-se à aprovação de uma decisão por maioria qualificada. Alguns dos novos Estados-membros reclamavam também uma União mais transparente e mais próxima dos cidadãos, com intervenções nos direitos fundamentais, na segurança interna, no emprego, no meio ambiente, na subsidiariedade, entre outras. Tomadas de posição e reflexões diversas foram também produzidas por responsáveis políticos e partidários: da Alemanha (Wolfgang Schäuble, presidente da CDU, Karl Lamers, parlamentar) veio uma proposta de reestruturação da União no quadro de um modelo federal europeu, assente no princípio da subsidiariedade e protagonizado por um núcleo duro; no Reino Unido, John Major, primeiro-ministro, propõe uma «Europa flexível», «à la carte»; em França, Edouard Balladur, primeiro-ministro, sugeriu, por sua vez, uma Europa composta por «Três Círculos» – um, em torno do primeiro pilar comprometido numa integração reforçada, outro círculo, com os outros Estados da União, em patamar menos avançado, e um terceiro, em torno da cooperação com os Estados associados; Jacques Delors, também, com a autoridade que lhe conferia a sua longa e dinâmica experiência à frente dos destinos da Comissão, que abandonara recentemente, denunciou, a título pessoal, num colóquio europeu em Outubro de 1995, alguns dos constrangimentos e insuficiências do Tratado de Maastricht (incapacidade da PESC, insatisfação da segurança interna, complexidade do processo de decisão, bloqueios do sistema de pilares, défice democrático).

No Conselho Europeu de Corfu, em meados de 1994, foi decido dar início ao processo de revisão dos tratados e, para o efeito, criou-se um «grupo de reflexão» que deveria inventariar os problemas e propor medidas para serem presentes à Conferência Intergovernamental a convocar

futuramente. Este «Grupo de reflexão» foi composto por representantes dos MNEs, dirigido pelo Secretário de Estado espanhol para os Assuntos Europeus, o espanhol Carlos Westendorp, iniciando os seus trabalhos a 2 de Junho de 1995, em Messina, 40 anos após o Comité Spaak, que esteve na origem dos Tratados Roma; em homenagem ao encontro daquela cidade siciliana os representantes dos Estados-membros reafirmaram «a vontade comum de enfrentar os novos desafios e de perseguir a obra proposta com a mesma determinação com que o fizeram os seus predecessores há 40 anos». A Comissão, por sua vez, decidiu contribuir ela própria com as suas sugestões, e constituiu também, nesse sentido, um grupo de reflexão, coordenado pelo comissário dos assuntos institucionais, Marcelino Oreja, de que resultou o «Relatório da Comissão para o Grupo de Reflexão»; concluído em Maio de 1995, era constituído por duas partes, uma sobre a democracia e transparência da União, e a outra, sobre a eficácia e coerência das políticas comunitárias.

O «grupo Westendorp» elaborou, no segundo semestre de 1995, um relatório sobre os propósitos acima enunciados; contudo, mais do que uma proposta de solução, o documento fez sobretudo um inventário das divergências. Foi apresentado ao Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995, que o considerou «uma boa base para os trabalhos da Conferência».

b) As negociações intergovernamentais

A Conferência Intergovernamental (CIG) para a revisão dos tratados iniciou-se em finais de Março de 1996 em Turim. Estava confrontada com um vasto plano de propostas diversificadas e discordantes, que configuravam um processo negocial difícil: às matérias sujeitas a revisão dimanadas dos tratados em vigor juntavam-se as questões que o Conselho (Europeu e de Ministros) foi sucessivamente colocando, em particular as que respeitavam à composição da Comissão e à ponderação dos votos no Conselho; acresciam ainda os pareceres da Comissão e do Parlamento e, naturalmente, as matérias que dimanavam dos trabalhos do «grupo de reflexão». Em contraste com esta abundância de contributos, escasseava, em sensibilidade e empenhamento,

a vontade dos negociadores intergovernamentais, dos chefes de Estado e de governo, que não mostravam determinação expressiva nem teimosia de consenso para enfrentar os grandes desafios da UE perante a mundialização da economia e a estabilidade do emprego, o terrorismo e a criminalidade internacional, o tráfico da droga, os desequilíbrios ecológicos e as ameaças à saúde pública.

Desde logo, regista-se a ausência de um projecto claro e preciso, como foi no caso das reformas do Acto Único e de Maastricht; depois, a Comissão presidida pelo luxemburguês Jacques Santer não parecia animada da iniciativa e do dinamismo que caracterizaram a que foi dirigida pelo seu antecessor Jacques Delors, que se retirara em Janeiro de 1995, após um longo mandato de dez anos à frente dos destinos comunitários. Por outro lado, os governos dos Estados-membros pareciam agora menos empenhados e dispostos a alterações significativas: o Reino Unido, apesar de alguma perceptível atitude conciliatória do primeiro-ministro trabalhista Tony Blair, que substituiu em meados de 1997 o conservador John Major, está demasiado arreigado à defesa dos seus próprios interesses e à sua tradicional visão europeia e não está disposto a fazer concessões que os comprometa. A parceria franco-alemã, afectada por divergências, não dá mostras de funcionar com determinação suficiente para potenciar resultados positivos palpáveis: na Alemanha, Kohl é alvo de críticas internas, sobretudo perante o desaparecimento próximo da moeda alemã no quadro da terceira fase da UEM; em França, o governo de coabitação do novo Presidente da República, o neogaullista Jacques Chirac, eleito pelo partido de direita que ele próprio criou em 1976 (RPR), e do primeiro-ministro socialista Leonel Jospin não nutrem tão-pouco simpatias por reformas europeias de peso, apesar da pretensão deste em fazer valer medidas sociais no novo tratado. Um como outro, de qualquer modo, preferem acima de tudo a recomposição mais reduzida da Comissão e uma nova ponderação dos votos que reforce o poder dos grandes Estados perante as novas e futuras adesões de pequenos e médios países; estes, por sua vez, não querem ver-se subalternizados ou excluídos da Comissão, e os Estados-membros neutros não desejam avanços na política de defesa. Os compromissos, neste contexto, foram difíceis e os resultados pouco substantivos.

c) O conteúdo essencial do tratado

O novo tratado ficou concluído em Junho de 1997 e foi assinado a 2 de Outubro subsequente em Amesterdão, após dois anos de estudos e de longas negociações. Foi ratificado pelos quinze Estados-membros sem dificuldades, entre Março de 1998 (Alemanha, o primeiro) e Março de 1999 (a França, o último). Entrou em vigor no 1º de Maio de 1999.

O Tratado de Amesterdão comporta 3 partes, 1 anexo, 13 protocolos e 59 declarações inseridas na acta final. Articula-se com os textos dos Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia, com expressivas alterações na primeira parte, simplificação da segunda e disposições gerais e finais na terceira. Os protocolos anexos ao tratado incidem sobre uma multiplicidade de aspectos (UEO e PESC, Acervo de Schengen, aspectos específicos relativos a alguns Estados-membros, vistos, asilo e imigração, subsidiariedade, parlamentos nacionais, entre outros).

As alterações ou inovações reportam-se aos seguintes temas: criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça; relação da União com os cidadãos (salvaguarda dos direitos fundamentais e dos interesses concretos dos cidadãos); eficácia da política externa e de segurança; alterações no funcionamento e nas competências institucionais.

(1) Criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça

Uma alteração importante respeitou ao terceiro pilar da União, o dos assuntos internos e de justiça, que não funcionara no tratado anterior, reservado que estava à cooperação intergovernamental sujeita à unanimidade; pretendeu-se, agora, alargar as competências e agilizar os procedimentos, integrando esta matéria (JAI) no primeiro pilar, ou seja, comunitarizá-la. Assim, ficavam agora dependentes de aprovação de directivas (e de regulamentos) em vez de convenções, a partir de iniciativas de proposta da Comissão e de consulta do Parlamento, entrando na alçada do direito comunitário sob controlo do Tribunal de Justiça Europeu. Foram os casos das medidas destinadas à política de visas e à passagem nas fronteiras externas da União, da abolição das fronteiras internas, da política de asilo,

da cooperação judiciária civil, da luta contra a fraude financeira; permaneceram, contudo, no terceiro pilar (cooperação intergovernamental) as matérias relativas ao direito penal e à polícia. Algumas isenções à comunitarização destas matérias, em particular nos controlos fronteiriços, foram previstas em protocolos anexos para alguns Estados que continuaram a ter soberania mais ampla (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca).

O acervo de Schengen é incorporado, por força de um protocolo anexo ao tratado, no quadro institucional e na ordem jurídica da União Europeia, distribuído entre os primeiro e segundo pilares. Com esta integração comunitária das regras destinadas à livre circulação das pessoas nos territórios dos Estados participantes, passou esta matéria a ser extensiva a todos os Estados que futuramente aderissem à União. É o culminar de um processo que resultou do Acordo de Junho 1985 entre alguns Estados-membros (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos) e da Convenção de 1990, que o completou, alargados sucessivamente a outros países (Itália em 1990, Espanha e Portugal em 1991, Grécia em 1992, Áustria em 1996, Finlândia, Suécia e, parcialmente, a Dinamarca em 1996); neles participam também, desde 1996, alguns Estados terceiros (Islândia, Noruega, Suíça) que, em virtude do protocolo comunitário vertente, não perdem essa condição, mas, por não serem membros da União, vêm restringida a sua intervenção no processo decisório. O RU e a Irlanda ficaram fora do espaço Schengen, continuando a praticar controlos fronteiriços.

(2) Direitos humanos e interesses concretos dos cidadãos

Outro acervo importante de medidas e de princípios respeitaram às liberdades fundamentais e à relação da União com os cidadãos. Em primeiro lugar, no que respeita aos direitos do homem, foi instituída a possibilidade de penalização de Estados que os violem (sanções, suspensão de direitos, inclusive o de voto no Conselho), proibição geral de qualquer forma de discriminação, baseada no sexo (igualdade entre homens e mulheres), na origem étnica, na religião, na idade ou na orientação sexual. Por outro lado, no que concerne às preocupações dos cidadãos, foram estabelecidos regras e princípios relativos aos direitos, interesses e bem-estar dos

cidadãos: combate ao desemprego (possibilidade de definição de estratégias comuns e reforço da coordenação das políticas nacionais); inclusão comunitária do protocolo social assinado em Maastricht, que o Reino Unido antes rejeitara e, agora, o respectivo governo trabalhista (Blair) se dispôs a aceitar; inclusão e reforço de competências políticas nos domínios da protecção dos consumidores, da promoção de um alto nível da saúde pública, do desenvolvimento da política ambiental (sustentabilidade e interligação com as políticas sectoriais, simplificação dos procedimentos de decisão). Foi ainda consignado o princípio da transparência e da proximidade dos actos da União em relação aos cidadãos: garantia do direito de acesso aos documentos institucionais, possibilidade de comunicarem com as instituições na sua própria língua, melhoria da qualidade da legislação para permitir melhor inteligibilidade.

(3) Melhoria na operacionalidade da Política Externa e de Segurança Comum

Um dos objectivos da reforma dos tratados era o reforço efectivo da PESC, já que a dependência estrita do quadro intergovernamental, sujeita à unanimidade ou ao consenso, não permitiu progressos assinaláveis; também com o novo tratado as alterações operadas não foram relevantes, continuando a depender da cooperação entre os Governos, interposta através do Conselho. Contudo, algumas melhorias, tendentes a fazer valer os interesses da UE na cena internacional, foram introduzidas: criação de estratégias comuns, definidas por consenso no Conselho Europeu e traduzidas em acções ou posições comuns adoptadas por maioria qualificada no Conselho de Ministros, com possibilidade de «abstenção construtiva» por parte de Estados minoritários que nelas não quisessem participar, mas também do direito de veto nos casos em que seja reconhecido «por razões de política nacional importantes»; estabelecimento de um Alto Representante para a PESC; instituição de uma unidade de planeamento e de alerta precoce; introdução dos Acordos de Petersberg destinados a missões humanitárias ou de restabelecimento da paz; recurso à UEO para executar decisões neste quadro, que permanecerá separada da União Europeia em virtude da oposição do RU e da Dinamarca, apoiados pelos países neutros, à integração daquela organização na União.

(4) Reformas institucionais modestas

240

As alterações institucionais, no âmbito da distribuição das competências orgânicas e do funcionamento dos mecanismos decisórios, não foram relevantes. Contudo, registaram-se melhorias relativas: na legitimidade democrática, com o reforço do papel do Parlamento (extensão do parecer conforme em casos de violação grave e persistente de um Estado-membro, simplificação da co-decisão, suprimindo a terceira leitura, e alargamento deste procedimento a novos domínios, como o emprego, a política social, a igualdade de oportunidades, a saúde pública, a transparência dos actos comunitários, a protecção dos dados, entre outros); extensão da maioria qualificada do Conselho a mais matérias (em geral, às que se aplica a co-decisão, mas também às posições e acções comuns decorrentes da aplicação de estratégias definidas pelo Conselho Europeu); alargamento das competências de iniciativa e de execução da Comissão, com a comunitarização de novos domínios (nomeadamente os relativos à liberdade de circulação das pessoas) e com o reforço dos poderes do respectivo presidente, que poderá doravante intervir na escolha dos comissários indicados pelos governos e alterar as respectivas pastas; alargamento das competências do Tribunal de Justiça por força também da comunitarização de matérias transferidas do terceiro pilar ou relativas à integração do acervo de Schengen.

(5) Introdução das «cooperações reforçadas»

Uma novidade sugestiva foi a formalização do princípio das «cooperações reforçadas»; ou seja, a possibilidade de um grupo de países querer ir mais longe para se comprometer, em conjunto, na integração de determinado domínio, mesmo que outros não pretendam juntar-se. Esta integração em níveis diferenciados surge como necessidade de dar resposta aos sucessivos alargamentos comunitários, na medida em que – mantendo-se, no essencial, os princípios originais de funcionamento, estabelecidos na Comunidade Económica Europeia dos Seis – corria-se seriamente o risco de bloqueios insuperáveis face à diversidade de sensibilidades dos Estados-membros; nem todos pretendem avançar com o mesmo ritmo no processo de integração.

Ora este princípio da cooperação reforçada permite, pois, que Estados mais ambiciosos possam desenvolver compromissos aprofundados em determinados domínios, utilizando os mecanismos comunitários sem terem que esperar que todos igualmente o desejem. Contudo, esta possibilidade, tal como ficou consignada no tratado, teria de ser utilizada apenas como último recurso, contemplar uma maioria de Estados, estar aberta a todos os que ulteriormente quisessem aderir, não afectar nem o acervo nem as competências comunitárias; não poderia respeitar a domínios da exclusiva competência da Comunidade, no âmbito do primeiro pilar, ficaria inteiramente excluída das matérias da PESC (do segundo pilar).

A iniciativa de uma cooperação reforçada partia dos Estados-membros interessados e era submetida aos procedimentos do método comunitário (decisão por maioria qualificada do Conselho, após proposta da Comissão e consulta do Parlamento). Ficava, de qualquer modo, dependente da cláusula de salvaguarda que permitia a qualquer Estado-membro, por razões importantes de política nacional, bloquear o recurso ao voto; nesta circunstância, a decisão só poderia ser tomada por unanimidade em Conselho Europeu ou no Conselho reunido ao mais alto nível (chefes de Estado ou de governo). Apesar do Tribunal de Justiça poder pronunciar-se sobre o recurso à cláusula de salvaguarda, para garantir que não se fizesse uma utilização abusiva da suposta relevância dos interesses nacionais, a viabilidade de constituição de uma cooperação reforçada tornava-se problemática, se não mesmo muito dificultada. É, contudo, uma possibilidade formal que não deixará de ter desenvolvimentos futuros.

3. A Agenda 2000

Perante as inquietações sobre a União suscitadas pelos próximos alargamentos, o Conselho Europeu de Madrid, de finais de 1995, solicitou à Comissão que elaborasse um documento de reflexão sobre o assunto. Na sequência da aprovação do Tratado de Amesterdão, o presidente da Comissão Europeia Jacques Santer, que iniciara o mandato em Janeiro de 1995, apresentou, em meados de 1997, a «Agenda 2000: para uma União mais forte e

mais ampla», um relatório e um plano de reforma com o objectivo de reforçar e alargar a União – uma «oportunidade histórica» para os primeiros anos do século XXI. Tratava-se de uma estratégia para dinamizar o crescimento económico e fomentar o emprego, reformar as políticas comunitárias e alargar a Europa até às fronteiras da Rússia; mas, para que tal fosse possível, eram necessários recursos financeiros substanciais – «um verdadeiro Plano Marshall para os países da Europa Central e Oriental» – diz-se no referido documento apresentado ao Parlamento.

A Agenda 2000 configurava um triplo desafio: reforçar a União, reformando as instituições e as políticas comunitárias, alargar a União, preparando os candidatos, e financiar o alargamento, reformulando os recursos. Reforçar a União significava: reformar as instituições (nova ponderação dos votos do Conselho, recurso generalizado à votação por maioria qualificada do Conselho, redução do número de comissários); desenvolver as políticas internas com vista ao crescimento sustentável, ao emprego e à qualidade de vida, com base no conhecimento, na reforma dos sistemas de segurança social, na protecção da saúde e nas boas práticas ambientais; promover a coesão económica e social através de maior eficácia dos fundos estruturais (redução dos objectivos de sete para três, gestão simplificada e descentralizada); prosseguir na reforma da Política Agrícola Comum – agricultura mais competitiva, mais acessível e mais ecológica –, redução dos preços garantidos nos produtos principais excedentários (carne de bovino, produtos lácteos, tabaco, azeite e vinho) e compensação com ajudas directas, valorização das medidas agro-ambientais (agricultura biológica e manutenção de práticas seminaturais), maior responsabilização dos Estados-membros e das regiões na execução mais eficaz e transparente da PAC. Alargar a União aos países da Europa central e de leste implicava: sujeição rigorosa ao cumprimento de critérios de adesão por parte dos candidatos, que garantam a prática da democracia e do Estado de direito, o funcionamento da economia de mercado operante, a prontidão para atingir os objectivos da união política, económica e monetária, a adesão na totalidade ao acervo comunitário (sem «opt-outs» nem derrogações); estabelecer quadros de apoio – através de uma parceria de adesão com cada país candidato que o comprometa na satisfação calendarizada das obrigações a que está sujeito – que mobilizem todos os

recursos da União e que contribuam para o processo de preparação dos países candidatos (programa PHARE e outras formas de assistência). Dotar a União de um quadro financeiro para 2000-2006 exigia: «cobrir, de forma coerente e dentro de limites orçamentais razoáveis, o desenvolvimento das políticas comunitárias e as incidências do alargamento da União a novos Estados-membros»; previa-se, para o efeito, segundo, os cálculos da Comissão, um aumento de 17% das despesas totais do orçamento comunitário.

Era um programa ambicioso que avaliava as condições em que se encontravam os candidatos à adesão e propunha as medidas preparatórias para a levar a cabo. As consequências sobre o plano financeiro e as políticas comunitárias (regional e agrícola) eram, naturalmente, relevantes e provocaram vivas discussões em virtude dos interesses divergentes entre os Estados-membros. No Conselho Europeu de Berlim, em 24-25 de Março de 1999, chegou-se a acordo sobre a Agenda 2000, quer quanto à reforma dos fundos estruturais e da PAC, quer quanto à aprovação do plano financeiro plurianual para o período de 2000-2006, com base no pressuposto da adesão de novos países a partir de 2002. No total, o orçamento da União representou apenas cerca de 1% do PNB, manifestamente escasso para conduzir as políticas comuns necessárias em domínios essenciais (indústria, transportes, I&D) e para desenvolver uma política de segurança e de defesa comum. As despesas agrícolas e as ajudas estruturais diminuíram, mas as reformas foram insuficientes, dadas as tensões que provocaram entre os Quinze; estas foram particularmente vivas nas negociações entre os ministros da agricultura no decurso da longa «maratona» de Fevereiro-Março de 1999, que opuseram os apoiantes do co-financiamento pelos Estados, como a Alemanha, aos defensores do *statuo quo* vigente, como a França, principal beneficiária da PAC. Mesmo assim, quanto a esta política, foram conseguidas, apesar de condicionamentos temporários, alterações importantes, ao ponto de não ser desadequado poder falar-se de uma política agrícola nova, para ser empreendida numa Europa alargada. Os dez novos Estados, cuja adesão foi decidida em finais de 2002, foram elegíveis para os fundos estruturais e de coesão, a partir de 1 de Maio de 2004; teriam, contudo, financiamentos reduzidos, porque não só se tornou irrealista a possibilidade de usufruírem dos mesmos critérios aplicados aos Quinze – o que

implicaria o dobro das despesas, rejeitado pelos contribuintes líquidos – como se constatou ser limitada a sua capacidade de utilização destas ajudas.

244

Quanto à reforma institucional, também prevista na Agenda 2000, os Conselhos Europeus do segundo semestre de 1999 (Colónia, em Junho, e Helsínquia, em Dezembro) agendaram a realização de uma conferência intergovernamental (Conferência de Representantes dos Governos dos Estados-membros) para inícios de 2000. Deveria esta resolver as questões institucionais que ficaram pendentes em Amesterdão e que careciam de solução antes de se realizar o alargamento; as alterações necessárias resultantes deveriam estar aprovadas no final do ano.

VI

OS DESAFIOS DA EUROPA NO SÉCULO XXI. EXPECTATIVAS, PERSPECTIVAS E PERPLEXIDADES (2000-2010)

A revisão do Tratado de Amesterdão foi decidida, mal entrou em vigor, pelas duas presidências de 1999 (Alemanha e Finlândia), que agendaram o início da CIG para Fevereiro de 2000, caindo sobre a presidência portuguesa, no 1º semestre, mas que só se concluiria na da França, na segunda metade do ano. Até lá, a presidência portuguesa do primeiro-ministro António Guterres ficaria marcada por realizações emblemáticas; a mais importante – entre várias iniciativas, como a da realização da primeira cimeira UE-África – foi o lançamento, perante os desafios do novo século, de um plano económico europeu para a primeira década, com o objectivo de fazer da União Europeia a economia do conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo, com crescimento sustentado, aumento de emprego qualitativo e maior coesão social. Ficou conhecido por Estratégia de Lisboa.

A. Um plano de acção. A Estratégia de Lisboa

A Agenda 2000 era, como se disse, um plano de reformas – das instituições, das políticas e dos recursos financeiros –, com vista ao grande alargamento. Contudo, face a globalização e à concorrência internacional, a UE, para poder competir com os parceiros económicos mais importantes, teria de possuir uma economia eficaz e moderna. Foi com esta ambição que os Chefes de Estado e de Governo lançaram, no Conselho Europeu de Lisboa, em Março de 2000, um programa de acção para dez anos, designado por

Estratégia de Lisboa. Assentava no postulado de que, para melhorar o seu nível de vida e preservar o seu modelo social único, a União teria de apostar num acréscimo de produtividade e de competitividade indispensável perante a forte concorrência mundial, as transformações tecnológicas e o envelhecimento da população. Desenvolvida em vários Conselhos Europeus ulteriores, a estratégia foi apoiada em três pilares: um pilar económico que deve suportar uma economia baseada no conhecimento, adaptada à sociedade de informação, na investigação e no desenvolvimento; um pilar social, que modernize o modelo social europeu, que favoreça o emprego e combata a exclusão, a partir do investimento na educação e na formação; um pilar ambiental, que vá no sentido de dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos naturais. Para ir ao encontro desta ambição foram definidos objectivos operacionais comuns sob a forma de orientações gerais e, sucessivamente, objectivos quantitativos, de que se destacam: despesa interna em I&D equivalente a 3% do PIB, 70% de taxa de emprego, mantendo uma taxa de crescimento de 3%.

Tendo em conta que a execução da política económica é da competência fundamental dos Estados-membros, que devem ter em consideração as grandes orientações europeias das políticas económicas, estabeleceu-se, como mecanismo de execução da estratégia, um instrumento designado de método aberto de coordenação (MAC) – que possibilitava uma avaliação recíproca dos Estados-membros e comportava medidas incitativas – e reforçaram-se os processos de coordenação já existentes (do Luxemburgo, para o emprego, de Cardiff, para o funcionamento dos mercados, e de Colónia, para o dialogo macroeconómico).

A partir do balanço realizado em 2005 foi aprovada uma nova parceria com o objectivo de concentrar esforços para um crescimento mais forte e sustentado, gerador de maior capacidade emprego, simplificaram-se os procedimentos de coordenação e de programação, estimularam-se os programas nacionais de reforma por três anos em sintonia com o programa estratégico comunitário (de Lisboa), que inventariaria as medidas e decisões previstas para o mesmo período. Procedeu-se à avaliação anual incitativa, regular e precisa dos resultados obtidos para estimular a acção dos Estados-membros (sem sanções, ao contrário do PEC), conduzida pela Comissão com recomendações e críticas não estigmatizantes. Este órgão, contudo,

fora este papel de observação, e o Parlamento Europeu estavam ausentes deste processo, que era, como se disse, assumido superiormente nas orientações definidas pelo Conselho Europeu e executado, no terreno, com plena autonomia, pelos governos.

Com a dinamização pretendida como prioridade, a partir de 2005, suscitaram-se debates e críticas a vários níveis: sobre as orientações económicas e sociais que privilegiou, nomeadamente o aumento polémico da idade da reforma e a insuficiência da dimensão ambiental; sobre a razoabilidade da hierarquia deste ou daquele objectivo; sobre a falta de acompanhamento monetário e orçamental por parte dos fundos estruturais; sobre os limites do método previsto para a sua execução; sobre a pertinência dos resultados na sua relação com a Estratégia (o interesse ou a utilização da mesma foi muito desigual, conforme os países, com a Dinamarca, a Suécia e a Áustria a revelarem melhores performances). Por outro lado, os mecanismos de execução utilizados enfermavam de contradições e de falhas de eficácia: uma prioridade política central em contraste com uma responsabilidade limitada da União Europeia, reservada ao papel de inspiradora e de observadora; um método de coordenação aberta, sob responsabilidade dos governos, mantendo de fora as instituições supranacionais (Comissão e PE); uma inexistência de dispositivos coercitivos para impor escolhas económicas e sociais às autoridades nacionais e regionais, que mantiveram, a este nível, grande liberdade ou margem de manobra; uma desadequação entre a necessidade de uma estratégia para a UE, como prioridade política maior, e uma escassez de meios de acção directos para a fazer valer.

B. A reforma inacabada de Nice

1. Os antecedentes e as razões de uma nova reforma institucional

O Tratado de Amesterdão não conseguiu dar resposta a algumas questões fundamentais que tinham conduzido à realização da CIG que o antecedeu. As reformas não operadas respeitavam ao funcionamento de uma Comunidade que viu sucessivamente aumentado o número de membros (de 6 para 9,

para 12, para 15) e que deveria preparar-se, agora, para um alargamento em grande escala, que não frustrasse as expectativas de uma multiplicidade de Estados da Europa central e de leste que, libertos do sistema soviético, pretendiam aderir à Europa comunitária. Os problemas mais importantes a resolver respeitavam à composição da Comissão (número de comissários), à distribuição dos votos no Conselho (número de votos por Estado) para o cálculo da maioria qualificada nas decisões deste órgão e à extensão material deste tipo de tomada de decisão (os domínios em que deveria aplicar-se). Alguns Estados-membros (Bélgica, França, Itália) entendiam que os problemas institucionais a resolver deveriam ser tratados no quadro de uma nova CIG antes de se proceder a um qualquer futuro alargamento; foi isto mesmo que fizeram valer numa declaração inserida anexa ao tratado de Amesterdão fazendo depender a negociação, para futuras adesões, de um reforço prévio das instituições europeias. Um protocolo deste tratado contemplava também, com o mesmo objectivo de adequação institucional, a convocação de uma CIG até um ano antes de a União passar a vinte Estados-membros. Os Conselhos Europeus do segundo semestre de 1999 (Colónia, em Junho, e Helsínquia, em Dezembro) fixaram a data de Fevereiro de 2000 para início da CIG que deveria preparar o projecto dum novo tratado. Deveria este dar resposta, até ao final de 2000, às questões indicadas (dimensão da Comissão, ponderação dos votos no Conselho, extensão da maioria qualificada deste órgão) bem como outras que fossem consideradas oportunas e necessárias; foi assim que se tornou possível que outras matérias pudessem vir a ser inscritas, como foi o caso das cooperações reforçadas, inseridas no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000.

A CIG 2000 não foi preparada por relatórios de «comités de sábios» como acontecera em reformas de tratados anteriores (relatório Spaak antes de Roma, relatório Doodge antes do Acto Único, relatório Delors sobre a UEM antes de Maastricht, relatório Westendorp antes de Amesterdão) nem precedida por declarações franco-alemãs que lhe fixassem objectivos – o que, tudo, junto, enfermava uma fragilidade à partida e sugeria a indisponibilidade política para alterações substantivas. Contudo, o Conselho solicitou, como devia, ao Parlamento e à Comissão os respectivos pareceres obrigatórios

sobre as reformas projectadas para a próxima CIG. Um como a outra não foram timoratos nas propostas que fizeram: o PE pediu a limitação do número de comissários, a substituição da ponderação dos votos do Conselho por uma dupla maioria (da população e dos Estados), a generalização da maioria qualificada; a Comissão tutelou um Grupo de Peritos de Alto Nível, coordenado pelo belga Jean-Luc Dehaene, de que resultou o relatório ambicioso apresentado em finais de Janeiro de 2000, intitulado «Adaptar as instituições para garantir o êxito do alargamento».

2. Da CIG à Cimeira de Nice

a) Uma negociação difícil, uma solução precária

A CIG foi aberta, como atrás se referiu, em meados de Fevereiro de 2000, no âmbito da presidência portuguesa, e prolongou-se no segundo semestre, na presidência francesa. O mandato é claro: dimensão e composição da Comissão, ponderação dos votos no Conselho, alargamento das votações por maioria qualificada, cooperações reforçadas. Apesar de propostas audaciosas, da Comissão e do Parlamento, que reclamavam uma reforma profunda da União, e de declarações e propostas no sentido de uma constitucionalização europeia, os governos não estão dispostos a ir mais longe do que o estritamente necessário.

A cimeira de Nice do Conselho Europeu (7-10 Dezembro de 2000) foi provavelmente uma das mais longas e atribuladas das reuniões dos Chefes de Estado e do Governo na história da construção europeia. O objectivo era, como se disse, adequar o funcionamento institucional da União ao alargamento de doze para quinze, que Amesterdão não conseguira, e prepará-la para o futuro alargamento para vinte e sete Estados-membros, previsto para 2002. Mas os Chefes de Estado e de Governo enredaram-se em contabilidades de mercearia quanto ao número de lugares nas instituições (na Comissão, no Parlamento...), quanto ao número de votos a atribuir a cada Estado, quanto ao limiar da maioria qualificada, sobretudo na versão negativa da minoria de bloqueio (o número de votos necessários para

impedir a tomada de decisão no Conselho). Não foi um conclave edificante, prevaleceu, sobretudo, não a vontade de resolver racional e eficazmente os problemas, mas a obsessão de fazer valer interesses nacionais com um fervor quase mesquinho; apesar de uma agenda curta, terminou por exaustão, sem ter conseguido uma solução satisfatória e durável para enfrentar as dificuldades que a motivaram. Não agradou nem a gregos nem a troianos; a pedido da Alemanha, ficou prevista a realização de uma nova CIG para 2004.

O Tratado de Nice, ao ser submetido ao parecer do Parlamento, foi objecto de uma resolução muito crítica. Foi assinado em 26 de Fevereiro de 2001.

b) Um debate de opinião acalorado sobre o futuro da Europa

A reforma dos tratados, no quadro da CIG 2000, suscitou amplos debates nos meios políticos, académicos, na comunicação social, na sociedade civil. A Europa encontrava-se, como se referiu, numa difícil encruzilhada perante um novo alargamento de grande amplitude e teria que tomar medidas de fundo, obrigando a repensar a sua arquitectura institucional. Diversos contributos foram aparecendo. Em 12 de Maio de 2000 Joschka Fischer, ministro alemão dos Negócios Estrangeiros, discursando em Berlim na Universidade de Humboldt, enunciou, a título pessoal, uma proposta para a integração política plena da União Europeia no quadro de uma Federação; deveria esta, no seu entendimento, ser dotada de um poder executivo (um governo a cargo da Comissão, chefiada por um presidente «dotado de vastos poderes executivos») e de um poder legislativo, atribuído a um parlamento bicameral, com dupla legitimidade – a da Europa dos Estados Nações e a da Europa dos cidadãos. Nesta óptica, uma das Câmaras legislativas seria composta, segundo Fisher, por deputados eleitos pertencendo simultaneamente aos parlamentos nacionais e a outra seria constituída ou por senadores dos Estados-membros, eleitos por sufrágio directo (à semelhança do modelo americano), ou por uma câmara de Estados (à semelhança do modelo alemão). Esta proposta – que parte do princípio

de que a Europa «é um continente cheios de povos, de culturas, de línguas e de histórias diferentes» e de que, por conseguinte, «os Estados nações são realidades indispensáveis» – assenta assim numa sólida parlamentarização e no princípio da subsidiariedade, no quadro de um processo que se desenrolaria «na base de uma partilha da soberania entre a Europa e o Estado-Nação». Perante o desafio incontornável do alargamento, esta era, segundo Fischer, a via desejável para impedir a «erosão» da União Europeia e a sua precipitação numa sucessão de crises que a arrastariam para o imobilismo com todos os efeitos negativos daí resultantes.

O discurso de Joschka Fischer suscitou na Europa uma vasta onda de reacções. Em Portugal, por exemplo, o assunto saltou para as primeiras páginas dos jornais e dos noticiários. O jornal *Público* e o semanário *Expresso* lançaram um inquérito, a propósito daquelas declarações, sobre o federalismo europeu, a várias personalidades políticas e empresariais portuguesas: «Portugal na Europa: quo vadis» era o título com que o primeiro dos periódicos referidos dava conta das respostas obtidas. Relativamente às questões enunciadas – «concorda que é necessário avançar para uma federação de Estados?», «Sim ou não ao federalismo?» – as opiniões dos inquiridos manifestaram-se maioritariamente de forma afirmativa, mas, nalguns casos, com condições tão restritivas que contradiziam o próprio conceito de federalismo; um número menor, mas ainda assim significativo, associado à direita mais conservadora, pronunciou-se pela rejeição absoluta de qualquer esquema de união política europeia.

Este debate ao nível europeu teve também reflexos traduzidos nas sondagens do *Eurobarómetro*, o organismo estatístico oficial da União Europeia. Pela primeira vez, na Primavera de 2000, foi introduzida uma questão sobre o apoio a uma constituição europeia, definida como um «texto fundamental que integra os diferentes tratados actuais»: no conjunto dos 15, sete em dez pessoas pronunciaram-se a favor da constituição (70%), bem como de uma política externa (64%) e de uma política de defesa comum (73%). Os portugueses, por sua vez, embora uma ampla maioria se pronunciasse a favor nos três itens (63%, 58% e 66%, respectivamente), situaram-se em posições inferiores à média comunitária, dentro do grupo menos entusiasta que incluía o Reino Unido, a Dinamarca e os países tradicionalmente neutrais

(Áustria, Irlanda Dinamarca, Finlândia, Suécia), embora em melhor posição que estes. Em contrapartida, os portugueses posicionavam-se, na Primavera de 2000, entre os que mais acreditavam que a pertença à União Europeia era uma coisa boa e que dessa situação colheram benefícios, com valores (64% e 71%, respectivamente) bastante superiores às médias comunitárias, estas abaixo dos 50% (49% e 47%, respectivamente).

3. A ratificação do novo tratado

Para entrar em vigor, o Tratado de Nice teria que ser ratificado internamente nos Estados-membros. Acabou mal, continuaria mal. O primeiro país a proceder à ratificação, a Irlanda, rejeitou-a em referendo, em Junho de 2001. O resultado foi constrangedor: 54% dos irlandeses pronunciaram-se negativamente. Contudo, este valor mascarava uma expressiva fragilidade eleitoral: apenas 32% dos eleitores compareceram às urnas. Não estando em causa a legitimidade democrática (no sentido das regras do jogo do sistema representativo), faltava razoabilidade política e sociológica a esta fraca participação no referendo. Os dirigentes europeus, temendo as repercussões negativas nos processos de ratificação de outros Estados, declararam de imediato que qualquer renegociação do tratado estava excluída e que o calendário das adesões programadas iria prosseguir. O governo irlandês do primeiro-ministro Bertie Ahern empenhou-se, por isso, na realização de uma segunda consulta popular por meio de uma dinâmica propaganda de esclarecimento para suscitar o interesse do eleitorado, em contraste com o desinteresse e a passividade que tinham caracterizado a primeira, que deixara campo aberto aos eurocépticos de todas as cores (neutralistas, ecologistas, extrema-direita religiosa). Ao mesmo tempo, o Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, tranquilizava os irlandeses quanto à intocabilidade do seu tradicional estatuto de neutralidade, que não seria afectado pela entrada em vigor do tratado objecto de referendo. A segunda consulta popular teve lugar a 19 de Outubro de 2002. Desta vez, o resultado excedeu as expectativas: metade dos irlandeses eleitores compareceram às urnas: 62,9% disseram «sim», o campo do «não» ficou-se pelos mesmos votos

do referendo anterior; os abstencionistas de 2001 responderam em 2002 com um maciço «sim».

As ratificações nos outros Estados-membros, todas por via parlamentar, decorreram sem incidentes entre meados de 2001 (Dinamarca) e meados de 2002 (Bélgica); a ratificação parlamentar da Irlanda, após o segundo referendo, teve lugar em Dezembro de 2002. O Tratado de Nice, ultrapassado este escolho de percurso, poderia agora entrar em vigor – o que veio a acontecer a 1 de Fevereiro de 2003; com esta adopção permitiam-se condições institucionais mínimas para que o grande alargamento à Europa central e de leste pudesse realizar-se. A aplicação de várias das implicações institucionais processava-se à medida que as adesões se verificavam e na sequência das eleições para o Parlamento Europeu.

4. No âmago do Tratado de Nice

O Tratado está estruturado em duas partes e contempla quatro protocolos. Na acta final foram anexadas vinte e sete declarações (vinte e quatro adoptadas pela CIG e mais três formuladas por vários Estados). As alterações mais importantes estão contempladas na primeira parte: as que respeitam ao Tratado da União Europeia (sobre as cooperações reforçadas, a PESC e a cooperação judiciária em matéria penal, no artigo 1º); as que se reportam ao Tratado que institui a Comunidade Europeia (sobre o alargamento da maioria qualificada, a composição da Comissão e funções do respectivo Presidente, sobre os membros do Parlamento e o estatuto dos partidos políticos europeus, sobre as restantes instituições – tudo no artigo 2º –, e, nos artigos subsequentes, 3º a 6º, sobre alterações respeitantes a matérias diversificadas relativas à Euratom, à CECA, às instituições monetárias, entre outras). Entre os assuntos tratados nos protocolos anexos refiram-se os que respeitam à composição do PE, da Comissão e à ponderação dos votos no Conselho, sobre o Estatuto do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância e sobre a cooperação administrativa em matéria de vistos, asilo, imigração e livre circulação das pessoas.

As alterações fundamentais, na conformidade do mandato da CIG, respeitam, como se disse, às questões institucionais e ao processo da tomada de decisão.

a) Alterações institucionais

As modificações relativas às instituições tiveram impacte sobretudo no triângulo político (Comissão, Conselho e Parlamento) – as que, no quadro das discussões, tinham suscitado mais controvérsia, em virtude de estar em jogo o equilíbrio entre organismos, por um lado, e, por outro, o lugar e o peso de cada Estado, no contexto de uma Europa amplamente alargada, ou seja, a sua capacidade de influenciar as políticas da União Europeia e, sobretudo, por parte de alguns dos maiores Estados, a possibilidade de se opor a decisões. Se, como se disse, o objectivo do Tratado era preservar a eficácia das instituições numa União com perto de três dezenas de Estados (os Quinze acrescidos de mais doze Estados em curso de negociação para uma adesão próxima), o que frequentemente prevaleceu foi a preocupação dos governos em fazer valer os interesses nacionais. O resultado conseguido – complexo, pesado, incoerente e opaco – foi o arranjo possível de uma negociata, com expressões de nacionalismo estreito, arredada de espírito europeu e ao arrepio do real sentido do objectivo que esteve na origem da necessidade da reforma que a determinou; a que não será alheio o modo como foi conduzida a presidência francesa do Conselho (Jacques Chirac).

No que respeita à Comissão, cada Estado-membro passaria a indicar um nacional seu para comissário, pondo fim, a partir de 1 de Janeiro de 2005, aos dois nomes indicados pelos cinco Estados mais populosos (Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Espanha). O objectivo era o de reduzir o número de membros da Comissão numa Europa alargada, para potenciar a eficácia do seu funcionamento. Os pequenos Estados, em nome de uma discutível questão de prestígio, recusaram obstinadamente prescindir de um nacional seu neste órgão supranacional – por paradoxal que pareça, já que os comissários não são representantes dos Estados,

mas, ao contrário, são obrigados a exercer as suas funções com total isenção e independência. Em contrapartida, os grandes Estados, ao sacrificarem um dos dois nacionais que detinham até então, exigiram ser compensados no reforço do número de votos no Conselho, o órgão que representa os governos ou os interesses nacionais. Ficara decidido, de qualquer forma, em nome da eficácia e da coesão da Comissão, que, quando a União atingisse 27 Estados-membros, o número de comissários seria inferior ao número de Estados, procedendo-se, a partir daí, a um sistema rotativo igualitário; contudo, a fixação deste número teria que ser decidida futuramente por unanimidade do Conselho, o que deixava prever enormes dificuldades quando o problema desta eventual redução se colocasse. Para compensar o aumento do número de comissários, o presidente da Comissão seria escolhido pelos governos por maioria qualificada, e não como anteriormente por unanimidade, e os respectivos poderes (do presidente) seriam acrescidos (distribuir e alterar os pelouros e poder solicitar a demissão de qualquer membro da Comissão).

Quanto ao Conselho, foi definida uma nova ponderação dos votos para a tomada de decisão por maioria qualificada. A intenção era evitar que a vontade dos Estados grandes fosse subalternizada pela dos pequenos e médios países, cujo número crescera nos últimos alargamentos e aumentaria consideravelmente em adesões próximas. Daí a triplicação aproximada do número de votos para a França, Reino Unido, Itália e Alemanha, ao passo que a dos segundos (pequenos) apenas duplicou em média (ver quadro). A Alemanha unificada, que era comparativamente bastante mais populosa do que qualquer dos três Estados maiores, deveria, nessa condição e coerência, ter mais votos que estes, mas a França opôs-se, com base no argumento, pouco ajustável ao tempo presente, da paridade original (plano Schuman) destes dois Estados. Será, pois, por iniciativa germânica, que aos dois critérios tradicionais se adicionou um terceiro, o de 62%, no mínimo, da população total da União; mas este elemento seria apenas considerado se algum Estado-membro o solicitasse. Os pequenos Estados, em contrapartida, para evitar um directório dos «grandes», pressionaram o acordo no sentido de que nenhuma decisão pudesse ser tomada sem que a maioria dos Estados fosse favorável (14 em 27, número previsto nas próximas

adesões). Ou seja, ao número de votos para atingir o limiar da maioria qualificada (número definido, mas variável conforme o número de Estados-membros e os respectivos votos, mas situando-se na proximidade dos três quartos do total dos votos, $\pm 73\%$) acrescia a maioria do número de Estados (absoluta no caso da proposta a votar ser originária da Comissão, ou de dois terços, 19 Estados em 27, se não for o caso) e ainda a inclusão da 62% da população total da União (se esta verificação for solicitada). Instituíam-se, por conseguinte, uma tripla maioria (votos, Estados e população), que, em vez de simplificar o processo de decisão, tornou-o mais pesado e mais difícil e, sobretudo, bem pouco transparente e racional: a desproporção entre o aumento dos votos dos maiores Estados e o dos de pequena e média dimensão foi muito acentuada. Além disso, foi atribuída à Espanha e à Polónia um número excessivo de votos, para arrimar ao lado dos grandes estes dois Estados e isolar, assim, os pequenos e médios países, o que viria a ter consequências nefastas futuras, aquando da aprovação dos tratados subsequentes (Constitucional e de Lisboa); nessa oportunidade, aqueles dois Estados, posicionados e reconhecidos no grupo dos grandes, opuseram-se à perda de peso na decisão do Conselho perante a nova metodologia mais criteriosa. Esta modalidade, a utilizar para a obtenção da maioria qualificada do Conselho, deveria entrar em vigor quando os países grandes renunciassem ao segundo comissário, ou seja, em 2005, com a nomeação da nova Comissão, resultante das eleições europeias, e com o alargamento já consumado.

O Parlamento Europeu viu a sua composição alterada (ver quadro), sendo a Alemanha, no âmbito dos quinze, o único Estado a não perder deputados, para compensar o seu peso demográfico. A perda do número de nacionais parlamentares por Estado-membro foi imposta pela necessidade de reduzir a composição do Parlamento, fixada, pelo presente tratado, em 732 deputados na Europa a Vinte e Sete (627 a Quinze). Os poderes do PE serão alargados, nomeadamente com a extensão do procedimento de co-decisão a um maior número de matérias.

As restantes instituições comunitárias (Tribunal de Contas, Conselho Económico e Social, Comité das Regiões) viram igualmente alteradas a sua composição e nomeação de membros.

b) Processo de decisão

A votação por maioria qualificada do Conselho foi estendida a cerca de trinta novos assuntos, no todo ou em parte (justiça, imigração, cultura, agricultura). Mas domínios houve, mais sensíveis, em que alguns Estados fizeram questão em manter a unanimidade, salvaguardando a possibilidade de veto: a fiscalidade e a segurança social (Reino Unido), a imigração e o direito de asilo (Alemanha), os fundos estruturais e de coesão (Espanha), a excepção cultural (França), a revisão dos tratados e as novas adesões; a abstenção, contudo, não seria impeditiva da unanimidade.

A co-decisão legislativa viu também alargada o seu espectro de aplicação. Este procedimento será extensivo a sete matérias submetidas até então à unanimidade do Conselho e, de um modo geral, à maior parte das que eram sujeitas a maioria qualificada deste órgão (com exclusão de algumas, como na política agrícola ou na política comercial).

As cooperações reforçadas, instituídas em Amesterdão, que deram a possibilidade a alguns Estados de constituir uma vanguarda em novos domínios sem terem que esperar pelos resistentes, foram significativamente melhoradas e flexibilizadas. Nenhum progresso, com efeito, tinha sido, entretanto, realizado nesse quadro, porque, como oportunamente se referiu, tinham sido manietadas com restrições relevantes que tornavam improvável a sua aplicação prática; mais inverosímil se revelaria, com as futuras adesões, se alterações expressivas não se produzissem. Para contornar estas dificuldades, bastará, doravante, um mínimo de oito Estados para empreender uma cooperação reforçada (e não a maioria como até então). Seria decidida por maioria qualificada do Conselho, sendo, por conseguinte, suprimido o direito de veto, e poderia ser também alargada às matérias da PESC, para aplicação de uma acção comum ou de uma posição comum decidida unanimemente pelo Conselho; contudo, ficavam excluídas as que pudessem incidir em matérias com implicações militares ou de defesa, em virtude da recusa do Reino Unido. Assim, «grupos pioneiros» poderiam doravante formar-se, dentro do sistema comunitário, de forma mais flexível e viável, no âmbito dos três pilares, no primeiro (CE), no terceiro (JAI) e também no segundo (PESC), embora, neste, com algumas restrições.

HISTÓRIA DA UNIFICAÇÃO EUROPEIA

UNIÃO EUROPEIA A 15 (ANTES DE NICE) E A 27 (PÓS-NICE) (*)

258

	UE27			UE15		UE27 versus UE15	
	Conselho Votos	PE Deput.	Popul. 2000	Conselho Votos	PE Deput.	Votos aumento	Deput. perda
Alemanha	29	99	82	10	99	2,9	0
Reino Unido	29	72	60,1	10	87	2,9	-15
França	29	72	60	10	87	2,9	-15
Itália	29	72	58	10	87	2,9	-15
Espanha	27	50	40,4	8	64	3,4	-14
Polónia	27	50	38,6				
Roménia	14	33	22,4				
P. Baixos	13	25	16,1	5	31	2,6	-6
Grécia	12	22	10,6	5	25	2,4	-3
Bélgica	12	22	10,3	5	25	2,4	-3
Portugal	12	22	10,3	5	25	2,4	-3
Hungria	12	20	10,3				
Rep. Checa	12	20	10,3				
Suécia	10	18	8,9	4	22	2,5	-4
Áustria	10	17	8,1	4	21	2,5	-4
Bulgária	10	17	7,9				
Dinamarca	7	13	5,4	3	16	2,3	-3
Eslováquia	7	13	5,4				
Finlândia	7	13	5,2	3	16	2,3	-3
Irlanda	7	12	3,9	3	16	2,3	-4
Lituânia	7	12	3,5				
Letónia	4	8	2,4				
Eslovénia	4	7	2				
Estónia	4	6	1,4				
Chipre	4	6	0,8				
Luxemburgo	4	6	0,4	2	6	2,0	0
Malta	3	5	0,4				
Total (*)	345	732	485,1	87	627		-92

(*) Quando a UE atingiu 27 Estados membros, a partir de 1 de Janeiro de 2007, com a entrada da Roménia e da Bulgária, o limiar para a maioria qualificada do Conselho, na conformidade de Nice, foi fixado em 255 num total de 345, ou seja, 73,9% dos votos; para conseguir a minoria de bloqueio, ou seja, para impedir a tomada de decisão, seriam necessários 91 votos, no mínimo (345-255+1=91). O limiar nunca poderia ser atingido se não contemplasse um dos quatro maiores Estados (de 29 votos) ou, no caso da verificação da população (62%), dois dos seis maiores Estados.

C. O grande alargamento. A União Europeia a 30 e... Uma outra Europa?

A grande razão de ser do Tratado de Nice foi, como se referiu, conseguir um acordo sobre questões institucionais, não resolvidas em Amesterdão, cuja solução adequada foi considerada indispensável antes do alargamento. Ora, o novo tratado abriu a porta às futuras adesões, mas estas não seriam automáticas: para além das formalidades necessárias (apresentação de um pedido de adesão, na sequência de relações bilaterais sólidas entre o país peticionário e a UE, a aceitação positiva do pedido após consulta da Comissão, parecer favorável do PE e decisão por unanimidade do Conselho), é exigida também, antes do início oficial do processo negocial, a satisfação de critérios designados de «adesão» ou de «Copenhaga».

1. Critérios de adesão (Critérios de Copenhaga)

Embora estes requisitos fossem estabelecidos no contexto do quarto alargamento em curso (a dos países da EFTA remanescentes), a necessidade de os fixar resultou da decisão do Conselho Europeu, em 1993, de aceitar o princípio da adesão dos Estados da Europa Central e Oriental, que tinham já ou viessem a ter um estatuto de associado com a UE. A adesão, contudo, só teria lugar quando «um país associado estivesse em condições de assumir as suas obrigações de membro ao satisfazer as condições económicas e políticas exigidas» – tal como se explicita nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Copenhaga de 21-22 de Junho de 1993. Resultam, naturalmente, da necessidade preventiva de salvaguardar princípios fundamentais da União em alargamentos futuros relativos a candidatos cuja capacidade para os cumprir poderia suscitar dúvidas; era o caso de países da Europa de Leste, saídos há pouco de um modelo socioeconómico e de uma forma de regime incompatíveis com os referidos princípios comunitários, e de outros, como a Turquia, de pertinência controversa ou de susceptibilidade persistente.

Tematicamente, os critérios de Adesão ou «critérios de Copenhaga», exigidos para que um Estado possa aderir à UE, são três. Critério político:

funcionamento de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos e a protecção das minorias. Critério económico: existência de uma economia de mercado em funcionamento e capacidade para fazer face à pressão da concorrência e das forças de mercado no interior da União Europeia. Critério do acervo comunitário: capacidade para assumir as obrigações decorrentes do estatuto de Estado-membro da União Europeia, nomeadamente para aderir aos objectivos da união política, económica e monetária.

As exigências de 1993 seriam subordinadas à conformidade com o TUE – nomeadamente aos princípios definidos no artigos 6º, nº1 (direitos do Homem, liberdades fundamentais e Estado de Direito) e às formalidades e condições exigidas no artigo 49º (formulação do pedido, aceitação institucional e procedimentos subsequentes) – e foram ulteriormente precisadas (Conselho Europeu de Madrid, em 1995) para que a adesão se concretize: por um lado, o candidato terá que estar em condições de aplicar a regulamentação e os procedimentos adequados, que adaptar as suas estruturas administrativas e transpor o direito da UE para a sua ordem jurídica interna; por outro, a UE deverá garantir que, ao integrar novos membros, possa continuar a funcionar institucionalmente com eficácia e que não seja perturbada na capacidade de desenvolver as suas políticas e de as suportar financeiramente. Se o critério político se tornou indispensável para que se decida a abertura das negociações, a satisfação de todos os requisitos tem que ser garantida ao longo do processo de adesão; no âmbito deste, é definida uma estratégia de pré-adesão (surgida na sequência do Conselho Europeu do Luxemburgo, em finais de 1997), que proporciona os instrumentos necessários, susceptíveis de serem adaptados às especificidades de cada candidato.

2. As novas adesões e respectivos processos negociais

O fim da divisão da Europa, nascida no imediato pós-segunda guerra, não poderia deixar a Comunidade indiferente, tanto mais que os países europeus, que saíram do sistema soviético, manifestaram, desde logo, a sua

vontade de aderir à ordem comunitária. Mas, para responder favoravelmente a um alargamento com esta dimensão, duplicando o número de membros, teria a União de levar a cabo reformas ambiciosas para adaptar a composição das instituições e o funcionamento do mecanismo de decisão sem correr o risco de paralisar nem desfazer de forma abrupta o jogo de equilíbrios que tinha suportado o processo da construção europeia. Para além deste alargamento à Europa de Leste, outros candidatos ou potenciais candidatos mediterrânicos expressavam, há muito ou mais recentemente, a sua vontade de aderir à Comunidade; alguns destes países tinham já ligações estreitas antigas no quadro do estatuto de associados, como eram os casos da Turquia, que era associada desde 1964 e apresentara a candidatura em 1987, de Malta e Chipre, associados desde 1971 e 1973, respectivamente, com pedidos de adesão em Julho de 1990. Com a implosão da Federação Jugoslava – a que se seguiu uma escalada de violência étnica e nacionalista que provocou a intervenção militar de Estados europeus no quadro da ONU e da NATO – surgiu uma preocupação acrescida: a de manter sob controlo a estabilidade das fronteiras da União Europeia alargada; apesar das objecções e das críticas, o único meio para lhe fazer face convergiu no sentido de integrar futuramente na União os países dos Balcãs ocidentais (Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Macedónia, Albânia), uma vez cumpridos os requisitos indispensáveis.

a) A adesão dos países da Europa central e oriental

O maior desafio que se colocava à União eram as candidaturas dos países da Europa central e oriental (PECO), que não deveriam ser rejeitadas por razões políticas, geoestratégicas e civilizacionais. São candidatos reconhecidos à adesão a Hungria e a Polónia desde 1994, a Eslováquia, a Letónia, a Estónia, a Lituânia e a Bulgária desde 1995, a República Checa, a Eslovénia e a Roménia desde 1996; com os respectivos processos negociais se juntaram os de Chipre e de Malta, cujas candidaturas formalizadas já tinham antecedido as daqueles. Foi a preocupação fundamental de integração comunitária destes países que esteve na origem, como se referiu, das duas

últimas reformas dos tratados comunitários – a de Amesterdão e a de Nice; contudo, a primeira falhou, na adequação institucional, e a segunda só muito a custo e com uma solução precária o conseguiu. De qualquer modo, os países candidatos acolheram com agrado, em geral, as disposições que lhes respeitavam no quadro das alterações de Nice, na medida em que foram tratados com os critérios que valeram para os outros Estados-membros efectivos da União, no que respeitava nomeadamente aos números de votos no Conselho e de deputados no Parlamento.

A preparação interna, com vista a adesão futura, começou após a aceitação do princípio da adesão destes Estados. Foram assinados, com cada um, acordos europeus, no quadro de estratégias de pré-adesão, em vários domínios (comércio livre industrial, cooperação técnica e científica, apoio financeiro), com vista ao cumprimento dos critérios de Copenhaga, condição indispensável, como se referiu, para que a adesão se consumasse. As negociações de adesão sucederam-se de forma diferenciada: desde Março de 1998 com os países que a Comissão considerou melhor preparados – Chipre, Polónia, Hungria, República Checa, Eslovénia e Estónia; um ano depois, em Fevereiro de 2000, com outros candidatos que a Comissão entendeu, alguns meses depois, reunirem condições necessárias – Malta, Eslováquia, Letónia, Lituânia e, com algumas reservas, Roménia e Bulgária. As negociações com dez destes Estados (todos, menos estes dois últimos) ficaram concluídas em finais de 2002; os respectivos tratados de adesão foram celebrados em Atenas, na Primavera de 2003, e as ratificações internas nos Vinte e Cinco decorreram sem problemas, tornando-se membros de pleno direito no 1º de Maio de 2004. A entrada da Bulgária e da Roménia ocorreu em 1 de Janeiro de 2007.

b) A questão da adesão da Turquia

A adesão da Turquia é um problema antigo, sem solução fácil à vista. Tem a seu favor argumentos importantes: é (quase) membro fundador do Conselho da Europa, desde Agosto de 1949, ao qual só podem aderir Estados democráticos e que respeitem o essencial os direitos humanos, cuja Convenção

ratificou em Maio de 1954; foi país associado da CEE desde 1964, formalizou o pedido de adesão à CE em 1987, acordou a união aduaneira com a UE em 1995. Contudo, foi só em 1999 que viu reconhecido o seu estatuto formal de candidata à adesão, mas o Conselho Europeu, considerando que a Turquia tem vocação e potencialidade para integrar a UE, protelou o início do processo negocial para uma oportunidade em que este Estado demonstrasse mais cabalmente cumprir todos os requisitos indispensáveis; até lá, beneficiaria de uma «parceria de adesão». Em finais de 2004 foi assumido o compromisso de se dar início às negociações para a adesão da Turquia, na condição de que reconheça a República de Chipre, exigência que não pareceu disposta a satisfazer. De qualquer modo, o processo negocial iniciou-se em Outubro de 2005, mas o desenvolvimento subsequente foi submetido a condições rígidas e exigentes; mesmo que o desenlace seja favorável, a adesão não ocorrerá certamente antes de 2014.

A adesão deste Estado, com efeito, suscita dúvidas em muitos e mesmo vivas resistências nalguns Estados-membros (França, Alemanha e Áustria); às querelas sobre a condição islâmica (98% da população) e sobre a «naturalidade» não europeia deste país juntam-se os medos de uma eventual diluição da (suposta) identidade europeia e os incómodos políticos decorrentes da dimensão demográfica deste país. Uma das suas maiores riquezas, o seu potencial humano, não deixa de ser também uma contrariedade forte. A Turquia é, em boa verdade, um gigante demográfico, cuja população total (72,6 milhões em 2009) só é suplantada pela da Alemanha (82 milhões), substancialmente superior à do Reino Unido e da França (com 60 milhões cada, aproximadamente), com uma população maioritariamente jovem e, ainda, com uma forte taxa de crescimento (86 milhões em 2020?). Considerando que o peso político da representação nos órgãos políticos comunitários (com excepção da Comissão) tem como base a demografia, imediatamente se conclui que, no quadro da actual configuração e representação institucionais, a Turquia teria tantos votos no Conselho como a Alemanha, a França, o Reino Unido ou a Itália, elegeria um elevado número de deputados ao PE, para além, obviamente, da forte representação no Conselho Económico e Social e no Comité das Regiões. Com a entrada em vigor da dupla maioria instituída pelo Tratado de Lisboa (valor da população

e número de Estados), prevista para 2014, a Turquia seria, logo a seguir à Alemanha, se fosse nessa data membro da UE, o Estado com mais peso na tomada de decisão por maioria qualificada do Conselho, em virtude do seu potencial demográfico. Esta é, pois, a mais grave das dificuldades, não formalmente invocada, mas que não poderá nalguns Estados deixar de se sobrepor a todas as outras.

c) Outras próximas adesões com negociações em curso

Com vista à adesão dos países dos Balcãs ocidentais, que resultaram do desmantelamento da Federação Jugoslava, foi posta em marcha, desde 1999, uma «engrenagem de alargamento», traduzida em acordos de estabilização e de associação e programas de «assistência comunitária para a reestruturação, a democracia e a estabilidade». Os países visados são a Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Montenegro, Macedónia, Albânia. Cimeiras UE-Balcãs têm-se realizado regularmente desde 2000. Em Dezembro de 2002 o Conselho Europeu de Copenhaga, ao mesmo tempo que decidiu a entrada dos dez países do Leste europeu, confirmou também a vocação destes países balcânicos para fazerem parte da União.

A Croácia tem o estatuto de país associado e é já candidata formal, tendo-se iniciado as negociações em Outubro de 2005. A Antiga República Jugoslava da Macedónia tornou-se um país candidato em Dezembro de 2005, mas, em Janeiro de 2010, as negociações de adesão ainda não tinham começado. Os outros países dos Balcãs Ocidentais – Albânia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Kosovo, que estão sob a égide das Nações Unidas, de acordo com a Resolução 1244 do Conselho de Segurança –, encontram-se num processo de estabilização e de associação para proporcionar a respectiva aproximação da UE. Como candidatos potenciais beneficiam de ajudas financeiras comunitárias e de facilidades comerciais, podendo exportar livremente para o mercado único, preparando assim a sua integração na economia da União Europeia; obrigam-se, em contrapartida, a respeitar os princípios democráticos fundamentais e os elementos centrais do mercado único europeu.

3. Perspectiva breve sobre o alargamento em 2010

A União Europeia tenderá, pois, nos anos vindouros da segunda década do século, a integrar a quase totalidade dos Estados da Europa convencional. Restam ainda a Noruega e a Suíça, antigos candidatos que, por impedimento referendário, não puderam ainda aderir, e a Islândia, que nunca foi candidata. É expectável, porém, que o problema volte a recolocar-se internamente dentro dos dois primeiros Estados, e não é improvável que a Islândia possa, em qualquer momento, solicitar a sua adesão: são países do Espaço Schengen, membros da Espaço Económico Europeu (menos a Suíça, impedida por referendo), que, em larga medida, aplicam um bom número de directivas e regulamentos comunitários, mas que não podem intervir na sua confecção e no procedimento decisório, o que provoca um sentimento de desconforto. Não surpreenderá, pois, que, a todo o momento, possam (re)colocar a sua candidatura em cima da mesa; a adesão, nos casos da Noruega e da Suíça, não suscitará quaisquer dificuldades, na medida em que preenchem os critérios necessários.

Existem outros países europeus, com alguma especificidade, que já manifestaram oportunamente a sua intenção ou vontade, com declarações e actos, de se aproximarem da Europa comunitária – a Ucrânia e a Geórgia. A possibilidade da adesão destes Estados é remota, não só por estarem longe de satisfazer requisitos mínimos indispensáveis, mas também por conflito de sensibilidades internas diferenciadas ou opostas (pró-europeus, russófobos e russófilos) e ainda por dificuldades da sua situação político-estratégica (zonas tampão ou espaços de influência que a Rússia pretende salvaguardar): «para a Ucrânia, a integração na UE é a prioridade-chave da sua política externa» – declarou, a 1 de Março de 2010, em Bruxelas, o novo Presidente ucraniano, Victor Ianukovich (na primeira viagem que fez ao estrangeiro, para uma reunião com os dirigentes europeus, poucos dias após a sua vitória eleitoral), que parece querer prosseguir, na aproximação com a Europa, a mesma linha de rumo do seu antecessor abertamente pró-europeu, Victor Iuschenko.

E existem ainda outros Estados que, não sendo convencionalmente europeus, poderão não surpreender se vierem a manifestar a sua vontade de

candidatura à União: Marrocos – que já a apresentara em 1987, mas fora recusada por, alegadamente, não ser um país da Europa (mas o que é a Europa?...) – e Cabo Verde, que, se o fizer, terá certamente, nalguma parte, promotores empenhados e apoiantes de peso.

E subsiste a Turquia, eternamente a Turquia, com um processo negocial em curso... argumentos a favor, muitos, objecções recorrentes e oposições obstinadas, bastantes; adesão difícil, em virtude dos equilíbrios de poder institucionais da União, que o Tratado de Lisboa não alterou, ou alterou para mal da adesão da Turquia...

D. A Carta dos Direitos Fundamentais

1. A matéria dos direitos fundamentais no processo da construção europeia

A preocupação pela salvaguarda dos direitos fundamentais esteve ausente durante longo tempo na história da construção europeia. Sendo até aos anos oitenta uma comunidade económica, a protecção foi reportada ao Conselho da Europa, organização que adoptou em 1950 a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e instituiu para o seu controlo um dispositivo orgânico político-administrativo (a Comissão, para exame prévio dos pedidos ou das queixas, o Comité de Ministros do Conselho da Europa como «guardião» da CEDH) e um mecanismo jurisdicional, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), sediado em Estrasburgo; mas, a partir de 1 de Novembro de 1998, este último (TEDH) passou a ser o único mecanismo de controlo, por razões de simplificação e de eficácia e para reforçar a natureza judicial do sistema. Como todos os membros da Comunidade o eram também do Conselho da Europa, assumia-se, implicitamente, que os direitos fundamentais estavam salvaguardados.

Tentativas houve de fazer aderir a Comunidade àquela convenção, como foi o caso das propostas apresentadas pela Comissão Europeia em 1979, 1990 e 1993, mas o Tribunal de Justiça das Comunidades considerou as instituições comunitárias destituídas dessa competência. Com o Tratado de Maastricht de 1993 foi integrado, pela primeira vez, um artigo, segundo o

qual «a União respeita os direitos fundamentais garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem» (art.º 6. §2.); o Tratado de Amesterdão de 1999 reforçou, por sua vez, o estatuto dos direitos fundamentais ao impô-los como requisito necessário a respeitar pelos candidatos à adesão e ao prever, por outro lado, a possibilidade de suspensão de um Estado-membro em caso de violação grave e persistente (não ter direito a voto no Conselho, por exemplo), continuando, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe advinham da condição de membro.

Foi por essa altura – na sequência do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em Dezembro de 1998, e no contexto de alguma controvérsia sobre a matéria dos direitos humanos em relação a um dos Estados-membros (a Áustria, onde o partido conservador de Wolfgang Schüssel viria a formar um governo de coligação com o partido populista e xenófobo de Jörg Haider, provocando os protestos e a ameaça de suspensão de relações bilaterais por parte dos outros países da UE) – que o Conselho Europeu de Colónia, sob a presidência alemã, decidiu a elaboração de uma Carta dos direitos fundamentais própria da União Europeia. Para o efeito, foi confiada a um dispositivo original, uma Convenção – presidida por Roman Herzog e composta por 62 representantes dos Estados-membros e das instituições comunitárias (dos governos, dos parlamentos nacionais e europeu, e da Comissão) – a tarefa de reunir e redigir num único texto os direitos fundamentais em vigor na União. O trabalho da Convenção, iniciado em finais de 1999, ficou concluído em Outubro do ano subsequente.

2. Estrutura e conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais

A Carta dos Direitos Fundamentais (CDF) compreende um preâmbulo e sete capítulos, com cinquenta e quatro artigos, o último relativo às disposições finais e os outros seis titulados sucessivamente com os seguintes conjuntos temáticos: Dignidade (direito à vida, à integridade, proibição da tortura, da escravidão ou do trabalho forçado); Liberdades (liberdade e segurança, vida privada e familiar, casamento e família, pensamento, expressão, informação, associação, religião, propriedade, asilo...);

Igualdade (sem discriminação por condição social, cultural, étnica, sexo, idade, deficiência...); Solidariedade (direito de negociação e de acção colectiva, protecção em caso de despedimento sem justa causa, condições de trabalho justas e equitativas, proibição do trabalho infantil, segurança social e assistência social, protecção da saúde, protecção do ambiente, defesa dos consumidores...); Cidadania (direito de eleger e de ser eleito nas eleições europeias e municipais, direito a uma boa administração, direito de acesso aos documentos, provedor de justiça, direito de petição, liberdade de circulação e de permanência, protecção diplomática e consular); Justiça (imparcialidade da justiça, presunção de inocência e direitos de defesa, legalidade e proporcionalidade dos delitos e das penas, não ser julgado ou punido mais do que uma vez pelo mesmo delito).

Com este instrumento unificador dos valores comuns dos Estados-membros da UE pretendeu-se, como se explicita no preâmbulo, «reforçar a protecção dos direitos fundamentais, à luz da evolução da sociedade, do progresso social e da evolução científica e tecnológica», dando-lhe maior visibilidade. Reúne, por conseguinte, num único documento (a Carta) não só os direitos consignados em convenções internacionais (das Nações Unidas, do Conselho da Europa, da Organização Internacional do Trabalho), mas também os resultantes das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros, os direitos próprios dos cidadãos da União e os direitos económicos e sociais consagrados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, bem como os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Ou seja, aos direitos civis e políticos clássicos e aos económicos e sociais dominantes acrescem os respeitantes à cidadania europeia, à boa administração e aos ditos da «nova geração», que não estavam contemplados na CEDH, relativos à protecção dos dados e à bioética (interdição da clonagem reprodutiva dos seres humanos, por exemplo). Mas não se fica por aqui, o que já era bastante; incluem-se outros como, por exemplo, o reconhecimento de vias diferenciadas, para além do casamento, para fundar uma família e a alusão simplesmente ao casamento, deixando de referir-se ao casamento entre homem e mulher. Trata-se de uma verdadeira panóplia de direitos, na mais ampla universalidade que este conceito pode sugerir na tradição histórica

ocidental e na evolução dos costumes da sociedade moderna, com respeito à dignidade humana, sejam comuns ou sejam relativos a minorias ou a determinadas categorias de pessoas com necessidades específicas (crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência).

3. Evolução ulterior e consagração jurídica da Carta

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi proclamada solenemente no Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000. Alguns Estados, como o Reino Unido, opuseram-se ao reconhecimento jurídico imperativo deste documento. O seu valor «declarativo» não impediu, ulteriormente, que as instituições europeias lhe fizessem referências, incluindo o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que, oportunamente, se serviu da Carta a título «confirmativo». Na declaração respeitante ao futuro da União adoptada em Nice estabelecia-se que, no processo a seguir, entre as questões a abordar, se deveria incluir o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O Tratado Constitucional, que resultou deste processo, incluía, na segunda parte, a integralidade do conteúdo da Carta, conferindo-lhe o valor de direito pleno e universal da União; mas a não ratificação deste instrumento deixou-a no ponto em que se encontrava a partir de Nice. O Tratado de Lisboa, a vigorar desde 1 de Dezembro de 2009, deu legitimidade jurídica à Carta ao mesmo tempo que prescreveu a adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (do Conselho da Europa); ao fazê-lo, atribuiu ao Tribunal de Justiça da União Europeia (assim se designa com o Tratado de Lisboa) a competência para controlar o respeito dos direitos fundamentais por parte das instituições comunitárias e dos Estados-membros.

Contudo, ao invés do Tratado Constitucional, o de Lisboa não absorve a Carta no seu seio, mas contempla-a num protocolo anexo, referindo-se-lhe num artigo (6º) ao determinar que «a União Europeia reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [...], com o mesmo valor jurídico que os Tratados», sem que as respectivas disposições (da Carta) possam «alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados». Esta importante

alteração, relativamente ao Tratado Constitucional, foi determinada pelo facto do Reino Unido e da Polónia, aquando da negociação do tratado, terem reivindicado um estatuto derogatório que os isentava do efeito vinculativo da Carta: as reticências britânicas prendem-se com os direitos sociais reconhecidos pela Carta, o medo polaco tem a ver com a alegada incidência sobre matéria de interdição do aborto e do direito de família. Por sua vez, a República Checa, cujo governo subscrevera em 2007 a Carta, reivindicou também, por insistência do seu eurocéptico presidente (Vaclav Klaus), como condição para ratificar o Tratado de Lisboa – na sequência do segundo referendo favorável da Irlanda a este tratado em 2009 – ficar isenta da Carta, porque, segundo ele, este documento proporcionaria a possibilidade de se questionar a expropriação e expulsão de três milhões de alemães dos Sudetas e de húngaros da Eslováquia após a segunda guerra; o Conselho Europeu de Bruxelas, em 30 de Outubro de 2009, acordou conceder à República Checa a possibilidade de optar por uma derrogação à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais. Assim, numa matéria tão importante, como a da protecção dos direitos fundamentais, criou-se uma situação de geometria variável, em que a amplitude e a incidência vinculativa destes não são iguais para todos os Estados-membros.

E. As desventuras da aventura constitucional

O Conselho de Nice de Dezembro de 2000, caracterizado por enormes divergências e grande tensão entre os governos, profundamente divididos em particular na matéria da distribuição dos votos, acordou, por exaustão, um tratado que foi, pela negativa e pela exacerbação dos egoísmos, o exemplo expressivo de como a metodologia diplomática tradicional estava esgotada e prenunciava dificuldades futuras agravadas se se persistisse nesta forma de actuação. O que dela resultou não satisfaz com razoabilidade a solução dos dois grandes objectivos a que se propunha: resolveu mal o problema do alargamento, complicou mais ainda o processo de tomada de decisão da UE. Mantendo a ponderabilidade dos votos na maioria qualificada do Conselho, alterando a respectiva proporcionalidade em favor dos grandes Estados e introduzindo ainda um novo factor com a possibilidade de

verificação de 62% da população na tomada de decisão, reforçou, de facto, o papel do Conselho e dos grandes Estados (logo, da componente intergovernamental e da possibilidade do Directório), com critérios pouco razoáveis em termos de equilíbrio e de justiça relativa. Abriu a porta ao alargamento, mas não fez dotar a União de eficácia institucional capaz de lhe fazer face. Fechou um negócio que a quase ninguém satisfaz.

Em virtude dessa insatisfação e das notórias deficiências que comportava, os Chefes de Governo e de Estado, na própria noite em que acordaram o tratado, decidiram aprovar uma declaração, por iniciativa da Alemanha (chanceler Schröder), que apelava para um amplo e aprofundado debate sobre o futuro da União Europeia (declaração nº 23 «respeitante ao futuro da União», anexa ao Tratado de Nice). Atribuiu-se a incumbência, nesse sentido, às presidências do Conselho subsequentes (sueca e belga) de fomentarem, em cooperação com a Comissão e com a participação do PE, uma discussão alargada que associasse todas as partes interessadas: representantes dos parlamentos nacionais e da opinião pública, sectores amplos da sociedade civil e dos meios políticos, económicos e académicos. E decidiu-se ainda que, passado um ano, fosse aprovada uma declaração que incluísse as iniciativas apropriadas para dar seguimento ao processo sobre o futuro da Europa, que deveria, entre outros possíveis aspectos, contemplar as seguintes questões: delimitação precisa das competências entre a UE e os Estados-Membros, com respeito do princípio da subsidiariedade, estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamado em Nice, simplificação e clarificação dos Tratados, papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia. Ficou igualmente acordado que, na sequência deste trabalho preparatório, fosse convocada uma nova CIG, em 2004, para tratar dos referidos aspectos.

1. Declaração de Laeken

Da presidência belga saiu, como previsto, no final da Cimeira Europeia, em 15 de Dezembro de 2001 – apesar das divergências dos governos entre antigos e novos aderentes, entre federalistas e confederalistas –, a Declaração de Laeken.

É um documento declaratório notável pelos princípios e propósitos que enunciou: quer quanto ao desafio democrático europeu (eficiência e transparência institucionais), quer quanto ao novo papel da Europa num mundo globalizado («vanguarda numa ordem planetária» e «referência para inúmeros países e povos», garante da liberdade, da solidariedade e do respeito da diversidade, salvaguarda da democracia e dos direitos humanos como única fronteira que a si mesma estabelece, assumpção de «responsabilidades na gestão da globalização» e no seu «enquadramento ético» com vista a um desenvolvimento sustentável e solidário); quer ainda quanto à vontade de ir ao encontro das expectativas do cidadão europeu (na luta contra a pobreza, a exclusão social, a criminalidade, a imigração descontrolada e a poluição ambiental, na garantia do emprego, da qualidade de vida, da segurança dos alimentos, do ensino de qualidade e de melhores cuidados de saúde, no desempenho de um papel importante a nível dos assuntos externos, da segurança e da defesa, no exercício de uma «boa governação», enfim, que transforme a Europa num «farol que indique o rumo para o futuro do mundo»).

É um documento prospectivo importante também pelos problemas que formulou sobre os desafios e as reformas numa União renovada e alargada: quer quanto a uma melhor repartição, definição e distinção das competências na União Europeia, com base no princípio da subsidiariedade e «sem nunca perder de vista a igualdade e a solidariedade entre os Estados-Membros», quem faz o quê e o que é de quem; quer quanto à simplificação e definição clara dos instrumentos da União (dos tratados, das medidas legislativas e das medidas de execução, das disposições não vinculativas); quer ainda quanto ao aumento da legitimidade democrática da União, da sua transparência e eficácia, não só em relação às suas instituições orgânicas (Comissão, Conselho e Parlamento), mas também no que respeita ao relacionamento e ao papel dos parlamentos nacionais, e ainda no que se prende com «a melhoria da eficiência do processo decisório (da maioria qualificada do Conselho, da co-decisão legislativa) e com a eficácia do funcionamento institucional numa Europa alargada a 30 membros.

É um documento decisório (normativo), finalmente, pela fórmula encontrada e pela metodologia nova estabelecida e a seguir na «preparação ampla e transparente quanto possível» da Conferência Intergovernamental

a realizar sobre o futuro da União. Decidiu assim convocar uma Convenção (não uma Assembleia Constituinte) – procedimento inédito, apesar de tudo, no que respeita ao método clássico de preparação dos tratados. Teria este organismo por missão «debater os problemas essenciais colocados pelo futuro desenvolvimento da união e analisar as diferentes soluções possíveis», concluir um «documento final», mas não um texto definitivo. Dotou-a de uma ampla composição de mais de uma centena de representantes (105) das várias instâncias orgânicas europeias (dos governos e dos parlamentos dos Estados-membros e dos países candidatos, do PE e da Comissão), acrescida de outros participantes na qualidade de observadores, representativos de diversas instituições comunitárias (CES, CR, Tribunal de Justiça) e de parceiros sociais europeus; escolheu uma personagem consensual para a presidir (Valéry Giscard d'Estaing, assessorado por dois vice-presidentes, o italiano Giuliano Amato e o belga Jean-Luck Dehaene). Estabeleceu-lhe o início dos trabalhos (1 de Março de 2002) e a duração do mandato (um ano); e definiu-lhe alguns princípios gerais quanto à metodologia dos trabalhos (elaborar um documento base a partir dos ensinamentos tirados do debate público, informar o Conselho sobre a evolução dos trabalhos, disponibilizar para consulta pública todos os documentos oficiais, alargar o debate a todos os cidadãos através de um «Fórum para as organizações que representam a sociedade civil (parceiros sociais, meio empresarial, organizações não governamentais, círculos académicos, etc.)».

2. A Convenção e o debate na sociedade civil sobre o futuro da Europa

a) O debate público

O convite para o debate foi levado a sério. Uma onda de europeísmo varreu então a Europa. De repente, por todo o Continente, de leste a oeste, de norte a sul, a opinião pública, a sociedade civil atiraram achas para a fogueira e responsáveis políticos apresentaram as suas próprias visões para o futuro da União. Figuras políticas de primeiro plano, à época, como Vaclav Havel, Gerhard Schröder, Jacques Chirac, Lionel Jospin, Jacques Delors, Tony Blair, Guy Verhofstadt, José Maria Aznar, Jorge Sampaio, António

Guterres, para citar apenas alguns nomes, lançaram ideias e directrizes para o debate, nalguns casos mais para o condicionar do que para o enriquecer. Muitas foram as expressões utilizadas (umas antigas outras mais recentes ou novas) por parte de governantes, para sugerir ideia de Europa tal como cada um a entendia: «Europa das nações livres, independentes e soberanas», «Europa-potência» ou «grupo-pioneiro», «Europa das Democracias», «confederação da Grande-Europa», «federação de Estados-nações», «federação dos Estados e das Regiões», «federação europeia» – designações, enfim, sob múltiplas formas e distintos conteúdos, a deixarem adivinhar, desde logo, que as sensibilidades políticas sobre o destino europeu eram diferenciadas, e mesmo contraditórias, e que o desfecho seria difícil e, quiçá, pouco ambicioso. Na sociedade civil, o debate foi rico e, em muitos casos, bastante ousado: federalistas, comunitaristas, intergovernamentalistas, soberanistas de todos os quadrantes saíram a terreiro; a utilização do termo federalismo, até então tabu, parecia agora estar na moda, e muitos foram os usos e abusos que ao conceito se deu. Mas o futuro parecia promissor: o gélido vento que soprara na longa noite de Nice dava lugar a uma vaga refrescante na direcção de uma «Europa-cidadã» – a partir sobretudo do Verão de 2001, com a presidência belga do Conselho, cujo protagonista, o Primeiro-Ministro Verhofstadt, tinha sobre o futuro da União uma concepção federalista próxima da de Fisher e de Schröder (MNE e Chanceler da Alemanha, respectivamente).

O debate no decurso da Convenção, no seu interior ou fora dela, foi prolixo mas fértil também. Falta ainda fazer a sistematização e o balanço desse manancial de documentação que a propósito do futuro da Europa se foi produzindo antes e durante o funcionamento do organismo presidido por Giscard d'Estaing. Houve contributos bem pensados e originais.

b) O funcionamento e o trabalho da Convenção

Mas estiveram os convencionais à altura desta oportunidade histórica, tão preme de confronto de ideias e de expectativas? Não parece que o trabalho que da Convenção saiu, concluído em Junho de 2003, tenha sido

ambicioso e substancialmente inovador: não foi capaz de suscitar o «entusiasmo» dos europeus e «fazer sonhar Europa» – como apelara, na alocução de abertura da Convenção, o seu presidente, em 26 de Fevereiro de 2002 –, a julgar pelo tom da opinião pública e pelo sentido das sondagens europeias ulteriores, que registaram uma queda significativa das expectativas.

O tom, o sentido do debate e o desfecho previsível do trabalho da Convenção ficaram, desde cedo, indiciados aquando da discussão do artigo 1º do ante-projecto do tratado constitucional apresentado pelo Praesidium, na sessão plenária de 28 de Outubro de 2002. Este artigo preambular, sobre a definição e a natureza jurídicas da União, dizia o seguinte: «decisão de instituir uma União de Estados europeus [entidade designada: Comunidade Europeia, União Europeia, Estados Unidos da Europa, Europa Unida] que, mantendo embora a sua identidade nacional, coordena estreitamente as suas políticas a nível europeu e gere, segundo o modelo federal, determinadas competências comuns». A expressão «modelo federal» – tal como já acontecera em Maastricht (cujo projecto inicial a contemplava, mas foi depois retirada no texto final aprovado) –, apesar de ter enérgicos defensores na Convenção, causou também muitos engulhos, sobretudo (mas não só) no espectro político-partidário conotado mais à direita. Apresentou-se cerca de uma centena e meia de sugestões de emenda (quase 1,5, em média, por cada convencional) para substituir esta incómoda expressão. A formulação aprovada no projecto final da Convenção para este ponto do artigo 1º diz o seguinte: «[...] a presente Constituição estabelece a União Europeia a que os Estados-Membros conferem competências para alcançarem os seus objectivos comuns. A União Europeia coordena as políticas dos Estados-Membros que visam alcançar tais objectivos e exerce em moldes comunitários as competências que aqueles lhe transferem» (artigo I-1º.1 – Estabelecimento da União). Diferença apenas de linguagem? Não! Diferença profunda de sensibilidade, de vontade, de ambição; a formulação adoptada não modifica expressivamente a que fora estabelecida em Maastricht, Amesterdão e Nice.

No conjunto, o texto final do projecto aprovado pela Convenção pautou-se pelo compromisso, mas acrescentou inovações, apesar de algumas não alterarem substancialmente o que já existia. Arrumou melhor o que Nice não conseguira fazer. Foi um passo importante no ponto de vista da

clarificação e do aprofundamento, sobretudo nas valências quantitativas: mais matérias sujeitas à decisão por maioria qualificada e à co-decisão legislativa, mais facilidades na constituição de cooperações reforçadas, mais dispositivos institucionais para a viabilização da PESC. Mas não subverteu a relação de poder da União Europeia. O Conselho continuou a ter a parte de leão na tomada da decisão e na função legislativa, acrescida ainda de algumas funções administrativas, executivas e de representação com a criação de duas novas figuras institucionais (o Presidente do Conselho Europeu e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, ambos nomeados por aquela instância orgânica); a sua natureza intergovernamental, o seu poder e protagonismo saíram reforçados com a institucionalização das reuniões trimestrais do Conselho Europeu, que continuaria a decidir por consenso, e com as duas novas figuras institucionais a ele associadas ou dele dependentes. Por outro lado, a maioria qualificada do Conselho de Ministros, que passava a ser o método normal de decisão deste órgão, não parecia facilitar o processo decisório nem alterava a sua relação de forças, uma vez que a dupla maioria (dos Estados e dos três quintos ou 60%, no mínimo, da população, a partir de 2009) continuava a permitir a formação de minorias de bloqueio que davam a possibilidade a três Estados grandes, se incluíssem a Alemanha (Alemanha, França e Reino Unido ou Itália ou Espanha, por exemplo, que reuniam mais de 40% da população), ou a quatro Estados de maior dimensão, se se excluísse a Alemanha, de impedir a tomada de decisão se esta não lhes conviesse. A Comissão e o PE, órgãos supranacionais, não viam reforçados os seus poderes (ao contrário do sentido para que apontavam as expectativas da opinião pública europeia), apesar do último poder intervir, no âmbito da co-decisão, num maior domínio de matérias. Quanto às políticas da União, compendiadas na Parte III do projecto, não contemplavam alterações substantivas; nem mesmo a política externa e a política de segurança e de defesa – apesar da institucionalização da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros, que seria presidente do Conselho de Ministros e um dos vice-presidentes da Comissão – foram alvo de mexidas que viessem ao encontro das expectativas que a esmagadora maioria dos europeus tinha manifestado reiteradamente nas sondagens da opinião pública; as decisões nesta matéria continuavam a ser tomadas, em regra, por unanimidade do

Conselho, ou seja, na prática, a possibilidade de veto por parte de qualquer Estado-membro (tendo sido, no entanto, salvaguardada a possibilidade da abstenção positiva).

A incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais da União era um elemento positivo. Mas a inserção desses direitos – que, no essencial, já existiam na ordem constitucional interna dos Estados-membros estavelmente democráticos – não trazia nada de significativamente novo à actual condição de vida e de cidadania dos europeus, embora pudesse prevenir e legitimar a intervenção comunitária em potenciais e pontuais descaminhos e atropelos, omissões ou incumprimentos futuros, desde que não extravasasse as competências da União. O projecto de tratado também simplificou e clarificou os tratados existentes, diferenciou melhor e categorizou as competências, de quem faz o quê na União. Contudo – contrariamente ao que se fazia prever na declaração sobre o futuro da União, anexa ao tratado de Nice, e na Declaração de Laeken –, não fazia intervir ou não associou estreitamente os parlamentos nacionais à actuação política ou legislativa europeia. Contemplou, no entanto, as disposições do protocolo anexo ao projecto, relativas ao acesso (institucional e obrigatório) por parte dos parlamentos nacionais à consulta prévia de uma multiplicidade de documentos europeus – programas e programação legislativa da Comissão, propostas legislativas do PE e do Conselho, determinadas iniciativas de decisão do Conselho Europeu – e à possibilidade de emissão de pareceres fundamentados «sobre a conformidade de uma determinada proposta legislativa com o princípio da subsidiariedade». Ou seja, e em resumo, a transparência democrática, a aproximação aos cidadãos não foram alvo de ganhos substantivos com este projecto de tratado, impropriamente auto-designado por projecto de Constituição.

3. O destino atribulado do projecto de tratado constitucional

O projecto de tratado estabelecendo uma Constituição para a Europa, acordado pela Convenção no Verão de 2003, teria que ser submetido, como previsto, a uma Conferência Intergovernamental (CIG) para adopção definitiva

antes da aprovação final dos chefes de governo e de Estado em cimeira do Conselho Europeu. O PE adoptou-o por aclamação em 10 de Julho, mas, alguns dias depois, o Conselho considerou-o tão-só como «uma boa base de partida» para a CIG, o que indiciava as dificuldades supervenientes, apesar dos governos estarem representados no organismo presidido por Giscard d'Estaing, nalguns casos (Alemanha, França, Bélgica e Grécia) pelos respectivos ministros do negócios estrangeiros.

a) Aprovação governamental controversa

A CIG divergiria em aspectos importantes relativamente ao texto dos convencionais e arrastar-se-ia por largo tempo. As presidências do Conselho Europeu subsequentes (a da Itália de Silvio Berlusconi, no segundo semestre de 2003, e a da Irlanda de Bertie Ahern, no primeiro, de 2004) vão defrontar-se com questões delicadas e entendimentos difíceis; o Conselho de 12-13 de Dezembro de 2003 foi um fracasso. Em causa estavam, entre outras, matérias polémicas: o novo método de decisão por maioria qualificada com base na população (Espanha e Polónia rejeitaram-no, por se sentirem prejudicadas em relação ao tratado em vigor) e o respectivo campo de aplicação (Reino Unido, como de costume, defende a regra da unanimidade no mais amplo leque de domínios); a composição da Comissão (sobretudo por parte de novos Estados-membros que reivindicavam a presença continuada de nacionais seus neste órgão supranacional); a referência, no preâmbulo do tratado, à «herança cristã» em vez de «religiosa» (exigência da Polónia, Itália, Portugal, República Checa, Eslováquia, Lituânia e Malta, a que se opunham, em nome da laicidade, a França, a Bélgica, a Suécia e a Espanha). Mas o desentendimento mais renhido, protagonizado pela Espanha e pela Polónia, respeitava à referida matéria do voto maioritário do Conselho; os respectivos governos exigiam a manutenção da ponderabilidade de Nice ou de outra que, em comparação com esta, não os desfavorecesse em relação aos ganhos que possuíam. A questão seria ultrapassada, embora com alterações, após os atentados terroristas de 11 de Março de 2004, que arrastaram a queda eleitoral de José Maria Aznar e a sua substituição por

José Luis Zapatero – político menos nacionalista e atlantista e com mais sentido europeu do que o seu antecessor –, que prescindiu da vantagem espanhola na referida matéria, sem descurar a defesa dos interesses do seu país. Por sua vez, a Polónia, isolada, acabou por ceder também.

O acordo foi finalmente conseguido no Conselho Europeu de Bruxelas em 17-18 de Junho de 2004, apesar das tensas divergências manifestadas em relação à natureza do voto (unanimidade ou maioria qualificada) em matérias como a fiscalidade, a segurança social e o orçamento. Desentendimentos surgiram também quanto ao nome a escolher para presidente da nova Comissão, que deveria resultar das recentes eleições europeias, que haviam registado um valor de abstenções muito elevado: Schröder, chanceler alemão, e Chirac, presidente francês, defenderam o belga europeísta Guy Verofstadt, mas Tony Blair, primeiro-ministro britânico, recusou; a escolha acordada recairia, após este braço de ferro, no português José Manuel Durão Barroso, primeiro-ministro português.

Em 29 de Outubro de 2004 os dirigentes dos 25 Estados da UE assinaram o Tratado Constitucional em Roma, na sala do Capitólio, onde quase meio século atrás, em 25 de Março de 1957, tivera lugar cerimónia idêntica para aprovação dos tratados de Roma – pomposo acto simbólico que sugeria a continuidade do processo de construção comunitária. Não era ainda a meta final do percurso conducente ao tratado constitucional da UE; faltavam ainda as ratificações nacionais, que ditariam o fim da tentativa de constitucionalidade limitada da UE.

b) O processo de ratificação no plano nacional

O novo tratado é o resultado do compromisso possível entre a valência democrática e os ganhos supranacionais, por um lado, e a cooperação e os interesses governamentais, por outro; ou seja, reforça, em simultâneo, a legitimidade democrática da União e o papel de intervenção dos Estados. Não consubstancia uma ruptura com a prática evolutiva do processo de construção comunitária, mas traz algumas mais valias importantes: afirma os valores, define objectivos, clarifica procedimentos, arruma competências, facilita futuras adesões e abre campo a possibilidades novas de integração.

Com estas novas valências, o PE aprovou-o, em 12 de Janeiro de 2005, com esmagadora maioria dos votos: 500 a favor, 137 contra e 40 abstenções. Os votos desfavoráveis partem naturalmente dos partidos de extrema direita, dos soberanistas, dos comunistas, mas também, alguns, do sector menos europeísta do maior grupo parlamentar – o partido popular europeu (34 no conjunto, entre britânicos, checos e portugueses); por nacionalidades, o sim foi minoritário nos britânicos (29 em 70), nos polacos (15 em 53) e nos checos (7 em 22) – o que fazia prever dificuldades no processo subsequente de ratificação nacional.

Com efeito, o Tratado Constitucional, à semelhança dos anteriores tratados comunitários, tinha de ser ratificado internamente nos Estados-membros, de acordo com as modalidades constitucionais de cada um. Previa, no entanto, a possibilidade de, no caso de dificuldades de ratificação num ou noutro Estado, a questão ser examinada em Conselho Europeu, embora não adiantasse nada em concreto sobre como proceder em tal circunstância; é evidente que a decisão poderia não ser necessariamente a mesma se se tratasse de um Estado grande ou de um médio ou pequeno. Uma vez entrado em vigor, o tratado contemplava uma cláusula nova que previa a «saída voluntária» de um Estado-membro se não desejasse continuar a pertencer à União, fixando as respectivas modalidades; funcionava assim como força de pressão formal sobre o empenhamento político na aceitação das decisões da União, uma vez que, na prática, nunca a pertença compulsiva estivera no espírito ou na letra dos tratados anteriores.

As modalidades de ratificação, os resultados e os timings divergiram de país para país. A maior parte utilizou simplesmente a via parlamentar e alguns complementaram-na com o recurso ao referendo. Entre os primeiros, num período que decorreu entre Novembro de 2004 e Junho de 2005, contam-se, com maiorias amplas favoráveis, a Lituânia, Hungria, Eslovénia, Itália, Grécia, Bélgica, Eslováquia, Áustria, Alemanha. Foram quatro os que recorreram à consulta popular, dois positivos e dois negativos: a Espanha, o primeiro (20/2/2005), com uma esmagadora maioria favorável ao «sim» (76,7%), mas com valor meramente indicativo; o Luxemburgo, mais tarde (Julho de 2005), com resultado confortável (56,5%), de voto obrigatório; a França, em 29 de Maio, com 54,7% de «não» numa participação de 67,6%;

e a Holanda, com 61,6% de votantes no «não», numa participação recorde de 63%. Ora, estes referendos negativos abrem uma crise profunda, acabam por contaminar a evolução do processo de ratificação de Estados que ainda não tinham procedido a essa formalidade e prenunciam um destino delicado e incerto para o futuro do tratado.

c) Os referendos negativos e suas repercussões

Estes dois resultados referendários negativos francês e neerlandês têm repercussões enormes na Europa, caucionam argumentos de adversários do tratado, encorajam os anti-europeístas e os eurocépticos a multiplicarem os seus ataques contra a integração europeia e reforçam dúvidas de hesitantes de outros países membros. Provêm, por outro lado, de dois Estados fundadores da construção europeia e resultam de uma elevada participação de votantes. Mais grave ainda é o facto de se reportar a um país como a França: se, como oportunamente se disse, um qualquer Estado votasse «não», o problema maior seria desse Estado; mas se fosse a França (ou a Alemanha), o problema então seria europeu. Assim foi entendido, na verdade. É verificável, contudo, que o sentido do voto negativo, em ambos os Estados, não tem geralmente a ver com a Europa, nem, em rigor, com o conteúdo do tratado; excluem-se os sectores recorrentemente eurofóbicos – os extremistas (de direita e de esquerda) e os comunistas –, que rejeitando, em níveis diferenciados, a integração europeia, desaprovam em conformidade qualquer tratado reformador que a aprofunde. Em França, também, algumas franjas de votantes no «não» (socialistas minoritários, altermundialistas e altereuropeístas) criticaram asperamente o texto do tratado, com alguma razão, pela ausência de preocupações sociais, e a Europa, pela sua política neoliberal em que o mercado é o primado estruturante e a livre concorrência é o critério de valor fundamental. Ao resultado negativo não é alheia também a falta de empenhamento – na defesa de um documento, supostamente constitucional, que suscitou vivas discussões –, por parte daqueles que ficaram desiludidos com o texto adoptado na Convenção e alterado depois ainda, desfavoravelmente, na Conferência Intergovernamental subsequente;

esperavam estes mais Europa e menos Estado, mais fôlego federalista e menos intromissão decisória dos governos. De salientar ainda a oposição ao tratado de personalidades prestigiadas, cujo europeísmo é inquestionável, como foi o caso de Laurent Fabius, figura política de primeiro plano, que esteve associado à redacção de tratados europeus importantes, desde o Acto Único, a Maastricht e a Nice. Contudo, em França e na Holanda, como alhures, muitos dos argumentos utilizados no campo do «não» foram falaciosos, tenderam a responsabilizar a Europa pelas dificuldades económicas e sociais internas, pela impopularidade e a inabilidade dos dirigentes políticos nacionais. A desconfiança em relação aos governantes, o desemprego elevado ou o medo da perda do emprego, de regalias sociais e de matéria salarial, a insegurança resultante das deslocalizações das empresas e da concorrência de trabalhadores provenientes dos novos Estados-membros – simbolizada no popular mito do «canalizador polaco» – tudo contribuiu para que largos sectores de votantes, entre camadas populares como em categorias intermédias, no funcionalismo, nas profissões liberais, no artesanato e no comércio, apusessem o «não» no boletim de voto.

Que fazer perante este desastroso resultado para a reforma da União Europeia? Não existia nenhum plano B, nem este era viável, por boa vontade que existisse, perante o emaranhado heteróclito de argumentos contraditórios dos defensores do «não». No Conselho Europeu de Junho de 2005 decidiu-se que o processo de ratificações deveria prosseguir, mas num prazo mais alargado (até 1 de Novembro de 2007), para proporcionar mais reflexão e maior esclarecimento sobre o tratado constitucional. Nalguns Estados foi o que aconteceu (Chipre, Malta, Luxemburgo); noutros, nem tanto, fazendo adiar o respectivo processo ou aproveitando a ambiência desmoralizante para esmorecerem ou paralisarem os incómodos esforços de ratificação (Dinamarca, Polónia, Portugal, República Checa, Irlanda, Suécia); no Reino Unido, Tony Blair, primeiro-ministro, sentiu-se aliviado e declinou logo o propósito. No impasse, a Comissão lançou o seu plano D (democracia, diálogo, debate) para esclarecer a opinião sobre a matéria em questão; no intervalo, o medíocre tratado de Nice, cuja morte foi anunciada à nascença, prolongava, entretanto, a sua sobrevivência na difícil governação europeia.

F. A Europa de Lisboa na aurora de um novo tratado (2007-2010)

Após a rejeição do tratado constitucional a UE vai ser confrontada com dois problemas inadiáveis: um, económico, e outro, político.

A questão económica tem a ver com a necessidade de definir um novo plano financeiro para os próximos sete anos (Perspectivas Financeiras 2007-2013) e conseguir o indispensável acordo institucional, tendo em conta que o quadro vigente acabava em 2006; tarefa duplamente complexa não só porque pressupunha um acréscimo de recursos substancial por força do grande alargamento, já consumado ou em fase negocial de pré-adesão, mas também porque não era favorecida pelas condições institucionais mais adequadas em virtude da não ratificação do último tratado.

O problema político decorre naturalmente da necessidade de encontrar uma resposta para o relativo vazio e indefinição resultantes do desastre referendário da França e dos Países Baixos. Embora os conselhos europeus subsequentes não tivessem deixado de retomar a discussão sobre o assunto, só na presidência alemã de Angela Merkel (1º semestre de 2007) houve o empenhamento capaz e a firmeza suficiente para encontrar a alternativa indispensável para o defunto tratado constitucional; contudo, por razões de prudência política, adiou-se o assunto para depois das eleições presidencial, em França, e legislativas, nesta e na Holanda, convocadas para a Primavera de 2007. Esta circunstância contribuiu assim, indirectamente, para fazer recair a hipótese de aprovação de novo tratado no segundo semestre de 2007 – o que veio a verificar-se com o trabalho diligente e o esforço meritório de concertação empreendidos pela presidência portuguesa que se seguiu à da Alemanha.

1. Perspectivas financeiras 2007-2013

Desde 1988 o orçamento anual comunitário é elaborado – como já se referiu anteriormente a propósito da Agenda 2000 – no âmbito de um enquadramento de médio prazo, que estabelece o limite das despesas comunitárias e a sua composição. Este quadro plurianual tem, desde aquela

agenda, a duração de sete anos e estabelece as futuras prioridades da União. A este plano dá-se o nome de «Perspectivas Financeiras», e tem como objectivo reforçar a disciplina orçamental e favorecer um desenrolar harmonioso do processo. Por isso se introduzem limites máximos, por um lado, à despesa total e, por outro, a cada categoria de despesas (agricultura, políticas internas, acções externas, despesas administrativas, reservas para ajudas de emergência e para garantias, ajudas de pré-adesão). As perspectivas financeiras não constituem, em rigor, um orçamento plurianual, mas são um plano que permite o enquadramento do processo orçamental anual, fixa o montante definitivo das despesas e a respectiva distribuição pelas diferentes rubricas. Como quadro-programa, com prioridades previamente acordadas, destina-se, por conseguinte, a garantir que a União disponha dos recursos financeiros para realizar os objectivos a que se propôs e evitar desordem nos gastos, fixando um limite máximo anual por categoria ou sector de actividade, o que a União pode gastar e em quê.

Resultam de um acordo interinstitucional no quadro do triângulo político da União (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão), sendo os valores anuais adaptados pela Comissão para ter em conta os preços e a evolução do PNB comunitário. Até ao momento houve quatro acordos interinstitucionais: o primeiro foi concluído em 1988 para o período de 1988-1992 (Pacote Delors I); o segundo, em 1992, valeu para o período de 1993-1999 (Pacote Delors II); o terceiro, em 1999, foi destinado ao período 2000-2006; o quarto, em 2006, para o período 2007-2013.

Ora, as últimas Perspectivas Financeiras (2007-2013) foram, como as anteriores, objecto de negociações difíceis. Em causa está sempre a repartição das despesas pelos Estados-membros, o que suscita o debate recorrente da relação contributiva destes com o orçamento: uns são contribuintes líquidos, com valores mais ou menos relevantes (Países Baixos, Suécia, RU, Alemanha, Áustria...), que querem ver limitadas ou reduzidas as suas prestações, outros são beneficiários líquidos («os países da coesão» – Espanha, Portugal, Grécia, Irlanda, no âmbito dos quinze, e, em geral, os Estados de adesão mais recente no conjunto dos Vinte e Sete), que, pela sua condição de países beneficiários das ajudas estruturais, carecem e reivindicam apoios acrescidos e recebem mais do que pagam. A polémica em

torno desta categorização contabilística, que suscita recorrentes exigências dos contribuintes líquidos no sentido da redução ou da limitação dos seus montantes contributivos, não tem na devida conta os efeitos reais derivados da integração das economias: omitem, por exemplo as vantagens não orçamentais que um Estado-membro colhe da sua pertença à UE, dos benefícios da sua capacidade económica mais produtiva e competitiva resultante do nível de desenvolvimento mais elevado; ou seja, ignoram as vantagens que um contribuinte líquido pode colher do aumento das suas vendas nos países do grande mercado beneficiários dos fundos estruturais, do efeito replicador que tem sobre o respectivo orçamento nacional, sobre o impacte no desenvolvimento económico e social desse país (o do contribuinte líquido). Os Estados tributários líquidos são em geral potenciais destinatários do aumento das importações feitas pelos Estados beneficiários líquidos, por virtude desta condição. A noção de «justo retorno» não deixa, por conseguinte, de ser criticável e ter um efeito desvirtuador, além de estar em contradição com o princípio de políticas comuns e de solidariedade financeira.

Questão recorrente é, a este propósito, a do «cheque britânico», ou seja a devolução de parte substancial (2/3) da diferença entre o valor contribuído e o recebido pelo Reino Unido no ano anterior, como já foi referido. Foi negociado em 1984 pela primeira-ministra Margaret Thatcher, com o argumento de este país ser um dos maiores contribuintes e não ser beneficiário da PAC, o principal sorvedouro das receitas comunitárias. Contudo, o cheque britânico, financiado pelos outros Estados-membros, é hoje objecto de contestação redobrada, tendo em conta que o Reino Unido se situa hoje entre os mais desenvolvidos da UE, contrariamente à época em que o retorno foi consentido (índice 111 em 2003 contra 91 em 1984), acima da Alemanha e da França – dois dos maiores contribuintes que não beneficiam de desconto ou de reembolso idêntico ao dos ingleses. Nas negociações no quadro das últimas perspectivas financeiras (2007-13), após um período de extrema intransigência do primeiro-ministro britânico Tony Blair – que rejeitava qualquer redução sem que se procedesse à revisão das despesas agrícolas (já prevista até 2013) –, conseguiu-se, finalmente, um acordo de compromisso no Conselho Europeu de Dezembro de 2005, presidido pelo

Reino Unido: redução do cheque em 20% e marcação de um encontro em 2008-2009 para discussão de um relatório a apresentar pela Comissão sobre a revisão de todas as despesas orçamentais e também do cheque britânico. O quadro financeiro 2007-2013 seria, na sequência, oficialmente adoptado em Maio de 2006, após a obtenção do acordo interinstitucional do Parlamento, do Conselho e da Comissão.

O volume global das Perspectivas Financeiras para o período de 2007-2013 foi de 862,4 mil milhões de euros. É equivalente a 1,045% da riqueza da UE, ou seja, do seu Rendimento Nacional Bruto (houve uma ligeira redução relativamente ao período anterior, que foi de 1,06% do RNB, ou seja, menos 8,6 mil milhões de euros). A repartição das despesas traduziu também um difícil compromisso entre as rubricas tradicionais (agricultura e fundos estruturais) e as necessidades decorrentes da globalização (investigação, desenvolvimento e competitividade). Aquelas continuam a deter a soma mais substancial, absorvendo cerca de 70% do total (33,9% para despesas do mercado agrícola e, sobretudo, dos pagamentos directos decorrentes da política agrícola), mas foram reorientadas no quadro de uma nova reformulação. Com efeito, no novo plano financeiro, as diversas categorias de despesas foram agrupadas em designações diferentes, para irem ao encontro dos objectivos da Estratégia de Lisboa e das prioridades estabelecidas: *1a. Competitividade para o crescimento e o emprego*, com 9%; *1b. Coesão para o crescimento* (ajudas estruturais), com 35,6%; *2. Preservação e gestão dos recursos naturais*, com 42,5% (na qual se inclui a agricultura, com 80% da respectiva rubrica, ou 33,9% do total das despesas); *3a. Liberdade, segurança e gestão dos recursos naturais*, com 0,8%; *3b. Cidadania*, com 0,5%; *4. União Europeia enquanto actor mundial*, com 5,7%; *5. Administração*, com 5,8%; *6. Compensações aos Estados-membros*, com 0,1%.

Às regiões mais desfavorecidas destinaram-se, no actual quadro comunitário (2007-2013), 308,1 mil milhões de euros (35,7% do total), dos quais cerca de metade para os novos Estados-membros do Leste; ao maior, a Polónia, foi disponibilizado o valor de 60 mil milhões (cerca de 10% do total global, 19,5% do total das ajudas estruturais); a Portugal, no âmbito dos velhos Quinze, ficou destinado o montante de 22,5 mil milhões (2,5% do total, 7,3% das ajudas estruturais). O valor total absoluto orçamentado

das despesas pouco significado pode sugerir se não for referenciado em termos comparativos; na verdade, representa apenas 2,4% das despesas públicas dos Estados-membros. Visto assim, nesta relativa modéstia, este valor traduz apenas o esboço ou o «embrião de um orçamento federal»; se permite, de forma limitada, fazer face a políticas comuns e reduzir desigualdades de coesão económica e regional, não possibilita o desenvolvimento de novas políticas, como a da energia ou a da PESC (esta última, com uma dotação de 5,7%). Daí a pertinência do debate e do imperativo da reforma orçamental.

Com efeito, as polémicas sobre a necessidade de um imposto europeu ou da reestruturação do orçamento comunitário são persistentes. A crítica da PAC, no âmbito deste debate, é uma constante desde os anos oitenta: os efeitos perversos dos excedentes estruturais e a injustiça relativa da garantia dos rendimentos dos agricultores são objecto de contestação veemente. Se é verdade que as reformas ulteriores conseguiram controlar as superproduções agrícolas, não o é menos que as subvenções aos agricultores suscitam interrogações de racionalidade e de justiça solidária na utilização dos recursos: porquê só alguns agricultores e não todos, porquê só eles e não os dos outros sectores económicos, os investigadores ou os editores de livros, e os desempregados? Questões recorrentes e em aberto que poderão, eventualmente, evoluir para o abandono (parcial ou total) da comunitarização da política agrícola, da respectiva transferência do nível comunitário para o de uma política de apoio, que tem, naturalmente, defensores e opositores. Polémicas são também as ajudas à coesão, que representam uma fatia importante do orçamento: se permitiram apoios relevantes às regiões ou a países menos desenvolvidos, os benefícios foram desiguais e desigualmente utilizados ou de aplicação criticável; por outro lado, não é irrazoável admitir que outras regiões, com patamares de desenvolvimento superiores, possam necessitar de apoios europeus. Estas críticas ganham actualidade acrescida com a definição recente de programas económicos de médio prazo (Estratégia de Lisboa...), que suscitam a necessidade de redireccionar os recursos orçamentais para apoiar os objectivos que neles se propõem. Mas a matéria é polémica; como o orçamento não cresce para responder aos novos desafios da globalização, a aplicação dos

dinheiros comunitários a novas categorias de despesa ou de investimentos terá ou tenderá a fazer-se em detrimento das utilizações tradicionais, com as resistências que uma tal substituição implica, na mudança de hábitos e dos interesses em jogo.

2. O Tratado de Lisboa. Das dificuldades de ratificação à entrada em vigor

O impasse suscitado pelos referendos negativos da França e da Holanda foi resolvido nas duas presidências do Conselho Europeu de 2007: a alemã, no primeiro semestre, liderada pela chanceler Angela Merkel, que conseguiu o acordo de princípio em matérias fundamentais; e a portuguesa, conduzida pelo primeiro-ministro José Sócrates, no segundo semestre, que coordenou a conferência intergovernamental e dirimiu conflitos de governos sobre desacordos pontuais concretos subsistentes (Reino Unido, Polónia) e supervenientes (Itália), alguns dos quais sobre ninharias contabilísticas de razoabilidade discutível. Do consenso resultou um tratado, aprovado em Lisboa, que modificou os tratados anteriores sem os substituir, mas salvaguardou o essencial do conteúdo do documento constitucional rejeitado em 2005. Contudo, as dificuldades de ratificação do novo instrumento diplomático por parte de alguns Estados-membros (Irlanda, Polónia e República Checa) atrasaram em quase um ano a entrada em vigor, concretizada a 1 de Dezembro de 2009. Na sequência, procedeu-se à nomeação dos novos cargos instituídos no tratado, e a Comissão apresentou a proposta de novo programa de acção para a década seguinte, em substituição da Estratégia de Lisboa, cuja validade termina em 2010. As repercussões da crise financeira e económica internacional atingem duramente alguns Estados-membros, de condições internas mais frágeis, que conhecem défices orçamentais elevados e situações galopantes de crescimento das suas dívidas pública e externa. A situação mais grave, nos países da zona euro, é a da Grécia; os desentendimentos entre os parceiros europeus quanto à eventual solução a adoptar, no quadro bilateral ou no âmbito de uma actuação comum, fazem persistir medos e ameaças e prolongam um clima de indefinição que tem repercussões negativas em níveis diferenciados. Conseguirá a União encontrar

uma resposta eficaz e solidária para apoiar a superação das dificuldades dos Estados-membros mais fragilizados e periclitantes – sem os desresponsabilizar dos compromissos sérios que têm de assumir –, ou abandoná-los-á à sua sorte? Se não conseguir uma solução concertada na primeira ocorrência crítica no âmbito de uma das maiores aspirações da construção europeia – a união monetária, realizada com êxito na última década –, qual a credibilidade do novo tratado com as expectativas que suscitou, quais as sequelas para o futuro da União?

Na alvorada do Tratado de Lisboa, pairam nuvens densas sobre a Europa.

a) O processo negocial para um tratado simplificado

A superação da crise suscitada pelo malogrado tratado constitucional emerge com o início da presidência alemã do Conselho Europeu, no primeiro semestre de 2007. Alguns sinais tinham sido dados anteriormente: Nicolas Sarkozy, candidato à eleição presidencial francesa, defendera, desde 2006, a ideia de um tratado simplificado, desembaraçado da sua roupagem constitucionalizante, de maneira a evitar a ratificação referendária e a favorecer exclusivamente a da via parlamentar. Eleito presidente em Maio de 2007 e consciente da necessidade de retirar a França do isolamento a que estava votada depois do fiasco de 2005, desdobrou-se em iniciativas e declarações e associou-se à chanceler alemã para apoiar e encontrar uma saída airosa para o impasse europeu. Angela Merkel desenvolve, desde o início da sua presidência europeia, actuações habilidosas para apressar uma solução de tratado que salvaguardasse o essencial do documento anterior, mas contornasse a lentidão costumeira de uma conferência intergovernamental. Empreende negociações secretas com chefes dos governos, com os presidentes do PE e da Comissão, propõe um questionário para permitir aos Estados-membros pronunciarem-se sobre pontos essenciais, recebe fortes apoios dos vinte Estados que tinham ratificado o tratado e dos que se tinham declarado favoráveis, reunidos em Madrid, e elabora um relatório preliminar em que se abandona o conceito de constituição e se adopta a reestruturação e a reforma dos tratados existentes para

os completar e melhorar; arranjava-se um compromisso entre os mais convictamente europeístas e os mais eurocépticos que pugnavam pelo abandono de qualquer referência à supranacionalidade (Reino Unido, Países Baixos e República Checa).

Apresenta este relatório, com os compromissos necessários, no Conselho Europeu de 21-23 de Junho de 2007. Os desentendimentos foram enérgicos e as tensões muito vivas, a possibilidade do acordo esteve ameaçada: o Reino Unido (Tony Blair) exigiu o respeito pelas suas «linhas vermelhas» (recusa da Carta dos Direitos, direito de veto nas questões de polícia, justiça e fiscalidade, oposição ao cargo de um Ministro dos Negócios Estrangeiros); a Polónia opôs-se à substituição do método de Nice de maioria qualificada do Conselho, que a favorecia. O acordo sobre as bases de um «tratado reformador» foi conseguido a custo, sob a forma de mandato a endereçar à conferência intergovernamental (CIG). Esta abriu-se, logo de seguida, em 23 de Julho, conduzida com empenho pela presidência portuguesa. O projecto que dela resultou foi examinado na reunião informal do Conselho em 18-19 de Outubro e – apesar de divergências supervenientes (Polónia, Itália), dirimidas a custo pela diplomacia portuguesa ao serviço da presidência do Conselho – foi finalmente acordado pelos Vinte e Sete, a 13 de Dezembro, na capital portuguesa. Nasceu assim o Tratado de Lisboa, que deveria ser ratificado por todos os Estados antes das eleições de Maio de 2009, se tudo corresse bem, para que, após estas, o funcionamento subsequente da União se processasse na conformidade do novo instrumento europeu.

b) Significado e conteúdo fundamentais do Tratado de Lisboa

O novo instrumento diplomático europeu, o Tratado Reformador ou de Lisboa, é um «tratado clássico», retoma, no essencial, o conteúdo do defuncto Tratado Constitucional. Teve em vista: suprimir todas as expressões, mais ou menos simbólicas, que pudessem sugerir a natureza constitucional ou federal do novo documento diplomático – para evitar polémicas constrangedoras e contornar a imperatividade de referendos de ratificação; ir ao

encontro de algumas preocupações dos cidadãos em matéria social e de défice democrático; melhorar a capacidade de decisão, tornando o processo mais eficiente e reforçando a componente democrática (maior intervenção parlamentar); dar maior eficácia e reforçar as políticas da União; potenciar maior eficiência e visibilidade no protagonismo da Europa no cenário mundial; flexibilizar a possibilidade de níveis diferenciados de integração dos Estados-membros (cooperações reforçadas); simplificar a revisão dos tratados.

(1) Tratado de Lisboa *versus* Tratado Constitucional: diferenças

Ao contrário do Tratado Constitucional (que era um tratado único que reunia todos os outros), o de Lisboa emenda em vez de substituir os tratados existentes: o Tratado da União Europeia (TUE), que mantém com as modificações introduzidas, e o Tratado da Comunidade Europeia, que renomeia de Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). A par desta alteração, outras foram introduzidas, menos relevantes, de natureza mais emblemática, pedidas sobretudo pelo Reino Unido: desaparece o termo de constituição e são retiradas a indicação explícita do euro como moeda única da União e a referência aos símbolos, apesar de continuarem a existir como estavam – a bandeira (das doze estrelas em círculo), o hino (*Ode à Alegria*, sem letra, da Nona Sinfonia de Beethoven), a divisa («Unida na Diversidade»); substitui-se, pela mesma razão de princípio, a designação de Ministro dos Negócios Estrangeiros por Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; retoma-se, na mesma lógica, a designação clássica de directivas em vez da de leis europeias formulada no Tratado Constitucional; deixa de ser explicitamente afirmado no texto do novo tratado o primado do direito europeu sobre o direito nacional, mas é salvaguardado como se lá estivesse.

O conteúdo fundamental é mantido, como se disse, embora com algumas modificações: a Carta dos Direitos é retirada do texto e deslocada para um protocolo anexo ao tratado, mas com a mesma força vinculativa para os que o subscreveram; a regra da dupla maioria permanece, mas a entrada em vigor é adiada para 2014 e, pontualmente, para 2017 (a pedido da

Polónia), subsistindo até lá o método de Nice para o cálculo da maioria qualificada. Uma novidade é introduzida: a afirmação, num protocolo, da importância dos serviços públicos (a pedido da França e dos Países Baixos); e, convergindo no mesmo sentido, a retirada da expressão, que constava nos objectivos do Tratado Constitucional, «um mercado interno em que a concorrência é livre e não falseada», e a inclusão, como objectivo, de que a União, nas suas relações com o resto do mundo, «contribui para a protecção dos cidadãos», sugerindo a intenção de se considerarem, entre outros, efeitos sociais decorrentes da globalização económica.

(2) A estrutura temática do Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa é, como se disse, constituído, por dois tratados: o da União Europeia (TUE) e o do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O TUE define, em seis títulos, o quadro geral, as disposições comuns, gerais ou específicas da União: sobre os princípios democráticos, as instituições, as cooperações reforçadas, a política e acção externa e de segurança comum. Proclama os valores ou princípios em que assenta: a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, o Estado de Direito, a não discriminação sob qualquer pretexto (de sexo, de raça, de minorias...). Define os objectivos que persegue: a promoção da paz, dos valores e do bem-estar dos seus povos; um espaço de liberdade, de segurança e de justiça; o estabelecimento de um mercado interno (para um desenvolvimento sustentável, uma economia social de mercado competitiva com vista ao pleno emprego e ao progresso social, à qualidade do ambiente, ao progresso científico e tecnológico); o combate à exclusão social e às discriminações, a promoção da coesão económica, social e territorial e da solidariedade dos Estados, o respeito pela diversidade cultural e linguística e a salvaguarda do património cultural europeu; o estabelecimento de uma união económica e monetária cuja moeda é o euro; a promoção dos valores e interesses da União, nas relações com o resto do mundo, e a protecção dos seus cidadãos, a defesa da paz e da segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, os direitos do Homem, o direito internacional. Clarifica e delimita as competências (as «que não sejam atribuídas à União nos Tratados

pertencem aos Estados-Membros»), comporta disposições comuns sobre as instituições e as cooperações reforçadas, inclui medidas relativas à acção externa da União, suprimindo os pilares, mas mantendo a PESC no quadro intergovernamental, afirma a personalidade jurídica da União, introduz um procedimento de retirada voluntária da União, precisa as condições de adesão e os procedimentos de revisão dos tratados, que são de duração ilimitada. Se o Tratado da União tem o mérito de clarificar e precisar os princípios e os domínios de acção adoptados pelos tratados anteriores, não atribui, em contrapartida e contrariamente a estes, nenhuma nova orientação para o futuro da Europa: trata-se de realizar os compromissos assumidos, desenvolvendo a eficácia dos mecanismos institucionais.

O TFUE precisa a execução dos princípios do TUE nas políticas e nas acções da União. É composto por sete partes que tratam, sucessivamente, dos princípios já evocados no TUE, da não discriminação e da cidadania da União, das políticas e acções internas (a parte mais desenvolvida), da associação dos países e territórios ultramarinos, das questões institucionais e das matérias financeiras e das disposições gerais e finais. As numerosas políticas são reagrupadas em blocos «coerentes» acompanhadas dos respectivos procedimentos.

(3) As alterações mais importantes

As alterações fundamentais podem resumir-se em três conjuntos temáticos: as que procuraram ir ao encontro de preocupações dos cidadãos, as que se destinaram ao funcionamento das instituições e à respectiva eficácia do processo de decisão e as que se projectaram no sentido do reforço e da extensão das políticas da União.

(a) As respostas às preocupações dos cidadãos

Para além das modificações já referidas acima, relativas aos receios ou objecções sobre um super Estado europeu – as que respeitavam à formulação de premissas de um Estado federal (os símbolos e expressões várias) –, outras disposições foram consideradas: para atenuar o défice

social (a concorrência deixa de ser um objectivo para ser um meio que deve ter em conta a protecção dos cidadãos, os serviços públicos de qualidade devem ser mantidos e promovidos); para apaziguar as inquietações face aos alargamentos sucessivos (a reafirmação dos critérios de adesão sujeitos ao cumprimento de obrigações estritas por parte dos candidatos e à condição de que o progresso da integração não seja prejudicado); para reduzir o défice democrático, com o reforço da co-decisão do PE, a possibilidade do controlo da subsidiariedade por parte dos parlamentos nacionais e o direito de iniciativa dos cidadãos de convidar a Comissão a submeter uma proposta de acto jurídico.

As competências da União e dos Estados-membros são também repartidas de forma mais estrita: as competências exclusivas, que são da inteira responsabilidade da União, a única competente para legislar (união aduaneira, política monetária da zona euro, regras da concorrência, política comercial comum, conservação dos recursos biológicos marítimos); as competências partilhadas, com a delimitação de que competem aos Estados na medida em que a União não decidiu intervir (mercado interno, política social, cultura, pesca, transportes, redes transeuropeias, ambiente, segurança da saúde pública, entre outras); as competências de apoio, da responsabilidade integral dos Estados (saúde, indústria, cultura, turismo, educação, formação profissional, desporto, protecção civil, cooperação administrativa). O tratado de Lisboa delimitou, assim, o campo de competências da União, mas colocou o princípio da respectiva reversibilidade.

(b) Instituições mais eficientes, estáveis e legítimas, capacidade de decisão melhorada

O Tratado de Lisboa autonomiza o papel do Conselho Europeu que passa a ser uma instituição de pleno direito e não uma instância do Conselho, como era nos tratados anteriores; atribui-lhe a competência de «dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento». O Conselho Europeu terá um presidente estável, eleito por maioria qualificada dos chefes de Estado e de Governo, com mandato de dois anos e meio, eventualmente renovável, uma só vez, por igual período; compete ao presidente assegurar a continuidade

dos trabalhos do Conselho Europeu, facilitar os consensos, assumir a representação externa da União e dar-lhe um «rosto». Esta modalidade nova, transposta do Tratado Constitucional, era necessária por razões de eficácia, tendo em conta que as presidências rotativas a 27 Estados-Membros limitariam a possibilidade de uma actuação programada, coerente e continuada.

Institui-se o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Externos e Política de Segurança (ARUNEPS), nomeado pelo Conselho Europeu – em substituição do Alto-Representante para a PESC e do Comissário para as relações externas (vigentes no Tratado de Nice) –, com poderes acrescidos: é mandatário do Conselho Europeu para a PESC, preside ao Conselho dos Negócios Externos, é, por inerência do cargo, vice-presidente da Comissão, responsável pela coordenação da acção externa da União, tem direito de iniciativa de proposta nesta matéria, e é assistido, no exterior, por um serviço diplomático europeu, composto por funcionários do Conselho, da Comissão e por diplomatas dos Estados-membros. A presença do Alto Representante em dois órgãos de representatividade diferente, o Conselho (intergovernamental) e a Comissão (supranacional), poderá ser geradora de conflitos futuros e suscita dúvidas no que respeita à «intromissão» num órgão independente como é a Comissão.

O Conselho de Ministros é objecto de alterações sugestivas. O Conselho de Assuntos Gerais assegurará a coerência das diferentes formações do Conselho, presidido rotativamente pela ordem estabelecida dos Estados-membros, como até então; porém, o Conselho dos Negócios Externos será presidido pelo Alto Representante (ARUNEPS). A tomada de decisão por maioria qualificada é alargada a trinta novos domínios, tornando-se o procedimento ordinário. Para o cálculo desta introduz-se uma nova metodologia: uma dupla maioria dos Estados e da população, 55% e 65%, respectivamente, nas decisões ordinárias (se a proposta for oriunda da Comissão), e 72% e 55%, respectivamente, em situações ou matérias específicas (se a proposta não tiver esta proveniência nem resultar da iniciativa do Alto Representante); o impedimento da decisão (minoridade de bloqueio), de qualquer forma, só é possível se reunir pelo menos quatro Estados. Contudo, esta regra (dupla maioria) apenas entrará em vigor a partir de 1 de Novembro de 2014; até lá (e, pontualmente, até 31 de Março de 2017, se algum Estado

o solicitar), permanecerá o método de Nice – maioria dos Estados (ou 2/3 nos casos específicos previstos), número necessário de votos (limiar mínimo de 255 no total de 345, a 27 Estados-membros) e 62% da população, no mínimo, se algum Estado o solicitar. Diga-se ainda que foi reintroduzido o malfadado compromisso dito de «Ioannina», adoptado em 1994 e extinto pelo Tratado de Nice, segundo o qual, quando um grupo de Estados está próximo da minoria de bloqueio, a discussão deverá prosseguir no sentido de se encontrar, num prazo razoável, uma solução satisfatória para as duas partes (a favor e contra a decisão).

A Comissão Europeia terá o número reduzido de comissários a partir de 2014, equivalente a dois terços do número de Estados (18 em 27); significa que cada Estado indicará um nacional seu em duas de três comissões, ou seja, uma ausência de cinco anos por cada dez anos de presença. O sistema obedecerá a um critério de rotação igualitária entre os países, mas o número definitivo será ulteriormente decidido por unanimidade do Conselho Europeu; na oportunidade, não deixará de suscitar presumíveis resistências, a julgar pelas polémicas ocorridas nos debates passados sobre esta matéria. A Comissão continua a ser a detentora do poder de iniciativa, com excepção da cooperação penal e policial; de futuro, nenhuma cooperação reforçada poder ser decidida sem uma proposta desta instituição. O nome para presidente da Comissão será proposto pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada, «tendo em conta os resultados das eleições para o Parlamento Europeu», e eleito por este órgão democrático.

O Parlamento Europeu (PE) vê fixado em 750, mais o presidente, o número de membros que o compõem, para evitar um crescimento excessivo com os sucessivos alargamentos; o número de lugares por país é também alterado para um mínimo de 6 deputados e um máximo de 96. Os seus poderes são também expressivamente reforçados: a co-decisão é alargada a novos domínios (cerca de quarenta), quase todos os que o Conselho decide por maioria qualificada; além disso, passa a ter também parecer favorável (poder de aprovação) em assuntos que, anteriormente, eram apenas objecto de consulta (adopção do quadro plurianual, autorização de participar numa cooperação reforçada, revisão dos tratados sem convocação prévia de uma Convenção). Com o Tratado de Lisboa apenas escapam à

intervenção do PE as matérias sujeitas à unanimidade do Conselho. Compete-lhe ainda, além das competências orçamental e de controlo da Comissão (podendo demiti-la com uma moção de censura), a responsabilidade de eleger o presidente desta instituição (Comissão) proposto pelo Conselho Europeu.

Verifica-se, pois, um progresso nítido no sentido da democratização. No conjunto e na lógica dos sucessivos ganhos desde o Acto Único Europeu – sobretudo na intervenção legislativa e no controlo democrático – a União está a caminho de um regime parlamentar, mas longe ainda de o ser, porque o PE não detêm, por exemplo, o direito de iniciativa no acto normativo; este continua a ser um atributo da Comissão na generalidade dos assuntos, mas o Conselho pode também lançar iniciativas legislativas em matérias específicas (no âmbito da cooperação judiciária, penal e administrativa), desde que protagonizadas por um quarto, pelo menos, dos Estados-membros.

(c) Políticas mais eficazes, reforçadas e extensivas

Se, como se pode concluir, o Tratado de Lisboa reforçou, por um lado, a posição dos Estados na União (autonomização e intervenção acrescida do Conselho Europeu, dependência e papel intergovernamentais dominantes do Alto Representante), limitou, por outro, a respectiva possibilidade de recurso ao veto na tomada de decisão sobre várias matérias. Com efeito, a substituição da unanimidade em proveito da maioria qualificada tem, quase automaticamente ou por princípio, repercussões subsequentes no aumento da capacidade de intervenção do PE (co-decisão) e da Comissão (iniciativa de proposta), alargando assim o método comunitário; foi o que aconteceu, com o novo Tratado, em aspectos importantes de meia centena de domínios (défice excessivo na zona euro, fundos estruturais, transportes, ajuda humanitária, cooperação administrativa...).

Medidas de impulso importantes foram estabelecidas, no que respeita ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça: extensão das competências da União a novos domínios, tais como a realização progressiva de um «sistema integrado de gestão das fronteiras externas» e o reforço dos poderes dos organismos Europol e Eurojust; disposições relativas a este espaço,

visas, asilo, imigração ilegal e outras políticas ligadas à circulação das pessoas ficam sujeitas, numa boa parte, à maioria qualificada. No conjunto, o ex-terceiro pilar (Justiça e Assuntos Internos) é, em larga medida, comunitarizado, com algumas restrições (na cooperação penal e policial, a Comissão partilha o direito de iniciativa com o Conselho, mas subsiste a possibilidade de veto se houver apelo ao Conselho Europeu). Nos domínios em que subsiste a unanimidade – ou no caso de suspensão do procedimento ordinário pelo facto de um membro do Conselho solicitar que um projecto seja submetido ao Conselho Europeu – está previsto um mecanismo que permite o desencadeamento automático de uma «cooperação reforçada» em situação de desacordo persistente.

Por outro lado, a extensão da maioria qualificada a outros domínios vai permitir lançar novas políticas, para além das já referidas no que respeita à gestão das fronteiras externas e da imigração, como, por exemplo, no domínio da energia, do espaço, da investigação, da protecção civil, do turismo e do desporto. Registe-se ainda a possibilidade de valências acrescidas na dimensão social da União, nomeadamente na organização de serviços de interesse geral protegidos num protocolo (com o mesmo valor jurídico dos tratados), e ainda na abertura de alguma margem de manobra de intervenção legislativa no âmbito da promoção do nível de emprego, da garantia da protecção social e da saúde humana, da luta contra a exclusão.

No domínio da política externa e de defesa comum foram introduzidas algumas modificações que podem favorecer avanços futuros. O objectivo da PESC é, como tem sido recorrentemente formulado desde Maastricht, «chegar à definição progressiva de uma política de defesa comum que pode conduzir a uma defesa comum». Contudo, como as decisões estiveram e continuam dependentes da unanimidade intergovernamental, poucos progressos foram possíveis; como a natureza intergovernamental e a unanimidade desta política persistem com o novo Tratado, presumível é que os avanços continuem a ser difíceis. Mas emergem elementos novos. Desde logo, a figura, já referida, do Alto Representante (ARUNEPS), com potencialidade dinamizadora (direito de iniciativa, presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros) e com capacidade operativa apoiada num serviço diplomático para a acção externa. Por outro lado, está prevista uma «cláusula

de defesa mútua» que obriga os Estados-membros à prestação de ajuda e assistência a um Estado-membro vítima de uma agressão armada no seu território, com respeito da neutralidade de certos Estados e das obrigações decorrentes da pertença à NATO; foi instaurada também uma «cláusula de solidariedade» que impõe à União e aos Estados-membros o dever de socorrerem, por todos os meios, um parceiro membro vítima de uma catástrofe de origem natural ou humana ou alvo de um ataque terrorista. Também as missões de Petersberg (para manutenção da paz e gestão de crises dentro ou fora do espaço da União) são alargadas à assistência em matéria militar para desarmamento, operações de estabilização no fim dos conflitos e para apoio à luta contra o terrorismo, incluindo a países terceiros. É ainda com o objectivo de dinamizar a Europa da defesa que é consagrada a instituição da Agência Europeia da Defesa, para reforçar a base tecnológica e industrial dos armamentos e assegurar a coordenação dos programas. No mesmo sentido, de uma defesa comum, se inscreve a possibilidade de instauração, por maioria qualificada do Conselho, de uma «cooperação estruturada permanente» aberta aos Estados com capacidade e vontade de participar em programas europeus de equipamento militar e fornecer unidades de combate imediatamente disponíveis para missões da União Europeia.

(d) Cooperações reforçadas mais flexíveis

As cooperações reforçadas noutros domínios, previstas em Amesterdão com limitações severas e flexibilizadas em Nice, mas ainda com restrições várias, são agora objecto de uma fórmula menos constrangedora, com simplificação dos procedimentos: ficam sujeitas ao procedimento legislativo ordinário (proposta da Comissão, aprovação do PE, decisão do Conselho por maioria qualificada) ou, no âmbito da PESC, à unanimidade do Conselho; contudo, se todos os Estados-membros podem intervir nas deliberações, só os que participam na cooperação reforçada têm direito a voto.

Numa Europa a 27, tão numerosa e diversa, a possibilidade de bloqueios em matérias que sejam sujeitas à unanimidade é muito alta; as cooperações reforçadas entreabrem a porta para que alguns Estados possam avançar mais rapidamente que outros que não estão nessa disposição. Não ocorrerão,

certamente, riscos graves numa Europa a várias velocidades; fora do quadro formal das cooperações reforçadas, já estão, na prática, em funcionamento no processo de integração diferenciada da União Europeia, sem que dessa situação tenham resultado perturbações relevantes. O Tratado de Lisboa teve em conta esta realidade e colheu a experiência: integra o Espaço de Schengen sem o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca – configuração diferenciada que se junta à do Eurogrupo, com 16 membros em 27; atribui valor jurídico à Carta dos Direitos Fundamentais, ficando de fora o Reino Unido e a Polónia, que colhem também o direito de derrogação nas novas políticas comuns sobre a segurança interna (justiça, polícia e imigração). Doravante, serão necessários apenas um terço dos membros (9 em 27) para ser desencadeado o processo conducente a uma cooperação reforçada, aberta ulteriormente, de qualquer forma, a todos os que nela queiram participar, desde que aceitem o acervo normativo que no respectivo quadro se produziu. Não sendo a solução ideal, é a fórmula pragmática possível para ter em conta as sensibilidades e os interesses dos diferentes Estados-membros. A constituição de vanguardas em novos domínios (energia, ambiente, educação, entre outros), favorecida pelo Tratado de Lisboa, fornece, pois, a fuga em frente nas situações em que os bloqueios são intransponíveis; mas, a julgar pelas experiências em curso, estes núcleos duros serão certamente potenciadores de dinamismos estimulantes.

(4) Processos de revisão simplificados e democráticos

Três sugestivas modalidades de revisão futura foram introduzidas no Tratado de Lisboa. A primeira respeita à revisão ordinária dos tratados. Será esta decidida por maioria simples do Conselho Europeu, após consulta do Parlamento e da Comissão; segue-se a convocação de uma Convenção, composta por representantes dos Parlamentos nacionais, dos Chefes de Estado ou de Governo, do PE e da Comissão, adoptando por consenso a recomendação dirigida à Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros (CIG) que decidirá, por sua vez, as alterações por comum acordo. A entrada em vigor só se verifica após a ratificação por todos os Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais;

mas, se decorridos dois anos após a assinatura do Tratado, quatro quintos dos Estados (22 em 27) o tiverem ratificado e um ou mais Estados não o tenham feito por quaisquer dificuldades, «o Conselho Europeu analisa a questão». Esta novidade sugere a possibilidade de um futuro tratado poder vir a entrar em vigor mesmo que nem todos o tenham ratificado, o que não era possível até agora.

A segunda modalidade reporta-se às matérias da terceira parte do TFUE (políticas e acções internas da União) cuja revisão simplificada, no todo ou em parte, pode ser solicitada por um Estado-membro, pelo PE ou pela Comissão. O Conselho Europeu decide por unanimidade as modificações realizadas, após consulta do PE e da Comissão (e do BCE se tiverem implicações institucionais no domínio monetário); mas a entrada em vigor só produz efeito após a aprovação pelos Estados-membros.

A terceira modalidade, com duas variantes, respeita às matérias que no TFUE ou no Título V do TUE (PESC) são decididas por unanimidade ou são objecto de adopção por processo legislativo especial. Na primeira (unanimidade), o Conselho Europeu delibera por unanimidade que determinado domínio ou num determinado caso (com exclusão de decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa) o Conselho passe a deliberar por maioria qualificada. Na segunda, sobre actos legislativos sujeitos ao processo legislativo especial, o Conselho Europeu decide que se adopte de acordo com o processo legislativo ordinário. Em ambos os casos as iniciativas do Conselho Europeu são comunicadas aos parlamentos nacionais; se algum parlamento se opuser, no prazo previsto, a decisão não pode ser adoptada.

c) A ratificação do Tratado. O referendo negativo irlandês e os impasses dos governos eurocéticos

Houve um consenso entre os Chefes de Estado ou de Governo para que a ratificação interna do Tratado se realizasse por via parlamentar sem recurso ao referendo, alguns por convicção ou por hábito, outros por conveniência.

O argumento utilizado ia no sentido de que, tendo sido suprimidos no Tratado de Lisboa as designações e os símbolos que no Tratado Constitucional sugeriam a perspectiva de um Estado federal (MNE, hino, bandeira...), o recurso à ratificação popular pela via do referendo tornava-se desnecessário. O objectivo, em boa verdade, era não só apressar a entrada em vigor do tratado, como evitar situações indesejáveis semelhantes às que ocorreram em 2005, com a rejeição incontornável do documento constitucional em referendo realizado em França, seguida na Holanda, e com outros idênticos precedentes em consultas populares sobre tratados europeus.

(1) A rejeição referendária na Irlanda e as repercussões europeias

Contrariamente ao que, na oportunidade, se escrevera e divulgara, a sujeição da ratificação do tratado a referendo não era, na Irlanda, um imperativo jurídico: a respectiva Constituição nacional apenas o exige no caso de um tratado implicar transferências substanciais de soberania, que não parece ser o caso. Contudo, por tradição, por conveniência política ou por prudência, o governo de Dublin decidiu submeter directamente à consulta dos cidadãos a ratificação do tratado reformador; o resultado do voto popular, neste Estado, é de cumprimento obrigatório. Aconteceu exactamente o que se temia e pretendia evitar: a Irlanda rejeitou, em 12 de Junho de 2008, o Tratado de Lisboa com 53,4% dos votos (46,6% a favor do «sim»). Este resultado, considerado no estrito contexto interno da Irlanda, revestia-se de um significado dificilmente contornável: ao invés do «não» de 2001 (Nice), uma ampla maioria dos irlandeses (53,1%) compareceu nas urnas de voto. Quando isto acontece, dezoito Estados em 27 tinham já procedido à respectiva aprovação interna, mas a unanimidade é obrigatória, na conformidade dos tratados europeus, para a entrada em vigor. Não surpreende que, passados três anos do «chumbo» ao Tratado Constitucional, um sentimento de perplexidade tenha atravessado a Europa, dum extremo ao outro: «Eu respeito os resultados, mas provocam-me um profundo desapontamento», «Lamentamos o resultado [...], mas tenho a certeza que encontraremos forma de avançar» – declaravam, respectivamente, José Sócrates, primeiro-ministro português, e Angela Merkel, chanceler alemã – os principais

obreiros deste tratado; «A Europa novamente em estado de choque» – titulava a notícia da RTP no dia subsequente ao referendo irlandês.

O incentivo para que o processo de ratificação prosseguisse por parte dos Estados que ainda não tinham procedido a essa formalidade e a determinação de ultrapassar positivamente esta dificuldade eram as notas dominantes nas declarações oficiais, do presidente da Comissão e dos governos em geral, exceptuando, como era expectável, uma ou outra voz dissonante, como a do eurocéptico presidente checo Vaclav Klaus. Na sociedade civil e no espectro político as reacções foram, como habitualmente, diversas: apoio laudatório ao resultado irlandês por parte dos habituais sectores eurocépticos, anti e alter-europeístas, identificados habitualmente com os extremos político-partidários (os comunistas e a extrema esquerda, em geral, a direita mais conservadora e a extrema direita); críticas à Irlanda e pressões sobre o seu governo para que propusesse uma solução para o problema, incluindo a possibilidade de repetição de uma nova consulta ao eleitorado com desenlace menos incerto.

O voto negativo irlandês ao Tratado de Lisboa não tinha o mesmo peso político nem a ressonância europeia que o resultado idêntico da França ao Tratado Constitucional; e seria de prever que, como noutras circunstâncias referendárias em que situações semelhantes ocorreram, por parte de pequenos ou médios Estados (Irlanda, precedentemente, em 2001, com Nice, Dinamarca em 1992, com Maastricht), a realização de segundo referendo, com eventuais concessões ou garantias, salvasse o Tratado de Lisboa – isto, naturalmente, se a posição da Irlanda permanecesse isolada.

Contudo, a situação era tanto mais delicada, no que respeitava às repercussões ou ao aproveitamento em determinadas franjas da opinião pública, quanto a rejeição provinha do único Estado que submetera o tratado a referendo. Como seria nos outros Estados se uma obrigação idêntica tivesse prevalecido? A dúvida era pertinente... Verificável era também que muitos «não» expressos nas urnas tiveram como motivação circunstancialismos nacionais (crise interna que tinha levado à demissão, um mês antes do referendo, do então primeiro-ministro Bertie Ahern) ou foram induzidos pela atribuição de culpas à Europa e de intenções ao tratado, que não lhes eram devidas (suposto início de um exército europeu – temível na Irlanda

em virtude da sua tradicional neutralidade –, alegada legitimação da possibilidade de futura legislação europeia sobre o aborto e o casamento homossexual – matéria impopular num país de população fortemente católica). De qualquer modo, este resultado referendário recolocava na ordem do dia a velha querela do «défice democrático», da falta ou da insuficiência de legitimidade da construção europeia, do desfasamento ou do afastamento de Bruxelas em relação aos cidadãos.

No Conselho Europeu de 20 e 21 de Junho (2008), no rescaldo do referendo da Irlanda, foram considerados as repercussões e os cenários decorrentes da situação criada e decidiu-se adiar para mais tarde, conforme proposta do governo deste país, a análise detalhada e serena do problema e perspectivar a respectiva solução. Apesar de tudo, os dirigentes europeus, recordando que o objectivo do tratado reformador era reforçar a eficácia do funcionamento da União numa Europa amplamente alargada, acordaram incentivar a continuidade dos processos internos de ratificação. É isso que irá naturalmente acontecer na generalidade dos Estados-membros: no Reino Unido, na Câmara dos Lordes, poucos dias após o negativo referendo do país vizinho, em Chipre, Países Baixos, Bélgica, Espanha e Itália, todos no mês de Julho subsequente, na Suécia, a seguir, em Novembro de 2008. Nesta altura, dos 27 Estados-membros, 25 tinham aprovado, por via parlamentar, o Tratado de Lisboa, desde 29 Janeiro de 2008, sendo a Eslovénia o primeiro Estado a ratificá-lo (Portugal ratificou-o na Assembleia da República a 23 de Abril). Subsistia, porém, a falta de ratificação de três Estados-membros com possível desfecho mais problemático: a Irlanda, naturalmente, a Polónia, cujo presidente retivera a assinatura após a aprovação parlamentar, e a República Checa, cuja câmara baixa (Câmara dos Deputados) do parlamento dera o seu acordo, por 125 votos a favor e 61 contra, em Fevereiro de 2009, mas cuja ratificação só ficaria consumada após a aprovação da câmara alta (Senado) e a subsequente assinatura do Presidente da República. O resultado era incerto dadas as posições assumidas pelo impenitente eurocéptico Vaclav Klaus. Ironicamente, a República Checa assumia a presidência do Conselho no 1º semestre de 2009.

Na cimeira europeia de Bruxelas, em Dezembro de 2008, os ministros da UE debateram o novo roteiro para o Tratado de Lisboa perante as

circunstâncias criadas pelo referendo irlandês. Num clima optimista, a julgar pela declaração à imprensa do presidente em exercício do Conselho, Nicolas Sarkozy, foi anunciado ter sido acordada por unanimidade uma solução de compromisso, que salvaguardava o futuro e a integridade do Tratado de Lisboa. Nesse sentido, foram dadas garantias políticas à Irlanda que iam ao encontro das suas pretensões mais sensíveis expressas no debate sobre o tratado durante o referendo; por sua vez, o governo irlandês assumia o compromisso de realizar um segundo referendo antes de Novembro de 2009, quando as questões que preocupavam os irlandeses tivessem sido resolvidas. Estas garantias – que incluíam a aceitação por parte do Conselho de que todos os 27 países da UE continuassem a indicar um nacional para Comissário em Bruxelas quando o Tratado entrasse em vigor – foram acordadas formalmente à Irlanda na cimeira de Junho de 2009 com a confirmação da neutralidade militar deste país e de soberania em matéria fiscal e aborto. Ficou então decidida a realização de um novo referendo na Irlanda, no Outono subsequente, em data que o governo irlandês marcou para 2 de Outubro.

Tal como em 2001, o segundo referendo à reforma de Lisboa produziu resultados que excederam as expectativas. O novo governo da Irlanda, liderado pelo Primeiro-Ministro Brian Cowen, preferiu agora salientar os benefícios da pertença à UE, pairando no ar o espectro das possíveis consequências negativas para a este país se não ratificasse o tratado, e, defensivamente, esforçar-se por desconstruir os mitos propagados pelo campo do «não» em vez de explicar as complexas matérias do documento. No contexto da grave crise internacional que sacudiu duramente a Irlanda, a mensagem do governo irlandês, sustentada activa e dinamicamente por todos os campos da sociedade – com excepção dos sectores associativos e partidários extremistas (da esquerda e da direita radicais), empedernidos no «não» –, foi bem acolhida com uma esmagadora maioria do «sim»: 67,13% a favor (nalgumas circunscrições de Dublin passou de 70%), 32,87% contra, com uma taxa de participação de 59%; no total das 43 circunscrições eleitorais, somente duas votaram «não», entre as quais a da parte irlandesa do Ulster em que o Sinn Fein domina, partido nacionalista da esquerda radical, com assento parlamentar. As razões que motivaram agora os irlandeses a

votar «sim» – para além do alegado medo ou risco de marginalização, de ficarem para trás numa Europa a duas velocidades – estão sugestivamente enunciadas no testemunho de Martin, um carpinteiro reformado, que disse: «Na última vez, pediram-nos para votar “sim” sem se darem ao trabalho de nos explicar. Desta vez, compreendemos melhor. E considerando o estado em que nos encontramos, ficar sozinhos na Europa seria uma idiotice» (*Le Monde*, 3/11/2009). Mais que as garantias («*as especificidades célticas*») que foram acordadas aos irlandeses (taxa de imposto reduzida, manutenção da neutralidade militar e interdição do aborto), foi certamente o contexto da crise económica que motivou a reviravolta no novo resultado dos eleitores, vitimados por desemprego elevado e por uma situação preocupante.

Franqueado este obstáculo, os constrangimentos à entrada em vigor do Tratado reformador não foram de todo superados com o afirmativo segundo referendo irlandês. A consecução da etapa final do caminho para Lisboa conheceu outras dificuldades.

(2) Os eurocépticos resistentes: a Polónia, a República Checa

A incerteza do referendo irlandês não foi, com efeito, a única provação que pendeu sobre o destino do Tratado de Lisboa. Surgiram outras contrariedades, mesmo depois do voto positivo em segunda consulta.

A Polónia dos gémeos Kaczyński ameaçou também não ratificar o tratado. Nacionalistas católicos do Partido Conservador Direito e Justiça (PIS), Lech Kaczyński, Presidente da República desde 2005, e o seu irmão, Jaroslaw Kaczyński, primeiro-ministro desde meados de 2006 –, são assumidamente eurocépticos, mas suficientemente realistas para tirarem partido e proveito da União Europeia. Rejeitaram alterações na reforma dos tratados europeus que revertessem em ganhos supranacionais, que subestimassem o papel de intervenção polaca na tomada de decisão no Conselho e a sua pretensão a um Estado «grande» na União ou que ameaçassem os valores tradicionais da Polónia (patriotismo, catolicismo e solidariedade, tal como os entendiam). Opuseram-se teimosamente, por conseguinte, a aspectos relevantes na negociação do Tratado de Lisboa, pugnaram, por exemplo, pela ponderação dos votos para a formação da maioria qualificada do Conselho – ou do seu

reverso negativo mais apetecível, a minoria de bloqueio –, vigente no Tratado de Nice, que era desproporcionadamente generosa para a Polónia; ou propuseram, alternativamente, novas fórmulas de cálculo que lhes fossem favoráveis, como a aplicação da raiz quadrada da população para o cálculo dos votos por Estado no Conselho, ou a contabilização, para o efeito, dos cidadãos polacos residentes em territórios da UE. O compromisso encontrado – de utilização do método de Nice na decisão do Conselho até 2014, ou até 2017 se algum Estado o reclamasse – é fruto da sua obstinada reivindicação nacionalista e intransigência soberanista.

Não surpreende que, perante o resultado negativo do referendo irlandês, os irmãos Kaczyński retomassem esta querela que se julgava ultrapassada com a aprovação do projecto de tratado pelos Chefes de Governo ou de Estado na capital portuguesa em Dezembro de 2007. Contudo, nas eleições legislativas realizadas na Polónia em 21 de Outubro de 2007, o partido do primeiro-ministro Jaroslaw foi fortemente penalizado, obtendo apenas 166 dos 460 lugares da Dieta, bem como os eurocéticos pequenos partidos ultraconservadores. Foi o partido liberal Plataforma Cívica de Donald Tusk o mais votado, obtendo 209 lugares – partido fortemente implantado na classe média liberal que compreendeu e beneficiou das vantagens da pertença à União Europeia e aposta no projecto comunitário. O novo primeiro-ministro (Tusk) demarcou-se do seu antecessor e, apesar das dificuldades encontradas e de alguma prudência de percurso, obteve finalmente a ratificação parlamentar do Tratado de Lisboa, em 2 de Abril de 2008, por uma larga maioria (384 votos a favor, 56 contra e 12 abstenções). Contudo, o Presidente da Polónia só assinou o instrumento de ratificação do Tratado um ano e meio depois, a 10 de Outubro de 2009, porque assumira que só o faria «se o povo irlandês dissesse «sim» em novo referendo»; assim o declarou Lech Kaczyński no seu discurso da cerimónia da ratificação em Varsóvia, não sem reafirmar a sua convicção de que a UE é constituída por países que são e devem permanecer independentes e defender a prossecução do alargamento da forma mais ampla possível, dos Balcãs à Ucrânia, da Geórgia a outros países no futuro, o que pareceu ser a razão mais relevante que o fez assinar o tratado.

Com a ratificação polaca, subsistia ainda uma dificuldade para o tratado entrar em vigor: a assinatura do presidente checo, impacientemente aguardada. Vaclav Klaus, Chefe do Estado checo desde Fevereiro de 2003, fazia críticas recorrentes e virulentas à UE – organização não democrática que se aproximava da antiga URSS, segundo ele – e criou dificuldades quase exasperantes à ratificação dos tratados europeus. O seu eurocepticismo era antigo e persistente. Votou contra a adesão da República Checa à UE aquando da realização do referendo em Junho de 2003 (embora a considerasse necessária e útil desde que servisse interesses prioritários da República Checa). Não sendo radicalmente contra a União, desejava tão-só um Mercado comum com livre circulação de bens, pessoas e ideias, que deixasse intocável «a soberania nacional». Na linha de continuidade da obstrução que fez à ratificação do Tratado Constitucional, com declarações hostis e com o pedido ao Tribunal Constitucional checo para se pronunciar sobre a constitucionalidade deste documento, incentivou os seus correligionários e amigos no Senado, que detinham a maioria nesta câmara, a procederem de forma idêntica em relação ao Tratado de Lisboa. Reforçado nas eleições parlamentares de 2006 – nas quais o partido social democrata checo (CSSD) pró-europeu, que estava até então o governo, perdeu as eleições –, sentiu-se encorajado a apoiar o referendo negativo da Irlanda, onde se deslocou pouco antes de a República Checa assumir a presidência da UE (1º semestre de 2009), com declarações que, no mínimo, foram consideradas inadequadas e irritaram visivelmente parceiros europeus. Apesar de aprovado pelo Parlamento nacional, Klaus recusou-se a assinar o Tratado de Lisboa enquanto o Tribunal Constitucional checo não se pronunciasse sobre a solicitada conformidade, fazendo tudo para evitar a aposição da sua assinatura no referido documento europeu. Tentou ainda, para além deste recurso constitucional que indirectamente organizou, ganhar tempo até à presumível chegada ao poder dos conservadores britânicos, na Primavera de 2010, cujo líder, David Cameron, prometeu organizar um referendo no Reino Unido sobre o Tratado de Lisboa se nessa altura não estivesse ainda em vigor.

Arrogante e demagógico, considerou que a Carta dos Direitos Fundamentais fornecia a oportunidade para pôr em causa a expropriação e expulsão, após

a segunda guerra, de 3 milhões de alemães dos Sudetas e de húngaros da Eslováquia (os controversos decretos Beneš) – argumento considerado por politólogos como desadequado e oportunista. Aprovado o Tratado de Lisboa no segundo referendo irlandês – e frustrada a possibilidade de adiamento até às distantes eleições britânicas na Primavera de 2010 – Klaus reconhece que «já não é possível travar o avanço do tratado, nem fazer marcha atrás, mesmo se alguns de nós o desejassemos» (entrevista ao jornal checo *Lidové noviny*). Viu-se pressionado, assim, a ratificar o retido documento europeu – após o Tribunal Constitucional ter declarado o tratado em conformidade com a Lei fundamental checa –, o que acabou por fazer a 3 de Novembro de 2009, mas não sem ter conseguido que se acordasse, no Conselho Europeu de Bruxelas em 30 de Outubro 2009, a opção para a República Checa, à semelhança do que anteriormente se concedera à Polónia e ao Reino Unido, de não aplicar a Carta dos Direitos Fundamentais, a consagrar em protocolo juntamente com o próximo tratado de adesão. Na conferência de imprensa que convocou após a assinatura do tratado, disse: «Estava à espera desta decisão do Tribunal Constitucional e respeito-a, mesmo que basicamente não concorde com o seu conteúdo e argumentos»; e acrescentou: «com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a República Checa deixa de ser um Estado soberano».

Ficava assim ultrapassado o último obstáculo da «maratona» do difícil percurso do Tratado de Lisboa, como disse o Presidente da Comissão Durão Barroso, naquela cimeira de Outubro, onde ficara decidido que, se o tratado fosse assinado pelo presidente checo em Novembro, entraria em vigor no 1º de Dezembro. Assim o determinava o próprio tratado, que estipulava a entrada em vigor «no primeiro dia do mês seguinte ao do depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a esta formalidade em último lugar». Nessa conformidade, o presidente do Conselho Europeu em exercício, o primeiro-ministro sueco Frederik Reinfeldt, anunciou a organização de um conselho extraordinário dos chefes de Estado e de governo para que fosse designado o primeiro Presidente do Conselho Europeu bem como o Alto Representante da União para os Negócios Externos e a Política de Segurança, cargos novos previstos no novo tratado.

d) 1 de Dezembro de 2009: uma grande data para a União Europeia?

310

Não tendo sido possível na data inicialmente prevista, em virtude dos atrasos decorrentes do processo de ratificação, só a 1 de Dezembro de 2009 entrou em vigor o Tratado de Lisboa. A cerimónia respectiva foi realizada na capital portuguesa, a cidade na qual o acordo entre os Chefes de Governo e de Estado fora conseguido dois anos antes.

Nesse dia o Presidente do Parlamento Europeu, Jerzy Buzek, proferiu em Lisboa, na Torre de Belém, um sugestivo discurso: «Estamos hoje nesta Torre para assinalar o início de uma nova era da integração europeia. No século xv marinheiros Portugueses partiram daqui, para explorar o mar ainda desconhecido do mundo. Hoje, no século XXI, estamos a viver um novo mundo globalizado, mas nós, europeus, temos um novo plano para nos guiar – o Tratado de Lisboa. [...] O poeta português Fernando Pessoa disse certa vez: «O sucesso consiste em ser bem sucedido, não em ter potencial para o sucesso». Hoje precisamos de mais Europa, não menos, porque só trabalhando juntos podemos enfrentar os desafios do século XXI [...]. Vamos utilizar todo o potencial para o sucesso. Vamos ser bem sucedidos».

Será esta data um ponto de viragem para a Europa?

(1) As eleições para o Parlamento Europeu de 2009 e a nova Comissão (Barroso II)

Das eleições para o PE, realizadas em Junho de 2009, saíram 736 deputados, distribuídos por sete grupos políticos, tendo-se registado uma viragem à direita. O Grupo do Partido Popular Europeu (PPE) (Democratas-Cristãos), de centro-direita, manteve a posição anterior como maior partido (36%); a ala mais conservadora do antigo PPE criou novo grupo, designado de Conservadores e Reformistas Europeus (CRE), com 7% dos lugares. A esquerda, em geral, perdeu lugares: os socialistas do antigo PSE, designado agora de Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas (S&D), conseguiram 25%; o Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde obteve 5%. Os liberais da Aliança dos Democratas

e Liberais pela Europa (ALDE) mantiveram aproximadamente a posição percentual anterior, com 11%; os Verdes (Verdes/Aliança Livre Europeia) tiveram mais lugares (8%); os eurocéticos de direita da Europa da Liberdade e da Democracia (EFD) registaram um ligeiro recuo (4%).

Os novos deputados elegeram, na primeira sessão, em Julho, Jerzy Buzek, do grupo PPE, antigo primeiro-ministro da Polónia, como presidente do Parlamento para a primeira metade do mandato de cinco anos. Pela mesma altura, o Conselho Europeu designou como presidente da futura Comissão José Manuel Durão Barroso que, na sequência, se encontrou com os vários grupos políticos parlamentares; apresentou as suas «Orientações Políticas» para o segundo mandato se fosse eleito, nas quais definia como principais prioridades: liderar com base nos valores e interesses da União, colocar as pessoas no centro da agenda da UE, relançar o crescimento e a sustentabilidade económicas, combater o desemprego e reforçar a coesão social, garantir a segurança dos europeus, reforçar a cidadania europeia e a participação cívica. Em Setembro, o PE aprovou a nomeação de Barroso por maioria absoluta, com um número de votos confortável, bem acima do exigido pelo Tratado de Lisboa, o que lhe conferia absoluta legitimidade e autoridade. O Presidente eleito interpretou esta votação como «uma aceitação do ambicioso programa para uma Europa da liberdade e da solidariedade» das suas orientações políticas e reafirmou a determinação para, em conjunto com os deputados, «construir uma democracia parlamentar ainda mais forte».

A nova Comissão deveria entrar em funções em Novembro de 2009, mas as dificuldades de ratificação do tratado impediram que tal acontecesse; as divergências na aceitação parlamentar, aquando das audições prévias, da primeira candidata búlgara ao lugar de comissária contribuíram também para que a Comissão cessante arrastasse o seu mandato em gestão corrente, obrigada, entretanto, a substituições pontuais, por força de transição de ex-comissários para deputados do PE, eleitos no último sufrágio. A indicação pela Bulgária de um segundo nome, a Vice-Presidente do Banco Mundial Kristalina Georgieva, permitiu ultrapassar as reservas que tinham sido colocadas pelos deputados. Na sequência, após as audições perante o Parlamento Europeu, esta instituição aprovou, por ampla maioria (488 a

favor e 137 contra, 72 abstenções) em 9 de Fevereiro de 2010 a equipa da nova Comissão ao abrigo do Tratado de Lisboa (Comissão Barroso II). A Comissão fica assim composta por 27 comissários, incluindo o respectivo presidente, um nacional por Estado-membro; destes, catorze estiveram na Comissão anterior (Barroso I). Os membros do colégio provêm de diversas famílias políticas, nomeadamente do grupo dos democratas-cristãos (PPE), dos socialistas democratas (S&D) e dos liberais (ALDE). A nova Comissão, indo ao encontro das reforçadas valências do Tratado de Lisboa, inclui algumas pastas inovadoras (Acção a favor do Clima; Assuntos Internos; Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania), outras são reconfiguradas (Educação, Cultura e Multilinguismo; Saúde e Protecção dos Consumidores; Indústria e Empreendedorismo; Investigação, Inovação e Ciência; Cooperação Internacional, Ajuda Humanitária e Resposta às Crises; Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão; Agenda Digital). O seu mandato de cinco anos estender-se-á até 2014.

Na apresentação do novo colégio, o presidente da Comissão, José Manuel Barroso, disse: «Estou convencido que este [colégio] terá uma acção decisiva na recuperação da Europa e no estabelecimento de uma economia de mercado social sustentável ao serviço dos cidadãos [...], capaz de assumir o papel cada vez mais importante que a Europa é chamada a desempenhar, nomeadamente na cena mundial, por força do Tratado de Lisboa».

(2) A nomeação dos novos cargos europeus e reacções na opinião pública

Em meados de Novembro de 2009 o presidente do Conselho Europeu em exercício, o primeiro-ministro sueco Fredrik Reinfeld, convocou uma cimeira extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo para proceder às nomeações dos dois novos cargos previstos no Tratado de Lisboa, que iria entrar em vigor, como se referiu, no 1º de Dezembro. Foram escolhidos o primeiro-ministro belga Herman Van Rompuy, como presidente do Conselho Europeu, para um mandato de dois anos e meio – que se demitiu do cargo nacional que ocupava para assumir as novas funções europeias a partir de 1 de Janeiro de 2010 –, e a comissária do Comércio Catherine Ashton como

Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e, por inerência deste cargo, como vice-presidente da Comissão, assumindo a nova função a partir de 1 de Dezembro; com esta última nomeação cessou o anterior cargo do Alto Represente para a Política Externa e de Segurança Comum, que fora ocupado, desde a sua criação e durante um decénio, por Javier Solana.

As reacções da opinião pública, logo que foram conhecidos os nomes para os novos cargos criados pelo Tratado de Lisboa, não foram entusiastas; em muitos casos foram mesmo fortemente críticas; esperavam-se, disse-se, personalidades mais fortes (a propósito de Rompuy) e competentes (a propósito de Ashton) para representar a Europa no Mundo. No dia imediato à escolha das novas personalidades, o coro das lamentações na imprensa é quase unânime: «a imprensa europeia critica as escolhas de Bruxelas» – titulava o *Le Monde*; «após oito anos de esforços cruciantes, a montanha pariu um rato» (*Financial Times*); «Europa: a ambição ficará para mais tarde» (*Le Soir*); «nomes débeis para grandes desafios» (*El País*); «Dupla quase anónima passa a assumir os destinos da UE» (*Diário de Notícias*); «Barroso, o mais satisfeito [...]; o antigo primeiro-ministro português [Presidente da Comissão] leva uma grande vantagem sobre os seus dois “concorrentes”» (*Público*). Giscard d’Estaing, que presidira à Convenção para o Futuro da Europa, declarou: «Eu teria preferido um presidente forte [...]. Fez-se outra escolha»; o antigo presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, contornou o assunto dizendo que o problema não é o das pessoas, mas é o do projecto europeu que está paralisado, vítima do retorno às soberanias nacionais: «Para os Europeus, é o ar do tempo que não é bom» – afirmou.

e) Um programa de acção para a nova década: a estratégia Europa 2020

Nos primeiros dias de Março de 2010 a Comissão Europeia apresentou um novo plano de acção, com a designação de Europa 2020, para assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década. Tem como objectivo dinamizar a economia da UE pela via de um crescimento «inteligente, sustentável e inclusivo», assente no reforço da coordenação

entre as políticas a nível nacional e europeu. Parte da experiência e dos efeitos (positivos ou decepcionantes) da estratégia anterior, a de Lisboa, e reequaciona as acções futuras tendo em conta: por um lado, a correcção das falhas e fraquezas endógenas, a retoma e o redimensionamento das valências positivas que aquele plano comportava; e, por outro, a reformulação e adequação às condições e aos desafios impostos pela profunda recessão resultante da crise financeira internacional, que surpreendeu e abalou os mercados a partir de 2008 e se repercutiu, de forma mais ou menos drástica, nas situações orçamentais dos Estados-membros da União e nas condições de vida dos europeus.

(1) Balanço da Estratégia de Lisboa

O objectivo principal da Estratégia de Lisboa, lançada em 2000, era fazer com que a União Europeia se tornasse «até 2010 a economia do conhecimento mais competitiva e a mais dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico durável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego no respeito pelo ambiente». Este desígnio (uma taxa de emprego de 70% e despesas em I&D equivalente a 3% do PIB) não foi atingido – conforme constata a avaliação institucional empreendida pela Comissão Europeia; difícil é, contudo, diferenciar, na exacta medida, a parte inerente às insuficiências internas do referido plano estratégico e a parte resultante das sequelas da crise internacional, que reduziu a zero 20 anos de consolidação e que revelou uma evolução diferente da que os analistas, os decisores e os políticos tinham anteriormente previsto.

De qualquer modo, no cômputo global, a Estratégia de Lisboa, segundo a Comissão, teve efeitos positivos sobre a União (a taxa de emprego passara de 62% em 2000 para 66% em 2008, antes da crise, recuando drasticamente a partir desta, embora no âmbito da I&D os progressos tenham sido quase insignificantes, 1,82% no início da década, 1,9% em 2008), mas os progressos perceptíveis foram desiguais e não reduziram o fosso entre países menos ricos e os mais industrializados. Os resultados positivos, que ressaltam da aplicação da Estratégia de Lisboa, resumem-se, segundo a Comissão, nos seguintes: um amplo consenso sobre as reformas necessárias em domínios

prioritários (investigação e inovação, capital humano, modernização empresarial e do mercado de trabalho, energia, clima); vantagens concretas para os cidadãos e para as empresas (18 milhões de novos empregos antes da crise, maior oferta de escolha aos consumidores, futuro energético mais sustentável); reformas estruturais favorecedoras de resistências para suportar as crises mais agudas (a zona euro revelou-se relativamente estável, as actuações das finanças públicas encaminharam-se, na maior parte da década, na direcção correcta); afectação privilegiada («lisbonização») dos fundos estruturais, mais coerente e concreta, aos objectivos estratégicos programados; experiência de parceria positiva entre a UE e os Estados-membros, intensificação de boas práticas na aplicação de reformas (aposentação, segurança social, flexigurança, luta contra a pobreza e a exclusão social, gestão orçamental plurianual).

Contudo, as insuficiências e as falhas foram notórias: persistência da pobreza e do desemprego elevado e de dificuldades de acesso à formação e qualificação profissionais; inoperância de instrumentos adequados para atacar na origem certas causas da crise (falta de vigilância estrita dos mercados financeiros, das bolhas especulativas, do crédito ao consumo); ritmos diferenciados, lentos e irregulares na aplicação dos compromissos resultantes da estratégia e falhanço do objectivo político fixado no sentido de uma maior integração económica; deficiência de comunicação nas acções de sensibilização e de adesão dos governos, dos cidadãos e da opinião pública; recomendações limitadas no quadro do funcionamento da UEM, com progressos desiguais no seio do Eurogrupo; fragilidades nos mecanismos institucionais e nas estruturas de governação da União (papel pouco claro do Conselho Europeu e pouco articulado com os trabalhos do Conselho de Ministros, marginalização da intervenção do PE) para fazer progredir as reformas; ausência de fixação de prioridades internas concretas nas orientações para as políticas nacionais; dimensão externa exígua num quadro de mundialização em que a economia mundial se tornou interdependente, com insuficiência de atenção sobre os laços estreitos entre a economia da UE e os grandes actores mundiais, como os EUA, Japão e os países Bric (Brasil, Rússia, Índia e China, países com economias emergentes, de crescimento rápido, que pesam no cenário mundial).

(2) Ambição e significado da estratégia Europa 2020

316

Na definição dos objectivos e dos mecanismos de acção no quadro da nova estratégia económica para os próximos dez anos, a Comissão procura colmatar insuficiências da estratégia precedente, definir melhor, de forma mais precisa e realista, as prioridades a ter em conta e as falhas profundas reveladas pela crise presente (uma economia fragilizada pela globalização, pelas pressões ambientais e pelo envelhecimento da população). Estas falhas, segundo a Comissão, podem ser superadas se, com base sólida no reforço da coordenação entre as políticas a nível nacional e europeu, «a Europa se empenhar na passagem a um mercado mais ecológico e inovador que incentive o bem-estar social»; ou seja: promoção da indústria não agressiva para o ambiente e para o clima (baixas emissões de carbono), da investigação e do desenvolvimento, da economia digital, da educação e da formação.

(a) Objectivos quantitativos e iniciativas emblemáticas

Neste sentido, são propostos cinco objectivos quantitativos: aumento da taxa de emprego para 75% (69% actualmente); investimento em I&D para 3% do PIB (menos de 2%, no presente); redução da taxa de abandono escolar dos actuais 15% para 10%; aumento dos diplomas de ensino superior, na casa dos 30 anos, de 31% para 40%; redução da pobreza em 20 milhões de pessoas. A Comissão acompanhará os esforços dos países da UE que tenham em conta estes objectivos, emitirá alertas em caso de «resposta inadequada», reforçará os dispositivos de controlo das finanças públicas para garantir a estabilidade. Entre as iniciativas emblemáticas, a estratégia identifica as seguintes: melhorar as condições de acesso ao financiamento em I&D (Uma União da inovação); facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho («Juventude em movimento»); instalar a Internet a alta velocidade («Agenda digital para a Europa»); aumentar a utilização das energias renováveis (Uma Europa eficiente em termos de recursos); melhorar o ambiente empresarial, especialmente as PME («Uma política industrial para a era da globalização»); modernizar e aumentar a participação dos mercados de

trabalho e a formação ao longo da vida («Agenda para novas qualificações e novos empregos»); promover a coesão social e territorial e a distribuição dos benefícios («Plataforma europeia contra a pobreza»).

317

(b) Mecanismos institucionais de funcionamento propostos

Esta proposta da Comissão será pormenorizada quando for discutida pelos chefes dos governos e só será validada formalmente quando for assumida em cimeira do Conselho Europeu, provavelmente em Junho de 2010. No momento em que analisamos o documento da Comissão, o PE já se pronunciou favoravelmente sobre o assunto (com mais de 70% de votos), insistindo no reforço dos mecanismos a adoptar: redução substancial do desemprego com uma resposta eficaz à crise económica e financeira e execução de uma agenda social ambiciosa; melhor coordenação das políticas económicas (coerência das várias estratégias da União, reforço dos mecanismos de estabilidade do euro, coordenação estreita da consolidação orçamental e das políticas económicas); uma governação económica forte, que coordene as reformas económicas e os planos de acção dos Estados-membros e que comprometa, mediante acordo interinstitucional, o PE na execução da estratégia, evitando a decisão unilateral do Conselho; necessidade do financiamento comunitário da UE ser subordinado aos resultados da compatibilidade com os objectivos da estratégia (com medidas destinadas à aplicação de eventuais sanções contra os Estados-membros que não a ponham em execução). A Estratégia de Lisboa fracassou, entendem os deputados, em virtude da ausência de incitações eficazes e de instrumentos constrangedores ao nível da União Europeia; dever-se-ão salvaguardar, por conseguinte, na estratégia futura.

Os desafios são enormes, mas as propostas parecem credíveis; o êxito dependerá naturalmente das vontades dos governos coordenadas num quadro europeu persuasivo com meios e mecanismos de execução adequados.

Com um novo plano de acção para a próxima década, é um ciclo de Lisboa que termina, com uma estratégia falhada. É um outro que começa para uma Europa a 30: com um novo instrumento diplomático, um tratado,

de seu nome Lisboa, com potencialidades novas e valências reforçadas, mas com dispositivos entorpecedores e condicionalismos difíceis, também; com um programa político estratégico protagonizado por um português nos comandos da Europa, com um mandato de legitimidade reforçada, mas num contexto grave de crise económica e de deriva soberanista.

f) Os primeiros desafios da União no quadro do novo tratado. Crises financeiras nos primeiros meses de 2010

A crise internacional dos anos 2008-2009, a mais longa e profunda recessão na história da União Europeia, teve repercussões profundas e duráveis nas economias europeias. O PIB recuou 4% em média em 2009, o desemprego atinge a casa dos 10% e as finanças públicas estão exaustas, com défices à volta dos 7% do PIB, dívidas públicas que subiram 20 pontos percentuais nos dois últimos anos. A gravidade das manifestações da crise é desigual nos vários países da União, nomeadamente nos que fazem parte da zona euro: em situações mais difíceis estão, com motivações de fundo de partida mais ou menos diferenciadas, a Espanha, a Irlanda, Portugal e, sobretudo, a Grécia. Os mercados financeiros começaram a reagir negativamente, quer elevando as taxas de juro nos empréstimos externos dos países com situações mais críticas, quer ameaçando potencialmente a estabilidade do euro, se, como se indicia, outros Estados-membros da zona euro (Portugal, Espanha) resvalarem para patamares deficitários periclitantes e persistentes.

A Grécia apresentou em Janeiro de 2010 um défice orçamental muito elevado, a rondar a barra dos 12,7% do PIB, quatro vezes mais do que é expectável para um país do Eurogrupo. O sector público representa 22,3% do total da força de trabalho (13% em Portugal, outro país em dificuldades), o Estado é um empregador privilegiado, a administração tem falhas sérias de eficácia, o país endividou-se desmesuradamente, a colecta de impostos tem grandes fragilidades, a evasão fiscal é elevada (estima-se em 20% do PIB), a corrupção pública e privada grassa. O governo socialista grego (do partido Pasok), chefiado por George Papandreou, recém-eleito, tomou

medidas drásticas e arrojadas, com reflexos sociais negativos inevitáveis, para reduzir o peso das despesas públicas e aumentar as receitas, reduzir o défice em quatro pontos percentuais em 2010, acalmar os credores internacionais e as manobras especulativas e tentar, ao mesmo tempo, conter as expressões mais depressivas da crise económica e contornar as sequelas sociais (a taxa de desemprego é de 10%, a do subemprego jovem anda pelos 20%). A questão é saber se a Grécia conseguirá resolver sozinha os seus problemas ou se necessitará imperativamente de apoio internacional (FMI), desaconselhável a vários níveis, ou de medidas de suporte e de apoio europeias (empréstimos bilaterais concertados ou intervenção do BCE).

Reunidos em 11 de Fevereiro em Bruxelas, sob a presidência de Van Rompuy, os Chefes de Estado e de Governo emitiram uma declaração pela qual encorajam o governo grego a reduzir em 4 pontos percentuais, em 2010, o défice orçamental, solicitaram ao Ecofin (Conselho dos ministros de Economia e Finanças da UE) a adoptar recomendações adequadas dirigidas a este país e mostraram o seu empenhamento em contribuir com a solidariedade europeia para melhorar as finanças gregas. Nessa declaração incitam todos os membros da zona euro a conduzir políticas nacionais concordantes com a estabilidade económica e financeira da zona. Recomendam ao Conselho e à Comissão a envidar esforços com medidas reforçadas de coordenação e a congregar vontades tendentes à definição de uma nova estratégia da UE para o crescimento e para o emprego. «O Conselho Europeu quer assumir a liderança da estratégia económica» – declarou Herman Van Rompuy –, constituída por um número restrito de objectivos comuns e quantificados para a UE.

Contudo, esta declaração não cauciona medidas concretas, pelo menos imediatas, o que faz permanecer, entretanto, alguma instabilidade nos mercados financeiros e suscita rumores e especulações na opinião pública. O BCE – diz-se – não parece simpatizar com uma eventual ajuda do FMI, que colocaria o euro sob a gestão de «um comissário externo». Entidades financeiras alemãs temem, por sua vez, riscos que podem pender sobre a banca alemã devido à exposição que têm com os países europeus em situação mais crítica (Grécia, Espanha, Portugal). A comunicação social faz eco de um suposto plano do governo alemão para a ajuda de emergência

à Grécia, no caso de ficar em situação de incumprimento das suas obrigações para com os credores. Esse esquema de apoio traduzir-se-ia em empréstimos ao Estado grego para que o país possa obter financiamentos enquanto não põe em ordem as suas finanças orçamentais. Contudo, foi a Alemanha de Ângela Merkel que maiores perplexidades suscitou ao demarcar-se de uma solução europeia para fazer face às críticas dificuldades da Grécia; a indefinição que pairou durante sucessivas semanas não favoreceu as expectativas desejadas para a moderação dos encargos sobre os empréstimos contraídos nos mercados financeiros internacionais por aquele Estado balcânico e tornou periclitante também a situação de outros países do Eurogrupo em situação orçamental e crónica mais frágil. Na cimeira do Conselho Europeu de finais de Março foi esboçada a via para uma possível solução, que passaria, em caso de estrita necessidade, por empréstimos bilaterais dos parceiros da zona euro, tendo como base proporcional a participação respectiva no capital do BCE, acrescidos do recurso ao FMI. Se assim for, configurará um compromisso europeu mínimo, de solidariedade e de conveniência discutíveis, que não deixará certamente de ter reflexos negativos a vários níveis nas expectativas dos povos e dos Estados que desejam mais e melhor Europa, sobretudo em situações de necessidade imperativa; é o caso da crise presente provocada por uma conjuntura internacional que afectou desigualmente e teve repercussões mais drásticas em países-membros periféricos (Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda) menos posicionados para o gozo de benefícios acrescidos que resultam para as economias de centralidade. Poderá esta crise potenciar a emergência de um governo económico da União (ou, pelos menos, do Eurogrupo) ou limitar-se-á apenas a tornar mais severa a vigilância das obrigações financeiras (em matéria orçamental e de dívida pública) dos Estados mais frágeis, na conformidade dos critérios ou das exigências conjunturais dos Estados mais fortes?

Nesta deambulação cidadã pela fugacidade do momento (arredia ao escopo analítico do historiador), bem visível é uma explosão de faúlhas que esvoaçam no ar...; é fumo que se esvai ou fogo que se atíça? Seja o que for e como for..., pairam nuvens negras sobre a Europa. Estão as

instituições europeias dispostas – no quadro das expectativas suscitadas pela entrada em vigor do novo tratado – a minorar apenas os estragos e a evitar tão-só danos colaterais, ou quererão, eficazmente, reparar prejuízos e prevenir ocorrências futuras? Medidas paliativas de circunstância ou um governo económico europeu, solidário e justo, com direitos e deveres iguais para todos? A crise financeira e económica presente é a «ocasião para reconhecer, pela primeira vez, que as economias dos Estados-membros estão intrinsecamente ligadas e que a acção (ou a inacção) de um Estado-membro pode ter consequências importantes para o conjunto da União», quer na dificuldade de aproveitamento comum de resultados positivos importantes, quer na impossibilidade de evitar «os efeitos de contágio negativos» – diz-se, a propósito, num documento recente da Comissão Europeia; poderia, pois, ser também uma oportuna razão para testar a coragem e solidariedade europeias e suscitar a afeição dos povos da União. Se houver ânimo e vontade e dirigentes europeus à altura...

3. Breve nota final a fechar...

Neste devaneio breve em cima do acontecimento, nesta espuma dos dias..., em que sinais temerosos assombram os europeus, como será a Europa em 2020, dotada agora de um novo programa de acção, para a próxima década, que emerge dos escombros do plano antecedente?

Se o balanço for positivo, se os objectivos ambiciosos forem cumpridos, se as nuvens se dissiparem e a bandeira das doze estrelas desfraldada raiar num sol luminoso – esta viagem que se iniciou em Lisboa terá associado o nome de Portugal: ambição de um tratado com o nome da sua capital, vontade de um presidente da Comissão, com um nome português; viagem pela terra adentro, a partir de um pequeno país atlântico no oeste extremo, país que já andou pelo Mundo, tem agora a ambição da Europa, mas persiste em ter um problema consigo próprio.

(Página deixada propositadamente em branco)

VII

CONCLUSÃO GERAL. A NECESSIDADE DA EUROPA E A EUROPA NECESSÁRIA

A. Epitáfio para uma Europa que foi

A aspiração por uma ordem europeia ou da Cristandade é uma questão antiga, ligada sobretudo à imperativa necessidade da paz perpétua, mas também à vontade da prosperidade concertada dos povos. Assumiu várias expressões, enquanto construção política, quer, desde tempos remotos, sob a forma da unidade imperial ou sob o esquema do equilíbrio do poder entre as potências, quer, mais modernamente, sob a forma de organização internacional, assente em instituições comuns e permanentes.

A pretensão de uma construção europeia sob a ideia de unidade imperial mergulha as suas raízes no império romano. Este não era exclusivamente «europeu» nem cobria todo o território europeu, no discutível sentido geográfico convencionado de hoje, mas estendia-se por toda a orla mediterrânica e asiática, num espaço imenso relativamente homogéneo, mas não uniforme. Realizou, no decurso de dois séculos, uma construção de unidade que foi praticamente total: uma estrutura política centrada em torno do poder imperial (o *imperator* era a expressão desse poder), apoiado numa vasta rede administrativa, num sistema defensivo (*limes*) e num dispositivo militar repartido conforme a perigosidade da região; uma unidade cultural expressa na *pax romana*, dominada pelo bilinguismo greco-latino com salvaguarda dos idiomas locais, difundida por uma vasta rede de escolas e unificada nas práticas jurídicas do direito romano e nos modos de vida;

uma unidade religiosa que integrou no panteão romano deuses indígenas, sobretudo os monoteístas de proveniência oriental, e assimilou ou recriou o Cristianismo, religião que terá uma importância decisiva no destino do Império e no futuro da futura Europa; uma unidade económica e monetária, expressa num comércio seguro e próspero sem fronteiras e na moeda romana que circulava em todo o espaço imperial, suportada numa vasta rede de comunicações, tendo como eixo privilegiado o Mediterrâneo (*mare nostrum*), mas com sólida e extensa rede de estradas e de pontes. Contudo, esta *Europa* romana foi confrontada com outra Europa, a dos povos germânicos (*bárbaros*) que, em sucessivas invasões, irrompem a partir do séc. II (Godos, Vândalos, Francos, Alamanos...), fazem cair Roma, em 410, sob a força das investidas repetidas dos Visigodos de Alarico, e o império romano do ocidente, mais tarde, em 476. As consequências destas invasões bárbaras foram enormes: à unidade romana vai suceder-se a fragmentação germânica; a Europa ficou em migalhas, mas indelevelmente marcada pela grandiosidade da unificação romana.

As tentativas ulteriores de reconstrução de unidade perdida tomam-na como modelo ou pretenderam legitimar-se à sua sombra: o Sacro Império Romano do Ocidente de Carlos Magno, um rei franco sagrado imperador pelo Papa, no ano 800, que personificou a resistência perante a ameaça muçulmana, construiu uma unidade política, extensa e europeia – abrangendo uma área que se aproximava do espaço compreendido pelos seis Estados que constituíram as primeiras Comunidades –, e procedeu ao primeiro grande esforço de renovação cultural desde a Antiguidade (o Renascimento Carolíngio); o Sacro Império Romano-Germânico de Otão I, rei da Germânia, que, na esteira de Carlos Magno, ressuscitará em 962, a nova expressão imperial, num espaço mais central, que incluía a Alemanha e a Polónia de hoje; a República Universal e Cristã de Carlos V, rei da Espanha que, no início do século XVI, com heranças sucessivas de territórios e uniões de reinos e tendo assumido o título de imperador do Santo Império Germânico, construiu um império que se estendia da Península Ibérica à Europa central, do Norte ao Sul do continente. Também os impérios dessacralizados mais recentes pretenderam, de alguma forma, ir ao encontro de uma Europa laica supostamente unida: o império francês de Napoleão Bonaparte, que, sagrado

imperador, empreendeu – à sombra do ideário da Revolução Francesa, desvirtuado numa política de conquista –, uma vasta expansão territorial que se estendia desde a Península Ibérica à Polónia e à Suécia (*Eu não sucedo a Luís XVI, mas a Carlos Magno* – disse); o «Império de Mil Anos» alemão de Adolfo Hitler, que pretendeu também, por sua vez, construir uma *Europa Nova*, unificada em torno de uma potência dominante, colocando outras nações numa situação colonial, verdadeira antítese da unidade pela sua ideologia e pela sua cultura.

Em alternativa ou contra as derivas imperiais, desenvolveu-se também, desde cedo, a pretensão de uma ordem europeia associada à necessidade do equilíbrio entre potências, assente num suporte normativo diplomático e embrionariamente orgânico, com base na ideia de unidade de civilização. Liga-se à percepção crescente de pertença a uma comunidade política, que se esboça a partir da época moderna (referenciada aos valores da cristandade, no séc. XVI, e aos valores liberais saídos das Luzes, a partir do séc. XVIII), vai assumindo formulação institucional como corpus jurídico a partir dos Tratados de Vestefália (1648-1779) e aprofunda-se ulteriormente (1815) com o Congresso de Viena (concerto europeu), com o Tratado de Versalhes (1919) e subsequentes, entre outros.

Contudo, nenhum destes princípios – o da referência ao da unidade romana e à cristandade medieval e, perante o fracasso deste, o que se configurou em torno da concepção do equilíbrio europeu, inspirado pela Grã-Bretanha – foi capaz de garantir uma paz durável. A eles se sobrepôs, antes da primeira e no período entre as duas guerras do século XX, o princípio das nacionalidades, transvestido num nacionalismo extremo e agressivo, contaminado por vontades de hegemonia, de vinganças e de humilhações, que conduziu às duas mais monstruosas guerras de que há memória. Surgiu, a partir destas, uma estratégia nova, a da organização internacional, alicerçada numa associação de Estados soberanos e suportada em instituições autónomas, comuns e permanentes, cuja estrutura e funcionamento assentam numa carta constitutiva que determina as competências consentidas pelos respectivos membros. Embora esta noção tivesse esboços de realização desde as últimas décadas do século XIX, por força da necessidade de se congregarem esforços comuns de cooperação internacional

em virtude do desenvolvimento do comércio, dos transportes e das comunicações, só após a primeira guerra se criou uma primeira organização política internacional destinada à salvaguarda da paz. Foi a Sociedade das Nações (SDN), sugerida pela América, mas não inteiramente interiorizada pelos Europeus, que excluíram dela as potências vencidas e privilegiaram interesses das potências vencedoras. Não cumpriu o seu objectivo e ficou impotente perante a escalada de tensões, a retoma dos conflitos na década de 30 e a explosão da guerra, a partir de 1939.

Só no imediato pós 2ª guerra esta estratégia foi levada a sério com a instituição de uma organização política universal, a ONU, em torno da qual gravita uma constelação de outras organizações; paralelamente, foi-se criando uma multiplicidade de outras estruturas institucionais, mais ou menos regionais, nalguns casos antagónicas, conforme as áreas de influência das potências e os interesses perseguidos. Com efeito, a divisão da Europa pela «cortina de ferro», após o conflito, arrumou-a em dois conjuntos geo-políticos, sob a alçada de duas estratégias adversárias tuteladas pelas duas superpotências vitoriosas: a Europa ocidental, dita «atlântica» ou «americana», sob a influência ou protecção americana, no quadro de uma organização de cooperação económica para gerir o Plano Marshall (OECE) e de uma estrutura militar (NATO) protagonizada pelos EUA; a Europa de leste, hegemónizada pela URSS no quadro de duas organizações correlativas, o COMECON e Pacto de Varsóvia, respectivamente. Contudo, no espaço da Europa democrática do Oeste surgiram, no pós-guerra, iniciativas tendentes à materialização da vontade de autonomizar a organização do seu próprio destino, no plano da segurança, da cooperação económica, cultural e política: foi a «Europa europeia» – do Pacto de Bruxelas e do Conselho da Europa, primeiro, da UEO e da EFTA, mais tarde. Sendo «europeia», não deixava de ser, em larga medida, «britânica», porque foi concebida na conformidade da visão ou da vontade europeia do Reino Unido, que divergia, em aspectos essenciais, daquela que era pretendida pelos países continentais, a França, o Benelux e a Itália. Todas estas organizações eram de cooperação inter-governamental, subordinadas em geral a decisões tomadas por unanimidade dos respectivos membros, ou seja, sujeitas à possibilidade de veto por qualquer destes; nenhuma delas estava vocacionada para desenvolver elos

mais estreitos e compromissos vinculativos, apesar dos esforços que franceses e belgas tentaram empreender nos respectivos quadros institucionais: a integração económica, pela via de uma união aduaneira europeia, e a integração política a partir da criação de uma autoridade política europeia. Nem uma nem outra resultaram: os desígnios de muitos dos que participaram no Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia (no quadro da OECE) e as iniciativas desenvolvidas pelos parlamentares da Assembleia Consultiva (no quadro do Conselho da Europa) caíram todos em saco roto perante a oposição enérgica e persistente do Reino Unido. Procuraram-se, por isso, outras vias – sem os ingleses.

B. Lítania para uma Europa que é

O processo que se inicia em 1950 com a declaração de Schuman é algo de inteiramente novo, como construção política, na história europeia das relações internacionais. Uma federação sectorial impôs-se em domínios específicos (o carvão e o aço), considerados vitais para a reconstrução económica da Europa e para a possibilidade futura de avanços federais noutras áreas. O êxito da CEEA encorajou, por sua vez, esforços tendentes à criação de uma federação europeia completa, a partir do primado político, pela via de um exército europeu, primeiro, a que se seguiria, desde logo, uma comunidade política. Por excesso de entusiasmo ou por inconveniência de oportunidade, por se pretender queimar etapas ou por qualquer outra razão, a verdade é que as fases sucessivas da estratégia da CEEA não resultaram: a Comunidade Europeia de Defesa não passou no parlamento francês e a comunidade política subsequente ficaria sem asas para voar. A UEO que se sucedeu mais não é do que a retoma da vertente inter-governamental que caracterizou as organizações antecedentes, estendendo à Alemanha e à Itália a União Ocidental do Tratado de Bruxelas, como resposta também à pressão dos EUA que exigiam o rearmamento alemão. A integração federal conduzida pela CEEA encerrou um ciclo em si própria; apesar de bem sucedida, esta metodologia não teve continuidade.

Contudo, no contexto da crise suscitada pelo fracasso da CED, ainda se tentou alargar a outros sectores a autoridade da CECA, à energia atómica para fins pacíficos (Monnet), aos transportes e a outros domínios específicos (Spaak), à integração económica geral (Beyen); mas o entendimento revelou-se difícil, com uma França indisponível para novos avanços supranacionais. A iniciativa integradora passará, por isso, para o lado dos países do Benelux, que convergiram na apresentação comum de uma proposta de relançamento europeu que esteve na base das negociações de Messina e do Comité Spaak – processo complexo, mas bem conduzido, apesar das enormes cedências em relação às exigências francesas; dele resultaria a aprovação dos Tratados de Roma, que criaram duas novas comunidades tendentes à realização de um mercado comum económico (CEE) e atómico (Euratom). Configuravam estas uma viragem profunda da trajectória concretizada pela CECA; contrariamente à Alta Autoridade supranacional desta Comunidade, o poder de decisão ficava agora confiado a uma instituição intergovernamental (Conselho de Ministros) que decidiria por unanimidade na maior parte das matérias, embora estivesse prevista a utilização ulterior da maioria qualificada em domínios alargados. Era, até certo ponto, um regresso ao modo de funcionamento das instituições internacionais criadas no pós-guerra; mas, ao invés destas, instituíam-se também órgãos supranacionais, com alguns poderes efectivos e potencialidades futuras – uma Comissão, com iniciativa de proposta e poder de execução, e um Parlamento, com poder de consulta e de controlo, a eleger futuramente por sufrágio universal –, e tornavam-se vinculativas (como na CECA) as decisões tomadas, de cuja obrigatoriedade de cumprimento se encarregava um Tribunal de Justiça. Era, de certa forma, um retrocesso controlado, mas compunha também uma hábil combinação entre a vertente da cooperação (intergovernamental) e a da federação (supranacional) – o compromisso possível, enfim, com o fiel da balança a pender claramente para o lado daquela em detrimento desta; dele resultaria o original «método comunitário», que revelaria a sua potencialidade de evolução e acabaria por ter vida longa, embora com ritmos de desenvolvimento diferenciados.

O período que se seguiu à entrada em vigor dos tratados de Roma foi um dos menos felizes da história comunitária, compensado em parte pela

prosperidade da «década gloriosa». De Gaulle, que retoma o poder em Junho de 1958, reforçado meio ano depois como primeiro presidente da Quinta República Francesa, tinha uma posição muito crítica em relação às Comunidades Europeias, que não pôde evitar por já estarem em vigor, mas que tentará moldar à sua política de «grandeza» da França – condição necessária para assumir o lugar de potência no concerto internacional da guerra fria. A potência política é, segundo o presidente francês, uma miragem se não for também económica e militar: aproveitará, por isso, da CEE as vantagens que poderia colher para a modernização da estrutura económica francesa e, nesse sentido, apoiará a liberalização comercial do mercado comum, para favorecer o desenvolvimento industrial interno, e a instalação de uma política agrícola comum, para reestruturar a agricultura nacional à custa do orçamento comunitário, sector com enorme peso na economia e na sociedade francesas; rejeitará, paralelamente, a Euratom, que fica reduzida a uma quase insignificância, porque a eventual concorrência desta é incompatível com a afirmação da França como potência nuclear. Contra a tutela dos EUA na Europa ocidental, organizada no quadro da NATO, e do seu mais fiel aliado local da política atlântica (o Reino Unido), cuja adesão às Comunidades recusa, concebe uma política externa europeia (plano Fouchet) que preserve a soberania plena dos Estados (Europa dos Estados) e favoreça o protagonismo da França, e que subordine às instituições dela decorrentes as Comunidades económicas (CEE e CECA); mas os seus parceiros, do Benelux e da Itália, opõem-se com veemência a este desígnio gaullista, e a ruptura tornou-se inevitável. A partir daqui, a atitude do presidente francês em relação aos quatro e às Comunidades foi de divisionismo (reforço bilateral da parceria franco-alemã), de desprezo e de obstrução: atacou a Comissão Europeia e as valências supranacionais comunitárias, opôs-se à eleição por sufrágio universal do Parlamento Europeu, boicotou o funcionamento do Conselho, paralisou, em grande medida, o funcionamento das instituições – foi a crise da cadeira vazia, resolvida a custo, com o designado compromisso do Luxemburgo, um expediente lenitivo para satisfação, em boa verdade, da exigência francesa, o preço a pagar para salvaguardar a formalidade da maioria qualificada do Conselho, inviabilizando-a na prática.

Com a saída de Gaulle, o novo presidente (Pompidou) não se demarcou, no essencial, da visão europeia do seu antecessor – uma Europa unida dos Estados, subordinada à estratégia internacional da França e gerida no estrito quadro intergovernamental. Contudo, se não pôs em causa o status quo das Comunidades existentes, não permitiu que houvesse qualquer progressividade supranacional ou democrática – a não ser, pontualmente, nos mínimos indispensáveis para a satisfação de interesses franceses, como foi o caso do financiamento da PAC e da necessidade subsequente de dotar o orçamento comunitário com recursos próprios; foi também mais flexível em relação ao alargamento ao Reino Unido, em cuja sintonia e cumplicidade de entendimento europeu encontrou conveniências de oportunidade. Protagonizou, de qualquer modo, a realização da Conferência da Haia de finais de 1969, da qual resultou a intenção de um relançamento europeu expresso em três «A» – acabar, alargar e aprofundar. Esta ambição – concretizada de forma limitada, na década e meia subsequente, em várias reformas económicas e políticas, suscitadas em geral por força das dificuldades de uma conjuntura internacional de crise – não se traduziu, contudo, em alterações expressivas do quadro comunitário existente, apesar da emergência de sensibilidades com mais sentido europeu por parte da parceria franco-alemã renovada (Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt). Acabar antes de alargar, aprofundar porque se alargou. Acabar, primeiro: concluir a organização comum dos mercados agrícolas e acordar um novo regulamento financeiro para fazer face às despesas crescentes da política comum, nomeadamente as dos preços dos produtos e dos rendimentos dos agricultores; assim se decidiu a reestruturação do orçamento comunitário com a afectação progressiva de recursos próprios, provenientes sobretudo dos direitos cobrados sobre produtos importados de países terceiros e de um valor percentual (1%) sobre as receitas do IVA cobradas dentro dos Estados-membros; assim se conseguiu também fazer intervir o Parlamento em matéria orçamental, embora de forma limitada (despesas não obrigatórias). Alargar a seguir: a países nórdicos – ao Reino Unido e aos candidatos acompanhantes (Irlanda, Dinamarca, Noruega) – candidaturas recorrentes, cujo processo negocial, após os vetos gaullistas, não suscitou agora dificuldades relevantes, apesar da especificidade das tradições económicas britânicas que originaria mais tarde a devolução de

parte substancial do montante contributivo do Reino Unido (cheque britânico); a países do Sul – à Grécia, a Portugal e à Espanha, saídos há pouco de regimes autoritários –, processo bem mais complexo não só pela respectiva natureza da estrutura produtiva, com algumas produções agrícolas mediterrânicas (vinho, frutas e legumes) e sectores indústrias (siderurgia, construção naval, têxtil) concorrentes com os de Estados-membros, mas também pelo desnível de desenvolvimento em relação à média comunitária, que acentuava as disparidades regionais e exigia um esforço orçamental acrescido tendente à coesão económica e social, com medidas novas e fundos reforçados (FEDER e PIMs). Aprofundar, finalmente: por força do alargamento que duplicou o número de Estados-membros, o que exigiu a adequação da composição das instituições comunitárias e a flexibilização do seu funcionamento a pressionar a utilização da maioria qualificada nas decisões do Conselho; por força da crise económica internacional, a partir de finais dos anos 60, que provocou a instabilidade das moedas e demandou a necessidade da coordenação monetária europeia, que conduziu à elaboração de um plano ambicioso nesse sentido (plano Werner) e à implementação mais tarde (1979), após uma primeira experiência fracassada (serpente monetária), de um sistema monetário europeu (SME), calibrado em torno de uma unidade de conta europeia (ECU); por força da necessidade de a Europa colmatar a sua fraqueza no cenário internacional, desígnio antigo de união política, oriundo na estratégia gaullista gorada de cooperação externa (plano Fouchet), retomado na cimeira da Haia de 1969, que conduziu – a partir de sucessivos relatórios, projectos e declarações, menos ou mais ambiciosos (Davignon, Tindemans, Genscher-Colombo, «Acto Europeu», «Declaração Solene sobre a União Europeia») – ao estabelecimento da cooperação política europeia (CPE) e à afirmação progressiva dum instrumento orgânico intergovernamental – o Conselho Europeu – para expressão de uma identidade europeia («terceira via») na política mundial; por força da reivindicação crescente de uma envoltura mais democrática da construção europeia – que se concretizou na eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo (1979) – e da necessidade de um reequilíbrio das competências institucionais comunitárias, que pressionou a revisão dos tratados, a partir do trabalho de dois comités (Adonino e Dodge) e de um

projecto aprovado pelo Parlamento Europeu (projecto Spinelli), encorajado este pelo acréscimo de legitimidade democrática que lhe advinha da eleição por sufrágio universal.

A emergência, nos primeiros anos de 80, de um trio de líderes empenhado no relançamento europeu – o presidente socialista francês Mitterrand, o chanceler alemão democrata-cristão Kohl e o presidente da Comissão Delors – e a convergência de diversas iniciativas institucionais – do Parlamento, com o já referido projecto de tratado, do Conselho, com o relatório do Comité Doodge para a melhoria da cooperação política, e da Comissão, com a proposta de *Livro Branco* sobre o mercado interno – conduziram à aprovação, em Fevereiro de 1986, do Acto Único Europeu. Trata-se de uma alteração importante do Tratado de Roma, que reformou o modo de funcionamento das instituições (introdução do procedimento de cooperação do PE, afirmação da maioria qualificada do Conselho) e consagrou num mesmo documento (acto «único») a institucionalização da cooperação política europeia, «para fazer progredir concretamente a União europeia», e a unificação do mercado interno, «um espaço sem fronteiras», para realizar, até 1992, a «livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais».

A dinâmica impelida pelo Acto Único, a necessidade de colmatar insuficiências de reformas europeias adiadas ao longo de décadas, as expectativas geradas e as necessidades induzidas pela reunificação da Alemanha e pelo colapso da União Soviética encorajaram a aprovação, em Fevereiro de 1992, do Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia suportada por três pilares (Comunidade Europeia, PESC e JAI) e configurada em duas vertentes: por um lado, o início da união política, com alterações institucionais importantes (co-decisão legislativa, extensão da maioria qualificada, investidura parlamentar da Comissão, entre outras), criação da cidadania europeia e alargamento de novas áreas de intervenção política e de instrumentos de financiamento; por outro, a realização de uma união económica e monetária, programada em três fases, a última das quais seria consumada com a introdução de uma moeda única em 1999, após o cumprimento de rigorosos critérios de convergência, que permitiu, nesse ano, a entrada no euro de onze Estados-membros pioneiros. Contudo, após

Maastricht, algumas dificuldades e ocorrências supervenientes suscitaram a imperatividade de novas reformas dos tratados europeus: por um lado, insuficiências relativas à integração política (a complexa estrutura dos pilares, entre outras), deixadas em aberto para resolução ulterior (cláusula N do tratado); por outro, a adesão, entretanto, de novos Estados-membros (Áustria, Suécia e Finlândia) – que concluiu a unificação do espaço da Europa ocidental mas forçou arranjos preventivos no âmbito da decisão por maioria qualificada do Conselho (Compromisso de Ioanina, de 1994); finalmente, a necessidade de preparar o grande alargamento a Leste – que aumentaria a União para perto de três dezenas de países e impôs a definição de critérios de adesão mais estritos (critérios de Copenhaga).

A reforma de Amesterdão – preparada por grupos de reflexão sob as iniciativas, primeiro, da Comissão («Relatório da Comissão para o Grupo de Reflexão») e, a seguir, do Conselho («grupo Westendorp»), e negociada, depois, no quadro da CIG 1996 – não conseguiu dar resposta eficaz perante a multiplicidade de matérias sujeitas a revisão. Os compromissos foram difíceis e os resultados magros, bem à medida da falta de ambição e de vontade política dos dirigentes em exercício: nos grandes Estados, uma pareceria franco-alemã enfraquecida, uma França de Chirac e de Jospin a olhar para o seu umbigo, um Reino Unido de Tony Blair a ser o que sempre foi; nos pequenos e médios Estados, uma desmesurada preocupação pela eventual perda de um comissário nacional; na Comissão, um presidente (Jacques Santer) bem pouco animado de dinamismo e de iniciativa, contrariamente ao seu antecessor (Delors). Foram, no entanto, introduzidas algumas melhorias: na criação de um espaço de liberdade e de segurança (comunitarização de parte das matérias do terceiro pilar, incorporação no direito comunitário do acervo de Schengen, através de um protocolo anexo que permitiu deixar de fora o RU e a Irlanda); nos direitos humanos e nas liberdades fundamentais (proibição da discriminação, penalização de um Estado-membro que os viole); no bem-estar dos cidadãos (combate ao desemprego, protocolo social) e na relação da união com os cidadãos (transparência e proximidade); na melhoria da operacionalidade da PESC (cooperações reforçadas, embora muito condicionadas, estratégias comuns e abstenção construtiva, Alto Representante, missões de Petersberg, recurso

à UEO); nas alterações institucionais modestas (extensão da co-decisão do Parlamento, da maioria qualificada do Conselho, das competências da Comissão).

334

Tão-pouco o Tratado de Nice conseguiu responder às incapacidades do tratado anterior, à solução dos problemas adiados e aos desafios inadiáveis colocados pelo futuro alargamento para Vinte e Sete. O processo negocial no quadro da CIG 2000 – que, contrariamente às reformas anteriores, não foi preparado por «comités de sábios» –, tornou-se longo e difícil, terminando numa cimeira atribulada e pouco edificante, enredada em minudências quanto ao número de lugares nas instituições e de votos no Conselho; não esteve à altura do animado debate na sociedade civil, ignorando interessantes sugestões avançadas, não considerou os contributos de propostas ambiciosas do Parlamento e da Comissão. Embora o mandato fosse claro – adequação das instituições ao grande alargamento, flexibilização das cooperações reforçadas – o acordo foi minimalista e incoerente: reduziu o número de comissários a um nacional por Estado-membro, com a possibilidade de ser inferior ao número de países a partir de uma União a 27, aumentou desproporcionalmente o número de votos dos Estados (à volta do triplo para os grandes, cerca do dobro para os pequenos e médios), redistribuiu o número de deputados por país, adicionou um terceiro critério não automático para o cálculo da maioria qualificada do Conselho (62% da população, no mínimo, se algum Estado o solicitar) e estendeu esta, bem como a co-decisão legislativa, a um leque mais amplo de matérias; facilitou a possibilidade de constituição de cooperações reforçadas (mínimo de oito Estados, supressão do direito de veto) e alargou-as à PESC, com exclusão das matérias com implicações militares ou de defesa. Contudo, a solução foi precária, não agradou a gregos nem a troianos, e na tensa noite de Nice em que foi acordado *in extremis*, logo se decidiu, por iniciativa da Alemanha, a respectiva revisão, precedida de um amplo debate sobre o futuro da União Europeia (declaração nº 23 anexa ao Tratado). Permitiu, apesar de tudo, alterações mínimas indispensáveis para se avançar com o alargamento; este, subordinado ao cumprimento de requisitos severos de adesão (critérios de Copenhaga), concluir-se-ia com a entrada de dez novos membros em 2004 (oito países da Europa central e oriental e dois mediterrânicos), e mais dois

em 2007 (Roménia e Bulgária); de fora continuaram outros Estados candidatos formais (Croácia, Macedónia) ou potenciais (Bósnia Herzegovina, Sérvia, Montenegro...), em processo de associação ou de estabilização, ou mesmo de adesão, como é o complexo caso da Turquia (com negociação iniciada em 2005), de desenlace incerto.

O período que se seguiu, de Nice a Lisboa, foi tão promissor como frustrante e atribulado. A declaração sobre o futuro da Europa inserta no Tratado de Nice – que decidia a aprovação, passado um ano, de um documento sobre as iniciativas a tomar e incentivava a um amplo debate sobre a União – foi levada a sério: deu origem à célebre Declaração de Laeken (Dezembro de 2001), documento notável pelos propósitos e desafios que formulou e pela metodologia nova estabelecida ao convocar uma Convenção, com mais de uma centena de membros, amplamente representativa, para elaborar um projecto de constituição a submeter, ulteriormente, a uma Conferência Intergovernamental; estimulou, por outro, uma onda de europeísmo que varreu então a Europa, um amplo confronto de ideias que fez surgir inúmeras propostas, sugestões e directrizes para uma Europa cidadã, confrontando e fazendo vir a terreiro federalistas e comunitaristas, unionistas e soberanistas de todos os quadrantes e sensibilidades. Contudo – apesar de ganhos qualitativos importantes (no estabelecimento de um texto único, na arrumação das competências políticas, na funcionalidade institucional, na imperatividade dos direitos fundamentais, na afirmação formal de expressões e de símbolos de constitucionalidade, entre outros...) –, nem o projecto que saiu da Convenção nem as alterações intergovernamentais subsequentes estiveram à altura das expectativas criadas e do intenso e extenso debate que suscitou na sociedade civil. As expressões de crise social (o aumento do desemprego por força das deslocalizações em tempo de globalização acelerada), a falta de empenhamento dos governos em promoverem reformas comunitárias que tranquilizassem os cidadãos e a impopularidade do poder político nalguns Estados viraram contra estes e contra a Europa os resultados dos referendos realizados em França e na Holanda no âmbito da ratificação do Tratado Constitucional. A decepção foi tão surpreendente como inultrapassável: a população de dois Estados fundadores das Comunidades europeias disse «não» ao tratado; um destes, mais grave ainda, era a França, sem qual a Europa não avança, como o

demonstra a história da construção comunitária. Não existia um plano B e não era razoável prolongar a sobrevivência do tratado em vigor numa Europa a 27, com falhas de eficácia institucional, com insuficiências políticas acumuladas, com recursos orçamentais parcos, com problemas adiados e fraquezas incontornáveis.

A solução emergiu na presidência alemã do Conselho Europeu, no primeiro semestre de 2007. Com um trabalho preparatório cuidadoso e uma vontade enérgica e persuasiva, a chanceler Angela Merkel, apoiada pelo presidente francês Sarkozy e por outros empenhados parceiros, conseguiu, em Junho de 2007, um compromisso essencial: a retoma, num novo tratado clássico, do conteúdo fundamental do documento rejeitado em referendo, depurado de roupagens constitucionais e de aspectos mais susceptíveis de provocar a realização de referendos nacionais. O esforço diligente da presidência portuguesa (do primeiro-ministro José Sócrates) no segundo semestre de 2007 – para a qual foi remetida a realização da conferência intergovernamental abreviada – foi apoiado numa boa articulação com a presidência precedente e no empenhamento notório do presidente da Comissão Europeia (Durão Barroso); conseguiu-se, assim, ultrapassar as dificuldades de percurso esperadas ou supervenientes por parte de alguns governos (Reino Unido, Polónia, Itália), dirimidas a custo, e obter um resultado final que permitiu salvar a face: um novo tratado europeu, com o nome de Lisboa, foi aprovado na capital portuguesa em Dezembro de 2007. Ficou, no entanto, atrás do tratado que pretendeu retomar, aprisionado pelas rígidas «linhas vermelhas» traçadas pelo primeiro-ministro britânico Tony Blair (rejeição da universalidade vinculativa da Carta dos Direitos e da afirmação do primado do direito da União sobre o direito nacional, permanência da unanimidade na PESC, na fiscalidade e na segurança social) e condicionado também pela acrescida exigência polaca (do primeiro-ministro Jarosław Kaczyński) de vigência até 2014 (e pontualmente até 2017) do método de cálculo de maioria qualificada do Conselho e pela reabilitação do Compromisso de Ioannina suprimido em Nice (um entrave à maioria qualificada do Conselho). Contudo, as dificuldades de ratificação surgidas (o incómodo referendo negativo da Irlanda – que não era surpreendente nem inultrapassável – e as irritantes obstruções dos eurocépticos presidentes polaco e, sobretudo, checo, Lech Kaczyński e Václav Klaus, respectivamente)

fizeram adiar a entrada em vigor do Tratado de Lisboa para 1 de Dezembro de 2009.

Reconfiguradas as instituições comunitárias na conformidade do novo tratado (nomeação do Presidente do Conselho Europeu e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança), a Europa (a) parece assombrada pela crise internacional que agrava dificuldades na maior parte dos países da União e desencadeia défices orçamentais elevados, mais preocupantes sobretudo na zona euro, cujos membros estão obrigados a manter a estabilidade orçamental próxima do equilíbrio (PEC); entre estes, alguns países periféricos (Espanha, Grécia, Irlanda, Portugal...) conhecem situações financeiras periclitantes, com destaque para a Grécia, cujos défice público e dívida soberana foram calculados, no início de 2010, em 12,7% (mais do triplo do valor permitido) e 120% (o dobro do aceitável) do PIB, respectivamente. A dificuldade em encontrar um mecanismo de apoio europeu, atempado e fiável, favoreceu as manobras especulativas nos mercados financeiros internacionais, penalizando gravemente com juros elevados os empréstimos gregos, ameaçando, por contágio, as obrigações de financiamento de Estados com fragilidades, como Portugal, e potenciando uma escalada que suscita perplexidades de confiança na União e na estabilidade da moeda única. A Comissão apresentou, entretanto, um projecto de estratégia de acção para a próxima década (2011-2020), designado por «Europa 2020»; mas, apesar deste plano contemplar objectivos quantitativos precisos, com expressiva incidência social, não prevê mecanismos institucionais eficazes (uma governação económica europeia) nem meios financeiros adequados que garantam resultados mais encorajadores do que os que foram produzidos pelo programa precedente (Estratégia de Lisboa), que falhou, no essencial.

Neste final da primeira década do novo século pairam nuvens espessas sobre a Europa. As expectativas criadas pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa diluem-se em sentimentos de pessimismo e de descrédito dos europeus, com a degradação das suas condições de vida, perante a dificuldade ou a incapacidade de soluções nacionais adequadas, o atraso ou a inoperância de actuações comunitárias desejáveis – tanto quanto é possível lobrigar na opacidade da espuma dos dias...

C. Prolegómenos a uma Europa futura

338

Vista à distância de mais de meio século, a Europa de hoje é um «milagre» histórico. Apesar de ter sido sonhada assim durante séculos, só nos nossos dias a Europa bélica do passado realizou o (seu) «fim da História»: o Velho Continente desunido tornou-se, no espaço de uma geração, na nova União Europeia do presente – o conjunto associativo das nações ou dos Estados mais pacífico e próspero do mundo, pesem embora sombras que instigam, ocasionalmente, temores e fantasmas de pesadelos antigos. Mas essa Europa de antanho já não existe; e a que existe construiu-se com pequenos passos, solidários e firmes, mais velozes ou mais lentos, que produziram, pelo seu efeito cumulativo e dinâmico, grandes e sólidas realizações, com o andar do tempo; e não se vislumbra como, no essencial, possam ser reversíveis ou deixem de ser interessantes. A necessidade impôs a vontade; mas não por qualquer engrenagem automática, e sim pelo empenhamento e pela persistência de uns tantos, pela convicção e pela firmeza de parcerias indispensáveis, pelo apoio e pelo reforço de complacidades oportunas.

1. Quo vadis Europa?

Muito se conseguiu já, muito há a fazer ainda. Nesta congregação de vontades para objectivos concretos nem todos se posicionam no mesmo ritmo e com a mesma disponibilidade: as especificidades e as identidades nacionais, os particularismos históricos e as heranças sócio-culturais, as diferenciações económicas e as assimetrias regionais, os circunstancialismos políticos e as sensibilidades ideológicas, as repercussões das conjunturas e os impactes desiguais das crises misturam-se num caldo eclético, confuso e complexo, que, se a uns estimula vontades de aceleração e a outros impele a empenhamentos constrangedores, torna morosa e pacientada a assumpção da vontade comum. Foi sempre assim no desenvolvimento deste original processo de unificação – de seis a nove e a doze, mais ainda de quinze a vinte cinco e a vinte e sete; as decisões desejáveis não andaram

sempre ao ritmo das vontades necessárias. É pior agora; e esta é, numa Europa alargada a Vinte e Sete (brevemente a Trinta e?), a maior das dificuldades actuais. A União confrontou-se sucessivamente, desde inícios de 90, com esta magna questão, com este ingente desafio: como compatibilizar uma tão grande Europa, perceptível com o fim do «Muro» e da «cortina», com o princípio de «uma união cada vez estreita» entre os seus povos, consagrado em sucessivos tratados? As tentativas reformistas de Amesterdão a Nice não conseguiram dar resposta adequada a este difícil problema, o tratado constitucional teve um infausto destino e ao de Lisboa faltou-lhe ambição e justiça, por indisponibilidade recorrente de alguns, por frouxidão de ousadia da maior parte, pela teimosia de uns poucos em exigências de racionalidade discutível, de visão nacionalista e de mesquinho interesse.

A Europa tornou-se cada vez mais heterogénea; a dos Vinte e Sete indicia talvez uma outra Europa... Nela entraram países dela afastados durante mais de meio século, com soberanias violentadas pelos totalitarismos de durante e de depois da guerra, que não conseguiram ainda libertar-se de desconfianças e de ódios latentes e não superaram tão-pouco estigmas e traumas arraigados; reveladores pareceram, a este título, atitudes e ditos no decurso da negociação e da ratificação do(s) último(s) tratado(s) (na Polónia, na República Checa...); sugestivas se aparentaram também expressões da ambiência mística e de exacerbamento apoteótico que aureolaram a recente tragédia que vitimou o presidente e outras altas personalidades polacas no contexto referencial de uma outra grande tragédia ocorrida na segunda guerra (Katyn). Para alguns Estados que reconquistaram há pouco a soberania plena, esta é um bem precioso, não alienável; a possibilidade da sua diluição, embora agora num espaço democrático unido e solidamente pacífico, não está na disponibilidade espontânea de povos longo tempo acorrentados, que não tiveram ainda uma vivência história de estabilidade e de tranquilidade duráveis, para superar demónios do passado recente e predispor para uma convivência comum, para qual os entendimentos solidários e as cedências mútuas são indispensáveis.

E no entanto..., não se vê como superar as dificuldades que são comuns, como solucionar problemas que se agudizam, embora desigualmente repercutidos e percebidos, sem o aprofundamento continuado e cumulativo

do processo de integração – o que implica a execução de estratégias comuns ou concertadas, a distribuição diferenciada de recursos de financiamento adequados, o reforço de mecanismos institucionais operativos e eficazes que facilitem a tomada de decisões e garantam a respectiva imperatividade. Não se vê, se assim não for, como pode cada Estado-membro, por si só, fazer face aos grandes desafios da globalização – do apetrechamento e da eficiência energéticos, do crescimento económico altamente competitivo, suportado por um investimento maciço na inovação e na ciência; não se vê como se poderá garantir a estabilidade e a salvaguarda de um elevado nível de emprego qualitativo, sustentar um modelo social de segurança, de qualidade e de longevidade de vida, que faça a diferença perante a concorrência de economias emergentes que partem de condições muito desiguais às da Europa e subestimam valores inquestionáveis para a União. O presidente da Comissão Durão Barroso disse, recentemente, a propósito: «Se a Europa não é a escolha afectiva para alguns, ela só pode ser a escolha da razão para todos».

2. Mas... que Europa, afinal?

As fragilidades do Tratado de Lisboa estão à vista numa das políticas de marca da União, a moeda única. Sempre que esta matéria se colocou, ao longo do processo de integração, foi tratada geralmente na perspectiva articulada de uma união económica e monetária, o que pressupunha que esta (a união monetária) só poderia ser garantida no enquadramento adequado daquela (a união económica); era este o espírito do Tratado de Maastricht, que colocou a moeda comum na última etapa do processo de faseamento da UEM, como resultado (e como garante) da convergência económica sustentada. Se todos estiveram de acordo quanto à necessidade de se cumprirem requisitos obrigatórios – quer na fase preparatória (critérios de convergência), quer a partir da entrada em vigor do euro (PEC) –, nem todos se disponibilizaram para assumir as responsabilidades institucionais comunitárias que uma tal exigência impunha, pesem embora as divergências doutrinárias sobre a matéria (a união monetária, segundo uns, arrasta, pelo

efeito de *spillover*, a união económica; esta, segundo outros, deve preceder aquela). A moeda única deveria ser suportada por uma política económica comum que fosse mais, muito mais, do que um mercado interno; mas não foi essa a vontade prevalecente dos governos dos Estados-membros. E assim – num mercado regionalmente tão desigual, sujeito a estritas regras comuns, em que os benefícios são desigualmente proporcionados –, uma governação económica da Europa continua inexistente; as orientações europeias de política económica, definidas pelo Conselho, mais não são do que recomendações, na base da cooperação intergovernamental, que não têm efeitos constrangedores sobre as políticas económicas dos Estados, que continuam a conduzi-las com soberana liberdade e com os eventuais riscos e desmandos que podem comportar; em sectores fundamentais, como a energia e a política industrial, a intervenção comunitária é incipiente, a competência é nacional. As exigências do pacto de estabilidade e de crescimento (PEC) (a)parecem, assim, cada vez mais aos olhos dos cidadãos – sobretudo nos períodos críticos que deveriam suscitar apoios acrescidos –, como medidas punitivas para os incumpridores ou para os supostos «maus alunos»; é a mensagem, por exemplo, que é veiculada pela chanceler alemã, Angela Merkel, a propósito da crise financeira da Grécia, na forma como tem mostrado a sua indisponibilidade para ajudar este país em situação financeira periclitante à beira da insolvência. Permite-se assim, por falta de vontade política, que uma qualquer agência de «rating», de credibilidade discutível ou de prognóstico duvidoso, possa influenciar negativamente, sabe-se lá com que inconfessos propósitos, uma economia tão poderosa como é a da União, perturbar o funcionamento do mercado comunitário e interferir na cotação (na credibilidade) do euro. Nesta difícil conjuntura, na qual cada dia que passa os danos se intensificam, o Tratado de Lisboa não prevê uma autoridade europeia (com poder vinculativo) para a política económica; revê-lo no curto prazo, na forma ordinária prevista, não parece desejável, não só pela morosidade do processo (elaboração do projecto por uma Convenção, aprovação das alterações por uma CIG, ratificação nos Estados-membros), como pela inconveniência política de uma nova revisão, com desfecho imprevisível, quando mal se saiu de outra, longamente arrastada; acresce o facto do novo tratado não indicar, ao contrário dos

precedentes, um prazo para a sua revisão («validade ilimitada») nem a direcção a seguir pela Europa. Contudo, o actual tratado prevê revisões simplificadas que possibilitam, por exemplo, que matérias sujeitas à unanimidade do Conselho ou ao procedimento legislativo especial passem a ser decididas pelo procedimento legislativo ordinário, ou seja, pelo método comunitário; tal possibilidade é, aliás, discretamente sugerida pela Comissão e configura uma reivindicação explícita do PE, a propósito da aplicação da futura estratégia Europa 2020.

A arquitectura institucional comunitária actual (esse estranho «objecto político não identificado») é, com as importantes alterações qualitativas e cumulativas introduzidas ao longo de meio século de integração, a que foi definida, no essencial, pelo(s) Tratado(s) de Roma. Contudo, a Europa comunitária que hoje existe é muito diferente da daquela época: é incomensuravelmente mais heterogénea e é sobretudo muito mais ampla e complexa (de Seis para Vinte e Sete). O aprofundamento suscitado pela necessidade da adequação institucional e da intervenção política não acompanhou a dimensão do alargamento; as decisões são difíceis, nalguns domínios relevantes continuam impossíveis; a aprovação ou a ratificação de um tratado tem-se revelado tarefa cada vez mais atribulada, arrasta-se longa e sucessivamente sem que o resultado final seja satisfatório; na acta final ou em declaração anexa tem ficado, desde logo, estabelecida a revisão subsequente no curto prazo – assim tem sido desde o Acto Único até Lisboa (com excepção deste último tratado que, apesar das suas insuficiências notórias, rompeu com esta contingência ao estabelecer uma «vigência ilimitada»). Este processo parece esgotado e não se vê como, numa tão grande Europa com vinte e sete governos (e com mais, mais adiante...), possa continuar a funcionar no esquema da lógica intergovernamental dominante, reforçada desde Nice, que caracteriza a actual estrutura institucional. Poderá a unidade do todo desfazer-se no espectro da diversidade das partes? Assim o parecem desejar, de alguma forma, os adversários da integração comunitária – os crónicos e os respectivos apoiantes de percurso ou de circunstância; para eles, o grande mercado, desenhado de estorvos supranacionais, é que seria bom; e quantos mais Estados, melhor.

As cooperações reforçadas, definidas pelo Tratado de Amesterdão e flexibilizadas nos tratados ulteriores (de Nice e de Lisboa), entreabriram a porta para contornar a possibilidade de saída deste circuito fechado dentro de um equilíbrio instável e gasto; nenhuma, porém, se constituiu, até hoje, no quadro da respectiva formalidade normativa. Apesar dos presumíveis inconvenientes, uma Europa a várias velocidades, de geometria variável ou de círculos concêntricos – que, na prática, já existe, com riscos calculados, fora daquele quadro formal (Eurogrupo, Schengen, Carta dos Direitos Fundamentais) – poderá provavelmente configurar a saída deste labiríntico bloqueio, se outra saída se revelar impossível. Impossível?

As soluções abundam. Muita reflexão inteligente já se fez sobre a matéria, muitos contributos sensatos se produziram para congregar harmoniosamente a Europa «unida na diversidade» numa estrutura política que resolvesse em comum o que a todos respeita e deixasse a cada um o que a cada deve pertencer. Uma Europa federal, com uma presidência, um governo e um parlamento bicameral, já foi concebida sob múltiplas fórmulas quanto às competências institucionais, ao alcance das políticas, às relações e à distribuição dos poderes entre o Estado federal e as entidades federadas. A dificuldade maior reside precisamente nisto: como transmutar a representação do lugar e do papel dos governos de Estados tão desiguais (de Malta... à Alemanha) para o quadro de uma inequívoca estrutura federal? Através de uma câmara alta dos Estados como instância parlamentar ao lado da da câmara dos deputados...; mas como resolver a desigualdade que os caracteriza, sem transferir a lógica intergovernamental do poder que preside ao actual Conselho, para que a diferença qualitativa se produza? Uma Europa das regiões..., uma Federação de Estados Nações... Apesar da ambiguidade desta última expressão (há Estados que não são nações, e há nações que não são Estados), a fórmula como tem sido entendida – proposta por Joschka Fischer, ex-ministro dos negócios estrangeiros da Alemanha, apoiada por muitos e enriquecida por outros – configura uma hipótese razoável: permitiria combinar num sistema parlamentar bicameral a representação das entidades nacionais (os parlamentos, as regiões ou as nações... os Estados?) numa instância e, na outra, a dos povos europeus através dos deputados eleitos por sufrágio directo.

A possibilidade de uma Europa federal não está no horizonte imediato; faltam condições de exequibilidade. A não ser que um cataclismo traumático ocorresse..., que não se vê tão-pouco de que natureza pudesse ser: um conflito em grande escala, que produzisse uma profunda comoção social, não parece verosímil; uma crise económica de enormes proporções que arrastasse, por exemplo, o fim da moeda única e estimulasse, a seguir, um processo de integração reforçada, com um número reduzido de parceiros, é imaginável, mas também não se afigura plausível. De qualquer modo, formas transitórias podem ser concebidas... embora a oportunidade não pareça favorável. Uma aproximação gradual, mas mais célere e eficaz, pode ser a solução viável: as cooperações reforçadas, no quadro formal ou fora dele, apontam o caminho para o curto prazo e o estímulo para que outros, que agora não estão disponíveis, possam ulteriormente juntar-se. A comunitarização em todas as áreas é, no mínimo, a aposta realista. A Europa actual do directório (de parcerias antigas ou de arranjos mais recentes) já não funciona e não é benéfica para os pequenos e médios Estados, como está sobejamente demonstrado. A presente lição da Grécia deveria servir de exemplo para os conformistas e de incentivo para os indecisos. Uma efectiva autoridade política europeia procura-se!

CRONOLOGIA. DATAS FUNDAMENTAIS

A. Cronologia geral

Ano	Data	Acontecimento
1946	<i>19 de Setembro</i>	Discurso de Churchill em Zurique em que apela para a construção de uma Europa Unida (Estados Unidos da Europa).
1947	<i>5 de Junho</i>	Proposta do Plano Marshall.
1948	<i>1 de Janeiro</i>	Entrada em vigor do Benelux.
	<i>17 de Março</i>	Tratado de Bruxelas criando a União Ocidental.
	<i>16 de Abril</i>	Criação da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE).
	<i>7-10 de Maio</i>	Congresso da Haia ou a Europa.
	<i>25 de Outubro</i>	Fundação do Movimento Europeu.
1949	<i>4 de Abril</i>	Tratado de Washington que cria a Aliança Atlântica.
	<i>5 de Maio</i>	Assinatura em Londres do Conselho da Europa.
1950	<i>9 de Maio</i>	Declaração de Robert Schuman.
	<i>4 de Novembro</i>	Assinatura em Roma da Convenção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais elaborada pelo Conselho da Europa.
1951	<i>18 de Abril</i>	Assinatura do Tratado de Paris que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), entre seis países (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), que entra em vigor em 23 de Julho de 1952, por um período de 50 anos.
1952	<i>27 de Maio</i>	Entrada em vigor do Tratado de Paris que cria a Comunidade Europeia de Defesa (CED).
1953	<i>9 de Março</i>	Projecto de Comunidade Política Europeia, elaborado pela Assembleia Comum da CECA (reunida em Assembleia Ad-hoc), é enviado aos governos.

1954	<i>30 de Agosto</i>	Rejeição do Tratado da CED pela Assembleia Nacional francesa.
	<i>23 de Outubro</i>	Acordos de Paris que restabelecem a soberania plena da Alemanha e respectiva admissão na Aliança Atlântica e no Pacto de Bruxelas reconfigurado em União da Europa ocidental (UEO).
1955	<i>1 e 2 de Junho</i>	Conferência de Messina, na qual os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Seis decidem relançar a integração europeia extensiva à economia.
	<i>13 de Outubro</i>	Jean Monnet cria o Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa.
1956	<i>29 de Maio</i>	Aprovação pelos Seis do relatório Spaak.
1957	<i>25 de Março</i>	Assinatura em Roma dos Tratados que instituem a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom).
1958	<i>1 de Janeiro</i>	Entrada em vigor dos Tratados de Roma
1960	<i>4 de Janeiro</i>	Criação, por iniciativa do Reino Unido, da Convenção de Estocolmo que estabelece a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), reunindo vários países europeus que não fazem parte da CEE.
	<i>5 de Setembro</i>	De Gaulle propõe uma Europa de Estados.
	<i>14 de Dezembro</i>	Tratado de Paris que transforma a OECE, alargada aos EUA e ao Canadá, numa Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).
1961	<i>18 de Julho</i>	Cimeira de Bad-Godesberg: os Seis pronunciam-se a favor de uma «união de Estados».
1962	<i>17 de Abril</i>	Fracasso das negociações sobre uma «união de Estados».
	<i>4 de Julho</i>	O presidente americano John Kennedy apresenta o seu plano de partnership com a Europa.
1963	<i>14 de Janeiro</i>	De Gaulle opõe-se à entrada do Reino Unido nas Comunidades.
	<i>20 de Julho</i>	É assinado em Yaoundé um acordo de associação entre a CEE e 18 países africanos.
	<i>12 de Setembro</i>	Acordo de Associação CEE-Turquia.
1964	<i>4 de Maio</i>	Abertura das negociações multilaterais ao GATT (Kennedy Round).
1965	<i>8 de Abril</i>	Assinatura do Tratado de fusão dos executivos das três Comunidades (CECA, CEE e Euratom), que cria um Conselho e uma Comissão únicos. Este tratado entra em vigor em 1 de Julho de 1967.
	<i>1 de Julho</i>	Crise da cadeira vazia em Bruxelas.

1966	<i>29 de Janeiro</i>	«Compromisso do Luxemburgo»: na sequência de uma crise política, a França aceita retomar o seu lugar nas reuniões do Conselho, a troco da manutenção da regra da unanimidade quando estejam em jogo «interesses nacionais de importância vital».
1967	<i>1 de Janeiro</i>	Instalação da Comissão única das três Comunidades Europeias (CECA, CEE e Euratom).
	<i>11 de Maio</i>	Novos pedidos de adesão dos candidatos nórdicos (RU, Irlanda, Dinamarca e Noruega), rejeitados por de Gaulle a 27 de Novembro.
1968	<i>1 de Julho</i>	União aduaneira entre os Seis. Supressão dos direitos aduaneiros entre os Estados-Membros sobre os produtos industriais. Entra em vigor uma pauta aduaneira comum.
1969	<i>15 de Junho</i>	Georges Pompidou torna-se presidente da República após a demissão de Charles de Gaulle.
	<i>17 de Julho</i>	Acordo sobre um mecanismo monetário de apoio entre os Seis (plano Barre).
	<i>1 e 2 de Dezembro</i>	Cimeira de Haia, os dirigentes políticos da CEE decidem dar novo impulso ao processo de integração europeia, sob o tríplice: acabar, aprofundar e alargar. Abrem caminho para o primeiro alargamento.
1970	<i>1 de Janeiro</i>	Passagem à fase definitiva da CEE.
	<i>22 de Abril</i>	Aprovação de um tratado no Luxemburgo que permite que as Comunidades Europeias sejam progressivamente financiadas por «recursos próprios» e que confere maiores poderes de controlo ao Parlamento Europeu.
	<i>17 de Outubro</i>	Relatório Werner sobre a criação de uma União económica e monetária.
	<i>27 de Outubro</i>	Adopção do relatório Davignon sobre a cooperação em política externa.
1971	<i>22 de Março</i>	Adopção pelos Seis do projecto de União económica e monetária.
	<i>15 de Abril</i>	Suspensão da convertibilidade do dólar em ouro.
1972	<i>22 de Janeiro</i>	São assinados em Bruxelas os tratados de adesão da Dinamarca, da Irlanda, da Noruega e do Reino Unido às Comunidades Europeias.
	<i>24 de Abril</i>	Criação da «serpente monetária europeia».
	<i>19-21 de Outubro</i>	Cimeira dos Nove em Paris: adopção de um programa de acção tendo como objectivo uma União europeia em 1980.

1973	<i>1 de Janeiro</i>	A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido aderem às Comunidades Europeias, que passam a ter nove Estados-Membros. A Noruega fica de fora, na sequência de um referendo em que o voto maioritário foi desfavorável à adesão.
	<i>3 de Abril</i>	Criação de um Fundo europeu de cooperação monetária (FECOM).
1974	<i>9 e 10 de Dezembro</i>	Cimeira europeia de Paris: criação do Conselho europeu dos chefes de Governo e de estado. Os líderes políticos dos Nove decidem reunir-se regularmente em Conselho Europeu três vezes por ano e dão igualmente luz verde às eleições directas para o Parlamento Europeu e acordam na criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.
1975	<i>28 de Fevereiro</i>	É assinada em Lomé uma convenção (Lomé I) entre a CEE e 46 Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP).
	<i>22 de Julho</i>	É assinado um tratado que reforça os poderes orçamentais do Parlamento Europeu e cria o Tribunal de Contas Europeu. Este tratado entra em vigor em 1 de Junho de 1977.
	<i>29 de Dezembro</i>	Relatório Tindemans sobre a União europeia.
1976	<i>27 de Julho</i>	Abertura de negociações sobre a adesão da Grécia.
1978	<i>6-7 de Julho</i>	O Conselho europeu de Bremen aprova um novo Sistema Monetário europeu (SME) para entrar em funcionamento a 13 de Março de 1979.
1979	<i>5 de Fevereiro</i>	Abertura de negociações para a adesão da Espanha e de Portugal.
	<i>16 de Março</i>	Morte de Jean Monnet.
	<i>28 de Maio</i>	Assinatura do tratado de adesão da Grécia.
	<i>7 a 10 de Junho</i>	Primeiras eleições do Parlamento Europeu: elegem-se 410 deputados.
1981	<i>1 de Janeiro</i>	Entrada da Grécia nas Comunidades Europeias, que passam a contar 10 Estados-Membros.
	<i>10 de Maio</i>	François Mitterrand, presidente da República francesa.
	<i>13 de Outubro</i>	Conselho europeu de Londres: apresentação pela França e pela Alemanha do plano Genscher-Colombo de «acto único».
1982	<i>1 de Outubro</i>	Helmut Kohl, chanceler da Alemanha federal.
1983	<i>17-19 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Estugarda. Os chefes de Estado e de Governo e os ministros dos Negócios Estrangeiros assinam a Declaração Solene sobre a União Europeia.

	<i>14 de Setembro</i>	O deputado europeu Altiero Spinelli apresenta ao Parlamento Europeu um projecto de Tratado relativo ao estabelecimento da União Europeia.
	<i>4-6 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Atenas. Emite pareceres sobre o futuro financiamento da Comissão, os desequilíbrios orçamentais, a adaptação da Política Agrícola Comum (PAC), o reforço dos Fundos Estruturais e o desenvolvimento de novas políticas comunitárias.
1984	<i>14 de Fevereiro</i>	O projecto de Tratado relativo ao estabelecimento da União Europeia elaborado por Altiero Spinelli é aprovado pelo Parlamento Europeu por uma larga maioria.
	<i>14 a 17 de Junho</i>	Segundas eleições directas para o Parlamento Europeu.
	<i>25-26 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Fontainebleau. Os Dez chegam a acordo sobre o montante da compensação a atribuir ao Reino Unido, de forma a reduzir a sua contribuição para o orçamento da Comunidade.
	<i>3-4 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu, reunido em Dublin, decide reforçar o sistema monetário europeu e dar ao ecu um papel de maior relevo.
1985	<i>7 de Janeiro</i>	Jacques Delors assume a presidência da Comissão (1985-95).
	<i>12 de Junho</i>	Assinatura dos actos relativos à adesão de Espanha e de Portugal.
	<i>14 de Junho</i>	A Comissão apresenta ao Conselho um Livro Branco sobre a realização do mercado interno. Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos assinam, em Schengen (Luxemburgo), os Tratados de Schengen sobre a abolição das fronteiras internas.
	<i>28-29 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Milão. Os chefes de Governo aprovam o Livro Branco da Comissão sobre a realização do mercado interno e decidem lançar uma conferência intergovernamental para analisar a reforma institucional.
	<i>9 de Setembro</i>	Realiza-se a primeira reunião da Conferência Intergovernamental, com a participação dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Dez, de Espanha e de Portugal.
	<i>2-4 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu reúne-se no Luxemburgo. Os Dez acordam a revisão do Tratado de Roma assim como o relançamento da integração europeia através da elaboração de um Acto Único Europeu.
1986	<i>1 de Janeiro</i>	Adesão de Portugal e da Espanha às Comunidades Europeias, elevando para 12 Estados-membros.
	<i>17 e 28 de Fevereiro</i>	Assinatura no Luxemburgo e na Haia do Acto Único Europeu, para entrar em vigor no 1º de Julho de 1987.

	<i>29 de Maio</i>	A bandeira europeia adoptada pelas instituições comunitárias é hasteada pela primeira vez em frente ao edifício Berlaymont, ao som do hino europeu.
1987	<i>14 de Abril</i>	A Turquia apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
	<i>12 de Setembro</i>	Adopção de medidas de reforço do Sistema Monetário Europeu (SME) pelos ministros da economia e das finanças.
	<i>10 de Novembro</i>	O Banco de Portugal assina o acordo de adesão ao Sistema Monetário Europeu (SME).
1988	<i>29 de Março</i>	A Comissão publica os resultados do estudo «Europa 1992 - o desafio global», elaborado, a seu pedido, por um grupo de peritos independentes, a fim de avaliar as vantagens do mercado único.
	<i>1 de Julho</i>	Entrada em vigor do acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a melhoria do progresso orçamental, aprovado no mês anterior.
	<i>24 de Outubro</i>	Instituição do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias.
1989	<i>12 de Abril</i>	Apresentação do relatório sobre a união económica e monetária elaborado pelo Comité presidido por Jacques Delors. O Parlamento adopta a declaração dos direitos e liberdades fundamentais.
	<i>15 e 18 de Junho</i>	Terceiras eleições directas para o Parlamento Europeu.
	<i>19 de Junho</i>	A peseta entra no mecanismo de taxas de câmbio do sistema monetário europeu (SME) e a composição do ecu é adaptada na sequência da inclusão da peseta e do escudo.
	<i>17 de Julho</i>	Apresentação pela Áustria do seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
	<i>9 de Novembro</i>	Queda do Muro de Berlim.
	<i>8-9 de Dezembro</i>	Reunião em Estrasburgo do Conselho Europeu. Decide convocar, antes do final de 1990, a conferência intergovernamental destinada a elaborar uma alteração do Tratado, tendo em vista as fases finais da união económica e monetária. Adopção por onze Estados-membros da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.
1990	<i>28 de Abril</i>	Reunião do Conselho Europeu em Dublin. Acorda uma abordagem comum da unificação alemã e das relações com os países da Europa Central e Oriental.
	<i>19 de Junho</i>	Assinatura pelos países do Benelux, França e Alemanha do Acordo de Schengen relativo à eliminação dos controlos fronteiriços.

- 20 de Junho* A CEE e os países da EFTA iniciam negociações formais relativas à criação do Espaço Económico Europeu (EEE).
- 25-26 de Junho* O Conselho Europeu reúne-se em Dublin, reforça a necessidade de realizar, em paralelo, duas conferências intergovernamentais: uma sobre a União Económica e Monetária, e outra sobre a União Política.
- 1 de Julho* Presidência italiana do Conselho das Comunidades Europeias. Entra em vigor a primeira fase da União Económica e Monetária (UEM). É concedido a quatro Estados-Membros (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda) um regime de excepção por se considerarem insuficientes os seus progressos em matéria de integração financeira.
- 3 de Julho* A República de Chipre apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
- 16 de Julho* A República de Malta apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
- 3 de Outubro* Reunificação da Alemanha, os «Länder» da antiga Alemanha de Leste passam a fazer parte da UE.
- 14-15 de Dezembro* O Conselho Europeu reúne-se em Roma, Itália, e lança as duas conferências intergovernamentais sobre a União Económica e Monetária e a União Política.
-
- 1991
- 14 de Abril* É inaugurado, em Londres, Reino Unido, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento.
- 4 de Junho* O Conselho dos Ministros da Saúde adopta um plano de acção intitulado «A Europa contra a SIDA».
- 28-29 de Junho* Na reunião do Conselho Europeu, no Luxemburgo, confirma-se a necessidade de conduzir em paralelo os trabalhos das duas Conferências Intergovernamentais: uma sobre a União Económica e Monetária e a outra relativa a aspectos da união política, com base no projecto de tratado elaborado pela Presidência.
- 1 de Julho* A Suécia apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
- 9 a 10 de Dezembro* Adopção pelo Conselho Europeu de Maastricht do Tratado da União Europeia, que estabelece as bases para uma política externa e de segurança comum, uma cooperação mais estreita nos domínios da justiça e dos assuntos internos e a criação de uma união económica e monetária, incluindo uma moeda única.
- 7 de Setembro* Abertura, na Haia, Países Baixos, da conferência de paz sobre a Jugoslávia.
- 21 de Outubro* O Conselho dá o seu acordo à criação do Espaço Económico Europeu (EEE).

	<i>26 de Novembro</i>	A Comunidade adere à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), tornando-se a primeira organização de integração económica que é membro de pleno direito de uma agência especializada das Nações Unidas.
	<i>9-10 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu, reunido em Maastricht, Países Baixos, chega a acordo sobre o projecto de Tratado da União Europeia.
	<i>16 de Dezembro</i>	É assinada a Carta Europeia da Energia.
1992	<i>1 de Janeiro</i>	Portugal assume a presidência do Conselho das Comunidades Europeias.
	<i>7 de Fevereiro</i>	É assinado em Maastricht o Tratado da União Europeia, pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e pelos Ministros das Finanças dos Estados-Membros.
	<i>18 de Março</i>	A Finlândia apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
	<i>4 de Abril</i>	O escudo entra no mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu.
	<i>2 de Maio</i>	É assinado, no Porto, o Acordo que cria o Espaço Económico Europeu (Tratado do Porto).
	<i>20 de Maio</i>	A Suíça apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
	<i>2 de Junho</i>	Consultados através de referendo, os cidadãos dinamarqueses pronunciam-se contra a ratificação do Tratado da União Europeia.
	<i>26-27 de Junho</i>	O Conselho Europeu, reunido em Lisboa, Portugal, sublinha a importância do cumprimento do calendário para a ratificação do Tratado da União Europeia.
	<i>25 de Novembro</i>	A Noruega apresenta o seu pedido oficial de adesão às Comunidades Europeias.
1993	<i>1 de Janeiro</i>	Entra em vigor o Mercado Único.
	<i>1 de Fevereiro</i>	Em Bruxelas, Bélgica, iniciam-se as negociações com vista à adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia.
	<i>5 de Abril</i>	No Luxemburgo, iniciam-se as negociações com vista à adesão da Noruega.
	<i>21-22 de Junho</i>	O Conselho Europeu, reúne-se em Copenhaga, Dinamarca. Encarrega a Comissão de preparar um Livro Branco sobre a estratégia a longo prazo para promover o crescimento, a competitividade e o emprego, confirma que a adesão da Áustria, da Finlândia, da Suécia e da Noruega se deverá concretizar em 1995 e garante aos países associados da Europa Central e Oriental que a sua adesão será possível logo que satisfaçam as condições políticas e económicas necessárias.

	<i>29 de Outubro</i>	O Conselho Europeu, reunido em Bruxelas, Bélgica, adopta uma declaração para assinalar a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, confirma que a segunda fase da União Económica e Monetária terá início em 1 de Janeiro de 1994 e define diversos domínios que deverão ser objecto de acções comuns a desenvolver pela União Europeia no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Adopta igualmente uma decisão relativa à localização de diferentes serviços e organismos comunitários.
	<i>1 de Novembro</i>	Tratado da União Europeia entra em vigor.
	<i>13 de Dezembro</i>	O Conselho conclui o acordo que cria o Espaço Económico Europeu (EEE).
	<i>15 de Dezembro</i>	As delegações dos Estados participantes nas negociações do Uruguay Round (GATT) assinam, em Genebra, um acordo destinado a concretizar a mais ampla liberalização da história do comércio mundial.
1994	<i>1 de Janeiro</i>	Inicia-se a segunda fase da União Económica e Monetária e é criado o Instituto Monetário Europeu (IME). Entra em vigor o acordo que cria o Espaço Económico Europeu (EEE).
	<i>9-10 de Março</i>	O Comité das Regiões, instituído pelo Tratado da União Europeia, realiza a sua sessão inaugural.
	<i>29 de Março</i>	Os Ministros dos Negócios Estrangeiros, reunidos em sessão informal em Ioannina, adoptam uma decisão de compromisso que fixa as regras da tomada de decisões por maioria qualificada na perspectiva do alargamento.
	<i>30 de Março</i>	São concluídas as negociações com vista à adesão da Áustria, da Suécia, da Finlândia e da Noruega em Bruxelas.
	<i>5 de Abril</i>	A Polónia apresenta o seu pedido oficial de adesão à União Europeia.
	<i>19 de Abril</i>	O Conselho decide uma acção comum de apoio ao processo de paz do Médio Oriente, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.
	<i>9 e 12 de Junho</i>	Quartas eleições directas para o Parlamento Europeu.
	<i>24-25 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Corfu, Grécia. O principal ponto da agenda é o seguimento do Livro Branco sobre crescimento, competitividade e emprego. São assinados os actos de adesão da Áustria, da Suécia, da Finlândia e da Noruega em Bruxelas.
	<i>15 de Julho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em sessão extraordinária em Bruxelas, Bélgica: Jacques Santer é designado para suceder a Jacques Delors como Presidente da Comissão.

	<i>28 de Novembro</i>	Realiza-se um referendo na Noruega sobre a adesão do país à União Europeia. Os cidadãos noruegueses rejeitam a adesão à União Europeia.
	<i>17 de Dezembro</i>	É assinado, em Lisboa, Portugal, o tratado sobre a Carta Europeia da Energia.
1995	<i>1 de Janeiro</i>	A Áustria, a Finlândia e a Suécia juntam-se à UE, que passa a ter 15 Estados-Membros. A Noruega fica novamente de fora, na sequência de um referendo em que o voto maioritário foi desfavorável à adesão.
	<i>23 de Janeiro</i>	Entra em funções uma nova Comissão Europeia (1995-1999), presidida por Jacques Santer.
	<i>14 de Março</i>	O Parlamento Europeu e o Conselho adoptam o Programa Sócrates no domínio da educação.
	<i>26 de Março</i>	Entra em vigor o Acordo de Schengen entre a Bélgica, a França, a Alemanha, o Luxemburgo, os Países Baixos, Portugal e Espanha.
	<i>9 de Abril</i>	O Liechtenstein ratifica a sua adesão ao Espaço Económico Europeu através de referendo.
	<i>10 de Abril</i>	O Conselho adopta um relatório sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia com vista à preparação da Conferência Intergovernamental de 1996.
	<i>1 de Maio</i>	O Liechtenstein adere ao Espaço Económico Europeu.
	<i>26 de Julho</i>	Os Estados-Membros assinam a Convenção Europol em matéria de cooperação policial.
	<i>27 a 28 de Novembro</i>	A Conferência Euromediterrânica de Barcelona cria uma parceria entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo.
	<i>15-16 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu, reúne-se em Madrid, Espanha. Estabelece que a Conferência Intergovernamental terá início a 29 de Março de 1996 e confirma que a introdução da moeda única («euro») terá lugar em 1 de Janeiro de 1999.
1996	<i>1 de Janeiro</i>	Entra em vigor a união aduaneira entre a UE e a Turquia.
	<i>17 de Janeiro</i>	A República Checa apresenta o seu pedido oficial de adesão à União Europeia.
	<i>29 de Março</i>	A Conferência Intergovernamental com vista à revisão do Tratado da União Europeia tem início em Turim, Itália.
	<i>13-14 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu, reunido em Dublin, Irlanda, chega a um acordo sobre o conjunto dos elementos necessários à criação da moeda única (enquadramento jurídico do euro, pacto de estabilidade, novo mecanismo de taxas câmbio), adopta a «declaração de Dublin sobre o emprego» e confirma o calendário da CIG.

	<i>19 de Dezembro</i>	A Dinamarca, a Finlândia e a Suécia assinam o Acordo de Schengen.
1997	<i>2 de Junho</i>	O Conselho adopta um regulamento que cria o Observatório do Racismo e da Xenofobia.
	<i>16-17 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Amsterdão e chega a um consenso sobre um projecto de Tratado. Aprova diversas disposições que facilitam uma passagem sem incidentes para a terceira fase da União Económica e Monetária, adopta uma resolução sobre o crescimento e emprego e abre a via para o lançamento do processo de alargamento.
	<i>16 de Julho</i>	A Comissão apresenta a Agenda 2000 «Para uma Europa reforçada e alargada», que inclui os seus pareceres sobre os pedidos de adesão de dez países da Europa Central.
	<i>2 de Outubro</i>	É assinado o Tratado de Amesterdão, que entra em vigor em 1 de Maio de 1999.
	<i>12-13 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu reúne-se no Luxemburgo, adopta as decisões necessárias para lançar todo o processo de alargamento e adopta uma resolução sobre a coordenação das políticas económicas.
1998	<i>30 de Março</i>	Tem início o processo de adesão dos novos países candidatos, que vai abranger Chipre, Malta e 10 países da Europa Central e Oriental.
	<i>3 de Maio</i>	O Conselho extraordinário decide que onze Estados-Membros preenchem as condições necessárias para a adopção da moeda única em 1 de Janeiro de 1999. Na sequência desta decisão, o Conselho adopta dois regulamentos sobre as especificações técnicas das moedas em euros e sobre a introdução do euro, após os ministros e os governadores dos bancos centrais dos Estados-Membros adoptarem o euro como moeda única. A Comissão e o Instituto Monetário Europeu especificam as condições para a fixação das taxas de conversão irrevogáveis do euro.
	<i>26 de Maio</i>	Os governos dos Estados-Membros adoptam a moeda única e nomeiam, de comum acordo, o presidente, o vice-presidente e os outros membros da Comissão Executiva do Banco Central Europeu.
	<i>1 de Junho</i>	É instituído o Banco Central Europeu. Entra em vigor o acordo relativo à revisão intercalar da quarta Convenção de Lomé, que contém o novo protocolo financeiro e o protocolo que rege a adesão da África do Sul a esta convenção.

	<i>15-16 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Cardiff, no Reino Unido. São enunciados os elementos essenciais da estratégia da União Europeia para prosseguir as reformas económicas a fim de promover o crescimento, a prosperidade, o emprego e a inserção social, são identificados os meios concretos que permitirão tornar a União mais próxima dos seus cidadãos, são definidas as orientações e um calendário para as negociações futuras sobre a Agenda 2000 e é lançado um debate a longo prazo sobre o futuro desenvolvimento da União.
	<i>31 de Dezembro</i>	O Conselho adopta as taxas de conversão fixas e irrevogáveis entre as moedas nacionais dos onze Estados-Membros participantes e o euro.
1999	<i>1 de Janeiro</i>	Início da terceira fase da UEM: as moedas de 11 Estados-Membros são substituídas pelo euro que é introduzido nos mercados financeiros para transacções não efectuadas em numerário. O Banco Central Europeu passa a ser responsável pela política monetária. A Grécia reúne-se a esses Estados em 2001.
	<i>24-25 de Março</i>	Conselho Europeu extraordinário de Berlim. Chega-se a um acordo global sobre a Agenda 2000 e solicita-se a Romano Prodi que aceite a presidência da nova Comissão Europeia. Adoptam-se duas declarações sobre o Kosovo. São ainda adoptadas declarações relativas ao processo de paz no Médio Oriente e ao alargamento.
	<i>1 de Maio</i>	Entrada em vigor do Tratado de Amsterdão.
	<i>5 de Maio</i>	O Parlamento Europeu aprova a nomeação de Romano Prodi para Presidente da Comissão Europeia.
	<i>3-4 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Colónia. Designa Javier Solana Madariaga para o cargo de alto-representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e secretário-geral do Conselho. Adopta também o Pacto Europeu para o Emprego, define o mandato da próxima Conferência Intergovernamental e toma uma decisão relativa à elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
	<i>10 e 13 de Junho</i>	Quintas eleições directas para o Parlamento Europeu.
	<i>15 de Setembro</i>	Entra em funções uma nova Comissão Europeia (1999-2004), presidida por Romano Prodi.
	<i>15 a 16 de Outubro</i>	O Conselho Europeu de Tampere decide tornar a UE um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.
	<i>10-11 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Helsínquia, na Finlândia. Decide abrir negociações de adesão com a Bulgária, a Eslováquia, a Letónia, a Lituânia, Malta e a Roménia, bem como reconhecer a Turquia como país candidato. Decide igualmente convocar para Fevereiro de 2000 uma Conferência Intergovernamental para a revisão dos Tratados.

2000	<i>1 de Janeiro</i>	Portugal assume a Presidência do Conselho da União Europeia.
	<i>15 de Janeiro</i>	Realiza-se em Bruxelas a sessão de abertura das conferências intergovernamentais de nível ministerial para as negociações de adesão de Malta, da Roménia, da Eslováquia, da Letónia, da Lituânia e da Bulgária.
	<i>23 e 24 de Março</i>	O Conselho Europeu de Lisboa define uma nova estratégia para fomentar o emprego na UE, modernizar a economia e reforçar a coesão social numa Europa baseada no conhecimento.
	<i>19-20 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Santa Maria da Feira, Portugal. São adoptadas as Orientações Gerais das Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade para o ano 2000 e uma Estratégia Comum para a Região Mediterrânica. É aprovada a entrada da Grécia na zona euro. É subscrito o Plano de Acção relativo à dimensão nórdica das políticas externa e transfronteiras da União Europeia em 2000-2003 e dado apoio ao Plano de Acção da União Europeia de luta contra a droga.
	<i>1 de Julho</i>	França assume a Presidência do Conselho da União Europeia.
	<i>8 de Setembro</i>	Realiza-se em Nova Iorque, EUA, a Conferência do Milénio das Nações Unidas.
	<i>22 de Setembro</i>	O Banco Central Europeu, a Reserva Federal dos EUA e o Banco do Japão decidem intervir para apoiar o euro.
	<i>28 de Setembro</i>	Realiza-se na Dinamarca um referendo sobre o euro. A maioria rejeitou a adesão à moeda única europeia.
<i>7 e 8 de Dezembro</i>	Em Nice, o Conselho Europeu chega a acordo sobre o texto de um novo tratado, que reforma o sistema decisório da UE na perspectiva do alargamento. Os presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Europeia proclamam solenemente a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.	
2001	<i>26 de Fevereiro</i>	Assinatura do Tratado de Nice.
	<i>7 de Junho</i>	Referendo na Irlanda – A população vota contra Tratado de Nice.
	<i>25 de Julho</i>	A Comissão adopta um Livro Branco sobre a Governança europeia.
	<i>14 e 15 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu de Laeken adopta uma declaração sobre o futuro da União, que abre caminho para a próxima grande reforma da UE e convoca uma Convenção para preparar uma Constituição Europeia.
2002	<i>1 de Janeiro</i>	Entrada em circulação das notas e moedas de euros nos 12 países da área do euro.

	<i>28 de Fevereiro</i>	O euro passa a ser única moeda nos doze países participantes após o período de dupla circulação. Organiza-se em Bruxelas a sessão inaugural da Convenção sobre o Futuro da Europa.
	<i>31 de Maio</i>	A União Europeia ratifica o Protocolo de Quioto.
	<i>23 de Julho</i>	O Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) chega ao seu termo após cinquenta anos de vigência.
	<i>19 de Outubro</i>	Num segundo referendo, os cidadãos irlandeses votam pela aprovação do Tratado de Nice.
	<i>13 de Dezembro</i>	O Conselho Europeu de Copenhaga decide que 10 dos países candidatos (Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa) poderão aderir à UE em 1 de Maio de 2004.
<hr/>		
2003	<i>1 de Fevereiro</i>	Entrada em vigor do Tratado de Nice.
	<i>16 de Abril</i>	Assinatura em Atenas, Grécia, do Tratado de Adesão de Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa à União Europeia.
	<i>10 de Julho</i>	A Convenção sobre o futuro da Europa adopta um projecto de Constituição Europeia e conclui os seus trabalhos.
	<i>20-21 de Junho</i>	O Conselho Europeu reúne-se em Salónica, Grécia. O projecto de uma constituição Europeia foi acolhido como um ponto de partida positivo para próximas negociações sobre o futuro da Europa.
	<i>14 de Setembro</i>	Realiza-se na Suécia um referendo sobre o euro. A maioria rejeitou a adesão à moeda única europeia.
	<i>4 de Outubro</i>	Abertura em Roma da Conferência Intergovernamental encarregada de redigir o Tratado Constitucional.
<hr/>		
2004	<i>1 de Maio</i>	Chipre, Malta, a República Checa, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Eslováquia e a Eslovénia aderem à União Europeia.
	<i>10 e 13 de Junho</i>	Sextas eleições directas para o Parlamento Europeu.
	<i>17-18 de Junho</i>	A Croácia é considerada como candidata à adesão à UE.
	<i>19 de Junho</i>	Conselho europeu de Bruxelas: José Manuel Durão Barroso é designado como Presidente indigitado da Comissão, Javier Solana é nomeado para o cargo de Secretário-Geral do Conselho e Alto Representante para a PESC; este será nomeado para o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE no dia da entrada em vigor da Constituição.

	<i>22 de Julho</i>	O Parlamento Europeu aprova José Manuel Durão Barroso como o Presidente designado da Comissão Europeia.
	<i>29 de Outubro</i>	A Constituição Europeia é assinada em Roma (sujeita a posterior ratificação pelos Estados-Membros).
	<i>22 de Novembro</i>	Entra em funções uma nova Comissão Europeia presidida por José Manuel Barroso, aprovada pelo PE por 449 votos favoráveis, 149 contra e 82 abstenções.
2005	<i>20 de Fevereiro</i>	A Espanha realiza um referendo sobre a Constituição Europeia e é o primeiro Estado-Membro a fazê-lo.
	<i>29 de Maio</i>	Rejeição da Constituição por referendo em França.
	<i>1 de Junho</i>	Os cidadãos neerlandeses decidem dizer não à ratificação do Tratado Constitucional.
	<i>3 de Outubro</i>	Abertura das negociações de adesão com a Turquia e a Croácia.
2006	<i>16 de Fevereiro</i>	Adopção pelo PE, por larga maioria e em primeira leitura, do relatório sobre a directiva relativa aos serviços no mercado interno, conhecida por Directiva Bolkestein, importante projecto legislativo da UE.
2007	<i>1 de Janeiro</i>	Adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia, elevando a população europeia para 492,8 milhões de habitantes. A Eslovénia integra o Eurogrupo. A Alemanha assume a Presidência do Conselho da União Europeia.
	<i>24-25 de Março</i>	Declaração sobre 50º aniversário da assinatura dos Tratados de Roma aprovada em Berlim pelos Chefes de Estado e de Governo.
	<i>15 de Maio</i>	Reunião ministerial em Bruxelas União Europeia-África.
	<i>1 de Julho</i>	Portugal assume a Presidência do Conselho da União Europeia.
	<i>4 de Julho</i>	Cimeira em Lisboa da primeira cimeira UE-Brasil.
	<i>23 de Julho</i>	Abertura da Conferência Intergovernamental (CIG) para elaborar um projecto de Tratado Reformador com vista a alterações dos os Tratados da UE.
	<i>18-19 de Outubro</i>	Cimeira em Lisboa sobre o Tratado Reformador, acordando-se o texto para o novo «Tratado de Lisboa» a assinar formalmente por todos os dirigentes europeus na capital portuguesa em 13 de Dezembro de 2007.
	<i>12 de Dezembro</i>	Hans-Gert Pöttering, Presidente do Parlamento Europeu, José Manuel Durão Barroso, Presidente da Comissão Europeia, e José Sócrates, Primeiro-Ministro português e Presidente em exercício do Conselho da União Europeia, assinam a Carta dos Direitos Fundamentais numa cerimónia formal no Parlamento Europeu em Estrasburgo.

360	2008	<i>13 de Dezembro</i>	Assinatura do Tratado de Lisboa no Mosteiro dos Jerónimos, em Lisboa, que entrará em vigor depois de ratificado por os Estados-membros.
		<i>1 de Janeiro</i>	Adopção do euro por Chipre e Malta, que eleva para 15 os membros da zona euro.
		<i>12 de Fevereiro</i>	O Conselho da União Europeia adota uma parceria revista para a adesão da Croácia.
		<i>12 de Março</i>	Comemoração do 50º aniversário do PE (primeira sessão da Assembleia Parlamentar Europeia a 19 de Março de 1958).
		<i>27 de Maio</i>	Realização em Bruxelas da 1ª reunião entre Cabo Verde e a UE.
		<i>12 de Junho</i>	Os irlandeses dizem «não», em referendo, ao Tratado de Lisboa com 53,4% dos votos contra.
		<i>18-19 de Junho</i>	O Conselho Europeu debate o futuro do Tratado de Lisboa e decide continuar o processo de ratificação.
		<i>1 de Julho</i>	A França assume a presidência rotativa do Conselho da UE.
		<i>13 de Julho</i>	Lançamento, em Paris, da nova União para o Mediterrâneo. Os projectos comuns previstos deverão reforçar as relações entre a UE e os seus vizinhos do Sudeste do Mediterrâneo.
		<i>7 de Setembro</i>	Crise financeira internacional que abala a economia mundial. Os EUA decidem intervir para ajudar as sociedades hipotecárias Fannie Mae e Freddie Mac. Alguns bancos europeus revelam dificuldades graves.
		<i>16 de Novembro</i>	Cimeira do G-20 para debater a crise financeira internacional, tendo-se concordado com reformas tendentes ao reforço dos mercados financeiros, e com facilidades de acesso ao financiamento por parte dos países em desenvolvimento e das economias emergentes.
		<i>12 de Dezembro</i>	Aprovação, pelo Conselho Europeu, de um plano com vista a assegurar a ratificação do Tratado de Lisboa pela Irlanda.
		<i>12 de Dezembro</i>	Adesão da Suíça ao Espaço Schengen, possibilitando circulação entre os países membros sem controlo fronteiriço.
	2009	<i>1 de Janeiro</i>	Eslováquia adota o euro, a zona euro passa a ter 16 países.
		<i>4 - 7 de Junho</i>	Sétimas eleições directas para o Parlamento Europeu: eleitos 736 deputados para o Parlamento Europeu, com uma taxa de participação eleitoral de 43,2%.
		<i>23 de Julho</i>	A Islândia solicita a adesão à União Europeia.

	<i>16 de Setembro</i>	Aprovação pelo PE de Durão Barroso para um segundo mandato de cinco anos como Presidente da Comissão Europeia.	
	<i>3 de Outubro</i>	Segundo referendo na Irlanda ao Tratado de Lisboa favorável ao «sim».	
	<i>9 de Novembro</i>	20º aniversário da queda do Muro de Berlim.	
	<i>20 de Novembro</i>	Herman Van Rompuy é nomeado primeiro Presidente permanente do Conselho da UE e a Comissária britânica do Comércio, Catherine Ashton, é escolhida como Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.	
	<i>1 de Dezembro</i>	Entrada em vigor do Tratado de Lisboa.	
	<i>22 de Dezembro</i>	A Sérvia candidata-se à adesão à UE.	
2010	<i>9 de Fevereiro</i>	O Parlamento Europeu aprova a Comissão Barroso II com 488 votos a favor, 137 contra e 72 abstenções.	
	<i>11 de Fevereiro</i>	Os Chefes de Estado e de Governo decidem prestar apoio ao Governo grego nos seus esforços para cumprir os objectivos do programa de estabilidade para 2010. Durão Barroso apresenta a estratégia EUROPA 2020, que define as prioridades e indica a forma como a UE deverá sair da crise e criar um novo modelo económico.	
	<i>26 de Março</i>	Conselho Europeu em Bruxelas adopta os objectivos da estratégia Europa 2020 e os 16 países da zona euro decidem por unanimidade apoiar um plano para ajudar a Grécia a fazer face ao défice orçamental.	

[Fonte: http://europa.eu/abc/history/index_pt.htm (seleccionado, resumido e adaptado)]

B. Tratados

362

Tratados	Data de assinatura	Entrada em vigor
Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço	18.04.1951	24.07.1952
Tratado que institui a Comunidade Europeia de Defesa	27.05.1952	—
Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)	25.03.1957	01.01.1958
Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Tratado de Roma)	25.03.1957	01.01.1958
Tratado de Fusão	08.04.1965	01.07.1967
Tratado que altera algumas disposições orçamentais	22.04.1970	01.01.1971
Tratado que altera algumas disposições financeiras	22.07.1975	01.06.1977
Tratado sobre a Gronelândia	13.03.1984	01.01.1985
Acto Único Europeu	28.02.1986	01.07.1987
Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)	07.02.1992	01.11.1993
Tratado de Amesterdão	02.10.1997	01.05.1999
Tratado de Nice	26.02.2001	01.02.2003
Tratado que institui uma Constituição para a Europa	29.10.2004	—
Tratado de Lisboa	13.12.2007	01.12.2009

Tratados de Adesão	Data de assinatura	Entrada em vigor
Tratado de Adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca	22.01.1972	01.01.1973
Tratado de Adesão da Grécia	28.05.1979	01.01.1981
Tratado de Adesão da Espanha e de Portugal	12.06.1985	01.01.1986
Tratado de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia	24.06.1994	01.01.1995
Tratado de Adesão de dez novos Estados-membros: Chipre, Estónia, Hungria, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, República Checa, Eslováquia, Eslovénia	16.04.2003	01.05.2004
Tratado de Adesão da Bulgária e da Roménia	24.04.2005	01.01.2007

BIBLIOGRAFIA

OBRAS GERAIS (MANUAIS, DICIONÁRIOS, COLECTÂNEAS E OUTROS)

- ATTALI, Jacques, *Europe(s)*, Paris, Fayard, 1994.
- BARJOT, Dominique et alia, *Penser et construire l'Europe: L'idée et la construction européenne de Versailles à Maastricht (1919-1992)*, Editions Sedes, 2007, 366 p.
- BEAUCHESNE, Bénédicte, *La construction européenne: De l'Antiquité à nos jours*, Ellipses Marketing, 2006, 255 p.
- BELOEIL-BENOIST, Jean-Yves, BLANQUET, Marc et BREILLAT, Dominique, *Dictionnaire de l'Union Européenne*, Armand Colin, 2000.
- BERGLUND, Sten, EKMAN, Joakim et alia, *The Making of the European Union, Foundations, Institutions and Future Trends*, Edward Elgar Publishing, 2006, 256 p.
- BERTONCINI, Yves, MANIGAND, Christine, DULPHY, Anne (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, 2008.
- BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Cinquante Ans de Traité de Rome 1957-2007: Regards Sur La Construction Européenne*, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, 2009.
- BITSCH, Marie-Thérèse *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2008, 400 p.
- BOSSUAT, Gérard, *Histoire de l'Union Européenne, Fondations, Élargissements, Avenir*, Paris, Belin, 2009, 411 p.
- BOSSUAT, Gérard, *Les fondateurs de l'Europe*, Paris, Éditions Bélin, 1994.
- BRUNETEAU, Bernard, *Histoire de l'idée européenne au premier XX^e siècle à travers les textes*, Paris, Armand Colin 2006, 288 p.
- BRUNETEAU, Bernard, *Histoire de l'idée européenne au second XX^e siècle à travers les textes*, Armand Colin, 2008, 303 p.
- BRUNETEAU, Bernard, *Histoire de l'unification européenne*, Armand Colin, 1996, 236 p.
- CARDOSO, C. P., RAMOS, C., LEITE, I. C. et alia, *A União Europeia, História, Instituições e Políticas*, Porto, Universidade Fernando Pessoa, 2006, 308 p.
- CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie, RAMBAUD, Patrick, *L'Union Européenne*, Dalloz-Sirey, 7^e édition, 2008, 879 p.
- DEDMAN, Martin, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*, Routledge, 2 edition, 2009, 224 p.
- DEGRYSE, Christophe (dir.), *Dictionnaire de l'Union Européenne*, De Boeck, 3^e édit., 2007.
- DENIAU, Jean François, *La découverte de l'Europe*, Paris, Éd. du Seuil, 1994.

- DINAN, Desmond, *Origins And Evolution Of The European Union*, Oxford University Press, 2006.
- ELISSALDE, Bernard et THEBAULT, Vincent, *Géopolitique de l'Europe*, Fernand Nathan, 2^e édition, 2009, 365 p.
- ESPADA, João Carlos (coord.), *O Desafio europeu, passado, presente e futuro*, Principia, 1999.
- Europe? (L') L'Europe*, textes réunis par Pascal Orly, Paris, Omnibus, 1998.
- FAYE, Jean-Pierre, *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*, Paris, Gallimard, 1992.
- FONTAINE, Pascal, *A União Europeia*, pref. de Francisco Lucas Pires, Lisboa, Edit. Estampa, 1995.
- FULBROOK, Mary, *A Europa desde 1945*, Fio da Palavra, 2009, 352 p.
- GERBERT, Pierre (dir), BOSSUAT, GROSBOIS, Thierry, *Dictionnaire historique de l'Europe Unie*, André Versaille éditeur, 2009.
- GERBERT, Pierre, *La Construction de l'Europe*, 3^eme édit., Paris, Imprimerie Nationale, 1999, 4^eme edit, Paris, Armand Colin, 2007, 584 p.
- GOULARD, Sylvie, *L'Europe pour les Nuls*, Editions Générales First, 2007, 484 p.
- GOULARD, Sylvie, *Le Coq et la Perle: Cinquante ans d'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, 2007, 184 p.
- GUISAN, Catherine, *Un sens à l'Europe, Gagner la paix (1950-2003)*, Odile Jacob, 2003, 304 p.
- HAMON, Dominique e KELLER, Ivan Serge, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, PUF, 1997.
- HERMET, Guy, BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 7^e édition revue et augmentée, 2010.
- HERSANT, Yves et DURANT-BOGAERT, Fabienne, *Europes, de l'antiquité au XX^e siècle: anthologie critique et comment*, Paris, Robert Laffont, 2000.
- LA FUENTE, F. de, *Dictionnaire juridique de l'Union européenne*, 1999, 578 pp.
- LECERF, Jean, *Histoire de l'unité européenne*, Paris, Gallimard, 1965.
- LOBO-FERNANDES, Luís e CAMISÃO, Isabel, *Construir a Europa: o processo de integração entre a teoria e a história*, Estoril, Principia, 2005.
- MASSOULIÉ, F., GANTELET, G. e GENTON, D., *Faire l'Europe au XX^e siècle*, Casterman Giunti, 1996.
- MATHIEU, Jean-Luc, *L'Union Européenne*, Paris, PUF, Que sais-je?, 8^e édition, 2008, 128 p.
- MCBREWSTER, John, MILLER, Frederic P. and VANDOME, Agnes F., *European Union: History of the European Union, Member State of the European Union, Enlargement of the European Union, Geography of the European Union, Politics of the European Union*, Alphascript Publishing, 2009, 320 p.
- MCBREWSTER, John, MILLER, Frederic P. et alia, *History of the European Union: Pre-1945 ideas on European unity, History of the European Communities (1945-1957), History of the European Communities (1958-1972)*, Alphascript Publishing, 2009, 122 p.
- MIOCHE, Philippe, *L'histoire par les sources: de l'idée européenne à l'Europe, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Hachette, 1997.
- MORIN, Edgar, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1990.
- NELLO, Susan Sénior, *The European Union: Economics, Policies and History*, McGraw-Hill Higher Education, 2 edition, 2008, 544 p.

- NOUSCHI, Marc, *Em busca da Europa, construção europeia e legitimidade nacional*, Lisboa, Instituto Piaget, 1996.
- NUNES, M. Jacinto, *De Roma a Maastricht*, Lisboa, Dom Quixote, 1993.
- OLIVI, Bino, *L'Europe difficile: Histoire politique de la construction européenne*, Éditions Gallimard, édition revue et augmentée, 2007, 546 p.
- PIFFARETTI, Patrick, GEREMEK, Bronisław, GRIN, Gilles et BOSSUAT, Gérard, *Construction européenne crises et relances: Actes du colloque organisé par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe*, Lausanne, 18 et 19 avril 2008, Economica, 2008,
- PIRES, Francisco Lucas, *Europa*, pref. Eduardo Lourenço, 5ª ed., Lisboa, Difusão Cultural, 1994.
- RAIMBAULT, Guy, *Mille termes pour comprendre l'Union Européenne après l'introduction de l'Euro*, Paris, Editions L'Harmattan, 2003, 466 p.
- RÉAU, Elisabeth du, DUSAUTOY, Marc et alia, *L'Europe en construction: Le second XX^e siècle*, Hachette Supérieur, édition revue et augmentée, 2007, 286 p.
- RÉAU, Elisabeth du, *L'idée d'Europe au XX^e siècle: Des mythes aux réalités*, Bruxelles, Editions Complexe, 2008, 375 p.
- RÉAU, Elisabeth du, *La construction européenne au XX^e siècle: Fondements, enjeux, défis*, Editions du Temps, 2007, 221 p.
- RIBEIRO, M. Manuela Tavares, *A ideia de Europa, uma perspectiva histórica*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003.
- ROUGEMONT, Denis de, *28 siècles d'Europe*, Christian de Bartillat, Éditeur, 1990.
- SIDJANSKI, Dusan, *O Futuro Federalista da Europa. A Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*, Lisboa, Gradiva, 1996.
- SILVA, António Martins da, *Portugal e a Europa, Distanciamento e Reencontro*, Viseu, Palimage, 2005, 476 p.
- TEULON, Frédéric et alia, *Dictionnaire Histoire, Economie, Finance, Géographie: Hommes - Faits - Mécanismes - Entreprises - Concepts*, Paris, PUF, 5^e édition, 2008, 727 p.
- TODD, Emmanuel, *L'invention de l'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, 1996, 679 p.
- VAÏSSE, Maurice, *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa, Edições 70, 2005.
- VANTHOOR, Wim, *A Chronological History of the European Union 1946-2001*, Edward Elgar Publishing, 360 p.
- VOYENNE, Bernard, *Histoire de l'idée européenne*, Paris, Payot, 1964.
- ZORGBIBE, Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris, PUF., 1997.

OBRAS ESPECÍFICAS (ESTUDOS, ENSAIOS, BIOGRAFIAS, TESTEMUNHOS).

I. A organização internacional da Europa no pós-Segunda Guerra (1945-1949)

- BOSSUAT, Gérard, *L'Europe Occidentale à l'heure américaine. Le Plan Marshall et l'unité européenne (1945-1951)*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1992.
- BURBAN, Jean-Louis, *Le Conseil de l'Europe*, Paris, PUF, 1993.
- CABRAL, Francisco Sarsfield, «As Raízes históricas da integração europeia», *Revista da Faculdade de Letras*, Universidade de Lisboa, n.º 18, 1995, pp. 7-10.
- DUMOULIN, Michel et DUCHENNE, Geneviève (dir.), *L'Union Européenne et les États-Unis. The European Union and the United States*, Bruxelles, PIE, Peter Lang, 2003.

- MÉLANDRI, Pierre, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, Paris, Éditions A. Pédone, 1980.
- MOREIRA, Adriano, *A Europa em formação: a crise do Atlântico*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2004.
- Ordre (L') Européen du XVI^e au XX^e siècle*, dir. de Jean Bérenger et Georges-Henri Soutou, Paris, PUF, 1998.
- POIDEVIN, Raymond (dir.), *Histoire des Débuts de la Construction Européenne, mars 1948-mai 1950*, Bruxelles, Bruylant, 1986.
- ROLLO, Maria Fernanda, *Portugal e o Plano Marshall. Da Rejeição à Solicitação da Ajuda Financeira Norte-Americana (1947-1952)*, Lisboa, Editorial Estampa, 1994, 356 p.
- SILVA, António Martins da, «A cooperação económica no âmbito da OECE. O projecto de união aduaneira europeia e a participação portuguesa», sep. de *Revista Portuguesa de História*, t. XXXIV (2000).
- SILVA, António Martins da, «A ideia de Europa unida no pós-guerra (1945-1948)», sep. de *Revista Portuguesa de História*, t. XXXVI (2002-2003), Vol. 2, pp. 361-395.
- SILVA, António Martins da, «A origem do Conselho da Europa, a unidade europeia e o posicionamento português», sep. de *Revista de História das Ideias*, Vol. 22 (2001), pp. 553-602.
- SILVA, António Martins da, «No início da cooperação europeia do pós-guerra: o Pacto de Bruxelas e as reacções em Portugal», sep. de *Revista Portuguesa de História*, t. XXXIII (1999), Vol. II, pp. 737-788.
- SILVA, António Martins da, «Portugal e a unidade europeia no pós-guerra (1945-1948): reacções e tomadas de posição», sep. de *Revista Portuguesa de História*, t. XXXII (1997-98), pp. 449-487.
- SILVA, António Martins da, *Portugal e a Europa, Distanciamento e Reencontro*, Viseu, Palimage, 2005, 476 p.
- SPINELLI, Altiero, *Il manifesto di Ventotene. Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, «Da Neutralidade ao alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico», *Análise Social*, vol. XXVIII (120), 1993 (1^o), pp. 55-80.
- TELO, António José, «As Estratégias para o Atlântico nos anos cinquentas», *CLIO -Revista do Centro de História da Universidade de Lisboa*, Lisboa, 1995, pp. 117-147.
- TELO, António José, «A busca de uma estratégia autónoma pela Europa», in *O fim da segunda guerra mundial e os novos rumos da Europa*, Lisboa, Ed. Cosmos, 1996, pp. 203-229.

II. Êxitos e fracassos da integração federal. A primeira Comunidade Europeia (1950-1954)

- ADENAUER, Konrad, *Mémoires 1945-1953; 1953-1956; 1956-1963*, Paris, Hachette, 1965-1969.
- CHENAUX, Philippe, *Une Europe Vaticane? Entre le Plan Marshall et les Traités de Rome*, Louvain-la-Neuve, éd CIACO, 1990.
- DUMOULIN, Michel (dir.), *La Communauté Européenne de Defense, Leçons pour demain?*, Berne, Peter Lang, 2000.
- DUMOULIN, Michel, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999.
- GOMES, António Júlio Leitão Ferreira, *Os Pais fundadores da Comunidade Europeia*, Coimbra, Quarteto Editora, 2001.

- GRIFFITHS, Richard T., *The European Political Community 1952-1954. Europe's First Federal Constitution*, Londres, Federal Trust, 2000.
- MASCLÉ, Jean-Claude, *L'Union Politique de l'Europe*, Paris, PUF, Que sais-je?, 6^e édit., 1997.
- MILWARD, Alan, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, London, Methuen, 1999.
- MONNET, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.
- RIEBEN, Henri et alia, *Un Changement d'Espérance. La Déclaration du 9 de Mai 1950: Jean Monnet, Robert Schuman*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 2000.
- WILKENS, Andreas (dir.), *Le Plan Schuman dans l'Histoire, Intérêts nationaux et Project européen*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

III. A dinâmica da integração económica. O Mercado Comum (1955-1968)

- CHENAUX, Philippe, *Une Europe vaticane? Entre le Plan Marshall et les Traités de Rome*, Bruxelles, Éditions Ciaco, 1990.
- DE GAULLE, *Mémoires d'Espoir*, t. 1958-1962, Paris, Plon, 1970.
- DUMOULIN, Michel, *Histoire de la Commission Européenne, 1958-1972*, OPOCE, Luxembourg, 2008.
- DUMOULIN, Michel, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999.
- FONTAINE, Pascal, *Le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe de Jean Monnet*, Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1974.
- GERBERT, Pierre, *1957 La Naissance du Marché Commun*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1987.
- HALLSTEIN, Walter, *L'Europe Inachevée*, Paris, Robert Laffont, 1970.
- Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son Siècle, t. 5, L'Europe*, Paris, Plon, La Documentation Française, 1992.
- MAILLARD, Pierre, *De Gaulle et l'Europe, entre la nation et Maastricht*, Paris, Tallandier, 1995, 370 p.
- MELCHIONI, Maria-Grazia, DUCCI, Roberto, *La Génese des Traités de Rome, Entretien inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris, Economica, 2007.
- ROUSSEL, Éric, *Charles de Gaulle*, Paris, Gallimard, 2002.
- SAINT-OUEN, François, *Les Grandes Figures de la Construction Européenne*, Georg Editeur, 1997.
- SERRA, Enrico (dir.), *La Relance Européenne et les Traités de Rome*, Milan, Giuffrè, 1989.
- SPAACK, Paul-Henri, *Combats inachevés, tome 2 (De l'espoir aux déceptions)*, Paris, Fayard, 1969.
- URI, Pierre, *Penser pour l'Action: un Fondateur de l'Europe*, Odile Jacob, 1991.

IV. Entre o alargamento e a perspectiva de reforma. A Europa e a crise internacional (1969-1984)

- Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- BITSH, Marie-Thérèse, BOSSUAT, Gérard (dir.), *L'Europe et l'Afrique, de l'idée d'Eurafrique à Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- COURJY, Guillaume et DEVIN, Guillaume, *L'Europe Politique*, Paris, La Découverte, 1996, 125 p.

- DEIGGHTON, Anne, MILWARD, Alan, *Widening, Deepening and Acceleration: the European Economic Community 1957-1963*, Berlin, Nomos Verlag, 1999.
- ROMER, Jean-Christophe, *Le Monde en crise depuis 1973*, Éd. Ellipses, 1997.
- SCHOUETTE, Phillippe de, *La Coopération Politique Européenne*, Paris, Nathan, 1980, 237 p.
- SHMIDT, Helmut, *Des Puissances et des Hommes*, Paris, Plon, 1987.
- SPINELLI, Altiero (1907), *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- SPINELLI, Altiero, *Discorsi al Parlamento Europeo: 1976-1986*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- TOULEMON, Robert, *La Construction Européenne: Histoire, Acquis, Perspectives*, Livre de Poche, 1984, réed. 1999.
- VÀISSE, Maurice et WOIMANT, M. (dir.), *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- WEINACHTER, Michèle, *Valéry Giscard d'Estaing et Allemagne, le Double Rêve Inavchévé*, Paris, Hartmann, 2004.
- YOUNG, John, *Britain and european Unity 1945-1992*, Basingstoke, Macmillan, 1993.

V. Sob o signo da União Europeia. Do mercado único à ambição política (1985-1999)

- BOISSONAT, Jean, *La Révolution de 1999. De l'Europe à l'Euro: l'Europe avec l'Euro*, Sand, 1998.
- DELORS, Jacques, et ARNAUD, Jean-Louis, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.
- DELORS, Jacques, *Le nouveau concert européen*, Editions Odile Jacob, Paris, 1992.
- DUVERGER, Maurice, *A Europa dos Cidadãos: uma metamorfose inacabada*, Lisboa, Edições Asa, 1994.
- DUVERGER, Maurice, *Europa: o Estado da União*, Lisboa, Editorial Notícias, 1996.
- LAFONT, Robert, *Nós, Povo Europeu*, Lisboa, Clássica Editora, 1994.
- MASSART-PIERARD, F., *L'Europe dans tous ses États: entre mythe et contrainte communautaire?*, Bruxelles, Bruylant, 1993.
- MULHEARN, Chris, HOWARD, R. Vane, *The Euro*, Edward Elgar Publishing, 2008, 256 p.
- PATAT, Jean-Pierre *Histoire de l'Europe monétaire*, Éditions La Découverte, 4^e édition, 2005, 122 p.
- RAYMOND, Robert, *L'Euro et l'Unité de l'Europe*, Paris, Economica, 2001.
- TELO, Mario, MAGNETTE, Paul (dir.), *De Maastricht à Amsterdam: l'Europe et son Nouveau Traité*, Bruxelles, Complexe, 1998.
- Tratado da União Europeia*, Lisboa, Assembleia da República, 1992.
- Tratado de Amesterdão*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.
- WOLTON, Dominique, *La Dernière Utopie. Naissance de l'Europe Démocratique*, Paris, Flammarion, 1993.

VI. Os desafios da Europa no século XXI. Expectativas, perspectivas e perplexidades (2000-2010)

- ASLUND, Anders, DABROWSKI, Marek, *Europe after Enlargement*, Cambridge University Press, 2007, 254 p.

- BITTERLICH, Joachim et CASTAGNOS-SEN, Anne, *France-Allemagne: Mission impossible? - Comment relancer la construction européenne*, 2005.
- BRAIBANT, Guy, *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, témoignage et commentaire*, Paris, Le Seul, 2002.
- DE PONCINS, Étienne, *Vers une Constitution Européenne*, Éditions 10/18, Paris, 2003.
- DREVET, Jean-François, *L'Élargissement de l'Union jusqu'où?*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- GORJÃO-HENRIQUES (org.), Miguel, *Tratado de Lisboa*, Coimbra, Almedina, 2008.
- HERSCHELL, Marie-Louise, *L'Europe Enlargie, enjeux économiques*, Paris, Éd. Saint-Simon, 2004.
- LAMASSOURIE, Alain, *Histoire Secrète de la Convention Européenne*, Paris, Fondation Robert Schuman, Albin Mochel, 2003.
- LEONARD, Mark, *Século XXI, a Europa em mudança*, Lisboa, Editorial Presença, 2005.
- MARCHOLD, Harmut (dir.), *Le Nouveau Débat sur l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 2002.
- PECOUT, Gilles (dir.), *Penser les Frontières de l'Europe du XIX au XXI^e Siècle*, Paris, Éd. Rue d'Ulm, 2004, 373 p.
- REYNIÉ, Dominique, *Les Européens en 2004*, Paris, Odile Jacob, 2004.
- ROCHA, Isabel (coord.), *Tratados da União Europeia*, versão consolidada, de acordo com o Tratado de Lisboa, Porto Editora, 2010.
- SILVA, António Martins da, *Portugal e a Europa, Distanciamento e Reencontro*, Viseu, Palimage, 2005, 476 p.
- VILAÇA, J. L. da Cruz, GORJÃO-HENRIQUES (org.), *Tratado de Nice*, Almedina, 2005.
- VITORINO, António, «As perspectivas depois de Nice», in *Portugal e a Construção Europeia*, org. de M. M. Tavares Ribeiro, A. M. Barbosa de Melo, M. C. Lopes Porto, Coimbra, Nova Almedina, 2003, pp. 167-174.
- VITORINO, António, «Impasse ou Crise», *Relações Internacionais*, n.º 07 (Set. 2005), Lisboa, IPRI, pp. 67-74.

Sistema político e políticas da União Europeia, teorias, reflexões e propostas sobre a Europa do futuro

- ABALDWIN, Richard, *The Economics of European Integration*, McGraw Hill Higher Education, 3rd Revised edition, 2009.
- ALLIÈS, Paul, «Pouvoir et territoire: les nouvelles frontières d'un fédéralisme européen», *Ideias de Europa: que fronteiras?*, coord. de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, 2004, pp. 243- 255.
- APOSPORI, Eleni, MILLAR, Jane, *The Dynamics os Social exclusion in Europe, Comparing Áustria, Germany, Greece, Portugal and the UK*, Edward Elgar Publishing, 2005, 224 p.
- BALDWIN, Richard, *The Economics of European Integration*, McGraw Hill Higher Education, 3rd Revised edition, 2009, 596 p.
- BARBIER, Jean-Claude, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 2008, 279 p.
- BARNAVI, Elie, *L'Europe frigide: Réflexions sur un projet inachevé*, Bruxelles, André Versaille éditeur, 2008.
- BARROSO, J. M. Durão, «Europe: cinquante ans de petits pas pour des grands avancées», in *Europe at 50: Change the Paradigm... Save the Dream!, Hommage de l'Institut Universitarire des Hautes Études Internationales à l'occasion de son 80e anniversaire*, Genève, 2007.

- BELOT, Céline MAGNETTE, Paul, SAURUGGER, Sabine, *Science politique de l'Union européenne*, Economica, 2008, 387 p.
- BERGLUND, Sten, DUVOLD, Kjetil et alia, *Where Does Europe End, Borders, Limits and Directions of the EU*, Edward Elgar Publishing, 2009, 200 p.
- BEST, Edward, CHRISTIANSEN, Thoma, SETTEMBRI, Pierpaolo, *The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2008.
- BLIN, Olivier, *Institutions Européennes*, Ellipses Marketing, 2^e édition, 2008, 159 p.
- CHALTIÉL, Florence, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La Documentation Française, 2006, 165 p.
- CHECKEL, Jeffrey T. et alia, *European Identity*, Cambridge University Press, 2009, 280 p.
- CINI, Michelle et alia (dir.), *European Union Politics*, Oxford, OUP, 3rd Revised edition, 2009.
- COFFEY, Peter, *The Future of Europe – Revisited*, Edward Elgar Publishing, 2004, 232 p.
- COUTRON, Laurent, GAILLARD, Marion, TRONQUOY, Philippe, *L'Union Européenne: Institutions et politiques*, La Documentation Française, 2^e édition, 2008.
- CRESPO, Aurélio, *O federalismo, um modelo para a Europa?*, Lisboa, Ed. Cosmos, 1998.
- CROISAT, Maurice et QUERMONE, Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, 2^e. éd., Paris, Montchrestien, 1999.
- CROISAT, Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines: des Communautés économiques à l'Union politique*, 2^e. éd., Paris, Montchrestien, 1998.
- DEFARGES, Philippe Moreau, *Les institutions européennes*, Dalloz-Sirey, 7^e édition, 2005.
- DEHOUSSE, Renaud, *Politiques européennes*, Les Presses de Sciences Po, 2009.
- DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias, STETTER, Stephan, *The European Union and Border Conflicts*, Cambridge University Press, 2008, 280 p.
- DOUTRIAUX, Yves, LEQUESNE, Christian, *Les institutions de l'Union européenne*, La Documentation Française, 7^e édition, 2008, 181 p.
- EL-AGRAA, Ali, *The European Union, Economics and Policies*, eighth edition, 2007, Cambridge University Press, 630 p.
- EUSEPI, Giuseppe, SCHNEIDER, Friedrich, *Changing Institutions in the European Union*, Edward Elgar Publishing, 2004, 240 p.
- FAVRET, Jean-Marc, *L'Essentiel de l'Union Européenne et du Droit communautaire*, Gualino Editeur, 9^e édition, 2009.
- FENET, Alain, SINAY-CYTERMANN, Anne, *Union européenne: intégration et coopération*, Colloque Intégration et coopération dans le cadre de l'Union européenne (1994), Amiens, 1998.
- FRANCHINO, Fábio, *The Powers of The Union, Delegation in the EU*, Cambridge University Press, 2007, 372 p.
- GEREMEK, Bronislaw, MAILA, Joseph, MONGIN, Olivier, *Quelles valeurs pour quelle Europe?*, Paris, Altadis, La République des Idées, Le Mécénat, 2003 (Supplément à la revue *Esprit*), 2003.
- GRAUWE, Paul de, *Economics of Monetary Union*, Oxford, OUP, 8 edition, 2009, 300 p.
- HILL, Christopher, SMITH Michael, *International Relations and the EU*, Oxford, OUP, 4th edition, 2005, 492 p.
- HIX, Simon et alia, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, 2007, 258 p.
- HIX, Simon, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2nd Revised edition, 2005.

- HOLZHACKER, Ronald, ALBAEK, Erik, *Democratic Governance and European Integration*, Edward Elgar Publishing, 2007, 320 p.
- JABKO, Nicolas, *L'Europe par le marché : Histoire d'une stratégie improbable*, Les Presses de Sciences Po, 2009.
- JACQUE, Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz-Sirey, 5^e édition, 2009, 790 p.
- KEATING, Michael, *Regions and Regionalism in Europe*, Edward Elgar Publishing, 2004, 712 p.
- KOHLER-KOCH, Beate, LARAT, Fabrice, *European Multi-Level Governance*, Edward Elgar Publishing, 2009, 256 p.
- L'Europe face à la mondialisation: Quelles politiques communautaires pour demain? 50 ans de construction européenne*. Colloque du 26 mars 2007, Ministère Economie et Finances, Ministère du Budget, et Christine Lagarde, 2008.
- MAGNETTE, Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Les Presses de Sciences Po, 3^e édition revue et corrigée, 2009, 319 p.
- MARTINS, Vítor, «O equilíbrio de interesses na União Europeia», in *Portugal e a Construção Europeia*, org. de M. M. Tavares Ribeiro, A. M. Barbosa de Melo, M. C. Lopes Porto, Coimbra, Nova Almedina, 2003, pp. 261-271.
- MCCORMICK, John, *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press, Fourth edition, 2008, 448 p.
- MÉHEUT, Martine (dir.), *Le Fédéralisme est-il pensable pour une Europa prochaine?*, Paris, Éditions Kimé, 1994.
- MENON, Anand, *Europe: The State of the Union*, Atlantic Books, first edition, 2008, 290 p.
- MITCHELL, William, MUYSKEN, Joan, *Growth and Cohesion in the European Union, The Impact of Macroeconomic Policy*, Edward Elgar Publishing, 2006, 272 p.
- MOLINIER, Joel, *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, 2005.
- NEAL, Larry, *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, 2007, 456 p.
- OLSEN, Johan P., *Europe in Search of Political Order: An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/their Helpers, Democratic Design/Historical Drift, and the Co-Existence of Orders*, 340 pages, Oxford, OUP, 2007, 340 p.
- ORBIE, Jan, *Europe's Global Role, External policies of the European Union*, Asghate Publishing, 2009, 284 p.
- PHILIP, Christian, SOLDATOS, Panayotis, *Quelle relance de la construction européenne?*, Emile Bruylant, 2008, 258 p.
- PIATTONI, Simonia, *Informal Governance in the European Union*, Edward Elgar Publishing, 2004, 288 p.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *L'Union Européenne dans le temps long*, Préface de Jacques Delors, Presses de Sciences Po, 2008.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne: Des Communautés économiques à l'Union politique*, Montchrestien, 7^e édition, 2009, 156 p.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, 5^e édition 2006, 337 p.
- REIS, José, «Governação e Territórios na Europa: Hipóteses sobre um federalismo europeu», *Ideias de Europa: que fronteiras?*, coord. de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, 2004, pp. 13-27.

- RENOU, Harald et LESCOT, Christophe, *Institutions européennes 2009-2010*, Paradigme, 12^e édition, 2009.
- RODRIGUES, Maria João, *Europe, Globalization and Lisbon Agenda*, Edward Elgar Publishing, 2009, 424 p.
- SAINT-OUEN, François, *Le fédéralisme*, Infolio, 2005.
- SANDE, Paulo, *O sistema político da União Europeia*, Cascais, Principia, 2000.
- SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Les Presses de Sciences Po, 2010.
- SCANDAMIS, Nikos, *Le paradigme de la gouvernance européenne - Entre souveraineté et marché*, Bruylant (Emile) éditeur, 2009.
- SCHMIDT, Vivien A., *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford, OUP, 2006, 328 p.
- SCHWOK, René, *L'union européenne et la sécurité internationale*, Academia-Bruylant, 2009.
- SCHWOK, René, *Théories de l'intégration européenne: Approches, concepts et débats*, Montchrestien, 2005, 154 p.
- SMITH, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, 2nd edition, 2008, 288 p.
- SMITH, Michael E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2003, 308 p.
- SVENDSEN, Gert Tinggaard, *The Political Economy of the European Union*, Edward Elgar Publishing, 2003, 208 p.
- TELÒ, Mario, *International relations: A European Perspective*, Asghate Publishing, 2009, 168 p.
- VERHOFSTADT, Guy, *Les Etats-Unis d'Europe*, Luc Pire, 2006, 66 p.
- VERHOFSTADT, Guy, *Sortir de crise: Comment l'Europe peut sauver le monde*, Actes Sud, 2009, 252 p.
- WALLACE, Helen, POLLACK, Mark, YOUNG, Alasdair R., *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 6th Revised edition, 2010.

VARIA

- AVGERI, Parthenia et MAGNILLAT, Marie-Pierre, *Enjeux et rouages de l'Europe actuelle: Culture et citoyenneté européennes*, Foucher, 7^e édition, 2009.
- BERAMENDI, Justo, «Federalismo y nacionalismos en la España contemporánea», in *O Federalismo Europeu, história, política e utopia*, coord. de Ernesto Castro Leal, Lisboa, Edições Colibri, 2000, pp. 203-223.
- BEUTLER, Bernhard, *Réflexions sur l'Europe*, Paris, Édit. Complexe, 1993.
- BONEU, Mercedes Samaniego, «Las fronteras sócio-culturales de la Unión Europea», *Ideias de Europa: que fronteiras?*, coord. de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Coimbra, Quarteto Editora, 2004, pp. 87-98.
- BOURQUIN, Jean-Fred, «Europe: la methode de Rougemont», in *A Construção da Europa: problemas e perspectivas*, coord. de Sérgio Campos Matos, Lisboa, Edições Colibri, 1999, pp. 163-171.
- BRAGUE, Remi, «L'Europe, a-t-elle besoin d'une identité?», in *L'Europe, a-t-elle besoin d'une identité?*, Paris, Fondation Calouste Gulbenkian, 1999, (Actes du Colloque Paris, 9-10 Mai 1996), pp. 9-14.

- BRAGUE, Remi, *Europe, la voie romaine*, Paris, Critérion, 1992.
- BRAGUE, Remi, PEREIRA, Maria Helena da Rocha, HADAS-LEBEL, Mireille, VIGNON, Jérôme e BALTA, Paul, *L'Europe a-t-elle besoin d'une identité?*, Paris, Fondation Calouste Gulbenkian, 1999, (Actes du Colloque Paris, 9-10 Mai 1996).
- CHABOT, Jean-Luc, *L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Paris, Klincksieck, 1972.
- COMPAGNON, Antoine et SEEBACHER, Jacques (dir.), *L'Esprit de l'Europe*, Paris, Flammarion, 1993.
- Construção (A) da Europa: problemas e perspectivas*, coord. de Sérgio Campos Matos, Lisboa, Edições Colibri, 1999.
- DUMONT, Gérard-François, (dir.), *Les Racines de l'Identité Européenne*, Paris, Economica, 1999.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1965.
- Europa utopia – Europa realidade, Estudos do Século XX*, Coimbra, CEIS20, n.º 2, 2002.
- Europe après l'Europe: les voies d'une métamorphose*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002.
- FERENCZI, Thomas, *Pourquoi l'Europe?*, André Versaille éditeur, 2008, 286 p.
- FERREIRA, António Mega, *Os nomes de Europa*, Venda Nova, Bertrand, 1994.
- FLOR, João Almeida, «A Europa, metáfora romântica», in *O Federalismo Europeu, história, política e utopia*, coord. de Ernesto Castro Leal, Lisboa, Edições Colibri, 2000, pp. 71-80.
- GIDDENS, Anthony, *Para uma Terceira Via*, Lisboa, Presença, 1999.
- GIRAULT, René (dir.), *Identité et conscience européennes au XXe siècle*, Paris, Hacette, 1994.
- Idée (L) de l'Europe au fin de deux millénaires*, préf. de Alfred Grosser, Paris, Beauschesne, 1994.
- Idée (L) européenne dans l'entre-deux-guerres, 1927*, recueil de textes réunis à l'initiative de Michel Dumoulin, par Ives STELANDRE ed., Louvain-la-Neuve Academia, 1992.
- ILONSZKI, Gabriella, *Perceptions of the European Union in New Member States*, Routledge, 1^e edition, 2010, 208 p.
- KAISER, Wofram, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, 2007, 388 pp.
- KOSLOWSKI, Peter (dir.), *Imaginer l'Europe: le marché intérieur européen, tâche culturelle et économique*, Paris, Cerf, 1992.
- KRAUS, Daniel et alia, *Union européenne, ses institutions et ses relations avec la Suisse*, Bruylant L.G.G.J, 2009.
- LE GOFF, Jacques, *A velha Europa e a nossa*, Lisboa, Gradiva, 1995.
- LEAL, Ernesto Castro (coord.), *O Federalismo Europeu, história, política e utopia*, Lisboa, Edições Colibri, 2000.
- LIMA, S. de Magalhães, *O Federalismo*, Lisboa, Biblioteca Popular de Orientação Socialista, 1898.
- LOURENÇO, Eduardo, *A Europa desencantada: para uma mitologia europeia*, Lisboa, Visão, 1994.
- MALETTKE, Klaus (dir.), *Imaginer l'Europe*, Paris, Éditions Bélin, 1998.
- MANUEL, Christopher Paul and ROYO, Sebastian, *Spain and Portugal in the European Union: The First Fifteen Years*, Routledge, 1^e edition, 2004, 224 p.
- MARITAIN, Jacques, *L'Europe et l'idée fédérale*, préf. de Jacques Delors, Paris, Mame, 1993.
- MARQUES, Viriato Soromenho (coord.), *Cidadania e Construção Europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005.
- MEDINA, João, TELO, António José e VENTURA, António, *A Europa: reflexões a partir da História*, apres. de Francisco Sarsfield Cabral, Lisboa, 1994.

- MINFORD, Patrick et alia, *Should Britain Leave the EU?*, Edward Elgar Publishing, 2005, 272 p.
- MUET, Yannick, *Le débat européen dans l'entre deux guerres*, Paris, 1997.
- PEREIRA, Maria Helena da Rocha, «Les Fondements classiques de l'Idée européenne», *Humanitas*, vol. XLIX (1997), Coimbra, IEC, pp. 25-39.
- PEREIRA, Maria Helena da Rocha, «Unité et Pluralité Culturelle: le paradigme de l'Empire Romain face aux défis de l'Union Européenne», *Máthesis*, 13, 2004, pp. 265-275.
- PEREIRA, Maria Helena da Rocha, «Valeurs grecques dans la culture européenne», in *L'Europe, a-t-elle besoin d'une identité?*, Paris, Fondation Calouste Gulbenkian, 1999, (Actes du Colloque Paris, 9-10 Mai 1996), pp. 15-24.
- PHILIP, André, *L'Europe unie et sa place dans l'économie internationale*, Paris, PUF, 1953.
- POMIAN, Krzysztof, *L'Europe et ses nations*, Paris, Gallimard, 1990.
- RÉAU, Elisabeth d'u, *Europe des élites? Europe des peuples?: la construction de l'espace européen 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1998.
- RIBEIRO, M. Manuela Tavares (dir.), *Ideias de Europa: que fronteiras?*, Coimbra, Quarteto Editora, 2004.
- ROUGEMONT, Denis de, *Oeuvres Complètes, III, Écrits sur l'Europe*, Vol. Premier: 1948-1961, Paris, Éditions de la Différence, 1994.
- SANDU, Traian (dir.), *Identités nationales, identité européenne, visibilité internationale: aspects historiques, politiques et économiques de la construction européenne*, avant-propos de Élisabeth du Reau, Paris, L'Harmattan, 2004.
- SCHWOK, René, *Suisse - Union européenne: L'adhésion impossible?* PPUR, 2006, 142 p.
- SIDJANSKI, Dusan (dir.), *Dialogue des cultures à l'aube du XXIe siècle*, Bruylant (Emile) éditeur, 2008.
- SILVA, António Martins da, «A Ideia de Europa no período entre as duas guerras. O Plano Briand e o posicionamento português», sep. de Revista de História da Sociedade e da Cultura, 2 (2002), pp. 85-151.
- SILVA, António Martins da, *Portugal entre a Europa e Além-Mar: do Plano Briand na SDN (1929) ao Acordo Comercial com a CEE (1973)*, Coimbra, Livraria Minerva, 2000.
- STEINER, Georges, *A Ideia de Europa*, pref. de José Manuel Durão Barroso, Lisboa, Gradiva, 2005.
- TELO, António José, «As Europas dentro da Europa», in *A Europa: reflexões a partir da História*, Lisboa, 1994, pp. 21-35.
- TELO, António José, *Lisboa Fim (O) da Segunda Guerra Mundial e os novos rumos da Europa*, org.do Instituto de História Contemporânea, Lisboa, Cosmos, 1996.

(Página deixada propositadamente em branco)

Série

Ensino

•

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2010

