



## ELOGIO DO FEDERALISMO

Nas pequenas nações, o olho da sociedade penetra em toda a parte; o espírito de amelhoramento desce aos detalhes mais ínfimos: como a ambição do povo é temperada pela sua fraqueza, os esforços e os recursos viram-se quase inteiramente para o bem-estar interior e não se dissipam no fumo de uma vã glória. [...] Desde sempre, as pequenas nações foram o berço da liberdade política. A maior parte perdeu essa liberdade com o seu engrandecimento, o que mostra que ela era penhor da pequenez do povo e não do próprio povo.

A história do mundo não nos dá exemplos de uma grande nação que tenha permanecido em república muito tempo, o que leva a dizer que a coisa é impraticável. [A] existência de uma grande república está muito mais exposta do que a de uma pequena. Todas as paixões fatais para as repúblicas crescem com a extensão do território, enquanto as virtudes que as sustentam não aumentam nessa mesma medida [...] Em geral, pode dizer-se que nada é mais contrário ao bem-estar e à liberdade dos homens do que os grandes impérios. Porém, os grandes Estados têm vantagens próprias que devem ser reconhecidas. Tal como aí o desejo do poder é mais ardente, também o amor da glória se desenvolve mais em certas almas para quem o aplauso de um grande povo é o objecto digno dos seus esforços que as faz elevarem-se acima de si próprias. O pensamento também recebe um impulso mais rápido e poderoso, as ideias circulam mais livremente, as suas metrópoles são como vastos centros culturais onde se combinam e brilham todos os ramos do espírito humano: esse facto explica-nos porque razão nas grandes nações o progresso das luzes e da causa geral da civilização é mais rápido do que nas pequenas. É preciso acrescentar que as descobertas importantes exigem muitas vezes uma força nacional que excede as capacidades do governo de um pequeno país; nas grandes nações, o governo tem mais ideias gerais, liberta-se mais completamente da rotina dos antecedentes e do egoísmo das localidades. Há mais génio nas suas concepções, mais ousadia na sua posição. Eis o que introduz um elemento novo de prosperidade nacional que é a força. [...] As pequenas nações podem ser miseráveis, não por serem pequenas, mas por serem fracas, e as grandes prosperam, não por serem grandes, mas por serem fortes. Frequentemente, a força é para as grandes nações uma das condições primeiras da felicidade e mesmo da sua existência. É para unir as vantagens diversas que resultam da grandeza e da pequenez das nações que se inventou o sistema federativo.

Alexis de Tocqueville. *De la démocratie en Amérique I* | I | IX. R

# A EUROPA DEPOIS DA CONVENÇÃO

António Vitorino

Vários comentadores consideraram o ano de 2003 como o *annus horribilis* europeu. A crise do Iraque, a decisão do Conselho sobre o Pacto de Estabilidade, o insucesso do Conselho Europeu de Bruxelas sobre o Tratado Constitucional foram os exemplos mais citados.

E, contudo, 2003 foi também o ano em que se concluíram com sucesso as negociações para o alargamento a dez novos Estados-membros – o maior alargamento da história comunitária – e em que a Convenção para o futuro da Europa logrou obter um consenso em torno de um projecto de Constituição – eventos que, à partida, não se podiam ter por adquiridos.

Em termos correntes poderíamos dizer que 2003 foi um ano como tantos outros da já longa história da construção europeia – com sucessos e insucessos, reflectindo as tensões naturais do processo de integração europeia.

O que fez então de 2003 um «ano especial» na avaliação céptica senão pessimista que tantas vezes exprimem tanto pública quanto privadamente?

Creio que, no essencial, 2003 sublinhou o mal-estar europeu em termos particularmente visíveis e fáceis de compreender pelas opiniões públicas dos Estados-membros, sem anular os paradoxos típicos do processo da construção europeia.

## PARADOXOS DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Desde logo, claro, a crise sobre a intervenção no Iraque. A divisão entre os europeus foi demasiado visível para poder ser camuflada pelos típicos procedimentos que ao longo dos anos as Comunidades primeiro, a União desde 1992, puseram em prática para neutralizar ou controlar os desgastes provocados pelos diversos insucessos ou recuos.

A visibilidade da crise iraquiana é o preço da natureza evidentemente política da União em construção. Pois que, para a coerência do modelo global, uma União política sem projecção externa consequente é um projecto incompleto ou inacabado.

De forma significativa a reacção da opinião pública de todos os Estados-membros (e mesmo dos países candidatos) traduziu-se num acrescido cepticismo quanto à possibilidade de formular uma política externa comum e, ao mesmo tempo, num apoio reforçado e alargado à afirmação de uma específica componente europeia de defesa.

O circunstancialismo da crise iraquiana sublinha que no entendimento dos cidadãos da União alargada o sentido último do processo de integração europeia é indissociável da sua específica

capacidade de afirmação na cena internacional e de projecção externa. E esta é talvez a marca mais significativa dos eventos do ano transacto – a de que a consolidação do processo de integração europeia e a aceitação, pelos cidadãos, de novos desenvolvimentos «na frente interna», em especial no contexto do alargamento, é indissociável da construção de uma dimensão externa credível, não apenas no tocante à afirmação da União no mundo como no que se refere a uma capacidade efectiva de projecção militar, quer no domínio da gestão de crises quer no da assistência mútua em caso de agressão.

Neste contexto, as relações transatlânticas surgem assim como um elemento central da definição da própria identidade internacional da União e o possível desenvolvimento de uma componente de segurança e de defesa.

O ano de 2003 concluiu-se, igualmente, com dois elementos importantes que podem ser considerados como abrindo espaço para o necessário debate sobre a posição internacional da União: por um lado, o acordo franco-alemão-britânico sobre defesa, alcançado no quadro da Conferência Intergovernamental e tendo em vista fundamentar a «cooperação estruturada» no domínio da defesa prevista no Tratado Constitucional e, por outro, a adopção pelo Conselho Europeu do documento estratégico de segurança proposto pelo Alto Representante para a Política Externa, Javier Solana, que deve ser articulado com a decisão de criação da Agência Europeia de Armamentos (antecipando, assim, uma das propostas que constava também do projecto de Constituição adoptado pela Convenção sobre o futuro da Europa).

Reside aqui provavelmente mais um dos típicos paradoxos em que é fértil o processo de integração europeia. Com efeito, um dos aspectos mais inovadores, mas também mais controversos, da Constituição adoptada pela Convenção assentava na proeminência conferida às matérias de segurança e defesa – contemplando como pontos essenciais a actualização das denominadas «*minutes de Petersberg*», a introdução de uma cláusula de solidariedade na luta antiterrorista, a definição de um modelo específico de «cooperação estruturada» em matéria de defesa, incluindo uma dimensão de assistência mútua em caso de agressão externa, e a definição de objectivos de desenvolvimento de capacidades industriais e de forças no quadro de uma Agência de Armamentos. As soluções da Convenção foram exaustivamente debatidas na Conferência Intergovernamental (CIG) e foi possível clarificar os dois pontos mais sensíveis – a coerência entre a dimensão de segurança e defesa europeia e a participação de alguns Estados-membros na OTAN e a natureza inclusiva da «cooperação estruturada» em matéria de defesa (de algum modo inspirada na lógica da construção da União Económica e Monetária), compatível com a especificidade da política de alguns Estados-membros ditos neutrais.

Este acordo, alcançado no âmbito da CIG, concitando o consenso dos 25 Estados-membros, na senda de um acordo prévio entre a França, a Alemanha e o Reino Unido, acabou por ficar «congelado» em virtude de se encontrar ligado ao conjunto do exercício constitucional.

O paradoxo reside em que, no âmbito da União, um dos mais significativos acordos alcançados pela CIG versa sobre um domínio de matérias (defesa) onde o Tratado de Nice exclui expressamente a possibilidade de estabelecimento de qualquer modalidade de cooperação reforçada. Dito de outro modo: sem a aprovação do conjunto da Constituição, o importante acordo alcançado no domínio da defesa carece de base legal e conseqüentemente não pode ser desenvolvido no seio da estrutura institucional da UE enquanto política da União.

Este circunstancialismo explica, em parte, o novo fulgor conferido ao debate sobre a «Europa a várias velocidades» e o lugar paralelo citado – o do denominado Acordo de Schengen sobre a abolição dos controlos nas fronteiras internas entre vários Estados-membros – como modelo de desenvolvimento de uma pura cooperação intergovernamental exterior ao quadro institucional da União com vocação a, num momento ulterior, vir a integrar-se no âmbito específico da própria União.

Sem entrar aqui na análise desta temática complexa mas fundamental, importa, contudo, sublinhar que o calendário da retoma e conclusão da CIG influenciará (e será influenciado) pela força iniludível do acordo sobre defesa já alcançado e pela pressão da opinião pública no sentido de conferir ao projecto europeu uma

específica componente de segurança e defesa, na linha dos acordos alcançados no Conclave de Ministros dos Negócios Estrangeiros em Nápoles e complementado pelas clarificações adicionais levadas ao próprio Conselho Europeu de 12 e 13 de Dezembro.

O ano de 2004 será, pois, decisivo na definição do figurino da futura «cooperação estruturada» em matéria de defesa, entendida como parte integrante de um desígnio constitucional da União ou como forma de cooperação originariamente intergovernamental estabelecida fora do quadro da União (ainda que com manifesta vocação de posterior integração no âmbito da União).

As delongas do processo constitucional reforçarão a tendência para uma iniciativa exterior ao quadro da União (ainda que seja possível conceber algumas modalidades de articulação com as instituições da União – tal como sucedeu com o Acordo de Schengen antes da sua plena comunitarização por força do Tratado de Amesterdão); o pronto desbloqueamento das negociações na Conferência Intergovernamental permitirá um desenvolvimento mais harmonioso da componente de defesa plenamente integrado *ab initio* no âmbito da União e em convergência com as componentes de política externa comum e da política de segurança comum tal como foram definidas pelo Tratado de Nice e desenvolvidas nos últimos três anos, culminando com a adopção do documento estratégico de segurança em Dezembro de 2003.

## **OS COMPROMISSOS DA CONVENÇÃO**

A questão constitucional europeia, no seu sentido mais amplo foi, sem dúvida, um dos aspectos que mais significativamente dominou o ano de 2003 e, em larga medida, o insucesso da Conferência Intergovernamental de Dezembro evidencia os limites do método da «aproximação progressiva» à resolução dos problemas estruturais da UE nesta fase de União eminentemente política.

Com efeito, foi a própria Conferência Intergovernamental de Nice, de Dezembro de 2000, que abriu a via para que, através da Declaração do Conselho Europeu de Laeken (Dezembro de 2001) se colocasse abertamente a questão da opção por uma via constitucional para a União alargada. De certo modo o Tratado de Nice correspondeu, nos arranjos institucionais então adoptados, a uma espécie de «ajuste das contas» entre os 15 actuais Estados-membros a propósito do alargamento, sem, contudo, se poder dizer que as soluções de Nice em si mesmas se

SEM A APROVAÇÃO DO CONJUNTO  
DA CONSTITUIÇÃO, O IMPORTANTE ACORDO  
ALCANÇADO NO DOMÍNIO DA DEFESA CARECE  
DE BASE LEGAL E NÃO PODE SER DESENVOLVIDO  
NO SEIO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UE  
ENQUANTO POLÍTICA DA UNIÃO.

apresentavam com vocação para perdurarem no tempo em termos de suportarem um quadro institucional consolidado e efectivo para funcionar a 25 ou mais Estados-membros. A progressiva tomada de consciência das profundas implicações institucionais do maior alargamento da história da União, de par com a preocupação com o progressivo afastamento das opiniões públicas dos Estados-membros em relação ao curso do projecto europeu, levaram os chefes de Estado e de Governo, em Laeken, a enunciarem uma série de questões fundamentais para cuja resposta definiram um novo método de aproximação, através da criação da Convenção sobre o futuro da Europa.

O ambiente que presidiu à criação e ao funcionamento da Convenção foi em larga medida tributário da ideia de que com este alargamento (e os que se lhe seguirão) a União carecia de uma legitimidade refundadora, expressa numa profunda reformulação dos tratados instituidores que deveriam revestir uma natureza e vocação constitucional. Embora me pareçam excessivas as críticas feitas à Convenção, no sentido de que esta se teria assumido ilegitimamente como uma assembleia constituinte (quer por a ideia constitucional não ser uma auto-assumpção da Convenção mas antes um traço essencial da própria Declaração de Laeken, quer porque nunca a Convenção reclamou um estatuto de substitutivo da Conferência Intergovernamental como a sede apropriada para as decisões constitucionais), é bem verdade que a Convenção protagonizou um patamar essencial de um processo constituinte complexo, no sentido de que conformou um texto que visava, na substância, tornar-se na Lei Fundamental da União, adoptada formalmente sob a forma de tratado intergovernamental nos termos e nas condições de legalidade e continuidade jurídica entre a União Europeia (e as Comunidades Europeias) e a (nova) União Europeia (indo mesmo Valéry Giscard d'Estaing, o Presidente da Convenção, ao ponto de pretender mudar a denominação para «Europa Unida»).

Neste ambiente político geral, a opção fundamental da Convenção foi entre a definição de um modelo constitucional acabado ou um modelo de estruturação institucional e político evolutivo. A primeira opção correspondia a uma leitura constituinte global e coerente (tal como defendeu o Vice-Presidente Giuliano Amato) que deveria dar origem a uma verdadeira e própria Constituição, autonomizada das formas clássicas de contratualização interestadual expressas em tratados internacionais, eventualmente submetido a uma forma de aprovação e de entrada em vigor em descontinuidade ou mesmo em rotura com o modelo de revisão dos tratados (voto maioritário no Conselho Europeu e/ou entrada em vigor mediante a adopção por uma parte significativa dos actuais Estados-membros). Desde Abril de 2003 que ficou claro que a tendência maioritária no *Praesidium* da Convenção e no próprio plenário da Convenção não seguiria nesta direcção.

A Convenção fixou-se, pois, num modelo onde, trazendo importantes clarificações sobre os contornos globais do projecto europeu (na definição dos objectivos e princípios fundadores, das categorias de competências e sua articulação com as competências nacionais, na fusão da estrutura de pilares e na aproximação e simplificação dos procedimentos de decisão e dos instrumentos utilizáveis, na instituição de um tratado único fonte de uma entidade dotada de personalidade jurídica internacional), em boa medida se mantém a natureza aberta, evolutiva (ou dentro de certos limites autoconstituída) do modelo político-institucional (cláusula de flexibilidade para adaptação a circunstâncias supervenientes não previstas expressamente no

quadro de competências conferidas pelo tratado constitucional, manutenção do essencial do modelo comunitário onde o alargamento às matérias do actual terceiro pilar – cooperação judiciária penal e cooperação policial – consente excepções relevantes – iniciativa legislativa de grupos de Estados-membros, componente intergovernamental essencial no âmbito da cooperação policial e limites decorrentes da salvaguarda da ordem pública, da responsabilidade primeira dos Estados –, preservação da natureza basicamente intergovernamental nos domínios da defesa e da política externa, embora com adaptações à sua plena integração no quadro institucional da União).

Quem esperava, pois, uma guerra sem tréguas entre os defensores de um superestado europeu centralizado, os apologistas da federação de Estados-nações e os soberanistas defensores de um intergovernamentalismo mais purificado ficou desiludido: a Convenção não arbitrou muitas das querelas existenciais entre estas correntes e não gerou portanto um «modelo terminal» para o projecto europeu. Pelo contrário, embora inovando em importantes aspectos quer institucionais quer de substância no plano de algumas políticas (*governance* económica, relações exteriores, justiça e assuntos internos) a Convenção foi conservadora na preocupação de salvaguardar o equilíbrio interinstitucional, o mesmo é dizer, as originalidades do método comunitário (não foi criada uma segunda Câmara que acentuasse a igualdade dos Estados de acordo com os cânones federais, mas introduziu nos votos no Conselho uma primeira chave de decisão – mais de metade dos Estados – para a qual cada

QUEM ESPERAVA, POIS, UMA GUERRA  
SEM TRÉGUAS ENTRE OS DEFENSORES  
DE UM SUPERESTADO EUROPEU CENTRALIZADO,  
OS APOLOGISTAS DA FEDERAÇÃO DE ESTADOS-  
-NAÇÕES E OS SOBERANISTAS DEFENSORES  
DE UM INTERGOVERNAMENTALISMO  
MAIS PURIFICADO FICOU DESILUIDO.

Estado dispõe de um voto em condições de plena igualdade, não dirimiu a querela da atribuição a uma instituição da função executiva – repartida entre a União e os Estados-membros e, a nível da União, partilhada entre a Comissão e o Conselho, mas procurou delimitar melhor as esferas de intervenção aos diversos níveis quer no plano europeu – pela destriça entre delegação legislativa e função executiva – quer no plano vertical pelo reforço dos mecanismos de controlo *ex ante* e *ex post* da subsidiariedade e do papel neste contexto conferido aos parlamentos nacionais).

De igual modo, a Convenção deixou intocada a substância de grande parte das denominadas políticas comuns da União, mesmo aquelas, como a política agrícola, que manifestamente carecem de actualização urgente (alguns dos seus preceitos datam ainda da versão originária de 1957...), ou não foi para além de breves enunciados sobre novas políticas estruturantes da União como as que se referem à sociedade da informação e do conhecimento decorrentes da Agenda de Lisboa ou as atinentes ao desenvolvimento sustentado adoptadas no Conselho Europeu de Gotenborg. Neste domínio, um «acto de refundação» digno do nome teria sempre que ir mais além do texto da Convenção, perspectiva que desde cedo a própria Convenção considerou estar excluída do mandato que lhe fora conferido pelo Conselho Europeu na Declaração de Laeken.

Chegados aqui, tudo leva a crer que 2004 será o ano onde a conclusão deste processo de renovação política e institucional, com os limites assinalados, conhecerá o seu destino final. Em parte, a dinâmica da Convenção foi neutralizada pelo insucesso do Conselho Europeu

de Bruxelas, na medida em que a lógica das questões de poder típicas de uma Conferência Intergovernamental acabou por prevalecer (e levar ao bloqueamento), lançando incerteza sobre o caminho a seguir. O qual, de momento, se afigura ser ainda o de repegar o texto da Convenção mas já sem o *élan* inicial que o simples decurso do tempo lhe vai retirando. Mas em larga medida

EM PARTE, A DINÂMICA DA CONVENÇÃO FOI NEUTRALIZADA PELO INSUCESSO DO CONSELHO EUROPEU DE BRUXELAS, NA MEDIDA EM QUE A LÓGICA DAS QUESTÕES DE PODER TÍPICAS DE UMA CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL ACABOU POR PREVALECER (E LEVAR AO BLOQUEAMENTO), LANÇANDO INCERTEZA SOBRE O CAMINHO A SEGUIR.

o «drama» que sempre aparece associado a um momento constitucional deixará de estar sobretudo ligado à força e à legitimidade inovatória da Convenção e provavelmente passará a estar referenciado a outros factores menos transparentes e mais ligados à lógica de força de alguns dos mais relevantes protagonistas – seja a tentação da denominada «Europa a duas velocidades», seja a negociação das perspectivas financeiras 2007-2013. Neste

contexto, tudo parecendo igual, é bem provável que acabe por ser afinal tudo diferente, mesmo que o texto da Convenção, retocado cirurgicamente, acabe por ver a luz do dia entre o final de 2004 e o primeiro semestre de 2005...

### **A AGENDA FINANCEIRA DA UNIÃO**

Finalmente, o ano de 2004 será ainda marcado pelo início das negociações sobre as Perspectivas Financeiras 2007/2013, o primeiro quadro financeiro plurianual decidido a 25 Estados-membros, com base numa proposta da Comissão a apresentar no próximo mês de Maio.

Esta componente relevante da vida comunitária será objecto de discussão num momento em que manifestamente se defrontam duas perspectivas cujo ponto de convergência não é, à partida, evidente.

Com efeito, por um lado, no final de Dezembro, os seis Estados contribuintes líquidos exprimiram conjuntamente a sua inequívoca vontade de limitarem a despesa orçamental anual a 1% do Produto Interno Bruto no novo período de programação financeira. Por outro lado, a relevância conferida a certas políticas, como a política externa e de segurança e a de justiça e assuntos internos, bem como a fixação de determinados objectivos de competitividade e de coesão social nas Agendas de Lisboa e de Gotenborg constituem novas fontes de pressão para uma redistribuição das verbas comunitárias à luz de prioridades e de critérios que sejam perceptíveis e aceites pelos cidadãos da União.

Esta tensão pode ser dirimida no contexto de uma mera negociação orçamental ou pode ser enquadrada numa abordagem mais geral em termos de definição dos instrumentos e dos meios colocados ao serviço de políticas e tendo em vista a obtenção num calendário pré-fixado de determinados objectivos tão precisos quanto possível.

A circunstância deste debate se desenrolar num quadro à partida significativamente limitado, uma vez que a fixação da despesa com a política agrícola comum foi antecipadamente feita pelo Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2002, na senda de uma proposta franco-alemã e como pressuposto da conclusão das próprias negociações do alargamento, faz com que qualquer exercício de redistribuição se veja privado de praticamente metade das verbas orçamentais,



fazendo recair a pressão redistributiva sobretudo sobre a política de coesão, aquela que mais directamente sofrerá significativas mudanças internas em virtude das características próprias dos países que vão aderir em 1 de Maio de 2004.

Neste contexto, as expectativas dos cidadãos de compreenderem melhor a finalidade da despesa em função de prioridades de natureza política correm o risco de serem defraudadas por uma negociação de mera composição de interesses nacionais desligada dos objectivos a alcançar e que constituem instrumento fundamental para o apoio popular ao projecto europeu.

Num mundo globalizado, em condições de acrescida concorrência, perante tensões económicas cada vez mais frequentes entre europeus e americanos, num contexto de envelhecimento da população, de perda de competitividade e de deslocalização da capacidade produtiva europeia e no quadro de dificuldades de sustentação de mecanismos fundamentais de solidariedade conaturais ao modelo social europeu nas suas diferentes modalidades, torna-se cada vez mais necessário revisitar os pressupostos do contrato entre competitividade e solidariedade celebrado quando do Acto Único Europeu e que esteve na base quer do projecto do mercado interno de 1993 quer das sucessivas políticas de coesão económica, social e territorial.

Este novo contrato, de reforma económica e social, de solidariedade e modernização, com implicações profundas em várias políticas, desde a de imigração à da *governance* económica, passando pela estratégia de negociação na Organização Mundial do Comércio e pelas novas prioridades associadas à sociedade da informação e do conhecimento, deveria ser a base política da redefinição não só das prioridades orçamentais mas também da concentração de esforços da União nas suas missões fundamentais. Este urgente debate europeu poderia e deveria ser lançado em 2004, seja pela necessidade de tornar mais claro e visível o sentido profundo do projecto de integração europeia, seja para permitir uma melhor adequação dos recursos aos objectivos de afirmação do papel da Europa no mundo em todos os domínios relevantes.

Embora o ambiente político não pareça, à partida, favorável à assumpção de um tal desafio, o impacto imediato do alargamento, as pressões da conjuntura internacional e uma vontade cidadã activa e mobilizada poderão abrir a curto prazo as vias necessárias para assumirmos conjuntamente estes desafios de «refundação» que não se esgotam na mera aprovação de um texto constitucional para a União. Porque a legitimidade do sonho europeu não é apenas de natureza jurídico-formal, tem que ser acima de tudo aferida em função dos concretos resultados obtidos na transformação das vidas quotidianas daqueles em nome de quem se justifica: os cidadãos europeus. **RJ**