

PORTUGAL E O TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEU

Francisco Seixas da Costa

O debate que se instalou em Portugal, a propósito do Tratado Constitucional Europeu, durante a Convenção e a Conferência Intergovernamental (CIG) que se lhe seguiu, foi talvez o primeiro momento, desde o início da presença portuguesa nas instituições comunitárias, em que se verificou uma mais viva contraposição de argumentos, em termos públicos, sobre a construção europeia e o papel que o nosso país nela desempenha.

Em grande parte suscitado pelos mais críticos ao curso que as discussões institucionais europeias estavam a levar, esse debate teve a virtualidade de trazer a público, com grande transparência, a avaliação das possíveis consequências de determinadas opções, fugindo ao tom «politicamente correcto» com que estes temas eram muitas vezes tratados entre nós. A circunstância de vários sectores da sociedade se terem sentido motivados para participar em tal debate revelou a importância do momento que se atravessava e contribuiu para alargar o campo da polémica a áreas que vulgarmente a não frequentavam.

Julgamos, por isso, que poderá ter interesse tentar caracterizar as diversas posições que foram assumidas nesse contexto, porque elas nos permitem avaliar melhor as percepções do projecto europeu que estão fixadas entre nós, as quais, sem dúvida, continuarão a projectar-se em futuras ocasiões. Mas antes de entrarmos nessa análise, valerá a pena fazer um breve bosquejo sobre o que se passou em Portugal em anteriores momentos da construção europeia.

A «BONDADE NATURAL» DA OPÇÃO EUROPEIA

Diferentemente de outros países, Portugal viveu, durante muitos anos, sem levar a cabo uma reflexão profunda sobre o processo de construção europeia e o modo como por ele éramos afectados. A Europa havia sido «vendida» sem grande dificuldade no percurso que conduziu à adesão, porque esta foi sempre vista como uma opção de natureza essencialmente política, destinada a ancorar o nosso jovem regime democrático a um projecto alargado de estabilidade, que o protegesse de indesejáveis regressões. As injeções financeiras pressentidas davam, além disso, alento aos que entendiam que

o saldo da integração sempre sobreleva os custos que determinados sectores económico-sociais iriam ter de pagar, como efeitos colaterais da adesão.

O interesse político na posterior magnificação desse saldo positivo – que é real –, e que também é fruto da tentativa de esconder os impactos negativos, para não alimentar ondas antieuropeias, sempre evitou a análise serena do modo como a própria adesão foi

À PARTE ALGUMAS VOZES MAIS RETICENTES,
TIDAS COMO CASSANDRAS OU SAUDOSAS
DO TEMPO DA AUTARCIA, A BONDADE NATURAL
DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA IMPÔS-SE À MAIORIA
DOS PORTUGUESES COMO UMA EVIDÊNCIA,
POTENCIADA PELO EFEITO MIRACULOSO DOS
FUNDOS NOS BOLSOS E NA PAISAGEM QUOTIDIANA.

negociada. A circunstância de nela terem estado profundamente comprometidos os dois partidos que dominam a vida política democrática portuguesa muito contribuiu para que essa avaliação nunca tivesse sido feita com grande rigor. Algumas surpresas poderiam aparecer, se essa análise tivesse sido desenvolvida, e talvez os portugueses percebessem melhor a razão de ser de algu-

mas das dificuldades com que o país hoje se defronta no plano europeu.

À parte algumas vozes mais reticentes, tidas como Cassandras ou saudosas do tempo da autarcia, a bondade natural da integração europeia impôs-se à maioria dos portugueses como uma evidência, potenciada pelo efeito miraculoso dos fundos nos bolsos e na paisagem quotidiana. A isso somou-se, no pensamento de alguns, o sentimento implícito de que um país como Portugal só tem vantagens em ser forçado a mudar por pressão exterior, dada a sua atávica dificuldade em se auto-reformar.

A aceitação do princípio de que o que vinha «de Bruxelas» era, à partida, de sinal positivo foi também garantida pelo facto de, no início, haver uma manifesta falta de massa crítica em determinados sectores da nossa Administração Pública, que fosse capaz do escrutínio cuidado das propostas legislativas comunitárias, frequentemente assentes num nível técnico que se situava acima da capacidade nacional para a desmontagem dos respectivos efeitos potenciais.

Acresce que essa mesma Administração Pública, com muito escassas excepções, vivia, de há muito, num confortável registo autista face à sociedade real, tendo sempre as mãos muito livres para interpretar, a seu bel-prazer, o conceito de interesse nacional, no quadro das negociações externas. O facto de as instituições da nossa sociedade civil serem pouco actuautes e condicionantes, de os partidos políticos serem então um deserto na análise aprofundada e desideologizada dos temas europeus e, em especial, de os agentes económicos e sociais, e as suas respectivas estruturas de representação, terem uma capacidade muito limitada de influência técnica nas opções que o Estado fazia «em Bruxelas» levou a que este se comportasse como bem entendeu nas opções que então tomou no plano comunitário.

AS LIMITAÇÕES DO DEBATE INTERNO

No quadro desta responsabilização do Estado perante a sociedade houve sempre, em Portugal, duas falhas que podemos identificar como muito importantes.

A primeira prende-se com os sectores intelectuais e académicos, bem como com a representação de interesses económico-sociais. Portugal deve ser o único país da União Europeia (UE) onde não existe um Instituto de Estudos Europeus com uma participação alargada, capaz de ser o lugar de encontro dos sectores relevantes da sociedade civil, do empresariado e da vida universitária. Todo o debate europeu com algum significado e profundidade deslocou-se, no nosso país, para *think tanks* de carácter generalista em matéria externa, ou para eventos temáticos de natureza episódica, grande parte das vezes vocacionados para o tratamento das questões estratégicas da «grande política», vulgarmente identificadas com a PESC ou com os temas de segurança e defesa.

Por seu turno, algumas iniciativas universitárias, ou o aprofundamento temático em revistas especializadas, tendem a redundar em debates microscópicos de natureza muito teórica e desligada das preocupações centrais de quem está nas frentes de negociação. Com isso, tais iniciativas reduzem o seu potencial de impacto no processo decisório oficial, que a Administração Pública, por seu

turno, ciosamente cuida em monopolizar e nunca é seriamente pressionada a partilhar. Esta é uma característica do processo de decisão europeia em Portugal: a dificuldade de interacção criativa entre a Administração Pública e os meios pensantes da «coisa europeia», bem como com os sectores representativos de interesses a ter em conta. Há uma evidente falta de estruturas e de cultura política que forcem a uma regular *accountability* por parte dos decisores oficiais. No outro lado do cenário, a escassez do debate estruturado com quem assegura a representação na negociação diplomática obsta a que quem pensa teoricamente a Europa se submeta a testes práticos de realismo. Estamos, assim, perante mundos que só episodicamente se encontram, o que conduz a imagens distorcidas e a falsas percepções de comportamentos e de ideias.

Uma outra falha, que só muito recentemente começou a ser colmatada, prende-se com o acompanhamento parlamentar da acção governativa no plano europeu. Por muito tempo, a Assembleia da República apenas desenvolveu debates de natureza esporádica e fixados em agendas de circunstância, quase sempre com uma abordagem muito impressionista, dependente de deputados versados em determinados temas, que prevaleciam desmesuradamente no produto final dessa reflexão. O regular acompanhamento das matérias europeias pelo parlamento português demorou muito tempo a impor-se, pela resistência das maiorias a facilitarem o escrutínio da acção europeia dos seus executivos. Quando formalmente se iniciou, demorou a ultrapassar a fase do «tratamento pela rama» dos temas, pelo que tais exercícios se faziam sem grande exigência para as representações governamentais. O facto de os debates, em plenário ou em comissões, resvalarem frequentemente para polémicas de natureza política, em que

ESTA É UMA CARACTERÍSTICA DO PROCESSO DE DECISÃO EUROPEIA EM PORTUGAL: A DIFICULDADE DE INTERACÇÃO CRIATIVA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS MEIOS PENSANTES DA «COISA EUROPEIA», BEM COMO COM OS SECTORES REPRESENTATIVOS DE INTERESSES A TER EM CONTA.

o tema europeu era um mero pretexto na agenda conflitual interpartidária, facilitou, como é evidente, a desqualificação dessa abordagem.

A RUPTURA DE MAASTRICHT

Costuma dizer-se que, um pouco por toda a Europa, os passos da integração dados até à conclusão do Tratado de Maastricht foram, quase sempre, conduzidos à revelia de um escrutínio das opiniões públicas nacionais. Em Portugal também assim foi, mas no nosso caso acresceu a circunstância, já antes referida, de essas decisões também não terem sofrido, desde o primeiro momento, uma aferição parlamentar atenta, bem como por parte dos grupos de interesses perante os quais os sucessivos governos deveriam ter ajuizado da adequação das suas opções. O Estado esteve, assim, praticamente «à solta» na negociação internacional e, curiosamente, ficou a dever-se à atenção, cada vez mais especializada, de certa comunicação social a necessidade sentida pelos agentes políticos de justificarem certas opções tomadas na área externa.

O tempo de Maastricht foi um acordar colectivo para uma Europa que estava a ser construída com um evidente défice no controlo democrático das decisões. O sobressalto público que então se gerou teve muito a ver com o facto de, pela primeira vez de forma flagrante, algumas das funções tradicionais da soberania terem passado a ser partilhadas ou encaminhadas para uma partilha futura. As mais importantes reservas soberanistas expressam-se então perante a unificação monetária e a definição de uma linha tendencial em favor de uma política de segurança e de defesa comum. Em contraponto, os federalistas encontraram, nesses tempos, razões de júbilo para alimentarem os seus «amanhãs que cantam», aberto que foi o caminho, graças ao voluntarismo criativo de Jacques Delors, para um significativo salto qualitativo em matéria de integração.

Em Portugal, a negociação de Maastricht escapou, como era de regra, a qualquer debate público. Com excepção da limitada rede de consultas entre alguns departamentos de Estado, e de tímidos colóquios ou seminários, não houve lugar a uma avaliação mínima das vontades exteriores, tidas por adquiridas para os benefícios dos avanços a acordar. Esta constatação não é, necessariamente, uma crítica: o Estado responde aos impulsos exteriores e, na ausência destes, substitui-se-lhes.

A ATITUDE NEGOCIAL PORTUGUESA

Ao olharmos para o posicionamento do nosso país na negociação europeia – e referimo-nos aqui apenas à negociação institucional e das políticas comunitárias – verificamos que há algumas linhas constantes que atravessaram os sucessivos processos, não obstante as adaptações que o tempo e o realismo foram impondo. Não sendo minimamente relevantes ao tempo da adesão, essas linhas definem-se ao tempo de Maastricht e vão até ao presente Tratado Constitucional, marcando as negociações de Amesterdão e Nice.

No plano institucional puro, a doutrina oficial foi inicialmente marcada por um arreigado conservadorismo, senão mesmo por uma desconfiança endémica a todos os

passos que pudessem ser vistos como indo no sentido do aprofundamento da integração. Nela prevalecia um pensamento favorável à preservação do *status quo* em grande número de domínios, de que são flagrante exemplo as ferozes reticências à atribuição de mais poderes ao Parlamento Europeu, bem como aos Comité das Regiões ou ao Comité Económico e Social.

A percepção de que Portugal se situava frequentemente à margem de alguns dos interesses médios europeus projectados em Bruxelas tornou também o nosso país muito resistente à extensão do âmbito das decisões por maioria qualificada, tidas como podendo sacrificar o interesse nacional à pressão das maiorias. A unanimidade deveria, assim, ser mantida no maior número de áreas possível, orientação que igualmente prevalecia no campo da Justiça e Assuntos Internos e, por maioria de razão, em temas ligados à expressão diplomática e à segurança.

Nas políticas comunitárias prevaleceu, durante muito tempo, aquilo que poderíamos designar como um «europeísmo utilitário». Por regra, Portugal associava-se ao desenvolvimento ou à comunitarização tendencial de políticas que pudessem, directa ou indirectamente, beneficiar o país na distribuição dos pacotes financeiros, o que era deliberadamente confundido, aos olhos de alguns, como uma verdadeira vontade integradora. Essa falsa imagem europeísta foi igualmente reforçada por uma sistemática colagem à Comissão Europeia e à preservação dos respectivos poderes, tida como o principal aliado no carrear de vantagens económicas para o país. A posterior evolução das posições da Comissão em certos domínios, num sentido que se revelou claramente desfavorável a alguns interesses portugueses, veio a perturbar, ao final de algum tempo, este automatismo de percepção, conduzindo mesmo a tendências no sentido da preservação dos poderes do Conselho, onde se procurou conservar, a todo o custo, o poder decisório do país.

Tendo como eixo inicial estas posições-chave, verificamos, contudo, que a atitude portuguesa se foi adaptando ao longo dos tempos, quer pela realidade das coisas e pela imperatividade de pressões externas dominantes, quer por uma efectiva maturação do debate interno, que conduziu a inflexões e a alguma evolução no nosso discurso europeu. Infelizmente, Portugal acabou, muitas vezes, por adaptar o seu discurso tarde demais e à *contre-coeur*, o que não contribuiu para prestigiar a sua imagem negocial.

Um ponto interessante na posição portuguesa foi o facto de sempre se ter procurado evitar a sedimentação de factores que pudessem vir a agravar a periferização do país. Isso levou os negociadores a, simultaneamente, tentarem limitar ou controlar os riscos das fórmulas de integração diferenciada (ou «cooperações reforçadas») e a seguir algum voluntarismo centrípeto de adesão aos modelos desse tipo de integração entretanto criados (Schengen, moeda única), nunca arriscando alinhar em sistemas de *opting-out*.

Com honestidade, há que reconhecer que, na linha orientadora da negociação por parte de Portugal, a assunção de uma linha mais europeísta se fez sempre de uma forma algo

subordinada à perspectiva intergovernamental. E não será novidade se se afirmar que foram os decisores políticos que, quase sempre, tiveram de vencer a considerável resistência da Administração Pública às opções mais integradoras. Em abono das razões para a atitude reticente por parte desta última, há que perceber que, na ausência de uma concreta avaliação de impactos, fruto da inexistência de um diálogo estruturado com os sectores especializados interessados, a rejeição de uma maior integração era a resposta «patriótica» mais óbvia para a protecção dos interesses nacionais imediatos.

OS CAMPOS DO DEBATE

Como foi referido no início deste texto, o debate sobre o novo Tratado Constitucional trouxe à evidência um conjunto de posições mais alargado do que aquele que costumava ocupar o espaço das ideias europeias entre nós. De seguida, tentar-se-á tipificá-las, assumindo o risco da caricatura.

Desde o anúncio da instituição da Convenção Europeia, o campo dos chamados *eurocépticos* denunciou aquilo que considerou ser a pretensão de alguns estados de, por via deste Tratado, reforçarem o seu poder efectivo no controlo da UE, anulando institucionalmente os efeitos do novo alargamento e liquidando, de caminho, a capacidade de representação dos estados de menor dimensão. Tratava-se, assim, e como única solução para pôr cobro a esta deriva, de garantir uma radicalização de posições, forçando um referendo em que a força objectiva daquela denúncia haveria de conduzir à rejeição do Tratado. Este é o cenário de crise preferido por forças situadas bastante à direita e à esquerda do espectro político, se bem que com algumas *nuances* que não autorizam uma generalização das posições.

Um grupo que designaremos por *realistas* viria a adoptar uma posição táctica mais moderada e temporizadora. Partindo do mesmo princípio que os *eurocépticos* – o novo Tratado consagra a tomada do poder por um «directório», pelo que o sistema de votação por «dupla maioria» (população/Estados) é profundamente negativo –, esse grupo cedo entendeu, contudo, que era impossível resistir às tendências que se iam consagrando como maioritárias e que Portugal nunca se poderia dar ao luxo de ficar responsável por uma ruptura negocial. Assim, os cultores desta orientação limitaram-se a alvitrar soluções de compromisso, destinadas a atenuar alguns dos aspectos mais graves do texto do Tratado. Neste grupo *realista* é possível identificar duas correntes: uma que vê na potencial rejeição do Tratado, por falta de ratificações alheias ou pela cumulação de referendos falhados, a solução ideal, o que a aproxima dos *eurocépticos*, embora sem querer pagar o preço político de uma atitude singular que decorreria de uma rejeição frontal do Tratado por parte de Portugal; e aquela que, encontrando grandes virtualidades em grande parte do Tratado, centra as suas objecções essencialmente no processo decisório proposto, baseado no predomínio do factor demográfico, pelo que se inclina para soluções que possam conduzir à sua atenuação (p.e., diferentes limiares na «dupla maioria») ou ao recurso, ainda que temporal, ao sistema de Nice (modelo de Ioaninna adaptado).

No extremo oposto, encontramos os *federalistas*, que continuam a defender a instituição de um modelo federal para a Europa. Diga-se, em abono de verdade, que muitos dos que, no passado, desprezavam a opção federalista têm vindo a aproximar-se dela, à medida que percebem que a «Europa do directório» constitui uma solução muito mais gravosa para um país como Portugal.

Parte desse grupo federalista terá interiorizado, entretanto, que este Tratado Constitucional aponta para uma via que pode vir a ser divergente do modelo federal, em especial pela ausência de uma instituição de tipo «senado», em que se verifique a representação equitativa de todos os Estados, que dificilmente será já recuperável no futuro. No entanto, essa escola de pensamento, que entende este Tratado como genericamente muito positivo, assume agora uma atitude do tipo «do mal, o menos», pelo que acha preferível apoiar este passo constitucional, até pelo peso do seu simbolismo, ficando a aguardar melhor ocasião para outros saltos de qualidade no processo europeu.

A par dessa facção, permanece uma outra linha federalista, mais radical e optimista, que acha que nenhum preço é exageradamente alto, desde que possamos obter todos os avanços possíveis no plano integrador europeu, como os que este Tratado agora consagra. Para os cultores dessa escola, é preferível correr o risco de entrar numa Europa subordinada ao poder objectivo de alguns Estados – e minorizam, nesse contexto, o perigo de um «directório» – do que escudar o país atrás de uma perspectiva defensiva e «nacionalista». Essa linha entende que, a prazo, não haverá qualquer contradição relevante entre os interesses portugueses e o interesse médio europeu, que justifique a luta pela preservação de uma capacidade de afirmação nacional significativa no processo decisório. Finalmente, nesta tipificação de atitudes no debate constitucional europeu entre nós, valerá a pena identificar um grupo importante, que designaríamos pelos *situacionistas* europeus. Para estes, o resultado deste Tratado Constitucional será o que tiver que ser em função da relação de forças europeia, não tendo Portugal a possibilidade de influenciar grandemente o seu desfecho. Daí que não pareça haver vantagens em que o país se empenhe, com custos políticos elevados, no combate aos supostos aspectos negativos do Tratado, aliás difíceis de provar. Essa escola de atitude opta, assim, por propor algumas mudanças de natureza simbólica, não favorecendo um debate europeu muito profundo, que seria sempre sem consequências práticas e só poderia levantar alguns «fantasmas» internos de difícil controlo, em especial se um referendo vier a ser inevitável. Adopta, assim, uma espécie de determinismo face ao que aparece como dominante, preferindo estar com o ar do tempo, também à espera que o tempo desta negociação passe.

RARAMENTE AS POSIÇÕES FORAM TÃO CLARAS
E A OPINIÃO PÚBLICA TEVE A POSSIBILIDADE
DE VER, COM TRANSPARÊNCIA, AS VÁRIAS OPÇÕES
EM CONFRONTO. SE ISSO FOI ESCLARECEDOR
SOBRE A VALIA DAS DIVERSAS PERSPECTIVAS,
ESSA É OUTRA QUESTÃO.

O cruzamento público de todas estas diferentes perspectivas enriqueceu, de forma evidente, o debate europeu em Portugal durante o último ano. Como se disse, raramente as posições foram tão claras e a opinião pública teve a possibilidade de ver, com transparência, as várias opções em confronto. Se isso foi esclarecedor sobre a valia das diversas perspectivas, essa é outra questão.

Se atentarmos na evolução da linguagem assumida perante este processo pelas forças políticas que se posicionam como alternativas plausíveis de governo, teremos de concluir que o debate constituinte europeu acabou por gerar, no nosso país, uma atitude política que parece bastante favorável às soluções que acabaram por se ver plasmadas no texto do Tratado Constitucional. Isso também ficou evidente em sectores da opinião publicada, a qual, em grande parte, foi conquistada para as virtualidades do Tratado Constitucional e para a relativa irrelevância da maioria das objecções que o mesmo suscitou em certos sectores. O futuro dirá se tiveram razão. **RJ**