

O TRATADO DE AMESTERDÃO E OS CAMINHOS DA UNIÃO EUROPEIA

Luis Sá

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias – Departamento
de Ciências Sociais e Humanas (Ciência Política)

Na União Europeia existem, entre tantos compromissos e situações intermédias, dois mundos diversos. De um lado, a Europa é um tema que evoca o sonho da paz perpétua e de liberdade, justiça e transformação social, de generalizar os direitos cívicos, sociais e ambientais e valores como a liberdade e a igualdade. Este facto é tanto mais de sublinhar quanto, apesar das grandes lutas ao longo dos séculos pela Liberdade e a Democracia, estamos também perante um Continente que teve um papel central na «era dos extremos»¹. Do outro lado, surgem os interesses económicos, a burocracia, as rotinas cinzentas, a falta de imaginação, a irracionalidade em questões como a Política Agrícola Comum, a discussão tantas vezes calculista e sem perspectivas estratégicas dos fundos comunitários, ou o debate de directivas sobre as características dos ovos das avestruzes, o espaço mínimo das galinhas poedeiras ou sobre as características dos pedais dos tractores.

A questão que se coloca é a de saber, perante o Tratado de Amesterdão, a moeda única e a perspectiva de alargamento da União Europeia, qual é a perspectiva que vai predominar.

No nosso país já não está praticamente em causa a integração comunitária, numa época em que tantas questões justificam um tratamento supra-estadual. Mas a questão é a de saber se teremos campo para um modelo original, ou para um modelo que pretenda filiar-se à força no modelo dos Estados federais historicamente conhecidos. Não há também lugar exclusivo para opções entre a intergovernamentalidade e as votações unânimes ou as votações maioritárias. Estas já existem em grande número de sectores e têm-se constantemente alargado. Estão em causa, pelo contrário, outros aspectos como manter o controlo pelos Estados da “competência das competências” (Loewenstein); ou, dito de outra maneira, saber se a transferência de competências para a União é feita por tratado ou antes por uma decisão comunitária autónoma. É também central saber se as normas comunitárias prevalecem sobre as constituições dos Estados ou se são estas que prevalecem, sobretudo se estiverem em causa direitos fundamentais.

No meio da invocação de sonhos e mitos, é claro que se agitam em torno da Administração da CE e das decisões que toma ou projecta tomar, bem como da sua articulação com as administrações nacionais e no seu próprio seio, interesses mais ou menos poderosos, bem como numerosos grupos de pressão².

As figuras como Kant, Mazzini, Proudhon, Saint-Simon, Lamartine, Victor Hugo, são citadas pelos defensores do «europeísmo em versão federalista» de hoje como tendo sido precursoras do “aprofundamento” que hoje preconizam. Mas a invocação de tão ilustres personagens tanto pode servir para defender uma Europa comunitária que se ocupe de questões criteriosamente identificadas, em que há vantagens reais de um trata-

¹ Eric Hobsbawm, *A Era dos Extremos. História Breve do Século XX (1914-1991)*, trad., Lisboa, Editorial Presença, 1996 (c. 1994).

² Sonia Mazey e Jeremy Richardson (ed.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

mento conjunto a um nível mais largo do que o Estado-nação isoladamente considerado (o tantas vezes invocado princípio da subsidiariedade), como pode servir como tentativa de transferência de mais e mais poderes.

A Europa política como instrumento de regulação das relações entre as nações e como contributo decisivo para a paz foi sonhada ao longo de séculos por ilustres pensadores. Esse facto parece irrecusável. Com efeito, no meio de uma intensa luta e de múltiplos conflitos ao longo da sua História, foram muitos os que defenderam um continente unificado, com povos com direitos iguais e vivendo finalmente em paz. Que o diga Vítor Hugo, que escreveu em 1876 sobre a Guerra dos Balcãs palavras que hoje nos interpelam e que ligam o projecto europeu a valores generosos que ainda são actuais nos dias de hoje:

«(...) Que aos governos desunidos sucedam os povos unidos. Acabemos com os impérios assassinos. Açaimemos os fanatismos e os despotismos. Quebrems as espadas servis das superstições e os dogmas que empunham o sabre. Fim às guerras, fim aos massacres, fim às carnificinas; livre pensamento, livre troca; fraternidade. Será que a paz é assim tão difícil? A república da Europa, a Federação continental, só há esta realidade política (...)»³.

Mas é duvidoso que o «federalismo» destes autores tantas vezes invocados tenha alguma coisa que ver com os modelos tão diferentes conhecidos até hoje no mundo⁴. E está ainda mais em causa saber o que tem em comum com o modelo de centralismo e com as prioridades que muitos associam ao projecto de Europa que vai fazendo o seu curso.

O problema é também o de saber se o «caminho da paz» e do «açaimo dos fanatismos e despotismos» a que Vítor Hugo apelava tem que ser necessariamente o caminho do federalismo (de um dos modelos ou de um modelo novo de federalismo). Essa visão é contestável, sobretudo se se tratar de um modelo que não use os poderes – criteriosamente limitados – num sentido que traga vantagens concretas e visíveis para os povos da União Europeia.

Queira-se ou não, a visão global que muitos problemas exigem coexiste de forma crescente com a (re)afirmação por toda a parte de identidades nacionais, regionais e locais. Tudo está em que esta reafirmação seja feita de espírito aberto e de forma democrática, excluindo o nacionalismo, o regionalismo, o bairrismo e todas as formas que pretendam transformar as identidades numa manifestação de superioridade ou de exclusão do «outro».

Não deixa de ser interessante, entretanto, que até no plano produtivo e da lógica de mercado, aquilo que corresponde a uma lógica uniformizadora tenha vindo a ser desvalorizado, enquanto que o que surge com origem bem definida aparece valorizado e como sinónimo de qualidade. Confronte-se, por exemplo, a menorização dos produtos “feitos na União

Europeia” com os que têm «denominação de origem controlada», pertencendo a uma região europeia bem definida.

Uma coisa nos parece certa: estamos todos, no horizonte visível, num quadro em que a integração comunitária é um dado de facto e em que, nesse sentido, somos todos, ou quase todos, a favor da «opção europeia». Mas nem sempre surge com clareza a clivagem entre os que defendem, a pretexto do «europeísmo», que a União Europeia se concentre no mercado interno, na moeda única e numa imensa soma de pequenas questões, e os que propõem que as instituições comunitárias se ocupem apenas de problemas em que a sua intervenção pode ser essencial para o bem-estar dos povos e em que há vantagens reais em regular em comum, bem como intervenção nas questões de carácter global, de interesse geral da Humanidade, em que os Estados-membros dificilmente podem já intervir eficazmente de forma isolada.

O que nos parece incontestável é que a «Europa real» não tem estado assente predominantemente nos sonhos de paz, entendimento e igualdade entre os povos, desenvolvimento e coesão económica e social. É certo que podemos invocar, por exemplo, normas comunitárias sobre ambiente relativamente mais avançadas do que em Estados-membros como Portugal, e que tiveram um papel dinamizador, bem como acções pontuais positivas em algumas matérias tais como o financiamento de projectos na área do desenvolvimento regional ou do ambiente. Espera-se, igualmente, uma maior intervenção futura na área social, na sequência de múltiplas reclamações e da necessidade de regulação em face de actuações de empresas por cima das fronteiras dos Estados.

A verdade é que a actividade de regulamentação da União Europeia cresce constantemente⁵, mas o funcionamento do mercado e das condições de trabalho não são regulamentadas. Por outro lado, os mecanismos de controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade, sempre insuficientes, continuam a não funcionar de forma convincente, nem a nível da União Europeia, nem a nível dos Estados (o que aliás sempre foi lamentavelmente previsível).

Amesterdão: um fracasso sem interesse ou o regresso à «Europa confidencial»?

O Tratado de Amesterdão parece, numa primeira análise, ter um alcance demasiado restrito para com ele se perder muito tempo. À agenda pesada que foi fixada às Conferências Intergovernamentais⁶ sucede-

³ Giandomenico Majone, «La Crescita dei Poteri Regolativi nella Comunità Europea», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXV, n.º 3, Dezembro de 1995, pp. 409 e segs.

⁶ Vejam-se, neste contexto, algumas das questões postas no artigo de Massimo Silvestro e Javier Fernandez-Fernandez, «Les Orientations du Parlement Européen sur la Conférence Intergouvernementale et l'État Actuel des Négotiations», in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 403, Dezembro de 1996, pp. 709 e segs: uma União mais próxima dos cidadãos; segurança interior; emprego e ambiente; subsidiariedade e transparência; instituições: uma União mais democrática e eficaz; orçamento e novas políticas; Política Exterior e de Segurança Comum.

³ Cit. in Dennis de Rougemont, *28 siècles d'Europe*, Paris, Payot, 1961, reed. de Bartillat 1990, p. 257.

⁴ As tentativas de demonstrar um parentesco próximo, sobretudo no caso de alguns autores, são frequentes por parte de defensores do federalismo. É o caso de Dusan Sidjanski, *L'Avenir Fédéraliste de la Communauté Européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.

ram-se adiamentos, fracassos, frustrações. Daí a conclusão aparentemente fácil e quase aparentemente consensual de que nada nele justifica grandes reflexões, a não ser o lamento por dele resultar tão pouco face ao confronto com as aspirações de alguns.

Esta ilação seria tanto mais explicável quanto estamos num momento em que o processo conducente à sua aprovação e ratificação coincide com grandes debates acerca de outras questões comunitárias como a moeda única e o caminho para a atingir, bem como sobre as consequências políticas e sociais que daí resultam. Além disso, coloca-se o problema do alargamento da Comunidade, e das suas consequências, em especial em matéria de transferências financeiras futuras para Portugal e outros Estados-membros actualmente menos desenvolvidos⁷.

Este facto não impediu, entretanto, que autores como Francisco Lucas Pires vissem em Amsterdão a possibilidade de "uma nova etapa da construção europeia⁸ e a primeira" constituição social da Europa⁹.

Mas, sobretudo, predomina o apelo "depressa e em força para o pós-Amsterdão"¹⁰.

À área de questões vindas já do tempo do chamado Tratado de Maastricht somam-se agora, com efeito, problemas como o de saber quais vão ser as consequências políticas, institucionais, financeiras, etc., do alargamento para leste da Comunidade. Estarão em causa em especial, problemas que têm que ver com a democraticidade do sistema político comunitário, agravados nas novas condições, a mesma questão colocando-se a respeito da democraticidade do sistema político construído em torno dos Estados-membros. Estarão em causa igualmente matérias como a viabilidade da manutenção futura de um Comissário por país, bem como questões conexas como a ponderação do voto de cada Estado no Conselho ou o direito de todas as línguas de Estados-nação continuarem, a ser, ou passarem a ser, línguas de trabalho¹¹.

Mas o problema dos problemas, devido à sua eventual repercussão política naquilo a que por comodidade chamamos a «opinião pública», bem como no desenvolvimento de países mais atrasados da União Europeia, pode ser a falta de garantia da manutenção futura do mesmo nível de financiamentos comunitários a países como Portugal, bem como políticas como a agricultura e outras políticas sectoriais. Com efeito, esta é a questão onde começam e terminam, ou poderão terminar, as «convicções europeístas» de alguns, sobretudo num momento em que certos governantes e partidos no poder se dedicam aqui e ali a atribuir a políticas e orientações comunitárias as situações em que se verificam crises de aceitação popular. Recorde-se, por exemplo, que em Setembro de 1997 o Ministro da Agricultura português atribuiu a sua impopularidade à

Política Agrícola Comum. Aliás, a prática de atribuir responsabilidades por consequências de políticas internas às orientações comunitárias foi corrente nas últimas eleições em vários países europeus por parte dos partidos e dos «políticos» no poder. O que acontecerá quando desaparecer um sólido saldo favorável nas relações, designadamente financeiras, entre as Comunidades e os países mais atrasados? Será verdade que se pode verificar a acentuação predominante ou exclusiva de tudo o que pode corresponder a uma integração «negativa», com as várias formas de supressão de fronteiras, diminuindo desta forma o poder regulador dos Estados e Administrações nacionais e o seu papel «prestador», sem criar alternativas, ou pelo menos alternativas suficientemente relevantes a nível comunitário¹².

Na verdade, o impacto do alargamento da Comunidade, segundo a Comissão, pode ter um especial reflexo nas chamadas «políticas de coesão», o que afectaria os países beneficiários destas do ponto de vista dos financiamentos recebidos¹³. Está em causa, neste contexto, a capacidade de a União Europeia, ao nível das suas políticas, de ter um verdadeiro papel social complementar dos Estados nacionais (que deveria ser aumentado e não progressivamente suprimido) em vez de um papel meramente negativo (a supressão dos poderes dos Estados em relação às suas fronteiras com outros países e a eliminação de moedas, de políticas monetárias e, em alguma medida, de políticas orçamentais nacionais). Seria tanto mais importante assegurar mais preocupações e políticas sociais ao nível comunitário quanto a fixação de políticas dos Estados pela União Europeia visa essencialmente garantir baixos défices orçamentais, baixa inflação e dívida pública, podendo dificultar as políticas sociais e de bem-estar dos próprios Estados-membros.

Independentemente das negociações, certamente difíceis, que se seguirão nos anos mais próximos em torno da questão dos financiamentos comunitários e noutras matérias, os problemas que estão colocados podem vir a alterar a prazo o modo de muitos verem a União Europeia, sobretudo num quadro em que se verifique uma fase menos "alta" do ciclo económico.

"Opção europeia" e direito ao debate

Julgamos, porém, que o Tratado de Amsterdão merece ser analisado. Antes de mais, queremos situar a perspectiva em que nos colocamos. Seria cómodo, como é sabido, escrever acerca da Europa com base num discurso oficial, mil vezes repetido, sobre as suas raízes milenares e os seus grandes ideais, como se fosse admissível ou cientificamente rigoroso

⁷ Luís Sá, *A Crise das Fronteiras. O Estado, a Administração Pública e a Comunidade Europeia*, Lisboa, Cosmos, 1998 e bibliografia citada.

⁸ *Amsterdão: do Mercado Único à Sociedade Europeia?*, Cascais, Principia, 1998, pp. 7 e segs.

⁹ *Idem*, pp. 49 e segs.

¹⁰ *Idem*, p. 24.

¹¹ Catherine Samary, «L'Élargissement à l'Est de l'EU: Quel Avenir?», *La Pensée*, nº 315, Julho-Agosto-Setembro de 1988, pp.77 e segs.

¹² Fritz W. Scharpf, «Integrazione Europea e Welfare State Nazionali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXVI, nº 1, Abril de 1996, pp. 21 e segs. Recorde-se que em Junho de 1997 foi definido o calendário das negociações com vista ao alargamento, compreendendo os países da Europa Central e de Leste e Chipre. Por outro lado, em Dezembro de 1997 foram apreciados os pareceres da Comissão sobre as candidaturas.

¹³ Ver Comissão Europeia, *AGENDA 2000, 1-Pour une Union Plus Forte et plus Large*, Luxemburgo, 1997, p. 62 e segs.

identificar as questões de agora com as que foram colocadas a sociedades completamente diferentes. Partimos do princípio de que há aspirações comuns a toda as épocas na milenar caminhada humana, mas também de que este mundo em que nos encontramos se caracteriza por haver aspectos essenciais em vias de globalização (é o caso de alguns problemas como parte das questões que se colocam em domínios como o ambiente e a economia e a informação).

Nesse quadro, a prática da política não pode limitar-se ao Estado-nação. A democracia é o «governo do povo», o que nunca impediu que ficasse em aberto como se define povo, quem o integra, e com que métodos governa. O que ainda está por inventar é um «povo europeu» ou um «povo universal». Daí que os sistemas políticos se continuem a estruturar essencialmente em torno do Estado-nação. Mas é tempo de reconhecer a existência de um sistema político comunitário, em interpenetração estreita com os sistemas políticos dos Estados-membros e de colocar um fim racional e democrático a uma prática que procura deslegitimar toda a reflexão sobre os actos e as prioridades da União Europeia, identificando a crítica e a proposta de alternativas com um alegado «antieuropeísmo», a não ser que essa reflexão seja feita em nome de um projecto federalista e da reivindicação de passos mais ousados e rápidos para o atingir.

Esta prática conduz a negar a nível comunitário a necessidade e vantagem do pluralismo e da confrontação de ideias que se afirma admitir na «política interior» de cada Estado. Assim, a nível da política interna, a dialéctica Governo/oposição (ou oposições) e a existência de uma «cisão de cúpula» correspondente (conservador/progressista; esquerda/direita; neoliberal/intervencionista, opções capitalistas/opções socialistas e outras) é entendida como normal e necessária ao funcionamento das democracias¹⁴. Ninguém se lembraria hoje, nas democracias actuais (em princípio!), de combater um dos termos destas ou de outras alternativas acusando a outra de ser contra o País ou contra o Estado de Direito democrático apenas pelo facto de ser contra as políticas que neles são definidas e executadas num certo momento por certas forças políticas.

Não faz sentido que a nível da União Europeia se pretenda transformar políticas e prioridades concretas nas únicas possíveis e afirmar que qualquer oposição às políticas nela praticadas numa certa conjuntura é uma oposição à própria União Europeia, ainda que aquilo que esteja em causa seja apenas a proposta de esta adoptar outras orientações e outras prioridades em certos domínios fundamentais. Mais: não faz sentido, desde já e a prazo, que as políticas alternativas com que a democracia vive no seio de cada Estado sejam assumidas como naturais no “interior dos Estados” membros e não o sejam a nível comunitário. Não é a integração comunitária e a participação de Portugal que está em causa no debate político. Mas verifica-se um alastramento cada vez maior da intervenção comunitária torna mais urgente que a condição de cidadão não exclua o direito e o dever de reflectir sobre o futuro da União Europeia.

A desejável maturidade democrática futura das Comunidades Europeias exige que existam projectos e políticas alternativas e que esta existência não seja dramatizada. Pelo contrário, deve ser valorizada, pondo fim à tentação de identificar a «opção europeia» com a política e opções concretas dos poderes europeus num certo momento.

Um Tratado que deve ser analisado e conhecido

A verdade é que o Tratado não justifica que se coloque o problema que o seu principal negociador português levantou: o de «saber se a Europa que sai deste cimeira é ou não uma Europa diferente (...)»¹⁵. Mas, ao mesmo tempo, suscita questões suficientemente importantes, agora e no futuro, para poder configurar-se como mais um instrumento regulador relevante do futuro e das regras de funcionamento da União Europeia.

Desde logo, o Tratado procura abrir um caminho mais sólido para actuações que não são meramente económicas e predominantemente administrativas, mas abertamente políticas. Aponta igualmente para a passagem do domínio de actuações «negativas», que vedam aos Estados determinadas actuações e procedem à abolição de fronteiras, para uma situação em que se colocam exigências de uma actuação positiva mais acentuada.

As discussões travadas acerca de quem tem a responsabilidade de situações sociais degradadas são já um exemplo dos equívocos que estão criados: os partidos no poder a nível do Estado-nação perdem eleições a proclamar que a culpa de muitas das situações que suscitam descontentamento é das políticas comunitárias. Entretanto, a CE (ou melhor, a Administração comunitária) proclama que a culpa do que se passa na Europa resulta de não dispor de mais poderes. Enquanto tudo isto se passa, os povos vão votando – quando não optam pela abstenção – com a consciência difusa de que nada de substancial alteram com a sua intervenção política e cívica, mesmo quando votam a favor da mudança que lhes foi ciclicamente prometida em campanhas eleitorais, mas que não é em geral concretizada pela actuação dos Governos.

As prioridades para a União Europeia têm que assentar nas realidades existentes no fim do século xx: tendências para a globalização e formação de blocos a nível de continentes, internacionalização crescente com liberalização do comércio internacional, e necessidades acrescidas de regulação social e ambiental, a outros níveis, tudo *acompanhado* de um crescimento de identidades e laços de pertença de diversa natureza.

Em tudo isto é fundamental lembrar que questões como a paz, cooperação e liberdade, a conquista de direitos sociais generalizados e desde logo do direito ao trabalho e do trabalho com direitos colocam-se hoje num mundo que saiu dos equilíbrios precários da «guerra fria» e da estrutura bipolar que durante décadas o caracterizou e dividiu a Europa e o globo em duas partes à beira do abismo do conflito nuclear, sem resolver muitos dos problemas fundamentais acumulados.

¹⁴ Niklas Luhmann, «The Future of Democracy», in *Thesis Eleven*, nº 26, 1990, p. 51.

¹⁵ Francisco Seixas da Costa, «A Europa depois de Amsterdão», *idem*.

Déficé(s) democráticos: o Parlamento Europeu

É irrecusável uma outra série de questões que neste âmbito se coloca: a União Europeia é um centro de poder público e existe nesta matéria um, dois, três tipos de défices democráticos que o modelo actual não resolveu.

O Parlamento Europeu e as suas competências são referidos como a fonte do primeiro tipo de «déficit democrático»: trata-se de um órgão directamente eleito e que, apesar disso, seria caracterizado por ter um papel relativamente reduzido. A solução seria aproximar as competências do Parlamento Europeu das que são próprias do parlamento de um Estado de direito democrático¹⁶. Subjacente surge a ideia, nem sempre confessada, de transformar a própria União Europeia num Estado. Para corrigir o défice não é colocada, desde logo, uma interrogação muito simples: quem seria sacrificado nos seus poderes? Tudo o que for no sentido de colmatar este suposto défice por meio de instrumentos para controlar mais o exercício das competências da Comissão e da Administração comunitária através do acréscimo de poderes do Parlamento Europeu é compreensível. Os poderes do Parlamento Europeu têm, aliás, que ser o instrumento de controlo democrático do Banco Central Europeu, para que os seus poderes não se tornem desmedidos e uma fonte de uma maior crise dos diversos parlamentos. Já o sacrifício de competências do Conselho e dos Estados levanta outra questão, mais complexa: a de poder constituir um elemento de transferência de poderes, em condições que em alguns casos podem colocar a Administração comunitária mais longe dos cidadãos sem que existam razões palpáveis que o justifiquem. Logo, este problema deve ser equacionado tendo em conta, uma vez mais, o princípio da subsidiariedade e sem procurar paralelos descabidos com a arquitectura dos Estados.

A questão não é habitualmente colocada nestes termos. Recorde-se Maurice Duverger, que afirma que «a fraqueza dos poderes do Parlamento Europeu não permitiria classificar a Comunidade entre as democracias, se se tratasse de um Estado»¹⁷. A resposta, porém, não está só em que numerosos aspectos são já suficientes para classificar a CE entre os regimes parlamentares: eleição directa dos deputados, organização destes em grupos parlamentares partidários e não de base nacional, constituição de comissões parlamentares, possibilidade de destituir a Comissão em resultado de uma moção de censura, importantes poderes orçamentais, incluindo o de rejeitar o documento que lhe é apresentado, intervenção em grande parte do exercício da «função normativa», etc.¹⁸

E, curiosamente, o próprio Duverger valoriza as possibilidades de controlo da Comissão, afirmando que o Parlamento Europeu nunca tentou seriamente usá-las, em especial a moção de censura, tendo preferido a maior parte do tempo apoiar Jacques Delors «contra o imperialismo do Conselho»¹⁹. Ora o que se tem vindo a verificar não é apenas o apoio entusiástico à administração de Jacques Delors, e mais reticente à gestão de Jacques Santer, mas sim uma aliança permanente entre a Comissão e a grande maioria do Parlamento Europeu, visando não tanto mais poderes para o Parlamento Europeu mas sim um novo equilíbrio de poderes em que o Conselho e os Estados saiam desfavorecidos.

É verdade que a natureza actual do Parlamento Europeu, bem como as suas competências, tem sido um factor que tem influído nas taxas de abstenção e em comportamentos adoptados em diferentes países. Dominique Andolfatto, por exemplo, refere que boa parte dos deputados eleitos não cumprem o seu mandato integralmente por permanecerem ligados ao sistema político nacional e às solicitações que este implica²⁰. Para outros, os candidatos, a eleição para o Parlamento Europeu é uma espécie de «presidenciais dos pobres»²¹ ou uma reforma dourada para políticos em fim de carreira.

A ideia de que o Parlamento Europeu viu reforçado o seu papel no sistema político comunitário através do Tratado de Amesterdão é ilustrada não só com um aumento dos casos de «codécisão» com o Conselho de Ministros na aprovação de normas, como também na legitimação do presidente da Comissão — há quem fale mesmo numa «nomeação» — pelo Parlamento Europeu²². Depois decorreria o tratamento da Comissão como «governo da Comunidade», num quadro de «presidencialismo»²³, de aproximação clara do modelo federal de tipo norte-americano.

É sugestiva, no entanto, a observação de Oberdorff segundo a qual se o déficit democrático existe verdadeiramente encontra-se acima de tudo no afastamento dos parlamentos nacionais da construção e elaboração das normas comunitárias²⁴. Assim, é frequente nos últimos tempos falar de um *duplo déficit democrático* para incluir as questões da insuficiência de poderes dos parlamentos nacionais e dos parlamentos comunitários²⁵.

Com efeito, o mínimo necessário seria garantir que a Assembleia da República dispusesse dos projectos de actos normativos para sobre eles se pronunciar se o entendesse, antes do Governo os ir debater no Conselho da CE. Se não fosse de todos, como seria de desejar, deixando à Assembleia

¹⁹ Maurice Duverger, *L'Europe dans tous ses États*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, pp. 53 e segs.

²⁰ Dominique Andolfatto, «Les Eurodéputés en Question», in *Revue Politique et Parlementaire*, nº 970, Paris, dif. P.U.F., Março-abril de 1994, pp. 28-29.

²¹ *Idem*.

²² Andrea Manzella, *art. cit.*, pp. 46-47

²³ *Idem*.

²⁴ Henri Oberdorff, «Europe, de la Communauté à l'Union — Les Incidences de l'Union Européenne sur les Institutions Françaises», in *Pouvoirs*, nº 69, Paris, Le Seuil, 1994, p. 101. Ver também, do mesmo Autor, «Les Incidences de l'Union Européenne et des Communautés Européennes sur le Système Administratif Français», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, Paris, (1), Janeiro-Fevereiro, 1995.

¹⁶ Entre tantos, Charles Reich, «Qu'est-ce que c'est... le Déficit Démocratique?», in *Revue du Marché Commun*, nº 339, Agosto-Setembro, 1990, pp. 14 e segs. Para uma visão de conjunto, pode ver-se Riccardo Monaco, «El Parlamento en el Marco Institucional de la Comunidad Europea», in *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Europeas, vol. 15, nº 3, Set.-Dez. de 1988, pp. 715 e segs.; Jean-Victor Louis, *L'Union Européenne et l'Avenir de ses Institutions*, Bruxelas, 1996, pp. 65 e segs.

¹⁷ *A Europa dos Cidadãos — A Metamorfose Inacabada*, trad., Edições ASA, Porto, 1994, p. 92.

¹⁸ Cfr. Patrice Collas, «L'Union Européenne en Marche vers le Régime Parlementaire?», in *Revue Politique et Parlementaire*, Paris, dif. Presses Universitaires de France, nº 970, Março/Abril de 1994, pp. 35 e segs.



da República a escolha daqueles sobre que entendesse emitir opinião, ao menos deveria ser obrigatório o envio prévio e a intervenção parlamentar em relação aqueles que dizem respeito a matérias da competência reservada da Assembleia da República. São experiências que parlamentos como os da Alemanha, da França e do Reino Unido já conhecem e que se colocam como sendo de uma necessária e vantajosa generalização. Por outro lado, tratando-se de competência parlamentar reservada, o *Governo deveria ser vinculado pela posição aprovada na AR*, em relação às posições que adopta quando participa no Conselho da Comunidade Europeia. Não estabelecer este princípio é o mesmo que admitir que o estatuto dos parlamentos nacionais nestas matérias passe a ser não o de um verdadeiro órgão de soberania cujos poderes também se projectam na determinação das posições do Estado português na Comunidade, mas o de um mero órgão consultivo. Ora, esta questão pode não ter sido de tanta gravidade até ao momento em que as áreas de intervenção comunitária eram predominantemente de natureza técnica e administrativa (embora a fronteira do que é técnico e administrativo face ao que é político seja reconhecidamente questionável). Mas a situação é ainda mais séria a partir do momento em que a Comunidade intervém em tantas matérias, muitas das quais eram áreas de competência tradicional, legislativa ou fiscalizadora dos parlamentos.

A este tipo de «défice(s) democrático(s)» acrescenta-se a alegada fusão no Conselho do poder legislativo e do poder executivo e a ausência da sua submissão a controlo parlamentar e democrático²⁵. No entanto, a fusão de facto entre o «poder legislativo» e o «poder executivo» é corrente na generalidade dos Estados, em que os parlamentos não têm há muito o exclusivo do poder legislativo. Aliás, em particular no «Estados de partidos», o partido que lidera o Governo é o mesmo que lidera a maioria parlamentar, havendo uma só «sede de poder». Por outro lado, um dos elementos centrais do combate aos déficits democráticos deve ser a intervenção dos parlamentos nacionais no controlo dos membros dos respectivos governos que participam no Conselho e nas actividades gerais da CE.

Défice democrático e revisão constitucional

Apesar da seriedade do problema, a última revisão constitucional limitou-se a uma solução insuficiente face aos sérios problemas que estão colocados (embora se possa dizer que é melhor do que nada...).

²⁵ Ver, por exemplo, Gérard Laprat, «Réforme des Traités: le Risque du Double Déficit Démocratique. Les Parlements Nationaux et l'Élaboration de la Norme Communautaire», in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 351, 1991, pp. 720 e segs; e, com especial referência ao debate em França, Marc Guillaume, «Déficit Démocratique et Déficit Juridique: Quoi de Neuf en France?», p. 435. Abordamos a questão em Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Caminho, 1994 e, por último, em *A Crise das Fronteiras — Estado, Administração Pública e Comunidade Europeia*, Lisboa, Cosmos, 1997.

²⁶ Ver, por exemplo, Charles Reich, «Qu'est-ce que... Le Déficit Démocratique?», pp. 14 e segs.

Com efeito, dispõe-se na nova alínea *n*) do artigo 161.º que será competência da AR «pronunciar-se nos termos da lei sobre matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada». Por outro lado, dispõe-se que ao Governo caberá «apresentar, em tempo útil à Assembleia da República, para efeito do disposto na alínea *n*) do artigo 161.º e na alínea *f*) do artigo 163.º, informação referente ao processo de construção da união europeia». Seria importante, em termos mais amplos, garantir à Assembleia da República a competência de se pronunciar sobre as propostas de actos comunitários, designadamente de natureza normativa. As propostas deveriam ser enviadas logo após a sua transmissão pelo órgão competente das comunidades. Por outro lado, quando versem sobre matéria da competência legislativa reservada da AR, não deveriam poder receber aprovação de Portugal se a Assembleia da República emitisse voto desfavorável. *É esta uma questão essencial: ou a opinião que a AR emite em matéria da sua competência reservada é respeitada, ou não é resolvido o problema de assegurar uma esfera de poderes reais da Assembleia da República que constitua um mínimo capaz de garantir que a integração europeia não seja um sinónimo de um cada vez maior esvaziamento parlamentar...*

A procura de caminhos para fazer face ao problema da preservação de poderes dos parlamentos nacionais seria tanto mais importante quanto o Tratado de Amesterdão abrange áreas normalmente consideradas como fazendo parte do «núcleo duro» da soberania e como sendo sempre ou quase sempre parte integrante das competências dos parlamentos nacionais, tal como antes já se havia avançado em matérias que, em toda a parte, são competência reservada dos parlamentos nacionais, tais como o direito de voto de cidadãos nacionais de países da CE em certos termos e condições. Este facto significa que este problema se vai tornando mais premente.

Uma outra matéria a assinalar na IV Revisão Constitucional nesta área é o facto de ter sido definida como sendo competência da Assembleia da República aprovar o *regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia* com excepção da Comissão [(nova alínea *q*) do artigo 164.º].

Refira-se também o facto de a revisão constitucional ter imposto a obrigação de transpor as directivas da CE para o ordenamento jurídico do Estado português através de lei ou decreto-lei. Esta norma é de sentido positivo porque fará com que a transposição da directiva seja feita ou através de diploma emanado da própria Assembleia, ou que haja a possibilidade de apreciação parlamentar no caso de ser feita por acto legislativo do Governo.

Tem que se lembrar, porém, que se tem verificado a prática de as directivas emanadas da Comunidade serem muito pormenorizadas, não se limitando a indicar os objectivos gerais, deixando aos Estados a escolha dos meios para os atingir, tal como era suposto decorrer da sua natureza. Daí que o alcance desta medida seja mais limitado do que pode-

ria parecer, já que em muitos casos e em termos práticos, a margem de escolha política e de intervenção das autoridades nacionais na transposição da directiva ser muito pouco relevante.

Terceiro défice: a falta de informação

Haveria razões para falar de um *terceiro déficit democrático*, traduzido na falta de informação e de participação mínima dos cidadãos em relação às questões comunitárias, bem como no processo de decisão sobre a generalidade das questões relativas à CE. Este facto resulta em primeiro lugar do método de “pequenos passos pela calada” que reconhecidamente caracteriza a construção da União Europeia desde quase a sua criação. Esta prática arrisca-se a subtrair ao cidadão a percepção do que está em causa, das forças em presença e da natureza exacta do próprio projecto comunitário. Resulta, por outro lado, de as acções de informação que são produzidas pelo funcionalismo comunitário e à vezes por governos nacionais deslizarem quase sistematicamente para acções de propaganda, em que não há lugar para interrogações ou para a problematização e a participação. Resulta, finalmente, de os próprios Governos, maiorias parlamentares e partidos no poder terem frequentemente afirmado que a Comunidade é um «desígnio nacional», mas também a terem apresentado em alguns países como um alibi para muitas incapacidades, sobretudo em fases de menor credibilidade política dos governos.

A verdade é que estamos a chegar a um ponto, de que nos aproximaremos cada vez mais à medida que os fundos comunitários forem diminuindo e certas políticas acentuadas, em que vai ser dificilmente sustentável a manutenção de uma Europa dos pequenos passos furtivos e da substituição da informação objectiva pelas acções de propaganda. O maior problema, o que nos parece central – embora não o único – em matéria de défice(s) democrático(s) é esse: o cidadão não deve ser esvaziado da percepção de qual o seu futuro, o do seu país e o da União Europeia, em benefício da apresentação de um suposto quadro em que só haveria benefícios cujos contornos exactos não são bem compreensíveis.

A situação actual serve os poderes instalados, bem como os «poderes invisíveis»²⁷, porque as estruturas alegadamente executivas e administrativas da CE são em grande medida politicamente irresponsáveis. Os governos respondem perante os parlamentos e os eleitorados nacionais, mas ao mesmo tempo tentam permanentemente esconder-se atrás das supostas «imposições» e «fatalidades» decorrentes da integração comunitária, qualquer que seja o seu conteúdo, jogando na identificação entre integração europeia e certas políticas e prioridades concretas no quadro da integração.

Mas há um outro tipo de défice – o quarto – que tem que ser corrigido na própria prática política: o facto de se entender que é legítimo

debater tudo ao nível da «política no interior das nações», mas que já não haveria legitimidade suficiente para debater a política comunitária e para propor alternativas. Aqui, parece que o campo seria o do dogma indiscutível, ou o do “pensamento único”, para referir uma expressão que se tornou consagrada²⁸. Dito de outra forma, ao perguntarmos, por exemplo, o que «será a democracia possível», não temos que considerar apenas questões como os «grupos de pressão», o «terrorismo», a «corrupção e tráfico de influências», a «insegurança social», os «limites da liberdade»²⁹. Temos igualmente que considerar de forma crítica em que medida se verifica a democraticidade de todas as esferas do exercício do poder, da esfera global e comunitária às esferas nacional, regional e local e em que medida há espaço para uma real cidadania a todos os níveis em que o poder é exercido. Mas insiste-se: como não há um povo comunitário, mas povos diversos de vários países, nem um povo universal, a nação e os poderes que aí existem têm que se tomar como essenciais para a democraticidade de todos os outros poderes.

«Pensamento único» e pensamento heterodoxo

Apesar da importância particular de outras questões da área comunitária, as que foram suscitadas a propósito do Tratado de Amesterdão, ou ao mesmo tempo que este foi negociado e vai ser ratificado pelos Estados-membros, são demasiado importantes para não suscitarem reflexões. Trata-se de um debate que pode e deve ser travado, não hesitando, pela nossa parte, em romper com aquilo que alguns querem que sejam ideias feitas ou o «politicamente correcto», no quadro de velhas ou novas ortodoxias.

Optamos, assim, por uma assumida heterodoxia em relação a “consensos” assentes em “verdades” feitas ou tidas por indiscutíveis.

Heterodoxia face a uma nova fé, por vezes resvalando quase para um fundamentalismo de novo tipo, tantas vezes decorrente não de um projecto altruísta e de grandes sonhos, mas sim de interesses instalados. O único argumento que surge por vezes nesse campo como determinante para alguns como justificando tudo o resto sem ponderação, parece ser o dos financiamentos comunitários. E o mais curioso é que estes – que às vezes se afiguram como o único e o supremo argumento final a favor da Europa em certo «pensamento político» – poderão eventualmente vir a estar em causa no futuro mais ou menos próximo. Nesse sentido podem pesar melhores médias estatísticas de rendimento em algumas áreas das nossas «regiões» para efeitos comunitários (a área das Comissões de Coordenação Regional); o alargamento para leste e o encaminhamento de fundos para os países candidatos à adesão; e o aumento do desem-

²⁸ Ver, por exemplo, A.A.V.V., *Pensamiento Crítico Vs Pensamiento Único*, ed. Espanhola, Prólogo de Eduardo Haro Tecglen, 1998.

²⁹ A interrogação e as questões são abordadas por António Teixeira Fernandes, *A Sociedade e o Estado. Sociologia das Formações Políticas*, Porto, Afrontamento, 1997.

²⁷ Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia*, trad. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1988.

prego nos países desenvolvidos com a criação de programas comunitários para fazer face ao desemprego. Essa pode ser uma razão invocada para tal e que encontra desde já uma forte presença nas posições de membros da Comissão das CE).

Heterodoxia face aos que entendem que os direitos sociais e ambientais e tudo aquilo que não tem sido alcançado, ou que está em perigo e posto em causa, a nível do Estado-nação, seria alcançável como que por uma varinha mágica a nível do projecto de um Estado europeu. Para tal, este teria que ser concebido como um dos poucos «Estados continentais» do mundo e como parte de um mercado mundial já unificado, como um poder político europeu. A verdade é que nada pode assegurar que os projectos de liberdade com igualdade, de combate à exclusão social e de direitos fundamentais aprofundados sejam necessária e efectivamente realizados a nível de um emergente Estado europeu, sobretudo em maior medida do que foram a nível do Estado-nação europeu.

As opções acerca de quais as estruturas de poder político que devem existir e de que poderes devem dispor terão que resultar, por isso, de análises objectivas acerca das realidades existentes e vantagens que pode ter cada solução em matéria de repartição de competências. Não deve assentar em estratégias políticas de afirmação abstracta acerca de qual seria – sempre – o melhor nível de poder para realizar certos projectos, com base na ideia – sem qualquer justificação – de que o melhor caminho seria necessariamente a centralização de poderes nas Comunidades Europeias.

Heterodoxia ainda face aos que optam por um nacionalismo estreito, irrealista e descabido num mundo em que tantas actividades e a informação não cabem já nas fronteiras nacionais, em que estas estão em crise, e em que os próprios processos de decisão em muitos casos se globalizam. Não tem sentido, com efeito, ignorar fenómenos como a absoluta necessidade de tratar problemas como o ambiente desde o nível local ao nível nacional, comunitário e global, como bem o confirmou a Conferência do Rio. Não tem sentido esconder que, em medida crescente, o *dumping social* e o *dumping ambiental* são hoje argumentos importantes e às vezes decisivos num mercado mundial tendencialmente unificado, e que a EU recusa medidas contra estas formas de dumping que já aplicou em dezenas de casos com fundamento em prática de preços de venda abaixo do preço de custo. Têm que ser eficazmente combatidos, ao mesmo nível a que se exercem, isto é, em muitos casos ao nível continental e mundial, fazendo com que a regulação salvegarde limiares mínimos de dignidade humana e de valores ambientais imprescindíveis e que assegure apoios efectivos aos países menos desenvolvidos.

A alternativa para a existência de actividades de regulação pública também ao nível de continentes e ao nível global é, em muitos casos, a absoluta inexistência ou, quando muito, a «privatização» da actividade reguladora: em vez de esta ser pública, embora exercida de forma participada e contratualizada, seria entregue exclusivamente às empresas multinacionais.

A verdade é compreensível a manutenção ou renascimento de múltiplos «laços de pertença» em relação a muitas e diversas comunidades num mundo em que tantos factores contribuem para o desenraizamento dos cidadãos. Mas tal não implica que tenha sentido a irrupção de nacionalismos ou o refúgio em concepções que parecem apontar para uma «etnização do mundo»³⁰. Tratar-se-ia, afinal, de como que um «regresso brutal ao princípio da territorialidade». Recorde-se que este princípio foi inventado no caos do feudalismo terminal para superar particularismos e promover o universal. Mas surge agora recuperado, em zonas como a Europa Central ou o Cáucaso, para fundamentar uma «inflação identitária» ou uma «explosão infinita das identidades»³¹, que tantas vezes se assumem de forma agressiva em relação a outras identidades.

A globalização e internacionalização não podem, entretanto, esconder ou contemporizar com situações de dependências unilaterais e com a tentativa de dissolução ou apagamento de identidades e laços de pertença (de carácter nacional, de carácter regional e local, a movimentos sociais, a comunidades internacionais, entre outros). O reconhecimento da inevitabilidade dos processos de globalização não anula a existência de múltiplos laços de pertença. Estes não só têm pleno cabimento nesta fase como se tornam até mais importantes num quadro de globalização em tantas áreas. De resto, o recrudescimento do fenómeno nacional e até do nacionalismo, em termos que nem sempre são aceitáveis, ou completamente tranquilizantes, bem como do fenómeno regional e municipal, às vezes em busca de identidades perdidas, ou quase, só demonstra como é carecida de fundamento a ideia de que cada nível de exercício de poder ou cada tipo de laço de pertença exclui os restantes. O que é verdade é que a tendência é para a multiplicidade e recomposição dos vários níveis de poder e não para este ou aquele excluir os outros³². Nesse quadro, aliás, em vez da morte anunciada, a nação resiste³³, tal como resistem – embora com transformações profundas – os poderes que nela se exercem.

Impõe-se ainda uma demarcação, finalmente, face aos que só vêem nas Comunidades Europeias um novo meio de domínio do grande capital transnacionalizado, tantas vezes em posição dependente do «amigo americano», ou sob a hegemonia da Alemanha ou do eixo Alemanha-França e não têm em conta que também está aí presente, embora muitas vezes em posição menor e secundária, o resultado de lutas de décadas por objectivos como o bem-estar dos povos, a igualdade social e entre as nações e regiões. Mas também não têm razão os que só descortinam nos sucessivos tratados e nas várias políticas boas intenções, traduzidas em medidas tendentes a atingir um objectivo tão importante como a «coesão económica e

³⁰ Cfr. Bertrand Badie, *O Fim dos Territórios*, trad., Lisboa, Instituto Piaget, 1997, pp. 120 e segs.

³¹ *Idem*.

³² Jean-Louis Guigon, «État, Nation, Territoire: la Recomposition», in *Futuribles*, Paris, nº 212, Setembro de 1996, pp. 21 e segs.

³³ Jean George, «La Preuve de la Nation est qu'elle résiste», in *La Pensée*, Paris, nº 303, Julho-Agosto-Setembro de 1995, pp. 73 e segs.

social»³⁴, em aprofundar as políticas do ambiente num contexto em que algumas das suas dimensões mais importantes estão inevitavelmente internacionalizadas e em que a CE já tem uma intervenção assinalável, ou ainda em realizar objectivos — que vêm do Tratado de Roma — como a «igualização no progresso das condições de vida e de trabalho».

É certo que o Tratado de Roma ou as suas revisões proclamam estes objectivos. Mas a prática não tem correspondido a eles. A verdade é que todas as medidas tendentes ao mercado comum, ao mercado interno, à moeda única, foram cuidadosamente listadas e calendarizadas e escrupulosamente cumpridas, enquanto outras medidas, de alcance social ou favorável ao mundo do trabalho e à correcção de desigualdades regionais, foram aplicadas com bem menos meios e convicção, ou pura e simplesmente não foram aplicadas. Este facto mostra que o compromisso político em que assenta o funcionamento das Comunidades Europeias é mais favorável à liberalização dos mercados e ao neoliberalismo, enquanto que o intervencionismo e a regulação social e ambiental têm tido ao longo do tempo um papel bem menor.

O Tratado, os «pequenos passos» e a democracia

Partimos, assim, de algumas questões que entendemos que deveriam ser reafirmadas para permitir uma visão de conjunto do quadro em que se insere o debate do Tratado de Amesterdão.

A questão que sobretudo nos importa neste contexto é a de saber para onde vamos e em que medida a Cimeira de Amesterdão e o Tratado que aí foi aprovado para ser sujeito aos parlamentos nacionais e ratificado pelos Estados tem alguma coisa a ver com este debate.

Uma das questões que surge imediatamente (e que poderá justificar alguma estranheza) é que no momento em que era negociado e concluído este projecto de Tratado para vir a ser sujeito aos parlamentos nacionais praticamente só se discutia a aplicação do anterior, o Tratado de União Europeia, conhecido por Tratado de Maastricht. Compreende-se que assim seja quando se sabe que a concepção de «estabilidade» no Tratado de Maastricht é uma cópia próxima do esquema alemão³⁵. Este é ideologicamente marcado e com consequências no plano social que só uma conjuntura favorável não tornou mais profundas no imediato. Tudo isto surge num quadro em que algumas das conquistas sociais mais importantes que devem marcar a identidade política e social europeia e que são património comum de sectores favoráveis à intervenção dos poderes públicos bem como até do cristianismo com preocupações sociais, estão hoje postas em causa por muitos sectores.

A verdade é que a ideia de mercado comum teve sempre um objectivo que foi muito para além do que era explicitamente proclamado, designadamente pelos governos. E não é totalmente verdade sequer que se tratasse de atingir o campo político por via da actuação exclusivamente económica, numa estratégia de pequenos passos. Sempre foi razoavelmente evidente para muitos, por exemplo, que o mercado comum do carvão e do aço tinha uma finalidade imediatamente política, para além dos fins económicos: visava a gestão conjunta de bens que eram essenciais para fazer a guerra na época e, por isso, pretendia também inviabilizar novo conflito armado entre a França e a Alemanha; e é evidente que este objectivo dificilmente poderia ser de mais claro alcance político. Da mesma forma, é difícil não ver que a emissão de moeda, a política monetária e as funções a tal associadas são (eram) características de um Estado e que vão obrigar a novas e profundas «harmonizações» de políticas, isto é, a uma intervenção reforçada da União Europeia. Ao mesmo tempo, até aqueles que consideram a União Europeia um Estado ou um «quase Estado» reconhecerão que há toda uma série de funções que não foram até agora transferidas, embora passam vir a sê-lo no futuro com várias razões ou pretextos (por exemplo, serem decorrentes da «moeda única»).

Mas também é incontestável que desde o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa surgiu a convicção em muitos espíritos de que haveria que desenvolver a «construção europeia» por outros meios, não confessando claramente ou secundarizando o objectivo final. A via da «integração funcional», após o fracasso das primeiras tentativas federalistas, teve sempre, para personalidades como Jean Monnet e Robert Schumann, o objectivo último de passar do sectorial ao global e do económico e administrativo ao campo abertamente político³⁶. Tratava-se de, através de sucessivos passos, por pequenos que fossem, caminhar persistentemente no sentido de alargamentos progressivos da esfera de intervenção comunitária³⁷. Recorde-se, por exemplo, na linha já referida, que cinco anos após a derrota da Alemanha, o *plano Schuman* proclamava um objectivo aparentemente menor, mas que era essencial na época, pouco tempo após o fim da guerra: assegurar através da solidariedade de produção do carvão e do aço que seria deste modo realizada que qualquer nova guerra entre a França e a Alemanha se tornasse não só impensável, mas também materialmente impossível nas condições da época. E acrescentava que a conjugação das produções de carvão e de aço asseguraria imediatamente as bases comuns de desenvolvimento económico, mas que esta seria a «primeira etapa da Federação europeia», proclamada como indispensável para a preservação da paz. O tratado de Paris de 18 de Abril de 1951 veio a criar a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço* (CECA) entre seis países, surgindo em 1957 o tratado de Roma (25 de Março de 1957), que instituíram a *Comunidade económica europeia* (CEE) e a *Comunidade Europeia da Energia Atómica* (CEEA ou EURATOM).

³⁴ Ver artigo 130-A do Tratado instituinte da CE, introduzido pelo Acto Único Europeu. Sobre o tema Luís Sá, *As Regiões, a Europa e a Coesão Económica e Social*, Lisboa, Cosmos, 1994, pp. 67 e segs e bibliografia citada.

³⁵ Wim Kösters «La Conception de la Stabilité dans le Traité de Maastricht: Interprétation et critique» in Pierre Maillet (dir.), *Trois Défis de Maastricht, Convergence, Cohésion, Subsidiarité*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995.

³⁶ As motivações políticas das actuações de Monnet e Schuman são sublinhadas pela generalidade dos autores. Ver, de um modo particularmente promenorizado, Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Londres, Methuen & Co, Ltd, 1984.

³⁷ Sobre o tema, entre nós, Adriano Moreira, *A Europa em Formação (A Crise do Atlântico)*, 3ª edição, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1987 (c. 1974).

A ideia de que esta intervenção seria essencialmente económica e administrativa tranquilizou alguns espíritos, esquecidos que, mesmo que assim fosse, segundo a prevenção de Tocqueville, o «despotismo administrativo» poderia ser a grande ameaça para as democracias, se não for combatido por factores como o controlo e o debate político e a participação democrática. Hannah Arendt, aliás, não querera dizer nada de substancialmente diferente sobre os riscos do referido «despotismo administrativo» ao falar em 1971 no perigo da burocracia para as democracias. E o risco não vem, ao contrário do que pretende o neoliberalismo, da dimensão da actividade administrativa na garantia de direitos económicos, sociais e culturais, mas sim da ausência da sua submissão a uma fiscalização efectiva e a um controlo democrático.

A verdade é que se foi colocando crescentemente a questão: o poder comunitário é poder, mesmo se se proclama como meramente administrativo, e até mesmo poder *político*. Esta é uma verdade inelutável, mesmo que renunciássemos a definir a natureza da CE e optássemos por qualificações como a de OPNI – Objecto Político Não Identificado (Jacques Delors).

Desta forma, e ajudada por financiamentos comunitários sobretudo a alguns países, e por políticas de efeito global positivo tais como as políticas ambientais, a intervenção das CE foi vencendo resistências e reservas e criando crescentes condições para se ocupar de campos que já são de carácter abertamente político. De resto, é incontestável que políticas de conteúdo «económico» e «técnico» como as de convergência nominal assumem grande importância na orientação política dos Estados em matérias como despesas públicas (com possíveis reflexos nas mais diferentes matérias, tais como os rendimentos, o ritmo de crescimento e o emprego), ou outros como inflação, taxas de juro, etc. E são incontestáveis os efeitos destas orientações no funcionamento dos sistemas políticos (temas em debate, agenda política, resultados eleitorais, etc.).

Uma coisa é certa: os governos nacionais, que detêm uma parcela importante do poder das Comunidades, não são suficientemente controlados nessas matérias pelos parlamentos nacionais, nem controlam outros poderes existentes na CE, ou podem não os controlar. Logo, permanece em aberto a questão: o controlo do poder tem-se posto essencialmente ao nível da política no interior das nações, e mesmo aí com crescentes problemas e limitações. Sendo a União cada vez mais forte, quem controla um poder comunitário, crescentemente poderoso e distanciado das máquinas democráticas concebidas no passado apenas ao nível dos Estados e das nações?

Um «ponto de passagem» com questões importantes

A esta luz, insiste-se na pergunta: o Tratado de Amesterdão não tem grande interesse e é uma questão menor? Parece evidente para todos que é um ponto de passagem na vida da União Europeia e dos Estados-membros. As questões decorrentes do alargamento da União e da moeda única, entre outras, apontam para estarmos perante um processo em aberto.

No entanto, as questões que foram objecto de revisão representam bem mais do que um conjunto de passos aparentemente pequenos. A verdade é que, em diversos casos, os problemas imediatos colocados e os problemas implícitos estão bem longe de ser desprezíveis. Vamos referir algumas das principais questões que nos parece que se colocam neste domínio.

Antes de mais em relação à *área da justiça e segurança*. Neste plano, insiste-se na afirmação de que a Europa é um «espaço de liberdade, justiça e segurança», ao mesmo tempo que se consagra a suspensão dos Estados que violem gravemente os direitos do homem e se afirma o princípio da não discriminação e o respeito pelos direitos fundamentais. Esta afirmação aparece ligada ao avanço na supressão das chamadas «fronteiras interiores» da CE e o fortalecimento das «fronteiras exteriores». Verifica-se entretanto a preservação da União nórdica de passaportes e há cláusulas de exclusão do Reino Unido e Irlanda em relação à liberdade de circulação na União.

Assinale-se a incorporação no Tratado do Convénio Intergovernamental de Schengen, no quadro institucional da União Europeia, como Protocolo de Cooperação reforçada. No caso do Reino Unido e da Irlanda, porém, invoca-se o seu carácter de ilhas para lhes permitir manter o controlo de passaportes nas suas fronteiras, podendo em qualquer momento incorporar-se nas restantes políticas nesta área; quanto à Dinamarca tem um regime específico que tem em conta os seus circunstancialismos próprios.

Sublinhe-se também a afirmação de que a candidata a polícia europeia, a Europol, terá capacidades *operativas*. Refira-se, em conexão com este tema, a alteração do artigo 33º da lei fundamental, introduzida na quarta revisão constitucional, no sentido de permitir a extradição de cidadãos portugueses do território nacional, a qual passa a ser admitida em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade internacional organizada. O alcance prático desta norma pode não ser muito grande. Mas, do ponto de vista dos princípios, tem de se considerar pelo menos questionável que o Estado português admita *extraditar do território português* cidadãos *portugueses* para outro país para efeitos de serem julgados aí e não no país de que são cidadãos.

Tem importância especial, numa perspectiva futura, a disposição segundo a qual os países comunitários colocarão em comum as suas políticas de *imigração*, procedimentos de *asilo*, política de *vistos*, bem como algumas regras em matéria de cooperação judiciária civil, até agora meras políticas intergovernamentais. Nesta matéria as decisões serão ainda, e imediatamente, tomadas por unanimidade. Mas será fixado um prazo de cinco anos para eventual passagem à decisão por maioria qualificada nestes domínios. Esta medida terá como consequência conferir a iniciativa de propor a emissão de normas sobre estes domínios à Comissão, bem como implicará a competência de Tribunal de Apelação ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Aparecem, por outro lado, preocupações no sentido de "tornar mais operacional" a cooperação directa ou por meio da Europol entre polícias e autoridades competentes, bem como a cooperação judicial em matéria de terrorismo, criminalidade organizada, crimes contra pessoas e crianças, tráfico de droga e de armas, fraude e corrupção internacional.

Verifica-se, por outro lado, em matéria institucional, um relativo reforço dos poderes do Presidente da Comissão. Não será tão vasto como alguns pretendem. Mas não deixa, no entanto, de ser significativo politicamente face à antiga reivindicação de aproximar a Comissão do estatuto e dos poderes conferidos aos Governos dos Estados.

O Presidente da Comissão será nomeado como agora pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados – membros. Mas tal designação será sujeita ao Parlamento Europeu. Por outro lado, em vez da escolha dos comissários pelos Governos, haverá uma escolha de comum acordo entre o Presidente da Comissão e os Governos, o que pode conduzir a um resultado próximo do actual em termos práticos, mas não deixa de ter um importante significado simbólico (e também consequências políticas).

Com efeito, a Comissão reivindicará uma legitimidade acrescida face à Comissão e aos Governos nacionais devido à consagração expressa da sua investidura parlamentar, ao mesmo tempo que se aprofundará previsivelmente a aliança entre a Comissão e o Parlamento Europeu.

Refira-se ainda um reforço limitado dos poderes do Parlamento Europeu (cujo número de membros é reduzido a 400). Neste aspecto, foi constante a insistência por parte dos deputados europeus no reforço do mecanismo da codecisão, bem como as lamentações, após a provação do Tratado, de que a extensão dos poderes do Parlamento Europeu tenham sido excessivamente limitada. No entanto, atendendo à especificidade do Parlamento Europeu, afigura-se-nos que é de grande relevância o facto de o mecanismo de codecisão ter sido alargado a 23 novos domínios, ao mesmo tempo que os procedimentos em que se baseia terem sido aligeirados.

Assim, se encontrávamos anteriormente o poder de codecisão normativa em áreas como a investigação, saúde, cultura, sendo os outros campos de "procedimento de cooperação" (alteração de projectos) ou de "parecer favorável", hoje deparamos com um quadro em que a codecisão é a regra geral, enquanto o "parecer favorável" é um procedimento utilizado em casos limitados (sanções do Conselho contra um Estado-membro por violação grave e persistente de direitos fundamentais; pedidos de adesão de novos Estados; alguns grandes acordos internacionais; introdução de um procedimento uniforme de eleição dos deputados do Parlamento Europeu).

A verdade, porém, e sem prejuízo da questão vir a ser reequacionada, é que a intervenção do Parlamento Europeu não pode deixar de ter em conta a especial natureza da União Europeia.

Particularmente importante é a extensão do *voto por maioria qualificada a onze matérias*, em algumas das quais não se verificava ou não se verificara em toda a sua extensão. Entre as matérias incluem-se a

indústria, o ambiente, a água, a cultura, a investigação, a luta contra a fraude e a cooperação aduaneira. Surge, assim, um reforço do campo de aplicação da maioria qualificada, na sequência de revisões anteriores do Tratado. Neste caso, a perspectiva do alargamento próximo serviu como principal justificação desta medida. São, aliás, matérias em que o Parlamento Europeu terá poder de codecisão.

Entre as questões em que está igualmente colocado o problema do fim do direito de veto esteve em consideração a política de vistos, de imigração, assim como as medidas para o desmantelamento de fronteiras. Mas nestes casos não houve para já consenso para tal.

A questão que se coloca no plano do ambiente e da água, em especial, é que poderá dizer-se facilmente que as medidas mais exigentes em matéria de qualidade que a extensão do voto por maioria permitirá poderão ser vantajosas, uma vez que possibilitarão adoptar mais elevados padrões de qualidade, mesmo quando tal não seja vontade política dos Estados. E sabe-se que, em geral, o Parlamento Europeu defende em geral padrões mais exigentes do que o Conselho. Nesta área, como no campo de medidas sociais, a maioria qualificada certamente permitirá mais facilmente tomar medidas avançadas do que quando prevalece a imposição da unanimidade. No entanto, não estando previstos padrões mínimos de qualidade à escala global, pode acontecer que este facto de traduza frequentemente em «deslocalizações» de empresas à procura de países menos exigentes.

Mas sublinhe-se que também é sabido que um dos campos em que se verificaram nos últimos anos maiores apoios em fundos comunitários aos «países da coesão» foi exactamente esse. Ora, seria inexplicável que o aumento dos padrões de exigência fosse acompanhado da restrição dos apoios financeiros comunitários para os atingir, como pretendem alguns países e sectores da Comissão, e como aponta a própria Agenda 2000.

No conjunto, no Tratado há 65 disposições que exigem a unanimidade e 111 que admitem a decisão por maioria, o que é menor do que muitos exigiram, mas também é suficiente para outros verem aí novos passos no aprofundamento da integração.

Um outro aspecto diz respeito à incorporação no Tratado de União Europeia de *políticas sociais*. É o caso do Protocolo Social que nele figurava como um mero anexo que, em geral, se afirma que foi tornado possível depois da vitória trabalhista no Reino Unido. É um facto. Mas a verdade é que a exigência de uma Europa Social é uma perspectiva e uma reivindicação da esquerda, ou de uma grande parte dela, muito mais antiga e mais vasta nos seus apoios.

Também se prevê, neste âmbito, um novo título dedicado ao emprego que aponta para estabelecer uma melhor coordenação das políticas nacionais contra o desemprego e a possibilidade de financiamentos de projectos-piloto para criar empregos com «incentivos limitados». Está igualmente prevista neste âmbito a criação de um Comité de Emprego e a renúncia ao direito de veto em política de emprego.

A grande questão que se coloca neste plano é a de saber até que ponto estas medidas produzirão resultados práticos e quais, num mo-

mento em que é evidente que os problemas do emprego são cada vez mais graves e complexos e fruto de uma pluralidade de causas. É que as políticas para a sua resolução têm que ser multifacetadas e estar presentes aos mais diferentes níveis. Nesse sentido foi aprovado, também em Amesterdão, um Pacto do Emprego e Crescimento. Jospin havia repetidamente proposto, ainda na oposição, um Pacto de Solidariedade e Crescimento, que deveria ter o mesmo estatuto do conhecido — e tão criticado por múltiplos sectores — Pacto de Estabilidade. Mas parece, tal como acontece em muitas outras políticas, que o “Pacto de Estabilidade” é bem mais concreto e incisivo que o “Pacto de Emprego e Crescimento”³⁸. E já vimos também que o desemprego é, para alguns, apenas o desemprego nos países centrais mais desenvolvidos, e que este apenas serve para ser invocado como um dos pretextos fundamentais para colocar em causa os actuais níveis de transferência de verbas, com o objectivo essencial de afectar em particular para as verbas para «países da coesão»... Estes, aliás, como acontece em Portugal, não têm verdadeiramente baixas taxas de desemprego real, antes os “resolveram” parcialmente através de emigração massiva de mão-de-obra para os países desenvolvidos e da desertificação de vastas regiões...

É evidente que não há que subestimar a importância da consagração de uma política de emprego e de uma política social, objectivos por que se bateram vastos sectores nos países europeus. Mas também há que reconhecer que estamos perante bandeiras que vão ser agitadas, mas que estão bem longe de corresponder a objectivos com medidas concretas e calendarizadas.

Verificou-se ainda o fortalecimento da *Política Exterior e de Segurança Comum*, mas em termos que suscitaram as oposições dos sectores “europeístas” mais radicais. Por um lado, a proposta de um verdadeiro Alto Representante (o «Senhor PESC» da gíria comunitária), que fosse uma figura de grande projecção internacional e que constituísse o «rostro externo» da União, foi substituída por uma «versão soft» do Senhor PESC (o Secretário do Conselho). Esta opção aponta para a ideia de que ele não desempenhará o papel que tinha sido congeminado pelos sectores mais “europeístas”. Por outro lado, a dependência do Senhor PESC em relação à «troika», bem como a dependência funcional do Secretário-Geral em relação ao Conselho, apontam para os governos, através designadamente da sua representação no Conselho, não tencionarem prescindir do controlo desta área da sua actuação.

Existe, porém, um conjunto de aspectos que não são de subestimar nesta matéria. É o caso da definição de estratégias em matéria de política externa (que será objecto de uma aprovação por unanimidade), sendo as acções daí derivadas, porém, objecto de aprovação por maioria qualificada (salvo em caso de invocação de interesse vital) e tendo os países que não queiram participar o direito a uma «abstenção construtiva». De acordo com

esta, a abstenção de um Estado-membro não constitui obstáculo à decisão, não tendo o Estado abstencionista que participar nas acções aprovadas. É ainda o caso da criação de uma «célula» de planeamento de análises e decisões em matéria de política externa. Daí poder concluir-se que, no quadro do complexo compromisso alcançado, não foram adoptadas as propostas mais radicais. Mas existe e permanece um propósito claro de uma maior presença e protagonismo da União Europeia na cena internacional.

Em relação à União Europeia Ocidental, é geralmente sublinhado que não se concretizou o plano franco-alemão de a integrar por etapas na União Europeia Ocidental. O Tratado de Amesterdão apenas prevê a possibilidade de se vir a decidir a integração da UEO como órgão de defesa da Comunidade se a decisão for unânime. Este foi o compromisso possível em face da posição do Reino Unido, atribuída por muitos comentadores à sua particular ligação à NATO. Entretanto, não deixa de ser de assinalar a consagração da possibilidade que está criada de uma futura integração da UEO na CE. É de sublinhar igualmente a possibilidade de a UE vir a utilizar esta estrutura nas chamadas «acções de manutenção da paz» ou de «ajuda humanitária». Também aqui, por outro lado, há um campo para a “abstenção construtiva”.

Sublinhe-se ainda, o que constitui uma contribuição para um campo importante, a referência à participação dos parlamentos nacionais. Nesse sentido, a Conferência dos representantes das comissões de assuntos europeus dos parlamentos nacionais (COSAC) é institucionalizada, bem como a possibilidade de aprovar recomendações. Refira-se também a consagração de um espaço de seis semanas entre a apresentação de propostas normativas pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu para que estas possam ser previamente debatidas por cada parlamento nacional, com o governo respectivo, antes do debate no Conselho. Mas é evidente que o problema da intervenção dos parlamentos nacionais na integração comunitária continua em boa medida como uma questão por resolver³⁹.

Ao mesmo tempo, para além das importantes matérias que estiveram em análise em Amesterdão, há questões que vão ser irrecusáveis no futuro e que não encontram uma projecção imediata nas matérias em causa no domínio do Tratado.

É o caso do alargamento para leste e das questões institucionais e financeiras daí decorrentes. A perspectiva que está desenhada é de os países que têm dois comissários (Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido) cederem um comissário aos novos países membros e serem compensados com uma maior ponderação do seu voto no Conselho (matéria em que continua em aberto qual o acordo a estabelecer). Será, entretanto, convocada uma nova Conferência Intergovernamental para rever o Tratado no caso de mais de cinco adesões. E sabe-se, entretanto, que estas já estavam previstas e que podem estar em vias de ser concretizadas.

³⁸ Cfr., por exemplo, Lionel Jospin, *Réinventer l'Europe. Priorité à l'Union Sociale et Politique*, Paris, Forum Alternatives Européennes, 1997, p. 140.

³⁹ Ver sobre o problema Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Caminho, 1994 e *A Crise das Fronteiras*, ob. cit. e bibliografia citada; e, por último Jacqueline Bila, Uwe Gehles, Harmut Groos, Beate Hasenjäger, *The Committee on the Affairs of the European Union of the German Bundestag*, Bona, Secretariado do CA EU do Bundestag, 1998.

O Tratado de Amesterdão não prepara, por isso, o alargamento da União, quanto a algumas das suas particulares incidências, antes se remete este problema para uma nova revisão.

Significativamente, a Comissão apressou-se, aliás, a aprovar um parecer favorável a mais seis adesões, dando um sinal de pretensão de uma revisão permanente até atingir a conhecida meta. Entretanto, coube ao Conselho Europeu do Luxemburgo, de Dezembro de 1997, lançar, como se sabe, o processo de alargamento e definir os candidatos para a primeira fase das negociações, imediatamente abertas após a referida reunião.

Assinale-se que, neste quadro, o Tratado de Amesterdão admite um quadro flexível em que pode haver níveis de “cooperação reforçada” de alguns Estados, com possibilidade ulterior de os outros atingirem esses níveis de cooperação.

Os problemas centrais do momento continuam a ser o da moeda única e todas as questões dela decorrentes, bem como saber como vão ser satisfeitas as exigências de uma prioridade ao crescimento, às políticas sociais e ao emprego; são ainda saber o que restará da «coesão económica e social» após a concretização da entrada de países sedentos de financiamentos comunitários e da satisfação de exigências de apoios específicos da União Europeia no domínio do emprego, sobretudo se estes se destinarem essencialmente a favorecer os «países centrais» em detrimento dos «países da coesão».

Um projecto novo e claro para a Europa: uma questão em aberto

Mas se o Tratado de Amesterdão é um ponto de passagem, importa definir para onde é a meta para que nos encaminham(os). E, neste quadro, o Tratado não deixa de colocar algumas questões que merecem exame.

Primeira questão: se admitirmos que a criminalidade altamente organizada ou o tráfico de droga não conhecem fronteiras, sobretudo num quadro de livre circulação de pessoas e bens, poderemos aprovar, e até que ponto, o reforço da actuação da União Europeia nestes domínios? E, em caso afirmativo, não haverá que acautelar devidamente o respeito pelos direitos, liberdades e garantias numa área particularmente sensível? Ora bem: neste aspecto parece-nos incontestável que o Tratado avança no que tem sido chamado a «comunitarização do terceiro pilar», mas não acautela devidamente, apesar da preocupação de consagrar princípios, a protecção das liberdades públicas. Aliás, quase todos os mecanismos essenciais de protecção de direitos fundamentais são estruturados em torno do poder político exercido no quadro do Estado-nação⁴⁰. O problema da protecção dos direitos, liberdades e garantias tem agora que ser mais profundamente equacionado a outro nível.

⁴⁰ O Tratado reconhece o recurso directo dos cidadãos ao Tribunal de Justiça; mas é evidente que se existe um problema de efectivação do acesso dos cidadãos ao Direito e aos tribunais no quadro do Estado-nação (e mais ainda num país «semiperiférico» como Portugal), esta questão não é menos mas sim mais séria ao nível comunitário, em que as normas em vigor e a sua articulação com as normas estaduais não primam pela clareza, acessibilidade e transparência para o chamado «cidadão comum».

Segunda questão: foi aberto caminho à integração no Tratado do «protocolo social» que a oposição do Reino Unido não tinha permitido anteriormente. Parece, por outro lado, como vimos, haver sinais claros no sentido de uma maior atenção ao emprego, quer na fixação dos objectivos gerais da União, quer através da inserção de um novo título relativo ao emprego após o Título VI do Tratado da CE. Estes factos não podem, naturalmente, ser desprezados pelo que representam de reconhecimento do que deve ser um dos objectivos da CE e é um problema social importante e um objectivo central de alguns dos mais relevantes movimentos sociais europeus. Mas não podem também deixar de ser confrontados com outros objectivos económicos e outras prioridades que colidem directamente com o objectivo do crescimento e do emprego, como é o caso do “Pacto de Estabilidade” e dos critérios de convergência. Também não se pode aceitar que o emprego seja o pretexto para liquidar o objectivo da aproximação dos níveis de desenvolvimento e dos fundos comunitários que têm esse objectivo.

Terceira questão: há alterações no Tratado de Amesterdão de carácter institucional relevantes e não desprezíveis. Mas também é evidente que os problemas fundamentais que neste plano haveria a resolver permanecem em aberto. Muitos outros irão colocar-se, mas só assumirão a sua verdadeira dimensão a propósito do alargamento da UE. Assume nesse plano um especial relevo, político e também de carácter simbólico, a questão de caber a cada país um comissário, mesmo se se pretender afirmar que o problema não tem um grande alcance prático. Noutras questões, como o das múltiplas comissões de trabalho criadas junto do Conselho, constituídas por funcionários, peritos e especialistas de origem estadual, também se dirá que se põe o problema de conciliar a operacionalidade mínima com um representante por país? É conhecida a relevância destas comissões, que tem conduzido a muitas análises sobre os seus efeitos e à sua contestação pelo Parlamento Europeu e em especial pelos chamados «europeístas» mais radicais. Recorde-se, aliás, que o papel das comissões levou mesmo Dusan Sidjanski a perguntar se não estaríamos na CE perante um governo de comités, e conduziu o Parlamento Europeu a falar em «comitologia», conceito que fez Duverger propor como alternativa o termo de «comitocracia»⁴¹.

Quarta questão: a solução encontrada em relação à União Europeia Ocidental é um compromisso, que não resolve os problemas em aberto, designadamente o de avaliar que papel lhe caberá na política de defesa europeia e que autonomia esta terá no futuro (por exemplo, face à NATO).

Outras questões permanecem igualmente em aberto, como o dos países neutros, ou o dos «países que não participam em alianças militares», como a Áustria, a Finlândia, a Suécia e, de algum modo, a Irlanda⁴². Em relação a este último facto não se vêem problemas que não estejam a ser resolvidos num sentido que não prejudica a Política Externa e de Segurança Comum. Já em relação à situação da UEO e à sua relação

⁴¹ Maurice Duverger, *A Europa dos Cidadãos – Uma Metamorfose Inacabada*, ob. cit., p. 102.

com a NATO no quadro pós-guerra fria surge uma questão: desaparecida a mobilização para o conflito bipolar de algumas décadas, e perspectivado o alargamento da NATO, que se seguirá? A mera instrumentalização por um directório de grandes potências para missões externas em toda as partes do mundo, seja qual for o estatuto formal de quem decide dessas missões? Ou uma presença e autonomia real da União Europeia do ponto de vista da segurança continental e internacional, com base em critérios de justiça, equidade, liberdade, garantia dos direitos dos povos e países e empenhamento na efectiva manutenção da paz?

Quinta questão, e essencial: entramos decididamente num campo em que a União Europeia deixou de ser essencialmente económica para se ocupar crescentemente de aspectos que eram tidos como integrando o “núcleo duro” da soberania dos Estados e que sempre foram consideradas, ao longo de décadas e mesmo de séculos, como cabendo à competência própria de cada Estado: política externa, segurança interna, área judicial e mesmo a defesa, apesar de esta já ter sido, em grande medida, uma zona ocupada pela NATO. Estas questões podem não ser muito importantes para muitos cidadãos, eventualmente mais preocupados com outras matérias tidas por mais relevantes para o seu bem estar imediato ou com os fundos comunitários. Mas não podemos recusar o facto de estarmos no limiar de uma alteração central, que exige novos e mais eficientes mecanismos de participação e acompanhamento das políticas comunitárias pelos cidadãos. Além disso, impõe-se uma definição clara de para onde vamos e onde deve começar e terminar a intervenção comunitária.

Sendo Amesterdão um ponto de passagem, designadamente em face do facto de as questões decorrentes do alargamento da CE não serem resolvidas, é tempo de substituir a estratégia dos «pequenos passos» por uma discussão de conjunto sobre as metas e quais devem ser os limites dos poderes comunitários, dentro do tão exaltado e tão pouco aplicado princípio da «subsidiariedade».

Sexta questão: é incontornável a vontade política de alguns Estados avançarem mais do que outros em alguns domínios. É incontornável também a grande diferenciação de níveis de desenvolvimento e outras características. Daí que seja natural que se possa vir a justificar a existência de níveis diferenciados de integração, designadamente por vontade própria de cada Estado, como aconteceu em relação à questão da moeda única com Estados como a Dinamarca e o Reino Unido e mais recentemente com a Suécia e como acontece igualmente agora com as questões de segurança⁴³. A diferença que teríamos em relação a processos passados como o do Benelux ou o de Schengen é que a cooperação diferenciada se verificaria no próprio quadro institucional das Comunidades e não fora dele⁴⁴. A alternativa para esta diferenciação é a existência de um

processo de múltiplas pressões sobre cada país no sentido de avançar sempre em mais e mais campos, em nome da vontade da Administração Comunitária, da maioria do Parlamento Europeu ou de um núcleo duro, que poderia não respeitar as condições próprias existentes nos vários Estados membros ou a vontade diferenciada dos vários países. Ao mesmo tempo, esta possibilidade, que o Tratado de Amesterdão veio consagrar, tem que ser encarada e usada ao mesmo tempo com muita parcimónia, sob pena de se criar uma União com várias uniões menores no seu seio por razões que não sejam inteiramente compreensíveis pela chamada «opinião pública».

Cultivar a democracia em espaços mais largos do que a nação

Os problemas que estão colocados no Tratado de Amesterdão, os que estão anunciados para os próximos anos, a deslocação de matérias que constituíam o núcleo duro da actividade do Estado-nação para a competência da EU, tornam mais premente o problema do défice democrático da Comunidade. Estão sobretudo em causa as carências de intervenção dos parlamentos nacionais, o estatuto e direitos de participação dos movimentos sociais e dos grupos de pressão à escala da CE, o aumento da possibilidade de informação objectiva e de intervenção do cidadão das Comunidades, o conteúdo real de uma “cidadania europeia”, que não substitua nem subalternize a cidadania decorrente da nacionalidade, mas que esteja à altura das importantes áreas de intervenção comunitárias.

A necessidade de cultivar a democracia já não se coloca apenas ao nível do Estado-nação. O próprio acto de a cultivar a este nível exige a consideração das questões comunitárias, cada vez mais em imbricação estreita com as questões estaduais.

Há já um sistema político comunitário, de importância crescente, com equilíbrios delicados e compromissos muito complexos e tantas vezes desiguais nos efeitos e na equidade das suas decisões⁴⁵. É indispensável que a democracia, que devemos cultivar para a enriquecer e para lhe dar um conteúdo real, também se situe aí, porque é aí que está hoje uma boa parte dos poderes que nos governam. E os que são Governo com sede em território nacional cada vez viajam mais para Bruxelas e para as outras capitais europeias, ou contactam com elas por outras formas, para o fazer...

O que parece verdadeiramente relevante é sublinhar que a «identidade europeia» que constitui a base deste sistema político não deveria ser concebida como “supranacional” ou “posnacional” ou como uma identidade que substitua as restantes. Pelo contrário, o espaço comunitário tem que ser concebido como um espaço complementar de exercício de poder,

⁴² Philippe Brillard e René Schwok, «Les Pays Neutres dans la Conférence Intergouvernementale: un “engagement mesuré”», in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 407, Abril de 1997, pp. 277 e segs.

⁴³ Sobre o tão debatido problema da heterogeneidade e da «geometria variável» pode ver-se, para uma visão de conjunto, Pierre Maillet e Dario Velo (dir.), *L'Europe à Géométrie Variable. Transition vers l'Intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994.

⁴⁴ Jean-Victor Louis, *L'Union Européenne et l'Avenir de ses Institutions*, Bruxelas, Presses Interuniversitaires Européennes, 1996, p. 81.

⁴⁵ Ver, por exemplo, Jean-Louis Quermonne, *Le Système Politique de l'Union Européenne*, Paris, Montchrestien, 2ª ed.

que não anula nem deve subalternizar os outros, em particular o próprio espaço nacional. Será particularmente relevante, na consolidação de uma identidade europeia, a existência e absoluto predomínio de elementos de carácter racional, como o desejo consciente de pertencer à União Europeia, a análise dos custos e benefícios numa óptica de solidariedade, a procura de garantias de que as políticas comunitárias tragam mais valias em relação às que poderiam ser executadas pelo Estado-nação. Não acontece com a "identidade europeia", o mesmo que acontece com a nação⁴⁶. Aí verifica-se o predomínio de elementos míticos tradicionais (cultura, história – até a falsificação da história, a que se refere Renan – o imaginário comum, eventualmente a etnia, a religião dominante, a língua...). Pelo contrário, a racionalidade das políticas sociais e ambientais, as políticas redistributivas, na óptica da coesão económica e social, bem como os impactos das políticas da UE, têm uma especial relevância em relação ao seu futuro.

Daí que se imponha renunciar às tentativas de alguns de conceber a Europa como uma "pátria", como uma "nação". Deve ser essencialmente pela razão, pela avaliação exacta do que é conveniente caber à União Europeia por ser conveniente para os povos, bem como pela partilha de valores comuns, que as instituições comunitárias europeias se podem justificar. Sempre em coexistência com as múltiplas identidades e sentimentos de pertença de cada povo, com uma multiplicidade de "cidadanias", correspondente à assumida pluralidade de laços de pertença e protecção de direitos fundamentais a todos níveis.

⁴⁶ André Breten, «Identité Européenne, une ou multiple», in Jacques Lenoble e Nicole Dewandre, *L'Europe au Soir du Siècle*, Éditions Esprit, Paris, 1992, p. 95.