



Francisco José Tomás Catarro

União Europeia do Poder, Legitimidade e Democracia

(Algumas reflexões críticas com o Tratado de Lisboa em Pano de Fundo)

Orientação Científica: Prof. Doutor Silvério Carlos da Rocha e Cunha

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Universidade de Évora, Abril de 2010

Agradecimentos

A todos os meus Mestres – e tantos foram já – a quem espero ter sido capaz de honrar.

Ao meu orientador de estágio, Sr. Prof. Doutor Silvério Carlos da Rocha e Cunha, pela disponibilidade, pelos conselhos sempre preciosos, mas sobretudo pelo incentivo, alavanca de Arquimedes que tanta falta me fez e tanta ajuda me prestou.

À minha família, cujo amor e carinho incondicionais foram sempre o mais seguro dos portos de abrigo.

Aos meus filhos.

Afinal, é para eles este legado.

União Europeia do Poder, Legitimidade e Democracia (Algumas reflexões críticas com o Tratado de Lisboa em Pano de Fundo)

Sumário:

O processo de integração Europeia, iniciado no final dos anos cinquenta do século passado, tendo inicialmente a economia como território essencial de afirmação e desenvolvimento, foi contudo evoluindo para uma crescente dimensão política.

Com o aprofundamento da integração em todos os domínios de actividade e uma transferência de parcelas cada vez maiores dos poderes soberanos dos Estados para o entorno comunitário, assume nova e particular relevância a problemática do poder e da legitimidade associada ao seu exercício. A questão central desta investigação reside precisamente em saber de que modo tem sido ou não cumprido esse pressuposto essencial de coesão e democraticidade do processo, designadamente em face do recentemente aprovado Tratado de Lisboa.

Abstract:

The European integration process, started at the end of the fifties from the last century, having, at least in the beginning, the economy as his preferential territory, have developed himself through a ever bigger political dimension.

With the deepness of the integration process, in all the activity areas and a growing transfer of sovereignty from the nation sates into the communities and the union, it assumes very important to check the dimension of the power exercise and the legitimacy which must be associated. So, the central problem of this investigation consists in determinate if that essential requisite of cohesion and democracy of the process has been fulfilled, in particular facing the recently approved Lisbon Treaty.

Capítulo I - A Construção Europeia: algumas palavras de enquadramento

1. - Introdução

*A Europa jaz, posta nos cotovelos:
De Oriente a Ocidente jaz, fitando,
E toldam-lhe românticos cabelos
Olhos Gregos, lembrando.*

(in "Mensagem", de Fernando Pessoa)

Falar da construção europeia implica naturalmente um momento reflexivo, prévio ainda que breve, no sentido de determinar ou conceptualizar a Europa enquanto realidade sócio-geográfica.

Referindo-se ao tema, diz Duroselle que *"De todos os continentes a Europa é visivelmente o de formato mais irregular, o que desafia qualquer representação geométrica..."*¹.

De facto, a unidade geográfica e a precisa determinação dos limites da Europa, não são fruto de uma evidência de ordem física², particularmente no que respeita à fronteira Oriental, mas antes também o resultado de construções e evoluções políticas³.

Por outro lado, não será igualmente em factores étnico-culturais que se há-de buscar o elemento de ligação gregária da unidade europeia. Ao contrário até, neste velho continente que se alarga do Atlântico aos Urais⁴, o que mais há e o caracteriza, é uma diversidade histórica, cultural, antropológica e linguística que, por vezes de forma bem marcada, cria no mosaico europeu contrastes de uma enorme riqueza.⁵

¹ Duroselle, ob. citada, pág. 13.

² *A Europa é uma amálgama de um pouco de Humanidade, de um pouco de terra e de um pouco de água* (Karl Ferdinand Werner, "Identités Nationales et Conscience Européenne"), Paris, 1992, in Maria M. Tavares Ribeiro, ob. citada, pág. 19

³ Duroselle, ob. Idem, Ibidem, págs. 15 e 16.

⁴ Num discurso proferido em Estrasburgo a 23 de Novembro de 1959, Charles de Gaulle dava conta da sua visão para a Europa dizendo: *Sim será a Europa, desde o Atlântico até aos Urais, que decidirá o destino do Mundo*. A expressão ficaria célebre se bem que o seu sentido preciso nunca haja sido esclarecido.

⁵ Duroselle, Ob. citada, págs. 16 e 17.

Ainda assim, não faltam os que encontram em determinados elementos de natureza sócio-cultural e política, o cimento agregador que nos permita falar, senão num “Povo Europeu” (hipótese que nem os mais generosos europeístas alguma vez equacionaram verbalizar) pelos menos nos povos europeus, nos povos da Europa.

Numa conferência realizada em Zurique em Novembro de 1922, Paul Valéry – precisamente um convicto europeísta – enunciou o problema nos seguintes termos: *“Toda a raça e toda a terra, que foi sucessivamente romanizada, cristianizada e submetida, em matérias do espírito, à disciplina dos Gregos, é absolutamente europeia”*⁶. No fundo, tinha-se em vista com esta formulação, encontrar uma herança comum europeia, o tal elemento unificador dos povos que habitam a Europa, elo invisível, mas nem por isso menos sensível, da pertença a uma mesma memória colectiva.

Contudo, se ao tempo em que estas palavras foram ditas provavelmente não terão constituído mais do que uma belíssima tirada do seu autor, já nos dias que correm o significado e sobretudo o conteúdo dessa herança comum, seriam concerteza assunto a tratar com a delicadeza de quem tece os fios da filigrana. De facto, não pode ignorar-se que um dos motivos de debate e acesa polémica no âmbito dos trabalhos e discussões preparatórias da elaboração da chamada “Constituição Europeia” foi o da inclusão ou não da referência ao Cristianismo como herança cultural ou património fundador comum dos europeus, prova irrefutável das dificuldades encontradas em dar ao corpo que se buscava, para além da aparência e do conteúdo formais, também um conteúdo substancial, cujas raízes mergulhassem na essência comum das mesmas terras e das mesmas gentes.

Para lá de toda a controvérsia e divergência de opiniões a que à época os próprios *mass media* se fizeram voz⁷, o que importa reter, enquanto elemento particularmente significativo, é que num projecto europeu cuja plasticidade das

⁶ In Viviane Obaton, ob. citada, pág 17 e segs.

⁷ Vejam-se, por exemplo, www.theparliament.com; www.guardian.co.uk; www.ekkleisia.co.uk; www.dw-world.de; www.ateismo.net; www.europa.parlamento.pt; como meros exemplos de sítios Internet, em Portugal e fora de Portugal, em que o tema foi objecto de aceso debate.

linhas de fronteira⁸ - das nacionais de cada estado-membro e, por decorrência, da própria União considerada como um todo - parece caminhar para um paroxismo concorrente com o próprio paroxismo do processo integrador⁹, recomendaria a prudência das circunstâncias a contida posição que Umberto Eco sintetiza¹⁰, dizendo que o que está em causa nessa matéria, para lá da análise dos factos históricos em que uma e outra das posições em confronto pudessem sustentar-se, seria antes a prosaica mas avisada consideração de que numa Europa ainda em expansão - e portanto com tendência a tornar-se cada vez mais um espaço de convivência multiétnica e multicultural - a decisão de desenhar a fisionomia dos povos europeus por invocação do seu passado comum, não é apenas uma questão religiosa, mas é antes e sobretudo uma questão política da maior importância.

Talvez desta forma, se compreendam melhor as palavras de Lucien Febvre¹¹ quando afirmou, em exercício afirmativo de esforço delimitador: *“não chamo Europa a uma formação definida, reconhecida, organizada, dotada de instituições fixas e permanentes, que assume, se se quiser, a forma de Estado ou de super-Estado, formação com que os Europeus, ou pelo menos certos europeus, podem muito bem ter sonhado por vezes, mas que nunca passou de um Estado de sonho, a qual, por conseguinte, devemos perguntar se está votada a tornar-se realidade ou condenada a permanecer como sonho; chamo Europa simplesmente a uma unidade histórica, uma incontestável inegável unidade histórica, uma unidade que se construiu em data fixa, uma unidade recente, uma unidade histórica que aparece na história, sabemos exactamente quando, uma vez que a Europa, neste sentido, a Europa tal como a definiremos, tal como a estudamos, é uma criação da Idade Média; uma unidade histórica que, como todas as outras unidades históricas, se faz de diversidades, de pedaços, de restos arrancados a unidades históricas anteriores.*

⁸ Que esta questão não é cristalina e que, por outro lado, não é desprezível, atestam-no de forma eloquente, por exemplo a declaração da Comissão Europeia de 1992, quando afirmou *“...não é possível nem oportuno determinar agora as fronteiras da União Europeia cujos contornos levarão muitos anos a ser delineados”*. (Andreia Mendes Soares, *União Europeia: Que Modelo Político?*, pág 326 e nota 777.

⁹ Veja-se a singular posição de Rui Cunha Martins no seu artigo *“Das Fronteiras da Europa às Fronteiras da Ideia de Europa (O Argumento Paradigmático e o Argumento Integrador)”*, in M.M.T. Ribeiro, 2004: 35-42)

¹⁰ Umberto Eco, *“A Passo de Caranguejo”*, págs. 275 a 277.

¹¹ FEBVRE, Lucien- *“A Europa. Génese de uma civilização”*, Editorial Teorema, Lisboa, 1999, págs. 25-26

Essa Europa, esta Europa que é a sede de um mundo, como costumamos dizer, o mundo europeu (...), esta Europa que agrupa um conjunto de países, de sociedades, de civilizações com as populações que habitam esses países, compõem estas sociedades, são portadoras destas civilizações, esta Europa não se define por estritos limites geográficos, de certo modo de fora, com grande esforço de mares, e montanhas, de rios e lagos, define-se de dentro pelas suas próprias manifestações, pelas grandes correntes que não cessam de a atravessar e desde há muito tempo: correntes políticas, correntes económicas, correntes intelectuais, científicas, artísticas, correntes espirituais e religiosas".

2. - A integração regional europeia ou a construção da “Nova Europa”

Por outro lado, a Europa tem sido o palco, desde os anos cinquenta do século passado, de um projecto que se tem desenvolvido de forma ininterrupta até aos nossos dias, projecto esse que tem promovido a integração económica, política e social de um crescente número de países, constituindo assim, objectivamente um processo de unificação europeia. Desde logo de unificação económica, mas também seguramente com os olhos postos na consolidação de uma integração política duradoura, que o converta em algo mais, num *quid* indo para além de um projecto ou um processo.

Ainda que com diferentes línguas, culturas ou mesmo crenças religiosas, a verdade é que os povos dos vários estados europeus envolvidos nesse desígnio comunitarista, são regidos em parcelas crescentes do seu quotidiano pelas mesmas normas fundamentais, circulam de forma tendencialmente livre por esse espaço comum e partilham, muitos deles, uma mesma moeda, o Euro.

Todos esses povos e os estados em que se encontram agregados ou de que são elemento constituinte,¹² outorgaram a novos centros de poder a decisão sobre aspectos fundamentais da sua gestão política corrente. Significa isto, que também por essa via há uma unificação objectiva, concreta, cujo campo de incidência é o que poderemos designar por espaço comum europeu, isto é, precisamente a parcela de território e o conjunto de indivíduos que hoje compõem a denominada União Europeia.

¹² Sem entrarmos aqui no campo polémico da essência do Estado e dos seus elementos constituintes, cf., p. ex., Luís Sá, “Introdução à Teoria do Estado”, em especial cap. I, págs. 13 a 35 e Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo III, em especial págs. 28 a 39.

À Europa dos Estados e dos Povos, parece suceder-se agora e desde o pós-guerra, uma “Nova Europa”, de contornos ainda em larga medida por definir mas que visa superar alegadas ou efectivas debilidades do modelo tradicional de organização política que tem vigorado sob a égide do Estado-Nação.

Será sobre esse processo, sobre as suas circunstâncias envolventes e algumas particularidades do seu percurso e das concepções que lhe têm estado subjacentes, que incidirá especificamente o nosso olhar.

Para isso, cumpre enunciar, certas datas e factos, alguns dos quais antecedentes do percurso histórico que se iniciou após 1945 mas que a ele estão, por uma ou outra razão, umbilicalmente associados, de tal modo que a sua desconsideração poderia amputar-nos da possibilidade de adequada interpretação do devir histórico subsequente, constituindo assim âncoras incontornáveis no apoio compreensivo de todo este complexo processo.

3. - Cronologia dos primeiros passos

3.1. - De 1914 a 1945: três décadas que transfiguraram o Mundo e a Europa

3.1.1. - Primeira Guerra Mundial

A primeira metade do século XX é marcada por três factos políticos de expressão Mundial, cujos efeitos se haveriam de propagar no espaço e no tempo como verdadeiras ondas de choque: a 1ª. Guerra Mundial (1914-1918), a revolução socialista Soviética de 1917 e a 2ª. Guerra Mundial (1939-1945).

A primeira Guerra Mundial - que teve no assassinato do Arquiduque Francisco Fernando, herdeiro presuntivo do Imperador Austro-Húngaro, o seu motivo simbólica e imediatamente tangível - muito mais do que um simples conflito militar, foi o primeiro de dois momentos em que, como diz Duroselle, “A Europa se destruiu a si própria”.¹³ Nada de comparável havia ocorrido nas eras precedentes: nem pelo número de nações envolvidas, nem pela expressão do esforço de guerra, decorrente da duração do conflito, da profunda natureza

¹³ Ob. citada, pág. 349.

destruidora de que já então eram capazes as armas utilizadas, do número de vidas humanas que se perderam, da destruição económica e social provocada¹⁴. Por outro lado, assistiu-se pela primeira vez na História a um conflito armado que começando por ser essencialmente europeu, acabaria por se converter numa guerra de dimensão global, envolvendo nas suas frentes Ocidental e Oriental, para além da quase totalidade das nações da Europa (as excepções foram a Espanha, os Países Baixos, os Países Escandinavos e a Suíça), também outros países e potências, que tiveram militares seus nas frentes de batalha, caso de canadianos, australianos, neozelandeses e, muito em especial, japoneses e americanos.

Note-se que, se os campos de batalha essenciais da Primeira grande Guerra foram europeus, as várias frentes de combate do conflito rapidamente se expandiram a lugares tão aparentemente remotos e improváveis¹⁵ como a Síria, a Transcaucásia, o Irão, a Sibéria e várias regiões de África.

Por outro lado e de novo com Duroselle¹⁶ a efectiva compreensão das razões profundas e complexas do conflito, tem que se buscar numa multiplicidade de factores cuja maturação e conjugação naquele preciso momento concreto, criou as condições propícias ao seu deflagrar.

Para além do imenso desfile de todo o seu cortejo de horrores, o despoletar da guerra, veio pôr a nu um conjunto de fragilidades da Europa, conseqüentes ao Congresso de Viena, em especial a do sistema de “concerto Europeu” que ali foi instituído e que apesar de tudo perdurou durante quase um século.¹⁷

¹⁴ Obsbawm, ob. citada, págs.32 e 33.

¹⁵ Numa perspectiva estrita de conflito Europeu, entenda-se.

¹⁶ Ob. citada, caps. 15 a 18

¹⁷ O Congresso de Viena decorreu nos anos de 1814 e 1815 e reuniu os principais representantes do conservadorismo político europeu da época, dentre os quais o czar Alexandre I da Rússia, o príncipe Hardenberg da Prússia, o ministro Talleyrand da França, o príncipe Metternich da Áustria e o Lorde Castlereagh, representando os interesses ingleses. O principal propósito do conclave era o de restaurar o Antigo Regime e combater os ideais de liberalismo e nacionalismo. Três princípios básicos guiaram as negociações travadas entre monarcas e diplomatas reunidos no Congresso: 1) a restauração do Antigo Regime e do absolutismo; 2) o reconhecimento da legitimidade das dinastias depostas pela política expansionista de Napoleão Bonaparte; e 3) o restabelecimento do equilíbrio político-militar entre as nações europeias, promovendo a preservação da paz. A expressão “concerto europeu” reporta-se a uma Pentarquia constituída por Rússia, Prússia, Áustria, Grã-Bretanha e França a quem ficou confiada por decisão do Congresso, a governação do espaço Europeu segundo interesses de estabilidade e segurança colectiva. (Sobre o tema e para maior desenvolvimento, entre outros, ver João Ameal, Eric Hobsbawm e Duroselle, obs. citadas).

3.1.1.1. – A “Pax Americana”

Após quatro anos de um horror até então desconhecido, a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, viria a assinalar finalmente o termo do sangrento conflito.

Cumprir sublinhar aqui, como elemento central da sua evolução e desfecho, o papel que nele tiveram os Estados Unidos da América.

Em 1917, os Americanos entraram na guerra e a sua intervenção foi absolutamente decisiva, quer por razões estritamente militares quer também pelo seu já então enorme poderio económico, que o período do pós-guerra apenas exacerbou¹⁸.

Fruto do seu peso específico, marcaram de forma decisiva não só a agenda militar, mas também a agenda política que lhe foi subsequente.

Do seu peso específico na cena internacional tinham os Americanos perfeita consciência. Sinal inequívoco do papel que para si próprios se propunham, encontramos-lo matizado no discurso proferido em 1918 perante o Congresso, pelo então Presidente Woodrow Wilson, quando enunciou o seu programa “Os Catorze Pontos para a Paz”.

Em bom rigor, tratava-se, por um lado, de criar as condições necessárias à continuação do crescimento económico americano no período do pós-guerra, e, por outro lado, de proceder ao reordenamento do espaço geo-político europeu, estabelecendo ao mesmo tempo um “cordão sanitário” que isolasse a Rússia Bolchevique do resto da Europa. Finalmente ainda, tratava-se também de criar uma instituição congregadora das nações e reguladora dos seus interesses específicos e comuns, alegadamente em nome da garantia de uma paz duradoura, condição indispensável para a prosperidade e o progresso.¹⁹

Em 1919, o Presidente W. Wilson e os EUA decidiam não apenas a guerra mas sobretudo a nova ordem mundial e faziam-no segundo uma visão Norte-

¹⁸ A guerra constituiu um estímulo fortíssimo ao desenvolvimento económico dos EUA e do Japão. Assim, em 1921 as exportações Britânicas tinham descido para metade do nível de 1913, enquanto que as dos EUA haviam aumentado uns 22% e as do Japão cerca de 76%, cf. Valentin V. de Prada, ob. citada, págs. 340 e 341.

¹⁹ Hobsbawm, ob. citada, pág. 42.

Americana do Mundo, com o seu quê de idealista - secundando de certo modo as teses internacionalismo liberal que despontavam por esse tempo - e talvez por isso, pouco consensual. A recusa do Congresso em aceitar o programa dos catorze pontos (e a conseqüente recusa de adesão à Sociedade das Nações) marcam de forma particularmente simbólica as clivagens da sociedade Americana quanto a esta matéria e o peso dos que entendiam que os EUA deveriam privilegiar fundamentalmente uma política defensiva, de isolacionismo face ao exterior²⁰.

Este aspecto - a não participação dos Americanos num projecto e num modelo institucional que por eles mesmo fora em larga medida idealizado - constituiu naturalmente um elemento de fragilização, que inquinou de forma inevitável qualquer possibilidade de a SDN poder ser efectivamente uma Sociedade das Nações.

Por outro lado e não menos importante, há que registar o modo como vencedores e vencidos se encararam reciprocamente, ou, melhor ainda, a forma muito pouco realística como a vitória militar foi olhada.

Faltou aos dirigentes das potências vencedoras a noção de que o desfecho a seu favor do conflito armado, mais do que gerador de gáudios sem sentido, tinha que ser encarado como um facto responsabilizante, com o condão paradoxal de gerar necessidades de resposta (se bem que diferenciadas, naturalmente) para vencedores e para vencidos.

Faltou compreender, que abandonadas as armas importava agora que pedra a pedra, tijolo a tijolo, se construísse um novo futuro.

Deste modo, apesar da dimensão do conflito e das múltiplas chagas que por ele haviam sido abertas (ou talvez por causa de uma e outras) o fim da guerra não marcou necessariamente o início da paz.²¹ Os interesses dos vencedores e a falta de uma adequada visão estratégica da sua parte, impediram-nos de

²⁰ Juan Pablo Aizpurúa, 1999: 87-89.

²¹ *A palavra paz, usualmente, significa a ausência da guerra. Os termos guerra e paz seriam, nesse caso, opostos, antónimos. São, portanto, situações extremas. E estão, de facto, situadas em pólos opostos. Mas entre uma e outra existem situações e estágios intermediários* (A Verdadeira Paz - desafio do Estado democrático, Jorge Vieira da Silva, São Paulo em Perspectiva, [online]. 2002, v. 16, n. 2, pp. 36).

compreender, aceitar e assumir, a importância do respeito pelos vencidos como alicerce imprescindível para a construção de uma paz futura, que o pudesse ser de facto.

3.1.2. - Uma serenidade breve e equívoca: os anos de 1919 a 1939

O conflito sem precedentes que a Europa vivera entre 1914 e 1918, teve também e no seu termo, como consequência imediata e de algum modo natural, um certo retornar ao espírito europeu, enquanto gérmen do estabelecimento de uma paz sólida e duradoura. A frase “*plus jamais cela*”, sintetizava o grito de alma visceral dos sobreviventes ao horror.

Um espectro relativamente heterodoxo de políticos, intelectuais, artistas, homens de negócios e aristocratas de diversos matizes e filiações político-filosóficas e ideológicas, comungam da ideia fundamental de que a preservação da paz constituía, em si mesma, um valor essencial a proteger e a prosseguir, e de que esse desiderato apenas seria atingido sob determinadas condições de unidade europeia.

Organizações e instituições como o comité Mayrisch ou a própria SDN, sugerem o incremento da cooperação entre os Estados, na perspectiva de constituição de um vasto mercado económico, que, sendo por um lado uma réplica do modelo de mercado Americano²², constituísse ao mesmo tempo uma forma eficaz de reacção contra os propósitos isolacionistas.

Em paralelo, estão criadas as condições mínimas para a propagação das primeiras teorizações de um projecto europeu, papel em que se destacam, por entre alguns outros, o aristocrata de origem Austríaca Richard Coudenhove-Kalergi e o Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês Aristides Briand.

O primeiro foi promotor do movimento Pan-Europeu²³, que teve nos Congressos realizados em Viena nos anos de 1926 e 1935, em Berlim em 1930 e em Bâle em 1932, os seus momentos mais significativos²⁴.

²² O lado de lá do Atlântico devolvia aos europeus uma imagem de progresso e bem-estar em crescendo, que de uma ou outra forma teria que os influenciar, necessariamente.

²³ Note-se que apesar da sua pouca expressão pública o movimento Pan-Europeísta se mantém hoje em dia, com pontos de referência e contacto em pelo menos 27 países Europeus. Trata-se de um movimento subscritor, no essencial, do actual modelo de integração europeia, com um fortíssimo pendor federalista e

Foi com o Conde Coudenhove-Kalergi que a ideia de unificação europeia assumiu forma efectiva de projecto político-económico e social, ultrapassando os paradigmas anteriores da conquista e do domínio (desde o remoto Império Romano, passando por Alexandre o Grande ou Napoleão Bonaparte) ou da mera utopia quimérica inconsequente (de Vítor Hugo, por exemplo) - e precisamente através de um seu artigo, publicado a 15 de Novembro de 1922 e a que chamou “Paneuropa - Uma Proposta”, no qual defendeu a unificação política, económica e militar europeias, como única forma de evitar (palavras suas) que a Europa se tornasse numa colónia Soviética ou num protectorado Americano.²⁵

Contudo e apesar do eco geralmente favorável que as suas propostas encontraram, sobretudo junto de alguns intelectuais e aristocratas, a verdade é que os ventos da história não sopravam suficientemente de feição a pulsões integracionistas e menos ainda federalistas, tendência que se acentuaria nos anos seguintes até 1939.

De permeio, em 1929, Aristides Briand - que era, a um tempo, Ministro dos Negócios Estrangeiros de França e Presidente do Conselho da Sociedade das Nações - haveria de apresentar, precisamente na Assembleia Geral da Sociedade das Nações, uma proposta para a criação de uma União Regional Europeia, a qual, de acordo com o seu propósito, funcionaria no quadro da própria SDN.

Curiosamente, a proposta de Briand foi apresentada em Setembro de 1929, e poucas semanas depois, em Outubro, deflagrou a crise bolsista Americana de Nova York, cujos efeitos se propagaram à banca, à indústria e a todos os demais sectores económicos, fazendo-se sentir não apenas nos Estados Unidos mas na generalidade dos Países Europeus: Alemanha, Checoslováquia, Suíça e Bélgica, numa primeira fase, Inglaterra, França e Suécia, um pouco mais tarde.

claramente filiado numa matriz ideológico-filosófica que tem na herança do Cristianismo o seu paradigma essencial.

²⁴ João M de Campos e M.-T. Bitsch, obs citadas, págs. 32-33 e 22-23, respectivamente.

²⁵ Informação disponível em <http://www.paneuropa.org/>

Registou-se uma clara contracção do comércio mundial e os vários países multiplicaram as medidas proteccionistas e alfandegárias. O tempo era pois de fechar fronteiras e proclamar soberanias e não o contrário.

À crise económica seguiu-se nos anos imediatos uma crise social sem precedentes, com o número de desempregados a elevar-se em 1933 para dois milhões nos EUA e para 15 milhões na Europa²⁶.

Para além destas circunstâncias económicas, também as circunstâncias políticas consequentes ao pós-guerra, revelavam agora todos os sinais irrecusáveis de haverem contribuído para a enorme inconsistência da unidade dos países europeus, condição esta naturalmente indispensável à efectiva concretização de projectos de integração supra-nacional.

As propostas Americanas de reordenação do espaço geo-político da Europa, na óptica da criação de Estados-nação de raiz étnico-linguística, viriam a revelar-se profundamente fracturantes e fomentadoras do exacerbar de sentimentos nacionalistas²⁷.

Por outro lado, cedo se verificou que um Tratado de Versalhes gizado para se constituir em pilar estruturante sobre o qual assentaria a Paz Europeia, dificilmente poderia cumprir esse papel quando o seu principal mentor - os EUA - se afastou dele desde a primeira hora, não o ratificando, outro tanto sucedendo com o pacto da Sociedade das Nações, que os mesmos EUA também não subscreveram. Esta instituição (SDN) - elemento fulcral na perspectiva de um quadro de relações internacionais dirigido essencialmente para a prevenção e a resolução pacífica de conflitos - viu-se assim amputada da participação daquela que era então claramente a maior potência Mundial.

Deste modo e ao nível da Sociedade das Nações, estavam criadas todas as condições para que ela se convertesse num “clube dos vencedores”²⁸, dominado pelas potências Europeias, com especial destaque para a França e a Inglaterra, como veio de facto a suceder.

²⁶ V.V. de Prada, ob. citada, págs. 368 a 380.

²⁷ Hans Kohn, coloca dois momentos de expressão máxima das vagas nacionalistas, o período que antecedeu a Revolução Francesa e o que se seguiu à Primeira Guerra Mundial (H. Fohn, *Historia del nacionalismo*, Madrid, F.C.E., 1984, in A. F. Garcia, artigo citado, págs. 5 e 6.

²⁸ Bitsch, ob. citada, pág. 23.

Este quadro de circunstâncias, propiciou a imposição à Alemanha vencida, de uma verdadeira “paz punitiva”²⁹.

Ao longo dos seus mais de 400 artigos e anexos, o Tratado de Versalhes³⁰ vinculou os Germânicos a um extenso conjunto de limitações, imposições e obrigações de ordem vária.

Registou-se uma considerável redução das suas fronteiras terrestres e a repartição dos respectivos territórios entre a Bélgica, a Dinamarca e a Polónia, restando ainda uma parcela que se manteve sob administração da SDN.

A Alemanha viu-se também desapossada dos seus territórios coloniais, que foram objecto de divisão entre os vencedores, ao mesmo tempo que era forçada a uma capitulação quase humilhante no plano das imposições decorrentes das chamadas cláusulas militares (Parte V do Tratado, cláusulas 159 e segs.): desmobilização progressiva dos seus efectivos até se atingir o limite máximo de sete divisões de infantaria e três de cavalaria, num total de efectivos que não excederia 100.000 homens, tendo como data limite 31 de Março de 1920.

Finalmente, qual cereja em cima do bolo, as denominadas “Reparações”, igualmente previstas no Tratado, atribuindo à Alemanha toda a culpa pelos danos de guerra, previam também que a ela fossem imputadas as responsabilidades inerentes a todas as perdas e danos,³¹ obrigando assim a que suportasse também o esforço de guerra dos vencedores, num processo de indemnizações que tendencialmente se eternizaria.

Em suma, o processo de paz, não promoveu as medidas necessárias a uma conciliação inclusiva de todas as nações europeias, mas antes deixou de fora, com desprezo e orgulho ferido, um dos seus maiores gigantes. Este erro, viria a revelar-se absolutamente fatal.

3.1.3. - Ascensão e queda do III Reich e II Guerra Mundial: a iniquidade feita poder

²⁹ Na expressão de Hobsbawm, ob. citada, pág. 43

³⁰ Disponível em <http://avalon.law.yale.edu/imt/partv.asp>

³¹ Artº. 231º. do Tratado

O carácter profundamente desajustado das sanções impostas à Alemanha no quadro do Tratado de Versalhes, teve entre os Alemães e à medida que a poeira do conflito assentava, o efeito a um tempo perverso e notável, de produzir uma unanimidade de pensamento nacional absolutamente improvável, elemento de inusitado consenso entre todo o espectro político-partidário entretanto formado: dos nacionalistas aos comunistas e socialistas, todos rejeitavam as soluções e medidas que o Tratado preconizava, considerando-as profundamente injustas³².

Contudo a este efeito de percepção de injustiça, há que somar um conjunto de outros factores, quer de natureza económica quer de natureza estritamente política, determinantes no percurso histórico que culminou com a ascensão ao poder do Partido Nacional Nazi.

No que toca aos aspectos de carácter económico³³, assinalem-se três momentos capitais da evolução subsequente a 1918.

Em primeiro lugar, uma queda vertiginosa e incontrollável da cotação do marco, que perdurou até 1923. A partir desta data, empreendeu-se a reforma monetária, acompanhada de esforços significativos de equilíbrio orçamental, os quais, não beneficiando, por razões óbvias, de possibilidade de incremento por parte das receitas, assentaram em larga medida na redução drástica da despesa do Estado e em consideráveis restrições ao crédito industrial.

De qualquer modo e depois desse esforço e das conseqüentes restrições impostas, em 1924 a moeda alemã (entretanto convertida e que era agora o Reichmark) apresentava-se estável e o orçamento de Estado em situação de razoável equilíbrio, o que permitiu que a partir dessa data se assistisse a uma reconstrução do tecido económico interno a um ritmo extremamente veloz, se bem que, fruto das próprias dinâmicas desse processo, se assistisse igualmente a um disparar da inflação e a um movimento de concentração do capital industrial, com uma efectiva cartelização de muitos sectores. No entanto, este auspicioso movimento de recuperação viria a confrontar-se com as

³² Hobsbawm, cit., pág 45.

³³ Para desenvolvimento destes aspectos, V.V. de Prada, ob. citada, em especial, págs. 358 a 361.

adversidades emergentes daquela que ficou conhecida como “A Grande Depressão”, de 1929, e isso ditou o seu desfecho.

Em 1929 o endividamento a curto prazo representava 93% dos capitais confiados aos bancos de Berlim, enquanto a liquidez dos bancos Alemães desceu em 1933, de 7,3% para 3,8%.

O desemprego agravou-se também de forma exponencial: 1,9 milhões de desempregados em 1929 contra 3,1 milhões de desempregados no Verão de 1930.

Como habitualmente, a crise económica foi o terreno fértil para a ruptura política.

Em 1930 o Partido Socialista abandona o governo de coligação que integra (Governo Brüning) e daí até 1933 sucedem-se diversos governos minoritários; em paralelo, nas eleições para o “Bundestag”³⁴ realizadas em 1930, o Partido Nazi vê as suas posições reforçadas de 12 para 107 deputados.

O desemprego irá (de par com a crise generalizada do sistema financeiro Alemão, um dos mais duramente atingidos pela crise internacional) continuar a sua marcha inexorável até atingir em 1933 a marca impressionante de seis milhões de pessoas. Dito de outro modo, em cada três Alemães, um está desempregado.³⁵

É nesta fase que Adolfo Hitler, um ex-combatente da I Guerra Mundial e nela medalhado, cresce com o seu partido Nazi, fazendo assentar a sua propaganda em meia-dúzia de ideias-chave que ecoavam a resposta aos anseios da maioria da população: combate ao desemprego, mecanismos de protecção a agricultores e comerciantes, apoio aos empreendedores e devolução do orgulho nacional perdido.

Após as eleições de Julho de 1932, os nazistas tornaram-se o maior partido no Reichstag, com 230 lugares.

Não cabe aqui mais do que referenciar telegraficamente, que daí até 1939 a caminhada foi um crescendo de concentração do poder, de limpeza étnica, de

³⁴ Parlamento Alemão

³⁵ Pierre Léon, ob. citada, págs 321 a 326 (em especial).

perseguições internas em especial a judeus e a comunistas³⁶, de exacerbação do nacionalismo Alemão e da pureza da raça Ariana, da pregação do expansionismo como uma política coerente com a necessidade de satisfação dos interesses vitais da Nação Alemã.

É o tempo das deportações em massa, dos campos de concentração e da esquizofrenia como substituto da política.

Em 1 de Setembro de 1939, os alemães invadiram a Polónia pelo Oeste, sendo seguidos pelos russos que em 17 de Setembro de 1939 invadiram o lado Leste. A Inglaterra e a França entregaram ultimatos, avisando a Alemanha de que deveria retirar as suas tropas da Polónia, mas sem qualquer resultado.

Como consequência, no dia 3 de Setembro de 1939 ambos os países lhe declararam guerra, dando início à Segunda Guerra Mundial.

*“Tanto é o sangue
que os rios desistem de seu ritmo,
e o oceano delira
e rejeita as espumas vermelhas.”³⁷*

Talvez só assim, na fórmula sintética e magistral da poesia, se surpreenda a dimensão mais imediatamente tangível do que a guerra foi: um tempo de horror, morte e destruição como até aí nenhum outro havia ainda sido conhecido pela humanidade.

A história, a ciência política, a economia, mas também a literatura, o cinema ou as artes plásticas, foram ensaiando ao longo destes mais de cinquenta anos e no âmbito da jurisdição que a cada uma daquelas áreas está confiada, tentativas de explicar, ilustrar, compreender, mas fundamentalmente repudiar, um fenómeno

³⁶ Encontraremos seguramente múltiplas explicações para a ascensão ao poder do Partido Nazi por via eleitoral. As circunstâncias económicas e sociais, associadas a uma comunicação simplista e mobilizadora, fornecem certamente contributos para a compreensão dessa fase da história. Contudo, também os receios de eventual aumento da influência dos comunistas e o consequente apoio à política Hitleriana por parte de alguns sectores mais marcadamente conservadores, não deixarão também de assumir quota-parte importante neste processo.

³⁷ *Do poema “Guerra”, de Cecília Meireles, in ‘Mar Absoluto’*

de contornos tão evidentemente bárbaros e muito para lá de qualquer razão, como foram esses anos da guerra.

Os números emudecem-nos: mais de cinquenta e quatro milhões de pessoas, das quais cerca de trinta e oito milhões eram civis, um custo directo estimado de um bilião e seiscentos milhões de dólares, com a fatia mais pesada deste encargo a recair sobre os EUA (duzentos e oitenta e oito milhões de dólares) seguidos pela Alemanha, França, União Soviética, Grã-Bretanha e Japão.³⁸

A guerra travada entre 1939 e 1945, foi já o que podemos designar (passe a quase ironia) por uma guerra moderna; talvez mesmo, de certo modo o paradigma da guerra moderna.

À sofisticação dos armamentos, juntou-se a mobilização de meios humanos³⁹e dos recursos económicos.

E não se pense que a mobilização de recursos respeitou apenas à indústria de armamento ou às indústrias militares em geral. Pelo contrário, foi efectivamente de uma mobilização geral dos recursos disponíveis na sociedade, que se tratou. Foi preciso não só armar e municiar as forças militares, mas também alimentá-las, vesti-las e garantir toda uma extensa e complexa logística, de redes de comunicações, transportes, alojamentos e tudo o mais que se deduz necessário a uma tal empresa.

Neste sentido, as guerras do século XX (a 1ª. e a 2ª. Guerras Mundiais, sobretudo esta última), revelam também de forma clara que a organização dos conflitos, nesta escala e com o fito derradeiro da vitória necessária e urgente, reclamam medidas de planificação que vão muito para lá das imagens estereotipadas dos generais movendo peças de artilharia sobre os seus mapas. A Guerra, não só tem que ser travada e ganha, como, por outro lado, tem que ser paga.

No caso da Segunda Guerra Mundial, os países nela envolvidos não observaram esta regra de ouro, em larga medida porque o carácter pungente das solicitações que do conflito emergiam a isso se opunha. Este facto – o preço

³⁸ Dados do “D-Day Museum”, disponíveis em <http://www.ddaymuseum.org/>

³⁹ Como diz Hobsbawm, a envolver todos os cidadãos e a mobilizar a maioria deles. (Hobsbawm, “A Era dos Extremos”, pág. 53).

da guerra - foi determinante, num quadro de economias europeias absolutamente desfeitas, para a criação das particulares condições em que a paz foi moldada.

Capítulo II - O projecto comunitário em marcha

1. - As condições do pós-guerra e a ajuda Americana à reconstrução

O período do pós-guerra confirmou uns Estados Unidos da América em fase acelerada de crescimento. A reconversão tecnológica das indústrias bélicas proporcionou o aparecimento de novos mercados e apetências de consumo (em especial nas indústrias automóvel e electrónica), que, acompanhados do “baby boom”⁴⁰ que então se registou, conduziram a um aumento exponencial da população e conseqüentemente dos níveis de consumo no mercado interno, com a procura a estimular a produção e a triplicar o Produto Interno Bruto entre os anos de 1940 e 1960.

Com a guerra, os EUA exportam os seus produtos e capitais para a Europa (suprindo em larga medida a própria incapacidade europeia em satisfazer a sua incipiente mas crescente procura interna) e assumindo deste modo, o controle de importantes fatias dos mercados Europeus.

Assentes nestas razões económicas (a que se juntavam, naturalmente, o poderio bélico e o desenvolvimento e investigação tecnológica), os Estados Unidos apresentavam-se como a grande potência mundial após 1945.⁴¹

A Leste, o esforço de guerra havia exaurido em larga medida as forças da União Soviética, cuja economia se encontrava absolutamente devastada.

Em 1945 o índice da produção industrial havia caído para 58%, comparativamente com os valores de 1940 e as perdas humanas (jovens soldados, sobretudo) foram superiores a 17 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 10% da população total. O “Quarto Plano Quinquenal” apresentado em Setembro de 1945 para vigorar de 1946 a 1950, surge como um sinal necessário

⁴⁰ A expressão habitualmente utilizada para designar o aumento exponencial de nascimentos após o final da segunda guerra mundial.

⁴¹ Ver para desenvolvimento desta posição, Ribeiro, Tese, I vol., págs 21 e segs.

de firmeza na resposta à crise económica interna e um sinal de afirmação externa da suficiência e da supremacia do modelo de economia centralmente planificada face aos modelos liberais, então corporizados fundamentalmente pelos EUA e claramente mais pujantes e vigorosos.⁴²

Ainda assim e ao mesmo tempo, a União Soviética era um território imenso, pátria multilingue de uma massa de muitos milhões de pessoas e, fundamentalmente, um pólo irradiador de uma ideologia política cuja expansão para ocidente era uma possibilidade real.⁴³

Os acertos das potências em torno dos despojos de guerra, envolveram os EUA, a Grã-Bretanha (aliada privilegiada dos Americanos) e a União Soviética, na célebre Conferência de Yalta⁴⁴, em que foram tratadas questões vitais para a Europa e para o Mundo: fundação da ONU; desmembramento e reparações pagas pela Alemanha; zonas de influência anglo-soviéticas e direitos soviéticos na guerra contra o Japão.

O breve espaço entre as duas guerras, permitia que no final dos anos quarenta, princípio dos anos cinquenta, algumas lições do primeiro conflito estivessem ainda bem presentes.

Uma dessas lições, respeitava naturalmente ao modo de tratar a Alemanha derrotada – segunda vez derrotada, em espaço de apenas três décadas.

Assim e ao contrário do que sucedera nesse passado não muito distante, todos entendiam agora que não era obviamente razoável a busca de soluções de paz que fossem elas próprias, pelo esmagamento da parte vencida e pela ausência de condições efectivas para a superação da essência dos dissídios, a semente de novos conflitos, numa inadmissível repetição da História.

Por outro lado, as circunstâncias políticas de 1945, mas sobretudo as dos anos seguintes, quer no espaço europeu quer à escala global, eram substancialmente diferentes das que existiam em 1918: uma Alemanha dividida em quatro, uma

⁴² V.V. de Prada, ob. citada, págs. 455 a 476.

⁴³ Nas eleições legislativas realizadas em França em 1945, o Partido Comunista Francês foi o Partido vencedor, com 26,2% dos votos e 159 deputados: <http://www.vie-publique.fr/>; Na Itália, em 1946 obteve 18,9% nas eleições legislativas, marca que quase duplicou em 1948, com 31,00% nas mesmas eleições (fonte: (<http://storiaepolitica.forumfree.it/>))

⁴⁴ Fevereiro de 1945.

aliança estratégica transformada rapidamente em guerra fria, uma nova política de alianças e a generosa e cirúrgica distribuição de verbas do Plano Marshall, que permitiu, entre outras coisas, que o Mundo visse, em espaço de apenas cinco anos o chamado “milagre Alemão”⁴⁵.

O final da segunda guerra mundial criou um clima propício ao estabelecimento de formas de associação política e económica que, através do envolvimento de vários Estados e do estabelecimento de metas e propósitos comuns, em particular por via dos processos de integração económica, pudesse constituir um travão seguro ao desenvolvimento de novas aventuras belicistas no solo europeu, garantindo ao mesmo tempo as bases propiciadoras de um desejável progresso económico.

Não menos importante, o Mundo conhecia agora a divisão emergente da “Cortina de Ferro”, e a fracassada Conferência de Moscovo, de 1947, sobre o futuro da Alemanha, prenunciava claramente que a divergência de interesses, de perspectivas e referenciais ideológicos e filosóficos, se sobrepunha já claramente ao clima (aparente, pelo menos) de generosa partilha na diferença, própria dos anos de guerra e do tempo imediatamente subsequente.

Assim e do lado dito Ocidental, assistiu-se depois dessa Conferência a uma escalada absoluta no clima da “Guerra-fria”, já iniciada aliás antes dela e de que são expoentes particularmente significativos, por exemplo o discurso de Truman, que perante o Congresso, a 12 de Março de 1947, vem declarar a vontade norte-americana de lutar, na Grécia, na Turquia e *em qualquer parte do mundo* contra o comunismo, dispondo-se a *apoiar os povos livres que resistem às tentativas de servidão exercidas contra eles por minorias armadas ou por pressões exteriores*.

Depois, essa escalada deu novo passo com o célebre Plano Marshall, de ajuda económica à reconstrução da Europa, enunciado pelo general George Marshall, então secretário de Estado, no seu discurso proferido na Universidade de Harvard, em 5 de Junho do mesmo ano de 1947.

⁴⁵ Duroselle, ob. citada, título 19.I.

Segue-se uma série de expulsões de militantes comunistas de vários governos, tanto na Europa Ocidental como noutros países situados na esfera de influência norte-americana. Assim, em 4 de Maio, os comunistas saem do governo francês, então presidido pelo socialista Paul Ramadier; em 13 de Maio, do governo italiano, na sequência de uma cisão do Partido Socialista, donde se destacou, em 9 de Janeiro, um Partido Social-Democrata contrário ao unitarismo com os comunistas.

Entretanto, perante a sugestão do Plano Marshall (que a URSS e os países já então sob a sua esfera de influência, recusaram) reunia-se em Paris, em 12 de Julho desse mesmo agitado ano de 1947, um grupo de dezasseis países aceitantes do modelo de apoio norte-americano, o núcleo duro donde vai sair em 16 de Abril de 1948, a O.E.C.E. (Organização Europeia para a Cooperação Económica), a mesma instituição que, depois, se universaliza em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (O.C.D.E.), em 14 de Dezembro de 1960.

Mas a consolidação do modelo político-económico ocidental⁴⁶, carecia do desenvolvimento de bases institucionais em conformidade, o que, no caso Europeu, deveria ser conseguido mediante o despoletar de um processo de integração regional, comportando uma dimensão e abrangências não previamente delimitadas.

Os primeiros esboços surgem com o *Tratado de Dunquerque*, entre a França e a Inglaterra de seguida com a instituição do *Benelux*, em 1 de Janeiro de 1948, a que se seguem o *Tratado de Bruxelas*, a 17 de Março de 1948, e o *Conselho da Europa* em 5 de Maio de 1949.

⁴⁶ O modelo aqui em causa é o modelo do liberalismo económico, cujos mentores à época, congregados na “Société du Mont Pélérin” e dirigidos por Friedrich von Hayek, tiveram a sua primeira reunião em 1947 na estância Suiça do mesmo nome, para, como proclamado, *atendendo ao estado do Mundo de então, quando muitos dos valores da civilização Ocidental estavam em perigo, discutir a efectiva possibilidade e modo de implantação do modelo económico liberal*. Sobre o tema e com assinalável desenvolvimento e clareza, ver John Gillingham, “European Integration – 1950-2003 – Superstate or New Market Economy?”, em especial págs. 6 a 52.

Ver também a página electrónica da “Mont Pelerin Society”, em <http://www.montpelerin.org/mpsAbout.cfm>

É neste contexto geo-político de interesses e de ideologias, que ocorre a institucionalização da primeira estrutura de integração regional europeia: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

2. - A criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (C.E.C.A.)

A criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) - que teve por finalidade declarada regular precisamente a produção, distribuição e consumo dessas duas matérias primas fundamentais - acabaria por se revelar de uma importância que extravasou muito para além dos limites do seu próprio corpo, havendo mesmo quem considere (não sem fundamento, acrescente-se) que a criação desta instituição comunitária, assinala o momento capital da concepção e ensaio do que viria a ser o projecto europeu, tal como hoje o conhecemos.⁴⁷

Em termos gerais, as circunstâncias concretas da produção do carvão e do aço, redundavam afinal numa inevitável interdependência entre Franceses e Alemães: se os primeiros tinham o minério de ferro, eram os segundos que dispunham de carvão em abundância.

Por outro lado, uma e outra das matérias-primas em questão assumiam importância fundamental no trabalho de reorganização das indústrias nomeadamente siderúrgicas, mas também indústrias de base, não apenas de franceses e alemães, mas igualmente de outros países europeus.

Numa outra perspectiva ainda, a criação de regras de coabitação dos dois países do eixo franco-alemão, era igualmente - e tal como o passado então ainda recente demonstrava com irrecusável eloquência - um problema europeu que importava resolver.

Finalmente, a mera existência de instituições e propósitos de cooperação intergovernamental, sem um enquadramento institucional dotado de competências e visando objectivos muito concretos, não era geradora de suficientes interdependências para garantir um quadro de relações políticas e económicas estável e previsível, por um lado, e imune a influências político-

⁴⁷ C. G. Costa, ob. cit., pág. 41, J. M. de Campos, idem, pág. 85., A. M. Williams, idem, págs. 22 a 30.

ideológicas que pudessem germinar e propagar-se no vento que soprava dos Urais para Ocidente, por outro lado.

Esta congregação de circunstâncias e interesses, foi portanto propiciadora do desenvolvimento de uma iniciativa cujos contornos e alcance político a transformaram numa realidade absolutamente distinta de tudo o que lhe pré-existia, do ponto de vista da sua matriz caracterizadora: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, cujo tratado constitutivo foi assinado em Paris a 18 de Abril de 1951, entre seis países: Alemanha (República Federal Alemã), França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

2.1. – A criação da C.E.C.A. – facto económico e facto político

A CECA era composta por quatro instituições, enunciadas da seguinte forma no artº. 7º. do Tratado Constitutivo:⁴⁸uma Alta Autoridade, assistida por um Comité Consultivo, uma Assembleia Comum, designada simplesmente por Assembleia, um Conselho Especial de Ministros, designado “O Conselho” e, finalmente um Tribunal de Justiça.

Em termos esquemáticos, a Alta Autoridade era um órgão executivo colegial independente, que tinha por tarefas assegurar a realização dos objectivos fixados no Tratado e agir no interesse geral da Comunidade (artºs. 8º. e 9º.). Era composta por nove membros (não podendo o número de membros com nacionalidade de um mesmo Estado ser superior a dois) designados por seis anos, sendo que desse total de nove membros oito eram designados pelos Estados instituidores da comunidade e o nono era eleito pelos seus pares (artº. 10º., 1º. Parágrafo, do Tratado CECA). Tratava-se de uma verdadeira instância supranacional, dotada de poderes de decisão, expressamente consagrados, entre outros, nos artigos 10º. e 14º. a 17º., todos do Tratado.

À Alta Autoridade competia designadamente tomar decisões, formular recomendações e emitir pareceres.

⁴⁸ Com texto integral em Português no endereço
http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_PT_0001.tif

A Assembleia era composta por 78 deputados, delegados dos Parlamentos nacionais: 18 no caso da Alemanha, da França e da Itália, 10 no caso da Bélgica e dos Países Baixos e 4 no caso do Luxemburgo. O Tratado conferia a esta Assembleia um poder de controlo.

O Conselho integrava seis representantes delegados dos Governos nacionais, sendo a respectiva presidência exercida rotativamente por cada membro, por um período de três meses.

Entre as suas funções, contava-se a de harmonizar a acção da Alta Autoridade e a política económica geral dos governos. O seu parecer favorável era necessário para as decisões mais importantes tomadas pela Alta Autoridade.

O Tribunal de Justiça, por seu turno era composto por sete juízes nomeados de comum acordo pelos Governos dos Estados-Membros para um mandato de seis anos, competindo-lhe, nos termos do Tratado, assegurar o respeito do direito em relação à interpretação e aplicação do Tratado.

A estrutura institucional desta primeira comunidade europeia, bem como as competências que foram conferidas aos seus órgãos pelo tratado fundador, sublinham o facto político fundamental emergente da sua criação: assiste-se à transferência de um conjunto de competências, típicas do exercício de poderes de soberania e até aí sob a alçada exclusiva e absoluta dos Estados, para um conjunto de instituições ou órgãos comunitários⁴⁹ e tendo em vista não já o interesse particular de cada Estado, mas antes o interesse geral dessa mesma comunidade, diferente portanto do interesse particular de cada Estado sem si mesmo considerado.

A consideração deste aspecto extraordinariamente arrojado, que permeou a criação da CECA, permite-nos afirmá-la, mais do que simples realidade ou facto económico (ainda que essa dimensão não possa nem deva ser desprezada, naturalmente), fundamentalmente como um facto político de relevância capital no processo de integração europeia, dado o seu carácter pioneiro de materialização experimentalista.

⁴⁹ Não é evidentemente indiferente o uso de uma ou outra expressão, mas o tratamento e tomada de posição sobre o assunto tem que ser por ora e por questões de sistematização, relegado para momento próprio posterior.

3. - A linha de rumo do processo de integração: da utopia da CED ao realismo pragmático da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica

O nascimento desta primeira comunidade corporizou uma experiência e um modelo políticos absolutamente inovadores, tornando assim palpável a possibilidade de estabelecimento de uma organização jurídico-política de dimensão supra-estadual. Por outro lado, os resultados económicos da experiência comunitária foram francamente encorajadores, o que esbateu naturalmente a desconfiança dos mais cépticos, reforçando em paralelo os argumentos dos que visionavam perspectivas de benefício recíproco para os países integrados.

Deste modo, apesar de as competências comunitárias estarem limitadas a um sector económico perfeitamente delimitado, o sucesso alcançado⁵⁰ e a obtenção de vantagens comuns por parte de todos os Estados-Membros, constituíram um óbvio aliciente para a perspectiva de aplicação dos princípios e regras de actuação comunitária, quer a outros sectores de actividade económica, quer ao campo da integração política, em particular no domínio da política externa e de segurança comum.

Foi assim que em 1951 e por iniciativa da França, foi aberta, precisamente em Paris, uma conferência tendo em vista a discussão do projecto de criação de uma “Comunidade Europeia de Defesa”.

Diga-se que a circunstância desta iniciativa ter partido da França encerra o seu quê de paradoxal, já que o projecto pressupunha a participação da Alemanha, quando muitos sectores do país proponente viam ainda com reservas consideráveis, o crescimento, mas sobretudo o rearmamento, daquele que fora o seu inimigo de ontem.

⁵⁰ É pacífica a afirmação do sucesso do projecto comunitário C.E.C.A. no que toca ao desempenho económico alcançado pelos vários países integrantes. Ainda assim e por todos, vejam-se M. de Campos e C. M. Dent, obs. citadas, respectivamente de págs. 83 a 85 e de 56 a 61.

Ainda assim, os trabalhos da Conferência desenvolveram-se, com a participação dos seis países já integrantes da CECA: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda.

Foi precisamente a discussão então travada, que trouxe a lume uma questão central: a necessidade de coordenação política da estrutura militar de defesa a criar no âmbito da CED, o que, por sua vez, sublinhava a necessidade de unificação dos Estados-Membros signatários das Comunidades de Defesa e do Carvão e do Aço, sob a égide dessa mesma estrutura de coordenação que deveria ser criada.

Poderia pensar-se que a dimensão e alcance da empresa a levar a efeito motivasse uma contenção dos propósitos federalistas dos mentores do projecto. No entanto, não foi isso que sucedeu.

O patamar de entendimento alcançado no âmbito da CED, encorajou os representantes dos seis a desenvolverem de imediato as bases de um projecto de Comunidade Política.

Assim e por iniciativa dos respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros, foi decidido desenvolver as diligências por eles mesmos consideradas necessárias e suficientes (designadamente a constituição de uma assembleia *ad hoc*) para a preparação das bases da futura “Comunidade Política Europeia”.

E, de facto, essa Assembleia funcionou e produziu um documento final contendo os alicerces jurídicos da pretendida “CPE”.

Contudo, entre as ambições de unificação política dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Comissão *ad hoc* e a vontade dos Parlamentares Franceses, havia uma considerável distância.

No dia 28 de Agosto de 1954, a Assembleia Nacional Francesa, dando corpo a um sentimento que perpassava por muitos sectores de opinião naquele País - de grande reserva e mesmo oposição ao rearmamento da Alemanha, como também e por outro lado de grande apego nacionalista - rejeitou (por recusa de ratificação) o Tratado que instituía a CED, e, por via disso, também o projecto de criação de uma Comunidade Política Europeia.

O processo de integração sofria assim o seu primeiro revés.

A Europa a seis, de meados dos anos cinquenta do século passado, não dispunha portanto de amadurecimento suficiente para o estabelecimento das bases consensuais sobre as quais fosse possível erguer uma Comunidade Europeia de Defesa⁵¹.

Por outro lado e numa outra perspectiva, pese embora o êxito já assinalado da CECA enquanto experiência comunitária, não se afigurava como sustentável a manutenção de um micro-cosmos, com regras próprias absolutamente específicas e distintas de outras regras e princípios regentes das relações inter e supra-estaduais, dirigido apenas ao universo restrito da produção e comércio do carvão e do aço.

A recusa de ratificação do Tratado instituidor da CED, por parte da Assembleia Nacional Francesa, trazia assim à colação pela primeira vez a necessidade de reflectir sobre o alcance e limites do projecto comunitário.

Colocava-se a questão, de dar ou não e desde já, uma dimensão política ao processo de integração que garantisse o seu mais rápido aprofundamento e consolidação, com uma natural tendência para a prevalência do edifício institucional comunitário sobre os edifícios congéneres de cada um dos Estados-membros.

Naturalmente que uma tal solução pressupunha o envolvimento activo do eixo franco-alemão. Ora, residia precisamente aqui, neste paradoxo entre a necessidade de contar com alemães e franceses unidos sob o mesmo tecto político comum e o facto de haver entre uns e outros (pelo menos entre muitos sectores das respectivas elites nacionais e muito mais concerteza entre a população em geral de um e outro dos dois países) demasiadas feridas e clivagens para que tal objectivo tivesse as condições mínimas para a sua efectiva realização, o primeiro óbice ao desenvolvimento e aprofundamento do processo de integração comunitária, colocando o respectivo enfoque do lado da sua dimensão política.

⁵¹ Não se suspeitando então, seguramente que mesmo nas cogitações mais remotas, que também a Europa a 27 do início do Séc. XXI, não reuniria as condições necessárias para tal efeito.

De resto, o fracasso da CED e da CPE eram absolutamente eloquentes a esse nível.

Postas as coisas nestes termos, sendo inegável a crise provocada pelos tumultos ideológicos e políticos que tiveram o seu epicentro em França, mas que, como seria inevitável, se propagaram aos restantes países da “Europa dos Seis”, houve então, por um lado, que ajudar a encontrar um caminho para a Alemanha, que perante o fracasso das projectadas estruturas da CED e da CPE ficou de algum modo órfã de enquadramento político internacional, designadamente no importantíssimo domínio da defesa.

Ao mesmo tempo e por outro lado, houve também que procurar um novo centro de acção em torno do qual girasse a marcha europeia.

No que respeita ao primeiro problema – a Alemanha – os Estados Unidos foram pressionando os governos europeus ocidentais (em particular após o agudizar do conflito da Coreia a partir de 1950), no sentido de que a Alemanha Ocidental fosse subtraída definitivamente a qualquer remota possibilidade de influência soviética. Naturalmente que contaram desde o início com o apoio do seu mais tradicional aliado europeu, ou seja, o Reino Unido, ele próprio envolvido militarmente na guerra da Coreia e, por isso, foi com toda a naturalidade que partiu dos responsáveis políticos britânicos a iniciativa de uma conferência (Conferência de Londres, realizada em Setembro de 1954) na qual foi tomada a decisão de integrar a Alemanha Federal nas estruturas de defesa então existentes. Em Outubro desse ano, em Paris, foi assinado o Tratado do mesmo nome segundo um modelo assente em quatro pontos fundamentais: a reformulação do tratado sobre a Alemanha, com o cancelamento do estatuto de país ocupado; a filiação da Alemanha na União da Europa Ocidental (UEO)⁵²; a integração da Alemanha Federal como membro da OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte, e, finalmente, o chamado "Estatuto do Sarre", que previa a autonomia dessa região, sob controle europeu⁵³.

⁵² Curiosamente, a UEO haveria de passar por um período profundamente letárgico, sendo apenas revitalizada em 1991 com o Tratado de Maastricht.

⁵³ *A Integração europeia e a defesa nacional*, Abel Cabral Couto, Presidente do Instituto de Defesa Nacional, in *Análise Social*, Revista do Instituto de Estudos Sociais, vol. xxvii (118-119), 1992 (4.º-5.º), 871-888.

3.1. - Os Tratados de Roma ou o triunfo do económico sobre o político no processo de integração europeia

O processo de integração europeia encontrava-se, após os embaraços políticos decorrentes da liquidação dos projectos de criação da CED e da CPE, numa verdadeira encruzilhada de sobrevivência: ou os seus mentores revelavam ser capazes de encontrar o mínimo denominador comum do desenvolvimento de novas iniciativas de aprofundamento do processo integrador, ou a CECA tinha todas as virtualidades para se converter num mero apêndice da economia e da política dos seus Estados-membros.

Como se deixou já assinalado, o incontornável eixo franco-alemão mantinha então uma espécie de relação de amor-ódio: impossível separar as duas nações, também não parecia possível assegurar um quadro de completo desanuviamento, propiciador de uma maior aproximação e aprofundamento do projecto comunitário que a CECA renunciara.

Ainda assim, havia expectativas e havia nas elites nacionais dos vários Estados-membros, desejos de que esse projecto crescesse e se aprofundasse.

Por outro lado, se a política *qua tale* e a defesa, não eram, a esse tempo, caminho que pudesse ser andado, os olhos estavam de novo postos na economia, campo onde, aparentemente, seria possível uma maior convergência de interesses. Foi um Holandês, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Johan Willen Beyen, quem tomou a iniciativa de propor a criação de uma união aduaneira, como passo preliminar à criação de uma união económica. Esta iniciativa acabou por desencadear a apresentação de um memorando conjunto por parte dos países do Benelux aos seus parceiros comunitários, tendo em vista o estabelecimento das bases para a criação de um amplo mercado comum europeu.

Na sequência desta proposta, realizou-se em Messina, no ano de 1955, uma Conferência dos ministros dos negócios estrangeiros dos seis, que apreciou a proposta dos países do Benelux.⁵⁴

Mais uma vez, as posições oscilaram entre um aprofundamento imediato do processo, de pendor marcadamente federalista (a Itália, a Alemanha e a Holanda afinavam por este diapasão) e a contenção dos que entendiam deverem ser desenvolvidos projectos de integração sectorial para domínios de actividade perfeitamente delimitados (energia, transportes e telecomunicações seriam alguns exemplos), posição esta que colhia o apoio declarado da França. Coube a um Belga, Paul-Henri Spaak, dirigir um grupo de trabalho que tinha por missão apresentar um projecto que, atendendo ao essencial das duas posições em confronto, permitisse a adopção de um modelo de continuidade e desenvolvimento do processo de integração europeia.

Os trabalhos desta Comissão⁵⁵ tiveram a particularidade de neles haver sido convidada a participar, embora com estatuto de observador, a Inglaterra, que, demonstrando o seu pouco entusiasmo e falta de vocação para participar em processos federalistas ou para-federalistas europeus (e revelando por outro lado que as suas fidelidades mais intensas estavam seguramente do outro lado do Atlântico), acabou por se retirar dos respectivos trabalhos.

De qualquer modo, poucos meses depois de haver iniciado funções, a “Comissão Spaak” apresentava os respectivos resultados e concluía pela necessidade e oportunidade de criação de duas novas comunidades: uma, de objectivos bem delimitados (e limitados) tendo em vista a regulação do sector da energia atómica e uma outra a quem caberia o estabelecimento, gestão e desenvolvimento de um mercado comum dos diversos sectores.

Este relatório haveria de ser apreciado e aprovado pelos ministros dos negócios estrangeiros dos seis, em Veneza, no ano de 1956.

⁵⁴ Pese embora o facto de a reunião haver sido convocada com o propósito essencial de, no âmbito do Conselho da CECA analisar a saída de Jean Monnet, que se demitira da Presidência da Alta Autoridade como sinal de protesto contra as vicissitudes verificadas no desenvolvimento do processo de integração.

⁵⁵ Que ficou conhecida para a História precisamente com o nome de “Comissão Spaak”.

Esse momento, marcava a génese do que seria a assinatura dos Tratados de Roma, em Março de 1957: um tratado instituindo a Comunidade Económica Europeia (CEE) e um outro instituindo a CEEA (Comunidade Europeia da Energia Atómica).

Deste modo e no universo comunitário, passaram a coexistir, depois da entrada em vigor destes últimos Tratados, que ocorreu em Janeiro de 1958, três distintas comunidades, com outros tantos campos de acção e domínio específico de intervenção: o carvão e o aço mantinham-se compreendidos na esfera da CECA, tal como vinha sucedendo desde 1951; as questões relativas à energia nuclear ficavam agora sob a égide da CEEA e, finalmente, a CEE tinha por missão ocupar-se da generalidade da actividade económica desenvolvida nos países e territórios que a compunham. Dentre o conjunto das três comunidades e como é manifesto – desde logo pela amplitude do seu âmbito – a CEE assumiu uma inquestionável relevância comparativa.

Antes de um olhar mais próximo sobre o que foram e representaram esses tratados, enquanto instrumento e materialização efectiva (de novo, tal como sucedera com o tratado CECA) do processo de integração europeia, cumpre assinalar que esse processo encontrava outra vez no domínio da economia o cimento unificador sobre o qual era possível obter efectivos progressos e que se revelava absolutamente incapaz de avançar de imediato noutros domínios.⁵⁶

Ainda assim, mesmo no quadro do mercado comum, os jogos de cedências e contrapartidas cumpriam o papel delicadíssimo de dar aos Estados-nacionais (em particular aos de maior peso, como a França) a resposta por eles exigida na perspectiva de resguardarem os seus interesses nacionais.

Cristalina a esse propósito, a posição assumida por Charles de Gaulle, quando em 1958 afirmava crer apenas numa Europa dos Estados ou das pátrias. De certo modo e ainda que por estas ínvias razões, o incremento dos projectos de integração europeia, tinha o condão de fazer renascer os mesmos Estados que

⁵⁶ O Prof. António Covas assinala mesmo este facto – o da prevalência do económico no processo de construção europeia – como um elemento de assimetria interna entre as várias componentes da integração (Covas, cit., pág 51). Não parece claro contudo, se o entende como causa, consequência ou mero reflexo desse mesmo desequilíbrio.

supostamente deveria superar, fazendo surgir em seu lugar uma nova entidade política. Isto, na medida em que depois da aprovação dos Tratados de Roma, a expressão dos assuntos europeus, não permitia que os mesmos continuassem a ser encarados como algo marginal no quadro da política interna de cada um, mas antes impunha um olhar vigilante e uma capacidade activa de, por entre o bem comum comunitário (passe a propositada redundância) encontrar os caminhos potenciadores desse mesmo bem comum com reflexo na dimensão interna de cada país.

4. - A Comunidade Económica Europeia

4.1. - O Tratado instituidor e o quadro institucional

O Tratado CEE inclui 240 artigos e está dividido em seis partes distintas precedidas de um preâmbulo.

A primeira parte é consagrada aos princípios subjacentes à criação da CEE através do mercado comum, da união aduaneira e das políticas comuns.

A segunda parte diz respeito aos fundamentos da Comunidade. Inclui quatro títulos consagrados, respectivamente, à livre circulação das mercadorias, à agricultura, à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais e, por último, aos transportes.

A terceira refere-se à política da Comunidade e compreende quatro títulos relativos às regras comuns, à política económica, à política social e ao Banco Europeu de Investimento.

A quarta é consagrada à associação dos países e territórios ultramarinos⁵⁷.

A quinta refere-se às instituições da Comunidade e inclui um título sobre as disposições institucionais e outro sobre as disposições financeiras.

A última parte do Tratado diz respeito às disposições gerais e finais.⁵⁸

⁵⁷ A disposição em causa é o artº. 131º. do Tratado CEE, o qual dispõe que “os Estados-membros acordam em associar à comunidade os países e territórios não europeus que mantêm relações especiais com a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido”, regras que, de algum modo, revelam a Europa comunitária estendendo-se, desde o início, para lá das suas fronteiras físicas.

⁵⁸ Conforme, entre muitos outros, informação disponível em

Contudo, mais do que os aspectos relativos à organização formal e sistemática do Tratado, importa naturalmente ver os aspectos de maior densidade ao nível das perspectivas políticas e das soluções institucionais.

Se a prevalência do económico sobre o político foi um facto incontornável (ao menos) nos primórdios do processo de integração, o Tratado de Roma não deixou de reflectir essa realidade, quer pelo número de disposições consagradas de forma directa ou indirecta ao tema, quer também pela clareza com que no seu artº. 2º. são enunciados os objectivos por detrás da instituição da Comunidade: "*A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e da aproximação progressiva das políticas dos Estados-Membros, promover, em toda a Comunidade, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, um rápido aumento do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram*".

Por outro lado, naturalmente que (à semelhança do que ocorria já no domínio CECA) este instrumento fundamental da integração supra-nacional, contempla precisamente a prevalência da comunidade sobre os Estados – enunciando o problema à luz da supremacia do interesse geral sobre o interesse particular de cada Estado-membro, e adoptando as pertinentes soluções técnico-jurídicas e políticas.

Ainda assim e pese embora este ânimo essencial de produzir um novo ente político, um novo centro gravitacional, "*...um processo pelo qual os actores políticos, em diferentes cenários nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atitudes políticas para um novo e mais largo centro*", como lhe haveria de chamar Ernest Haas no âmbito das suas teorias sobre a integração europeia,⁵⁹ o tratado instituidor da Comunidade Económica Europeia

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm ou na apresentação comparativa do texto dos Tratados de Roma e de Maastricht, organizada pela Assembleia da República (Edição da Assembleia da República, Lisboa, 1992.)

⁵⁹ E. Haas, 1968, in Cláudia Toriz Ramos: "Teorias da Integração Europeia: uma breve perspectiva". Trata-se de uma concretização de princípios da corrente neo-funcionalista, a qual vê no domínio económico e nas elites presentes em cada realidade histórico-política concreta (o Estado-Nação como regra) os elementos dinamizadores essenciais dos processos de integração, processos esses cujo desenvolvimento ocorrerá depois e de forma mais ou menos automática por aquilo que designa um efeito de *spillover* (ou de contágio), em que cada necessidade estimula o aparecimento de uma resposta concreta (de concertação, de eliminação de barreiras, de comunhão de moeda, de padronização de produtos, etc.),

consagrou um quadro institucional e um processo de tomada de decisões que em larga medida tinha em vista permitir a expressão simultânea dos interesses próprios de cada Estado-membro e também do interesse comunitário ou supranacional. São significativas a esse propósito as disposições dos art^{os}. 38^o. a 47^o., em matéria de política agrícola.

O equilíbrio institucional baseava-se num triângulo composto pelo Conselho, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu, os quais, numa Europa de seis pares (a parificação, quer no que se refere à sensibilidade política sobre questões concretas, quer no que toca aos níveis de desenvolvimento económico, alterar-se-á substancialmente em cada novo alargamento), empenhada (pesem embora as divergências, que pelo menos até certo tempo, foram mais ou menos discretas) no sucesso do projecto europeu, desempenhavam os respectivos papéis e o exercício das correspondentes competências, de forma articulada, ainda que com graus bastante diversos de poder efectivo.

Basicamente e de modo esquemático, podemos afirmar que ao Conselho competia a escolha da agenda política, à Comissão o poder de iniciativa, com a consequente preparação das propostas de decisão e, finalmente, ao Parlamento Europeu estava reservado um papel consultivo.

Uma outra instituição estava ainda envolvida no processo de tomada de decisão, embora também com um papel de mera auscultação: o denominado Comité Económico e Social.

Estrutural e estatutariamente (à luz das normas dos Tratados), cada um destes órgãos tinha diferentes substractos fundacionais, relacionados com o papel e vocação específica reservado a cada um deles. Enquanto que o Conselho era a voz da “Realpolitik” dos Estados-membros, a Comissão estava de certo mais virada para o cerne comunitário (a guardiã dos Tratados e um órgão propulsor das iniciativas legislativas, para além do seu órgão executivo) e, finalmente, o Parlamento Europeu e o CES seriam a voz dos povos e dos interesses locais.

sendo o acumular de tais estímulos e respostas que no médio prazo determinará mudanças políticas conformes.

Anote-se também e ainda no plano da arquitectura institucional original das comunidades, que o Tratado CEE previa a criação de um Tribunal de Justiça, cujo papel seria o de garantir a boa aplicação do direito comunitário, decidindo em conformidade com tal desígnio, no âmbito dos pleitos que viessem a ser submetidos à sua apreciação.

Cabe anotar que, quanto a este órgão jurisdicional, o seu papel efectivo, como sublinha e bem o Prof. Mota de Campos⁶⁰, foi muito para além do que normalmente se compreende na esfera de intervenção de qualquer jurisdição judiciária comum. Na verdade, a formação, aplicação e desenvolvimento do direito comunitário, significavam e reclamavam, não apenas a existência de um corpo comum de normas e princípios jurídicos, mas também que esse novo sistema jurídico era compreendido, aceite e acatado por todos os seus destinatários, algumas vezes mesmo, em contradição com o próprio direito nacional de cada Estado-membro.

Não se discutindo aqui e agora, os fundamentos últimos da aceitação das normas e princípios jurídicos por parte dos membros de uma qualquer comunidade humana, poder-se-á ainda assim sublinhar que entre essa aceitação intrínseca e o acatamento do que é coactivamente imposto, vai por vezes uma distância abissal⁶¹. No caso da aplicação do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, esse é um problema que se deixa pelo menos em aberto.

Certo é - e isso é que aqui de forma particular se quis deixar assinalado - que o TJCE, mais do que uma mera instância de aplicação do direito, foi desde a

⁶⁰ *Direito Comunitário – O Direito Institucional*, 7ª. Edição, I vol., págs. 319 a 321.

⁶¹ Interessante a este propósito – isto é, da filiação do Direito numa ordem de valores de que a Justiça é o paradigma absoluto – a síntese do Prof. António José Brandão, publicada na colectânea *Filosofia Jurídica Portuguesa Contemporânea*, a págs. 107, quando diz: *Há de certo um problema filosófico do Direito. Os filósofos não o inventaram, porém: apenas o meditaram e meditam ainda. E é este o mais patente cunho da sua genuinidade filosófica. Surgiu na vida em comum dos homens. Aí – no agir e no pretender, no mando e na sujeição, no prometer e no cumprir, no expandir-se da vontade auto-determinada do homem e no respeito devido à disciplina de convivência estabelecida pelo mesmo homem é que ele se revelou e pediu resposta. Ninguém, deste modo, o ignora. E todos o resumem na mesma palavra, tão rica em presunções sentimentais como pobre de sentido rigoroso: Justiça.*” Numa aproximação cujas premissas não se afastam destas, se bem que debruçando-se especificamente sobre o contexto europeu, diz André-Jean Arnaud que um dos maiores desafios que as Comunidades Europeias colocam ao pensamento jurídico tradicional, se prende precisamente com o que designa por “constituição anárquica” das três primeiras comunidades, determinante de uma (também é sua a expressão) necessidade de organização de um Direito plural.

primeira hora um efectivo instrumento propulsor do processo de integração, com tudo o que tal afirmação comporta para um órgão de aplicação efectiva do direito.

Por outro lado e ainda no plano do quadro institucional, o nascimento da Comunidade Económica Europeia - seguramente a mais ambiciosa, pujante e vigorosa das três Comunidades - chamava à colação a discussão sobre a necessidade ou desnecessidade de manutenção de instituições próprias para cada uma delas quando, quer o quadro complementar e convergente das respectivas esferas de acção, quer a consequente articulação das missões respectivas, sugeriam a clara possibilidade de compatibilização.

E, na verdade, a existência de três Comunidades, com um reduzido universo de Países envolvidos no processo de integração (seis) ditou de imediato a conveniência de aproveitamento partilhado de certas instituições.

Assim, de acordo com a “Convenção Sobre Certas Instituições Comuns” (que foi assinada e entrou em vigor ao mesmo tempo que o Tratado de Roma), o Parlamento e o Tribunal de Justiça, eram comuns à CEE e à CEEA.

Por outro lado, a assinatura em Bruxelas (em 1965) do Tratado de fusão das Três Comunidades (CECA, CEE e CEEA), determinou a existência de aí em diante, de uma Comissão e Conselho únicos, ao mesmo tempo que fixou o princípio da unidade orçamental das várias comunidades.

4.2. - O financiamento comunitário: questão económico-financeira e questão política

Naturalmente que uma condição primária para a execução de qualquer programa político-económico, é a que se prende com a existência e disponibilidade dos correspondentes meios, designadamente financeiros.

Convirá por isso dedicar um olhar à natureza, estrutura e evolução do modelo de financiamento das comunidades europeias, desde a formação da CEE, tentando apreender a estrutura e os mecanismos de financiamento comunitário, mas também a sua importância e significado enquanto manifestação de poder político.

O Tratado de Roma, de 1957, continha já, no seu artº. 201º., uma referência clara em matéria de financiamento comunitário, norma essa do seguinte teor: " A Comissão analisará as condições em que as contribuições financeiras dos Estados-membros podem ser substituídas por recursos próprios, designadamente por receitas provenientes da pauta aduaneira comum, logo que esta tenha sido definitivamente estabelecida".

Quer isto dizer, que a pretensão de uma comunidade, disposta de adequada autonomia financeira, foi um desiderato da primeira hora. E compreende-se que assim fosse, precisamente pelas duas ordens de razões que acima se epigrafaram: razões de natureza económico-financeira, mas também seguramente razões de natureza política.

A importância de dispor de recursos próprios – encarada a questão do ponto de vista interno da própria comunidade – relaciona-se antes de tudo e sobretudo, com o atingir de um determinado nível de autonomia (de independência?) face aos Estados-Membros, dimensão umbilicalmente associada ao nível de integração e conseqüentemente ao nível de soberania⁶² da Comunidade face aos estados que a integram.

Como facilmente se depreende, quanto mais a obtenção de recursos comunitários depender de actos autorizativos e decisórios dos Estados, menor é o grau de liberdade e de autonomia na gestão política e financeira, menor é seguramente o grau de integração. Em última instância, esta matéria e o conseqüente debate, têm antes de si e como pano de fundo, duas concepções essenciais sobre o modelo da integração europeia: a concepção federalista e a concepção inter-governamentalista⁶³.

4.2.1. - Os primórdios: dos orçamentos comunitários ao orçamento da CEE e da UE

Naturalmente que as necessidades de financiamento são contemporâneas da própria instituição das comunidades: desde a resposta às necessidades

⁶² Utilizada aqui a palavra em sentido muito livre, naturalmente.

⁶³ Sobre o tema, veja-se em síntese com muito a-propósito, o endereço http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34011_pt.htm

logísticas e técnico-administrativas decorrentes do seu funcionamento, até ao desenvolvimento e concretização das políticas por detrás da sua própria instituição.

A estrutura do financiamento comunitário foi conhecendo um conjunto significativo de mutações ao longo da sua história, ligadas de forma estreita à visão de construção de uma comunidade feita segundo a perspectiva de J. Monnet e R. Schuman, isto é, de forma progressiva e assente em realizações concretas, que é também como quem diz, de dinâmica variável em razão da maior ou menor predisposição e pendor integracionistas, que as circunstâncias e a correlação de forças ditassem em cada momento.

Por outro lado, as dotações financeiras foram primeiramente das comunidades e mais tarde da CEE. Ou seja, inicialmente deparamos com orçamentos próprios para a CECA, a CEE e a EURATOM e mais tarde (a partir de 1967 e por efeito do Tratado de Fusão dos Executivos) à existência de dois orçamentos: um orçamento global e um orçamento operacional da CECA.

A concretização da previsão normativa contida no artº. 201º. do Tratado de Roma, comportava uma evidente e significativa afirmação da existência própria das comunidades, acima ou para lá da existência dos Estados-Membros. Talvez por esta razão e como se verá nas notas seguintes, esse percurso tem estado muito longe de ser consensual.

4.2.2. - Recursos próprios por natureza e contribuições nacionais

Se, como já referido, a obtenção de recursos financeiros próprios - isto é, independentes de qualquer decisão casuística ou mesmo cíclica, por parte dos Estados-Membros - representa, um significativo passo no sentido do aprofundamento da autonomia comunitária (que é também como quem diz, da sua independência crescente face aos Estados integrantes), por outro lado ela conduziu ao estabelecimento de uma inevitável dicotomia, precisamente entre recursos próprios e recursos provenientes das contribuições dos Estados.

A ideia da existência de recursos próprios por natureza, assenta, em termos genéricos (e ainda que reconhecidamente simplistas) na premissa legitimadora

de que é o próprio resultado da actividade e do desenvolvimento das políticas comunitárias (diferentes, por conseguinte, da política de cada Estado-Membro) que as fundamenta e conduz à possibilidade jurídica e económica da sua cobrança. Note-se que, por outro lado, entramos aqui num dos domínios tradicionalmente reservados à soberania estatal, que é precisamente o da possibilidade de imposição coactiva de obrigações tributárias (note-se que a estrutura das receitas da União, comporta designadamente uma percentagem do IVA, que corresponde hoje e apesar do seu decréscimo relativo a cerca de 15% do respectivo total). Em Portugal, por exemplo, o tema tem assento Constitucional e é muito extensa a produção doutrinária sobre a matéria.⁶⁴

Se atentarmos na actual estrutura esquemática das receitas do orçamento comunitário, e nas correspondentes regras fundamentais do sistema de recursos próprios (regras essas, emergentes da decisão do Conselho 2007/436/CE, Euratom), poderemos constatar desde logo a existência de dois princípios nucleares relativos à função, natureza e dotação do orçamento comunitário nesse capítulo: o montante total dos recursos próprios necessários ao financiamento do orçamento é determinado pelo total de despesas, depois de deduzidas as demais receitas, sendo que o seu montante total não pode exceder 1,24% do Rendimento Nacional Bruto da União Europeia. Ou seja, por um lado, o sistema de financiamento emergente dos recursos próprios apresenta um carácter supletivo relativamente a outros mecanismos de financiamento e, por outro lado, o seu montante global não excede uns incipientes 1,24% do RNB da União Europeia⁶⁵.

Por outro lado, os denominados recursos próprios, encontram-se categorizados da seguinte forma: recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros, incidentes sobre as mercadorias que entram na UE e que estão sujeitos à aplicação da pauta externa comum; os direitos niveladores agrícolas, incidentes sobre os produtos agrícolas e cobrados para alinhar ou nivelar os preços dos produtos importados pelos preços comunitários; as quotizações sobre o açúcar,

⁶⁴ Vejam-se em especial os art.ºs. 103.º e 104.º da Constituição da República Portuguesa. Na doutrina e por todos, ver J. C. Nabais, ob. citada, págs. 3 a 10.

⁶⁵ Fonte: http://ec.europa.eu/budget/index_fr.htm

abrangendo fundamentalmente as quotizações na produção e que têm em vista a limitação de excedentes, mediante o pagamento pelos produtores de ajudas à exportação, na parte da produção que exceda o consumo interno da União), aos quais se juntaram depois três outros recursos: as receitas indexadas à cobrança do IVA, mediante aplicação de uma taxa uniforme à matéria colectável de IVA em cada um dos Estados-Membros; o denominado “Recurso RNB” ou “Recurso sobre o Rendimento Nacional Bruto”, o qual foi criado em 1988 e resulta da aplicação de uma taxa uniforme ao Rendimento Nacional Bruto de cada um dos Estados (revestindo também de algum modo um carácter supletivo ou complementar enquanto dotação do orçamento, na medida em que se destina a assegurar o equilíbrio orçamental entre receitas e despesas, no que toca ao saldo não coberto pelos recursos tradicionais e as receitas do IVA), e ainda os recursos provenientes de um conjunto de outras receitas diversas, tais como os impostos e deduções sobre as remunerações do pessoal, receitas bancárias, contribuições de países terceiros, a determinados programas comunitários, designadamente no domínio da investigação ou pelo reembolso de ajudas comunitárias não utilizadas.

Naturalmente que o tema das contribuições financeiras dos vários Estados-Membros para o orçamento comunitário, é um tema de difícil gestão, quer no plano interno de cada um dos Estados (em última instância é o dinheiro dos contribuintes nacionais, os recursos gerados ou produzidos em cada um desses mesmos Estados que está em causa e, portanto, as necessidades de uma fundamentação convincente quanto ao destino dado a tais bens, são, obviamente, muito grandes e, pela “ordem natural das coisas” terreno fértil para a querela política interna de cada Estado), reflectindo por outro lado e na proporção directa dos sucessivos alargamentos, toda a assimetria de desenvolvimento económico dos países constituintes deste projecto de integração regional.

Uma primeira tentativa de transferência dos recursos próprios «por natureza», os direitos aduaneiros e os direitos agrícolas, resultantes das políticas comunitárias (união aduaneira e política agrícola comum), fracassou em 1965

perante a oposição francesa. O período de transição, que devia preceder a passagem em 1966 a um financiamento que garantisse um certo nível de autonomia à Comunidade, não foi respeitado. E mesmo ainda hoje, as regras gerais quanto às contribuições nacionais para o orçamento comunitário, são temperadas por normas excepcionais relativas às contribuições concretas de cada um deles, no que não pode deixar de ser encarado como uma manifestação de tensão contida, reflexo de que, na prosaica dimensão do vil metal, se torna particularmente difícil cimentar os alicerces de generosidade sobre os quais tem repousado uma parte da retórica argumentativa em torno do processo de construção europeia.

4.3. - Os processos de tomada de decisão e o controlo inter-institucional: a crise da “política da cadeira vazia”

E está precisamente relacionada com a afectação e gestão de recursos financeiros orçamentais comunitários, uma das primeiras e mais graves crises institucionais com que o processo de integração comunitária teve que se confrontar, a qual haveria de ficar conhecida para a História como “a política da cadeira vazia”.

Em 30 de Junho de 1965, o Conselho, reunido em Bruxelas, procedia à discussão e preparação dos regulamentos relativos ao financiamento, pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, da política agrícola comum. Coincidentemente, nessa mesma ocasião, terminava, por força do princípio da rotatividade, a presidência Francesa da CEE.

No final daquele dia e apesar dos esforços desenvolvidos, no âmbito daquilo a que poderíamos chamar a “diplomacia interna” da Comunidade, não havia sido ainda possível obter um acordo. Assim e ao arripio da tradição comunitária, o Presidente em exercício declarou os trabalhos encerrados pelas vinte e quatro horas, e sublinhou, do mesmo passo, a impossibilidade verificada de se obter um acordo no domínio em discussão. Ao mesmo tempo, abandonava simbolicamente a sala deixando vazia a sua cadeira, onde, nos seis meses seguintes, nenhum representante da França se voltaria a sentar.

Note-se, que o Tratado CEE remetia para o final da segunda fase do período transitório, até à implementação do Mercado Comum (precisamente o final de 1965) a regra da tomada de decisão por voto maioritário, ao contrário do que sucedia até então, em que a regra era a da deliberação por voto unânime. Para a França e sobretudo quando se discutia um tema tão essencial do ponto de vista interno, como o da agricultura, essa transformação faria toda a diferença.

Por outro lado, os responsáveis políticos Franceses ao tempo (em particular o Presidente da República, General De Gaulle), não eram propriamente famosos pelo seu entusiasmo europeísta, e viam (é certo que de forma mais evidente, só agora, quando consideravam estarem em causa de forma muito significativa, os interesses nacionais franceses) como inapropriados e excessivos, os poderes de uma Comissão, da qual viriam a dizer⁶⁶ ser um *órgão sem vocação política*, a quem não poderiam confiar *a responsabilidade de decidir ao nível da vida dos franceses ou ocupar-se do destino da nossa agricultura ou da nossa indústria*⁶⁷.

Mas as declarações mais expressivas e clarificadoras do que estava realmente em causa, do ponto de vista dos mais altos dirigentes políticos da França de então, encontra-se certamente em algumas das passagens do discurso do Presidente De Gaulle, proferido em 9 de Agosto de 1965. Nessa altura e de forma clara, referiu-se ao risco em que a França poderia vir a encontrar-se no futuro, caso certas disposições inicialmente previstas pelo Tratado de Roma, fossem realmente aplicadas, as quais (acrescentou) ao introduzirem o procedimento de tomada de decisão por maioria e não por unanimidade, a partir de 1 de Janeiro de 1966, colocariam a França numa posição de subordinação, vendo-se obrigada a acatar decisões, ainda que desfavoráveis ao seu interesse próprio, desde que os restantes cinco países deliberassem nesse sentido.

Num outro plano, chamou também a atenção de forma particular, para o facto de, a partir dessa mesma data, as propostas da Comissão terem que ser

⁶⁶ Discurso do Primeiro-Ministro Francês, de 27 de Julho de 1965, referido por J. Mota de Campos, ob. citada, pág. 373.

⁶⁷ Idem, Ibidem.

adoptadas ou não pelos Estados-Membros, mas sem qualquer possibilidade de procederem à sua modificação.

Concluía, com uma declaração política de grande alcance, questionando-se, retoricamente, sobre qual seria o destino de França, levada por tais desmandos, renegando ao mesmo tempo a sua soberania e a sua Constituição.

Mas para lá destas manifestações externas mais visíveis e evidentes, importará sobremaneira atingir uma compreensão razoável das razões mais profundas desta gravíssima crise político-institucional e dos mecanismos que permitiram a sua superação, na expectativa de, também por essa via, surpreender alguns dos aspectos particularmente característicos da natureza mais profunda e substantiva do processo de construção europeia.

De um ponto de vista esquemático e tal como já enunciado, regista-se, no momento histórico em que a crise deflagra, uma conjugação de factores absolutamente propiciadora da sua eclosão: terminado o período de transição fixado para a realização da união aduaneira a generalidade das decisões do Conselho, que até então eram tomadas por unanimidade, deveriam passar a sê-lo por maioria qualificada. Por outro lado, a Comissão, seguramente o órgão comunitário de maior feição federalista⁶⁸ assumia um papel crescentemente activo no âmbito do funcionamento das instituições comunitárias, quer no exercício das suas funções executivas quer mesmo enquanto verdadeiro órgão de direcção efectiva das políticas da comunidade, não faltando vozes que assinalavam representar ela já então um autêntico “governo de facto”, da Comunidade. Finalmente e como já assinalado, o General De Gaulle era claramente mais favorável ao desenvolvimento de uma política europeia assente num modelo de natureza intergovernamental do que de natureza supra-estadual, já que este seria facilmente propiciador do crescimento das lógicas federalistas, a que era absolutamente avesso. Deste modo, De Gaulle não poderia subscrever a alteração do procedimento deliberativo no seio do Conselho que permitiria que este passasse a deliberar ordinariamente por

⁶⁸ Recorde-se quer o quadro de competências, quer os requisitos relativos aos membros que a deveriam integrar, quer o seu múnus essencial de guardião dos Tratados e de órgão absoluta e ostensivamente supra-nacional.

maioria qualificada e não por unanimidade - o que significaria mais um passo de enorme significado e importância para a consolidação do carácter supra-estadual das Comunidades Europeias - nem poderia aceitar o desejo do colégio de Comissários de Bruxelas ver as suas competências acrescidas em desfavor do Conselho, que era a instituição onde estavam representados os Estados membros e que, sendo embora suposto que defendesse os interesses comunitários, na prática e ao determinar a agenda política e conseqüentemente as iniciativas legislativas da Comissão, permitia também e fundamentalmente num quadro de decisões tomadas obrigatoriamente por unanimidade, a defesa dos interesses desses mesmos Estados.

Postas estas razões, a inexistência de acordo sobre as matérias em questão acabou por se tornar num elemento extremamente favorável às perspectivas dos representantes da França, que assim aproveitaram para, extravasando muito para lá daquilo que intrinsecamente se discutia, colocarem sobre a mesa um conjunto de exigências - algumas das quais não chegariam ainda assim a ser aceites - num braço de ferro que, de certo modo, moldou a evolução seguinte do processo integrador.

Embalada pela firmeza que entendeu conferir às suas próprias posições, a França não hesitou em pôr em causa mesmo alguns princípios do modelo de organização e funcionamento das Comunidades, tal como emergiam dos Tratados fundadores.

O que esteve em causa na crise que conduziu aos acordos do Luxemburgo não foi um mero incidente diplomático, mas antes um vigoroso abanão nos próprios alicerces do projecto de integração europeia.⁶⁹

As reivindicações Franceses acabaram por ser apresentadas sob a forma de um rol de queixas e reivindicações⁷⁰, que não se resumiam aos aspectos relativos à alteração da regra de tomada de decisão, da unanimidade para a maioria qualificada, mas que se debruçavam igualmente sobre um tema então considerado nuclear para os Franceses que era no fundo o da definição do papel

⁶⁹ Isso mesmo assinalam J. Mota de Campos, ob. citada, págs. 371 a 377 ou J. P. Simões Dias, ob. citada, em especial págs. 172 a 176.

⁷⁰ A expressão é do Prof. João Mota de Campos, ob. citada a págs. 364 e 375

da Comissão e da sua articulação funcional com o Conselho por um lado e com os Estados-membros, por outro.

Em síntese, o governo francês exigiu o seguinte: 1º. - Que a Comissão consultasse os Governos dos Estados-membros a um nível adequado, antes de submeter as suas propostas ao Conselho, o que na prática implicava uma limitação do fundamental direito de iniciativa da Comissão com a conseqüente diminuição do seu papel e a conseqüente alteração do equilíbrio institucional e da repartição de competências entre as diferentes instituições; 2º. - Em segundo lugar, pretendeu que a Comissão apenas divulgasse publicamente o conteúdo das suas propostas depois de as mesmas serem apresentadas previamente aos representantes dos próprios Estados-membros reunidos no Conselho. Mais uma vez, a perspectiva que está subjacente a esta pretensão, prende-se com a clara vontade de secundarizar o papel da Comissão, órgão de marca federalista por excelência, em favor do Conselho, órgão de natureza intergovernamental; 3º. - Em terceiro lugar exigiu que a atribuição de poderes de execução pelo Conselho à Comissão fosse efectuada de uma forma mais restrita e com maior rigor, delimitando com precisão o poder regulamentar da Comissão, que devia ser restringido à mera execução de regulamentos previamente adoptados pelo Conselho. Também aqui e com esta medida, se apontava um caminho de clara inversão da prática desenvolvida até então no seio da comunidade e mais uma vez alterando o posicionamento relativo da Comissão e do Conselho; 4º. - No respeitante à apresentação de directivas pela Comissão ao Conselho, verificou-se ao longo dos anos e na prática de acção dos órgãos comunitários, um crescendo de dirigismo vinculativo imposto aos Estados-membros pela Comissão no âmbito da aprovação de directivas, na medida em que a pouco e pouco, estas deixaram de se limitar a ser precisamente directivas genéricas de acção, mas antes verdadeiros programas de execução, nalguns casos bastante minuciosos. Face a esta evolução da *praxis* Comunitária,⁷¹ a França preconizou um claro retorno ao espírito e à letra dos Tratados fundacionais, numa posição

⁷¹ Tratou-se de uma evolução resultante da matriz pragmática que acompanhou como vimos já o processo de integração comunitária desde o primeiro momento.

de certo antagonismo e paradoxo com outras das suas reivindicações; 5º. – Em quinto lugar sustentou que devia ser alterada uma outra prática comunitária, que datava de 1959 e que o próprio Conselho havia aceitado, segundo a qual era o Presidente da Comissão quem recebia e acreditava Embaixadores nacionais junto das Comunidades, defendendo que uma tal prerrogativa deveria ser desempenhada pelo Presidente do Conselho – quando muito, pelo Presidente do Conselho acompanhado pelo Presidente da Comissão. Da essência desta reivindicação francesa transparecia, nitidamente, o empenho do governo de Paris em impedir que, aos olhos do mundo, a Comissão pudesse desempenhar quaisquer funções que a assemelhassem a um «governo da Europa» ou a um «governo das Comunidades»⁷²; 6º. – Exigiu ainda que a Comissão se abstivesse de desempenhar quaisquer iniciativas em matéria de relações exteriores que não derivassem directamente de um mandato que lhe tivesse sido conferido anteriormente pelo Conselho. Esta exigência enquadrava-se naturalmente na lógica de subalternização do papel da Comissão face ao Conselho, que no fundo é também dizer, da subalternização dos intentos federalistas face aos inter-governamentalistas. Sendo as relações externas um dos domínios onde mais se podia fazer sentir a visibilidade da Comissão face a Estados terceiros e a outras organizações internacionais, a admissão de uma actuação autónoma por parte da Comissão equivalia a conferir-lhe um estatuto e uma dignidade que sobrevalorizavam o colégio dos Comissários em detrimento do próprio Conselho; 7º. – Por outro lado reclamou a todos os membros da Comissão, numa formulação extremamente curiosa e sugestiva do seu desprezo pelo papel dos Comissários Europeus, uma «neutralidade decente» sempre que tivessem de se manifestar publicamente em relação à política dos diferentes Estados comunitários. Ou seja, deste modo, não apenas o órgão “Comissão” mas também de forma directa todos e cada um dos seus membros, ficavam com um papel e um perfil recortados sobre o burocrático-administrativo, mas

⁷² Não deixa de ser de um simbolismo prenhe de significado, o facto de a França, no seu documento de reivindicações, sublinhar que o cerimonial adoptado pela Comissão era de tal modo decalcado do utilizado pelos Estados-membros, que nem sequer prescindia da utilização de passadeira vermelha, que o diplomata acreditado junto das Comunidades deveria percorrer para chegar junto do Presidente da Comissão.

claramente afastado do exercício da política. Postas as coisas nestes termos, a França dizia claramente que olhava para os Comissários Europeus como altos funcionários e de modo algum como dirigentes políticos. Com esta reivindicação o governo francês insistia na tónica de que a Comissão deveria ser reconduzida a um papel meramente técnico ou administrativo, desprovida de qualquer dimensão política, com as naturais consequências ao nível do estatuto dos respectivos membros; 8º. - Exigiu ainda que o Serviço de Informações da Comissão passasse a estar sujeito à tutela e ao controle do Conselho. De acordo com uma filosofia que via na Comissão uma instituição predominantemente administrativa e de execução e que considerava o Conselho como a verdadeira instância política ou sede do poder político comunitário, deviam estar na dependência desta instituição os serviços politicamente mais importantes e relevantes de toda a estrutura comunitária; 9º. - Finalmente, disse querer ver alterado o sistema de controle das despesas orçamentais, sistema que atribuía à Comissão o papel essencial nessa matéria. Para o governo de Paris a atribuição do essencial poder de controlar as despesas comunitárias a uma instituição como a Comissão era propiciador de desperdícios e esbanjamento nos recursos comunitários. Daí que um tal controle devesse ser retirado da exclusividade da Comissão e partilhado com o próprio Conselho, que o mesmo era dizer, com os Estados membros.

Este elencar exaustivo das pretensões francesas é absolutamente demonstrativo de que aquilo que ficou em cima da mesa depois da sua apresentação, foi um verdadeiro braço de ferro entre duas perspectivas antagónicas que constituíram *ab initio* o processo de integração.

Mas mais do que isso e ao mesmo tempo, o que ficou evidente com a apresentação do caderno reivindicativo Francês, foi também a tensão entre o interesse doméstico e um suposto ou efectivo interesse supra-nacional, que sendo embora protagonizado aqui pela França, poderia seguramente ter partido de cada um dos parceiros do projecto comunitário. A Europa comunitária - então ainda uma Europa a seis - viu-se face a face com alguns dos seus piores fantasmas.

E que resposta encontrou?

4.4. - O “Compromisso do Luxemburgo” ou a Europa inevitável

O conjunto de reivindicações formuladas pelo governo francês, que chegavam ao ponto de questionar algumas regras de natureza estrutural sobre as quais repousavam, não apenas os modelos de organização e tomada de decisão mas de certo modo a essência do projecto europeu, tal como plasmados nos Tratados fundacionais, aliado à circunstância de a França ser o ausente mais presente das reuniões do Conselho⁷³, criaram as condições propícias para que a crise do segundo semestre de 1965 afectasse de sobremaneira a estabilidade das próprias Comunidades – evidenciando que a mesma não se poderia arrastar de forma indefinida, sem afectar a própria possibilidade de existência e continuidade da empresa comunitária.

A questão central que estava sobre a mesa, era pois a de encontrar resposta para duas perguntas fundamentais: o projecto de integração corporizado na CEE tinha ou não a esse tempo – cerca de dez anos depois da assinatura do Tratado de Roma – maturidade política que lhe permitisse defender de forma intransigente o seu interesse supra-estadual ou não?⁷⁴

E, por outro lado, sendo possível o estabelecimento de um acordo que garantisse a superação das clivagens existentes, qual deveria ser o seu teor e alcance?

Colocadas as coisas nestes termos e antes ainda de olharmos para as respostas que a História deu a estas duas perguntas, antecipando contudo o seu sentido, diríamos que talvez o “Compromisso do Luxemburgo” possa dizer muitas e importantes coisas sobre uma das marcas identificativa do processo de integração, que é o da sua – perdoe-se-nos o vigor da expressão - desesperada plasticidade.

⁷³ Tal como dito já em relação à Alemanha (em especial a págs. 18 e segs.), não era seguramente concebível um projecto Europeu a que faltasse um dos dois elementos do famoso eixo Franco-Alemão, no caso concreto a França, quer por razões económicas, quer por razões estritamente políticas.

⁷⁴ Se o interesse comunitário é e era um interesse de natureza supra-estadual, materialização de um bem comum para lá e acima do interesse particular de cada Estado-membro, a questão que então estava inevitavelmente colocada era também a de saber se a defesa desse bem essencial – a supra-estadualidade, por assim dizer – poderia afinal ser postergado no braço de ferro com a França.

De facto, curiosamente ou talvez não, o Conselho de Ministros, reunido precisamente no Luxemburgo nos dias 17 e 18, 28 e 29 de Janeiro, atingiu uma solução de compromisso materializada num excerto de uma acta dessa reunião (apenas o excerto que foi tornado público), do qual constava, o seguinte: «§ 1. *Sempre que no caso de decisões susceptíveis de serem tomadas por maioria, sob proposta da Comissão, interesses muito importantes de um ou vários Estados membros estejam em causa, os membros do Conselho esforçar-se-ão num prazo razoável por chegar a soluções que possam ser adoptadas por todos os membros do Conselho no respeito dos seus interesses mútuos e dos da Comunidade, na conformidade do artigo 2 do Tratado.* § 2. *Em relação ao parágrafo precedente, a delegação francesa considera que, quando se trate de interesses muito importantes a discussão deverá prosseguir até que se chegue a um acordo unânime.* § 3. *As seis delegações registam que uma divergência subsiste sobre o que se deverá fazer quando não se alcance uma completa conciliação.* § 4. *As seis delegações consideram, no entanto, que tal divergência não impede que se retomem, segundo o procedimento normal, os trabalhos da Comunidade».*

A acta do Conselho, nesta parte transcrita, é, crê-se que sem exagero, um puro exercício de obscurantismo: linguístico, político e até jurídico.

Seria razoavelmente expectável, que perante a comprometedora densidade substantiva do caderno reivindicativo Francês, a resposta das instituições Comunitárias, fosse absolutamente clarificadora, traçando uma linha de rumo para o projecto em marcha e (re)definindo os paradigmas de actuações das respectivas instituições.

A Comunidade Europeia era já então um actor incontornável da cena e das relações internacionais. Ora, também a esse nível a clarificação decorrente do acordo do Luxemburgo, era absolutamente dúbia: de facto, perante um compromisso com as bases acima enunciadas, a pergunta cuja resposta se obnubilou, foi a de saber onde residia afinal o poder comunitário.

Por outro lado e para quem tanto tinha reivindicado, o acordo a que se chegou, pesem embora as suas assinaladas características, não parecia de modo algum suficiente para satisfazer o que a França pretendia que fosse satisfeito.

Poderá argumentar-se que a França, tendo visto satisfeita aquela que seria efectivamente a sua reivindicação nuclear – a alteração das regras de deliberação no seio do Conselho – prescindiu de investir de forma mais acérrima contra os poderes da Comissão, conformando-se nessa medida com os resultados alcançados.⁷⁵

De um outro ponto de vista, também se poderá argumentar que a resistência Francesa ao desenvolvimento de um projecto europeu de cariz federalista, não era necessariamente uma resistência contra todo e qualquer projecto de natureza comunitária. Pelo contrário, dir-se-ia ser mesmo da essência do pensamento Gaullista a esse propósito, o desenvolvimento de um projecto comunitário de natureza intergovernamental, capaz de conduzir a uma Europa independente das grandes potências que tutelavam a guerra-fria.

Tais razões, poderiam, a essa luz, apresentar-se como determinantes para que todos os membros da CEE (a França incluída, naturalmente), encontrassem uma solução para a crise que ameaçava seriamente o futuro das Comunidades⁷⁶.

Verdade incontestada, é que uma vez iniciado o processo Comunitário e precisamente por força dos efeitos integradores do seu desenvolvimento, as forças propulsoras (independentemente de quais elas fossem) que determinavam o seu rumo, pareciam esmagadoras de qualquer ideia de recuo efectivo que conduzisse ao fracasso da iniciativa. E a retirada da França colocaria certamente em grande dúvida, a possibilidade da sua efectiva prossecução. Deste modo, a saída da França não se apresentava como uma solução e a extinção do processo comunitário, por maioria de razão, tão pouco.

Mas por outro lado, não pode deixar de extrair-se dos factos ocorridos, uma leitura também quanto ao carácter paritário ou assimétrico da participação de cada um dos Estados nesta grande empresa político-institucional. De facto, se ao invés da França (ou da Alemanha, se tal houvesse sido o caso) estivéssemos perante as exigências de um pequeno país, com uma relevância social, política e económica, diferente das que tinha o gigante Francês, o resultado final a que se

⁷⁵ Esta é a posição do Prof. Mota de Campos, ob. citada, pág. 384.

⁷⁶ Vai neste sentido a posição de J. P. Simões Dias, ob. citada, págs. 179 e 180.

chegou, teria sido o mesmo? Não podemos objectivamente afirmá-lo ou negá-lo, mas isso só por si não retirará por certo pertinência à pergunta.

De qualquer modo, o “Acordo” ou “Compromisso”, foi atingido e da forma que vimos já.

E a verdade é que, muito do que viria a ser o desenvolvimento do projecto comunitário, nomeadamente no âmbito da sua natureza político-institucional, em particular no capítulo das regras de controlo inter-institucional e dos processos de tomada de decisão, emergiu de razões que directa ou indirectamente constituíram reflexo deste momento histórico.

4.4.1. - A natureza jurídica do “Compromisso do Luxemburgo”

Questão incontornável quando se aborda este tema, é a de indagar qual o seu carácter ou natureza intrínseca, desde logo e segundo uma perspectiva jurídica, porque esse aspecto é crucial para que possamos, numa segunda linha de apreciação, determinar qual a sua força vinculativa para os Estados-membros e mesmo, de que forma tal acordo modificou a percepção da Comunidade quando encarada pelos diversos actores das relações internacionais.

4.4.1.1. - “Compromisso do Luxemburgo”: instrumento de revisão do Tratado CEE ?

Os mecanismos de revisão do Tratado CEE, previstos de resto no respectivo articulado⁷⁷, não contemplavam evidentemente, qualquer forma de revisão com um processo semelhante ao que subjazeu ao “Compromisso do Luxemburgo”.

E nem será porventura necessário percorrer grande caminho no domínio técnico-jurídico, para que ressaltem desde logo à evidência múltiplos problemas, quer de forma, quer de conteúdo, quer de competência.

Na verdade, o artº. 236º. do Tratado CEE, previa o seguinte quanto ao processo de revisão: *O Governo de qualquer Estado-membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho, um projecto de revisão do presente Tratado.*

⁷⁷ Artº. 236º. do Tratado CEE

Se o Conselho, após consulta do Parlamento Europeu e, se for caso disso, da Comissão, formular parecer favorável à realização de uma Conferência de representantes dos governos do Estados-membros, esta será convocada pelo presidente do Conselho, a fim de decidir, de comum acordo, as alterações a introduzir no presente Tratado.

Ora, como é evidente, um documento, apresentado pelo Conselho de Ministros como um extracto da acta da sua sessão extraordinária dos dias 17 e 18, 28 e 29 de Janeiro de 1966, onde se encontravam incluídas, sob a forma de parágrafos, as quatro premissas que permitiram ultrapassar o impasse político então verificado, não preenche, nem remotamente, qualquer dos requisitos a que estaria necessariamente sujeita qualquer intenção de desenvolver um processo de revisão do Tratado.

Ainda assim, o Conselho de Ministros reuniu formalmente e com o propósito claro e expresso de ultrapassar a crise institucional vigente. Por tal razão, parece também um pouco forçada a tese que alguns autores subscrevem (moderadamente, embora) de que o “Compromisso do Luxemburgo” seria afinal um simples acordo de cavalheiros. De facto, só por caricatura se poderia pretender assimilar a participação dos representantes dos Estados-membros da CEE, reunidos formalmente e ainda por cima quando estavam em discussão e em causa os delicados temas emergentes das reivindicações francesas, a uma espécie de encontro coloquial de um qualquer clube, ainda que muito exclusivo. Apreciando mais em detalhe a tese do (na versão Anglo-Saxónica, mais correntemente utilizada) “gentlemen’s agreement”, estaríamos aqui em presença de uma espécie de compromisso validado pela honra dos cavalheiros seus subscritores (o que, repete-se, sempre deixaria por resolver a questão de saber a que título havia ele então sido celebrado), com a particularidade muito significativa de que, de tal compromisso resultaram importantíssimas consequências políticas, não alicerçadas contudo numa adequada e legitimadora base jurídica. Assim sendo, é absolutamente insustentável admitir que tal acordo (aqui entendido com o assinalado e comum sentido, de um acordo de cavalheiros) pudesse, apesar do ambiente nebuloso da sua celebração, revestir as virtualidades necessárias para, através dele, se operar

uma revisão efectiva dos Tratados, ao arrepio absoluto das normas de direito comunitário vigentes.

De resto, a fragilidade de sustentação de uma tal tese tem levado a que ela seja frequentemente mitigada com a ideia paralela de que o acordo celebrado não teve necessariamente o alcance ou o propósito de produzir uma revisão dos Tratados, mas antes o estabelecimento de um entendimento quanto ao modo concreto de proceder à sua aplicação. A premissa de que se parte é a de que, pese embora os Tratados fundacionais fixassem os procedimentos e as maiorias necessárias à aprovação de qualquer acto de direito comunitário derivado por parte do Conselho, em nenhum lado proibiam que os Estados membros, sistematicamente ou quando alguns deles assim o solicitasse a pretexto da invocação de um «interesse vital», concordassem em recorrer sempre ao método consensual expresso na regra da unanimidade.

De qualquer modo e mesmo com este entendimento que visa de algum modo desenvolver uma harmonização (fantasiosa, diga-se) entre o conteúdo dos Tratados e o “Compromisso do Luxemburgo”, a tese do acordo de cavalheiros não tem efectivamente qualquer sustentação credível. Evidentemente que o estabelecimento de regras jurídicas reciprocamente vinculantes para todos os Estados envolvidos no processo de integração comunitária – regras essas que tanto abarcam a matéria relativa ao processo de tomada de decisão, por um lado, como ao processo de revisão dos próprios Tratados, por outro, assenta em pressupostos e obedece a regras ostensivamente incompatíveis com um tal entendimento das coisas.

Ainda assim, o que parece inegável também, é que a partir do momento em que se permitiu esta aplicação derogativa dos Tratados, à medida dos interesses particulares de um dos Estados-membros, se criou um precedente grave e perigoso invocável a todo o tempo por qualquer outro Estado-membro na justa medida da tutela dos seus interesses, vitais, naturalmente, na óptica de quem os invoca.

E, colocadas as coisas nestes termos, com todas as consequências (e naturais reticências) que o assumir pleno daquela conclusão suscita, uma segunda linha

de análise dirige-se então para a possibilidade de ver no famoso extracto da acta da reunião do Conselho, nada mais nada menos do que um mero (por assim dizer) acordo inter-governamental.

Tratar-se-ia então de um acordo intergovernamental, vinculativo para todos os Estados-membros e com particular incidência no processo de tomada de decisão. No entanto, ainda que com esta alteração da qualificação da sua natureza, nem por isso desaparecem os problemas correlativos. Por um lado e enquanto instrumento de revisão dos Tratados, são válidas todas as objecções já colocadas a propósito do “acordo de cavalheiros”. Por outro lado e a não se encarar assim, fica também por compreender, a própria finalidade útil da sua celebração. Deste modo, melhor se compreende e mais sentido faz, a expressão tantas vezes utilizada, de que estamos em presença de um “acordo para discordar”. De facto, e como resulta do conteúdo do texto transcrito, a crise de 1965 apenas se poderá considerar parcialmente resolvida com o Acordo de Janeiro de 1966.

Em bom rigor, melhor até talvez se dissesse que com a sua celebração se resolveu um problema mas se geraram muitos. Respondendo à necessidade estrutural de manter a França agregada ao projecto Europeu - porventura condição *sine qua non* para o avanço e consolidação desse projecto - o Conselho procurou realizar a quadratura do círculo através de um “compromisso” ambíguo, ilegal se interpretado no sentido de que por via dele se visava obter uma revisão dos Tratados e juridicamente inócuo se encarado de forma contrária, em suma, um acordo do qual se pode extrair tudo e o seu contrário⁷⁸, num verdadeiro destapar da Caixa de Pandora.

4.5. - Dimensão política do “Compromisso do Luxemburgo”

⁷⁸ Veja-se neste sentido a posição o Prof. Mota de Campos (Dir. Comunitário, I. Vol.), claramente expressa a págs. 378 e 379, pelo que, por outro lado, não se compreende nem se subscreve o seu entendimento de que se trataria de um acordo *sui generis*, um “gentlemen’s agreement”, como também lhe chama a págs. 380.

Mas, naturalmente que não pode nem deve confundir-se a dimensão jurídica do que se passou no Luxemburgo, com a sua dimensão, expressão e consequências políticas.

O primeiro aspecto que cumpre tomar em consideração, é que, tendo-se consagrado o acordo que se consagrou, foi afectada uma marca de água associada à génese do processo de integração, mais precisamente o seu carácter absolutamente supra-estadual. Isto é, o processo de construção europeia, anunciado e gizado em torno do propósito expresso de constituir um “ente” supra-nacional, capaz de colocar o bem comum de todos os seus Povos, acima do interesse particular de cada Estado-membro, viu-se de repente confrontado com o desafio musculado de um só País, o qual, ciente da sua importância relativa para a própria continuidade da empresa comunitária, assumiu, indirectamente embora, que sempre que os seus interesses internos fossem incompatíveis com os interesses comunitários encarados como um todo, aqueles deveriam prevalecer claramente sobre estes.

Perante o desafio, a Comunidade viu-se obrigada a um acto de sujeição (em bom rigor, talvez assim melhor se caracterize a natureza intrínseca do Acordo) sob pena de soçobrar.

Mas evidentemente que uma tal inflexão de princípios e um tal desprezo pelas regras, teria que ter um preço e teve-o efectivamente.

Em primeiro lugar, a assinalada consequência, derivada do facto de por via deste Compromisso se ter introduzido uma importante alteração à forma normal a que se devia submeter a generalidade dos processos deliberativos no quadro do Conselho, representa, não é de mais sublinhá-lo, um profundo golpe na filosofia coetânea da própria criação das Comunidades Europeias. Com este acidente de percurso, estava inevitavelmente sob escrutínio este modelo político, concebido e proposto como a concretização e revelação de um novo tipo de organizações ditas de integração ou supra-estaduais, distintas das clássicas organizações internacionais de cariz predominantemente intergovernamental, como também dos modelos federalistas propriamente ditos.

A pergunta que agora pairava no ar, era a de saber até onde poderia ir a utopia de criação dessa organização comunitária supra-estadual, a quem os Estados-membros deveriam outorgar um número crescente de competências - e portanto do seu poder próprio - em nome da resposta a problemas e interesses (a necessidade de criar as condições para a manutenção da Paz, por certo, num primeiro momento, mas seguramente que com o claro e expresso objectivo de progressivo o alargamento a tantos outros domínios), quando era certo, desde logo à luz dos Tratados fundacionais, que tal passaria pela necessária existência de instituições comunitárias dotadas de competências e meios próprios, exercidas com exclusividade e de forma necessariamente prevalecente sobre o direito interno de cada um dos Estados, vinculando-os contudo, tal como aos seus cidadãos, às suas empresas, às suas instituições.

Naturalmente que a possibilidade de efectiva imposição (o termo é esse e não há como fugir-lhe) do direito comunitário aos Estados nacionais, passava também e em larga medida, pela possibilidade de aprovação por maioria e não necessariamente por unanimidade, dessas mesmas normas, sob pena de, assim não sucedendo, o processo de decisão se ver previsivelmente bloqueado sempre que um dos Estados entendesse dever exercer o seu direito de veto. Por isso, o que estava agora em causa era também saber até que ponto os Estados-membros estavam efectivamente dispostos a honrar o solene juramento de abdicação parcial de soberania, conseqüente da adesão de cada um deles às Comunidades, com os seus respectivos Tratados.

Para além desta linha de problemas, outra das mais perceptíveis e imediatas conseqüências do Compromisso do Luxemburgo, foi que os novos Estados-membros que aderiram às comunidades por força do alargamento de 1973⁷⁹, o fizeram no pressuposto (aliás claramente enunciado por Ingleses e Dinamarqueses) de que consideravam estarem os Acordos do Luxemburgo plenamente em vigor e integrando o acervo comunitário.

⁷⁹ O primeiro alargamento comunitário verificou-se no ano de 1973, e incluiu a Dinamarca, a Irlanda e Reino Unido, que assim e desde o dia 1 de Janeiro desse ano passaram a integrar o grupo de Estados-membros.

Sublinhe-se de forma especialmente enfática, que quer Britânicos quer Dinamarqueses (em especial os primeiros, como seria natural), não só proclamaram claramente o seu entendimento quanto à subsistência daquele acordo político e das regras dele emergentes, como, por outro lado, o facto de as comunidades se terem amoldado circunstancialmente aos interesses da França, os legitimou (na sua perspectiva, naturalmente) a que zigzagueassem de quando em vez no percurso dos Tratados, de forma a contornarem as suas regras ou pelo menos a sua aplicação estrita.⁸⁰

5. - Aprofundamento, aperfeiçoamento e alargamento: o caminho inevitável

Para além desta grave crise político-institucional, no final dos anos sessenta, início dos anos setenta, a CEE vê-se frente a frente com o seu maior dilema: nascida e pensada fundamentalmente em torno de questões económicas, a CEE não pode, pela sua natureza e pela natureza do seu projecto, fechar-se sobre si mesma. Pelo contrário, a busca de novos espaços, que são ao mesmo tempo novos mercados, são o maior desafio mas também uma condição indispensável a que o processo siga a sua marcha.

5.1. - Da Cimeira de Haia ao Acto Único Europeu

O precedente enquadramento, reporta-nos assim para esse outro marco fundamental do processo de integração, que foi o da realização da Cimeira de Haia, de 1969.

Em Dezembro desse ano os Chefes de Estado e de Governo da Comunidade reuniram-se naquela cidade Holandesa, tendo por pano de fundo um tríptico

⁸⁰ Emblematicamente, a adesão do Reino Unido à CEE ocorre em 1973, e, em 1974, o governo britânico (eleito depois de concluído o processo negocial de adesão, mas antes da submissão a referendo nacional dessa mesma adesão) requeria e impunha, como condição prévia ao desenvolvimento desse processo, que tivesse lugar uma revisão do Tratado de adesão, incidindo sobre a contribuição do Reino Unido para o orçamento comunitário, a reconsideração das relações comerciais com os países da Commonwealth, a modificação da política agrícola comum e da política regional das comunidades, de forma a dar satisfação aos interesses nacionais ingleses. E, note-se, no Conselho Europeu de Dublin, de Março de 1975, foi aceite, por exigência Britânica, um mecanismo corrector, da participação financeira de um Estado-membro no orçamento comunitário, sempre que a aplicação rígida das regras relativas ao cálculo das contribuições nacionais possa colocar esse Estado numa situação que, com base em diversos critérios económicos e financeiros, deva ser considerada inaceitável.

constituído pelas seguintes ideias-chave: aprofundamento, aperfeiçoamento e alargamento.

Mas que razões e fundamentos se albergavam por detrás de cada uma delas?

Em primeiro lugar, se houvésssemos que destacar alguma dentre estas três máximas ou palavras de ordem, o sublinhado recairia sobre a ideia de aprofundamento, já que na sua essência, ela como que comportava as restantes duas, que assim apareciam como suas consequências naturais.

Efectivamente, a afirmação de que a integração europeia deveria caminhar no sentido do aprofundamento, implicava por um lado um crescente grau de autonomia da esfera de poder comunitário relativamente ao poder estadual de cada um dos seus membros, com o conseqüente reforço do papel das suas instituições e sobretudo com o caminhar para um patamar superior do nível de integração.

De facto, uma das mais significativas constatações da Cimeira, foi a de que, volvido um espaço de tempo de doze anos de período transitório de integração, se impunha agora passar a uma fase definitiva do processo. Constatando embora que o Mercado comum não se encontrava ainda plenamente realizado (a instalação de profissionais liberais e de serviços não era livre e a circulação de capitais não era possível senão em certas operações), os participantes não deixaram também de afirmar que os sinais quanto à sua concretização definitiva eram muitos sugestivos e decorrentes da realidade nos domínios da União Aduaneira, da livre circulação de salários e trabalhadores e das realizações no domínio da PAC.

Neste ambiente de determinação e afirmação de confiança, é então deliberado, no quadro do aprofundamento, confiar a um comité de peritos a missão de proceder a um estudo aprofundado, que deveria culminar com a apresentação de propostas em matéria monetária⁸¹. Com esta decisão, a Cimeira dava o seu primeiro passo em direcção à União Económica e Monetária.

⁸¹ Para alguns apontamentos sobre a história da Cimeira e das suas conclusões, M.-T. Bitsch, ob. citada, págs. 175 a 182, em especial.

No tangente ao domínio do aperfeiçoamento, a Cimeira deliberou conferir aos ministros dos Negócios Estrangeiros dos vários Estados-membros, a tarefa de estudarem a melhor forma de serem realizados progressos nos domínios da unificação política, na perspectiva do alargamento a novos Estados-membros.

Portanto e uma vez mais, a realização de progressos nos domínios do aperfeiçoamento político e do alargamento, surgem como elementos subsidiários de uma perspectiva económica que vê precisamente na conjugação desses dois factores, um elemento necessário à concretização dos desideratos que lhe são próprios.

A este propósito é particularmente esclarecedor o ponto 4. do comunicado final da cimeira, onde se diz que os Chefes de Estado e de Governo reafirmam a sua confiança nas finalidades políticas que dão à Comunidade todo o seu sentido, manifestado designadamente na sua capacidade de agrupar Estados que, pesem embora as suas identidades próprias, estão unidos no essencial. Assim (prosegue) a adesão de novos países permitirá o desenvolvimento da própria Comunidade para uma dimensão cada vez mais de acordo com o estado actual da economia e da tecnologia.⁸²

5.1.1. - O primeiro alargamento da CEE

O processo de adesão do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda, concluído em 1973, traz consigo um facto absolutamente novo: de um núcleo inicial de apenas seis países, com níveis de desenvolvimento económico muito parificados, passou-se por via do alargamento para uma “Europa dos nove”, com assimetrias consideráveis no plano económico, quer entre países (de forma clara, essa era a situação da Irlanda face aos seus pares), quer entre regiões (neste capítulo, também os Britânicos tinham alguns problemas que importava resolver, designadamente os relacionados com as suas regiões industriais em declínio⁸³).

⁸² Conforme Comunicado final da Cimeira de Haia, disponível em <http://mjp.univ-perp.fr/europe/sue1969lahaye.htm>

⁸³ Cf., por todos, Ian Bache, *The Politics of European Union Regional Policy*, págs. 31 a 38.

Pela primeira vez portanto, a Comunidade viu-se face à necessidade de promover a harmonização dos níveis de desenvolvimento entre os seus membros, já que essa coesão se assumia como elemento preponderante, de vários pontos de vista: no plano económico seguramente, já que só um mercado de consumidores dotados de efectivo poder de compra é que pode impulsionar a procura, e, por essa via, constituir um efectivo elemento dinamizador das actividades de produção, transformação e comercialização de bens.

Por outro lado e nesta fase, impunha-se consolidar, quer internacionalmente – isto é, nas relações da Comunidade com os actores externos à sua esfera de influência directa – quer mesmo ao nível interno de cada um dos Estados-membros, a imagem de um projecto político que, apesar do relativo sucesso, estava ainda numa fase perfeitamente embrionária. Deste modo, urgia incrementar os níveis de bem-estar e desenvolvimento económico das populações do espaço comunitário, mas em especial daquelas a quem o movimento de integração fora apresentado como um factor determinante para uma alteração qualitativa do seu quotidiano, contribuindo desse modo para o entusiasmo em torno do projecto de integração Europeia.

Finalmente, a integração económica carecia para a sua plena realização, de ser acompanhada de um processo de integração política capaz de assegurar a existência de condições de estabilidade adequadas⁸⁴ aos seus objectivos.

No plano da coesão económica, o ano de 1975 é marcado pelo aparecimento do FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, instrumento de carácter financeiro destinado precisamente a promover a necessária coesão económica entre os vários países do espaço comunitário.

Dois anos antes, em 1973, o então Comissário Europeu para a Política Regional, George Thompson⁸⁵, havia já enunciado os princípios e fundamentos por detrás

⁸⁴ A integração política, não sendo separável da integração económica, nem de modo algum uma questão despicienda no contexto da integração como processo, surge todavia numa posição consequente do domínio económico e a ele subordinada, como, de resto, os episódios que culminaram no ainda acima falado compromisso do Luxemburgo, ilustram afinal de forma eloquente. Uma outra dimensão do processo de integração – a que chamaríamos, de forma abrangente, a integração de e para a cidadania europeia – surge num plano perfeitamente terciário em relação às outras duas referidas esferas. Registe-se, p. ex., o facto de as primeiras eleições para o Parlamento Europeu, por sufrágio universal e directo, haverem ocorrido apenas em 1979.

da instituição deste Fundo, sublinhando, por um lado, que o projecto de integração comunitária tinha entre os seus pressupostos ideais de solidariedade com expressão também no plano económico, o que deveria traduzir-se na contribuição da Comunidade para o incremento do desenvolvimento dos países e regiões menos desenvolvidos, promovendo o seu progressivo nivelamento; e, por outro lado, sublinhando também que esse incremento das economias mais débeis seria vantajoso não apenas para elas mesmas, mas também para as próprias economias com níveis superiores de desenvolvimento, daí decorrendo que a política regional europeia não deveria mais ser vista como a contribuição das regiões mais favorecidas para as regiões menos favorecidas, mas antes como um elemento de intrínseco desenvolvimento económico com efeitos sobre todo o espaço comunitário, constituindo-se como um factor de promoção de maior equilíbrio e harmonia à escala de todo o espaço comunitário, com evidentes benefícios recíprocos e não apenas unilaterais.⁸⁶

Uma intervenção com esse conteúdo e nesse momento, faz todo o sentido numa dupla perspectiva: por um lado e do ponto de vista do primeiro alargamento, a integração dos novos Estados-membros, sobretudo da Inglaterra e da Irlanda⁸⁷ fazia com que a questão se revestisse já de absoluta actualidade; mas, por outro lado, era nessa altura já perfeitamente expectável e previsível, que a esse primeiro alargamento outros se seguissem, ainda que a despeito da crise emergente do choque petrolífero de 1973 e das suas consequências ao nível do eurocepticismo e do euro pessimismo, para utilizar as expressões que fizeram escola.

No fundo, se a ponderação ao nível das instâncias comunitárias, de uma política regional europeia, datava de 1961 (ano em que a Comissão promoveu a realização de uma conferência em Bruxelas para discussão das respectivas linhas de enquadramento e objectivos essenciais), e constituía, portanto, um

⁸⁵ Disponível em suporte áudio-visual, em http://ec.europa.eu/regional_policy/history/index_en.htm

⁸⁶ Neste sentido, os Fundos surgem como um instrumento que contribui para acelerar o crescimento através de um efeito Keynesiano ou de procura – Sara Rute Sousa, ob. citada, pág. 14.

⁸⁷ Se bem que a integração Dinamarquesa acarretasse igualmente alguns problemas, estes relacionados fundamentalmente com a sua frota pesqueira e com o acesso às respectivas águas territoriais por parte dos restantes países comunitários.

elemento quase coetâneo da génese da CEE, essa frente de acção política assumia agora um carácter emergente. Desde logo pelas razões já enunciadas de tendencial e progressiva harmonização dos níveis de desenvolvimento económico dos vários países integrantes da Comunidade, mas por outro lado também, porque os primeiros anos da década de setenta trouxeram consigo um conjunto de acontecimentos na cena política internacional, que fizeram arrefecer, pela primeira vez em mais de duas décadas, o entusiasmo até aí crescente em torno do projecto de integração.

5.1.2. – O fracasso da União Económica e Monetária ou o futuro adiado

Como já acima referido,⁸⁸ uma das principais conclusões da Cimeira de Haia foi a de que deveriam ser desenvolvidos os trabalhos conducentes à criação de uma União Económica e Monetária.

Coube então ao Primeiro-Ministro Luxemburguês Pierre Werner apresentar, em 1070, o relatório final desse trabalho, no fundo, um plano tendo em vista a realização progressiva da unificação das políticas monetárias e a criação de uma União Económica e Monetária, assente também na existência de uma moeda comum.

No entanto, o início dos anos setenta haveria de ser marcado por um conjunto de vicissitudes de grande significado económico e, reflexamente, geradoras de grandes inquietações e dúvidas quanto ao desenvolvimento do próprio projecto e processo de integração europeia em curso.

Temos presente, que os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, se caracterizaram, de um modo geral, por uma expansão da economia de mercado, quer por via dos processos de reconstrução dos países europeus e do Japão, que haviam sido devastados pela guerra, quer um progressivo aumento da procura nos mercados internos de um conjunto de países da Europa e da América, aqui, com o destaque já sublinhado, para os EUA.

No entanto, a esse ciclo de grande expansão e aceleração económica, seguiram-se os primeiros sinais de contracção em meados dos anos sessenta do séc. XX,

⁸⁸ Capítulo 5.1., pág 58

tendo-se registado quedas na produção em França e na Alemanha. Outro tanto sucedeu depois com a Inglaterra e mesmo com os Estados Unidos⁸⁹, já então o verdadeiro motor da economia Mundial, onde, apesar de um recrudescimento da actividade económica, coincidente com a guerra no Vietname em 1970, se regista uma nova e severa contracção.

É então que o sistema monetário saído de Bretton Woods (fundado na convertibilidade do dólar em ouro) desaba de forma estrondosa, provocando a consequente desorientação no sistema monetário internacional, até então de câmbios fixos.

Este cenário, acabou por prenunciar as medidas que viriam a ser tomadas pelos seis⁹⁰ em matéria de organização e ordenamento cambiário, fazendo com que as suas taxas de câmbio não tivessem um desvio em relação ao dólar superior a 2,25%, num sistema de ligação entre as moedas dos países envolvidos que ficou conhecido pela designação de “Serpente Monetária”.

Este conjunto de medidas, unificadoras embora e estabilizadoras da utilização dos instrumentos cambiais por parte dos países associados, foram no entanto claramente insuficientes para o estabelecimento de uma União Económica e Monetária.

Deste modo, o relatório Werner, revelava-se afinal um instrumento prematuro. Tradicionalmente, são apontadas quatro razões essenciais para esse facto. Em primeiro lugar, as condições económicas internacionais estavam então muito longe de ser favoráveis à adopção de medidas mais profundas de coordenação monetária. A desvalorização do dólar em 1971, e a crise petrolífera de 1972-1973, foram seguidas de um período de recessão generalizada na Europa, acompanhada de uma inflação galopante, o que se traduziu (entre outros aspectos) em severas distorções das referências cambiais num conjunto de países.

⁸⁹ O pedido de adesão Britânico à Comunidade coincide de resto com este contra-ciclo económico que afectou um e outro lado do Atlântico.

⁹⁰ Em Abril de 1972, antes portanto do primeiro alargamento. No entanto, os então candidatos e futuros membros (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda), aderiram igualmente a este sistema.

Por outro lado, aponta-se ao relatório Werner o pecado de sofrer de um certo simplismo, traduzido designadamente na falta de uma distinção indispensável entre elementos monetários e cambiais, por um lado, e elementos intrinsecamente económicos, por outro, o que veio a suscitar reacções adversas de alguns países, designadamente da Alemanha, que apontava o facto de desenvolver uma economia com reduzidas taxas de inflação, enquanto que por exemplo a França e a Itália, pautavam a sua actividade segundo um padrão de sinal oposto.

Por outro lado e como se compreende neste quadro de diferentes condicionantes, houve uma falta de efectiva vontade política capaz de fazer andar o processo, removendo os obstáculos (que eram significativos, acrescente-se) que se colocavam à criação de uma UEM.

Finalmente, a concretização de tão ambicioso projecto de integração, implicava enormes reajustamentos de carácter institucional, para os quais, nem os países fundadores, nem, por maioria de razão, os países aderentes, pareciam estar afinal efectivamente preparados.⁹¹

5.1.3. - O chamado “Relatório Tindemans”

A década de setenta foi, tal como já referido, marcada por retrocessos económicos muito significativos, com a conseqüente descrença num sistema de organização político-económico que, até aí, havia reivindicado para si mesmo uma legitimidade ancorada em larga medida (quando não, quase exclusivamente) na evidência dos resultados alcançados nos domínios próprios da economia.

Os responsáveis políticos e mentores do projecto de integração, viram-se assim na contingência de terem que promover a realização de iniciativas tendentes a imprimirem ao processo um novo dinamismo capaz de o relançar, quer externa quer internamente, digamos assim.

Uma dessas iniciativas foi a da realização em Paris, nos dias 9 e 10 de Dezembro de 1974, de uma Cimeira reunindo os Chefes de Estado e de Governo dos Nove,

⁹¹ Sobre esta tetralogia crítica sobre o relatório Werner, ver, em especial, Archer, ob. citada, págs.81 a 86.

a qual teve por objectivo discutir e decidir sobre alguns temas considerados essenciais, de modo a permitirem ao processo de integração sair da encruzilhada em que se encontrava. Em primeiro lugar, é deliberado pelos presentes instituírem, à margem da orgânica consagrada nos Tratados, o denominado Conselho Europeu, órgão congregador dos Chefes de Estado ou de Governo, que deverá daí em diante reunir-se com uma periodicidade de três vezes em cada ano.

Por outro lado, é decidida a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o que confere uma nova feição e impulso ao desenvolvimento de uma política regional europeia.

Além disso é proposta a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo e, finalmente, é confiada ao Primeiro-Ministro Belga a missão de reflectir sobre a criação de uma União Europeia, capaz de ultrapassar o estado em que então se encontrava o processo de integração.

O relatório, diga-se, foi mesmo publicado (em Janeiro de 1976) e assinala como metas essenciais do caminho para uma futura União Europeia, a adopção de novas políticas comunitárias, designadamente em domínios como o da criação de uma União Económica e Monetária, adopção ou incremento de políticas comunitárias nas áreas do desenvolvimento regional, da política externa comum e no domínio social.

Bem vistas as coisas, o Relatório Tindemans teve apenas contra si e do ponto de vista das forças determinantes do processo de integração, apenas o tempo em que foi apresentado: cedo demais por força de circunstâncias, muitas delas externas ao círculo comunitário, cuja instabilidade não era compatível com os desígnios que ali se preconizavam.

5.1.4. - O Acto Único Europeu

Entre a publicação daquele Relatório, e o Acto Único Europeu, medeia um espaço de dez anos, que não pode de modo algum ser encarado como um período letárgico, pelo menos, de modo absoluto.

Não cabendo nos objectivos a que nos propusemos, uma apreciação em detalhe desse intervalo de tempo, importa ainda assim dar nota de alguns momentos de principal significado no que respeita à densificação do processo de integração.

Assim, logo em 1978 teve lugar a cimeira de Bremen, que haveria de levar à criação no ano seguinte do denominado Sistema Monetário Europeu. Tratou-se de uma iniciativa Franco-Alemã, que teve na sua génese e consagração final algumas particularidades que merecem ser sublinhadas.

A primeira delas, prende-se directamente com o facto de o então já perfeitamente harmonizado e consolidado eixo Franco-Alemão assumir claramente a liderança da dinamização das iniciativas mais marcantes do processo de integração, o que se registou uma vez mais, com o Sistema Monetário Europeu.

Por outro lado e do ponto de vista da coerência e coesão internas, a instituição deste SME não se apoiou em nenhum instrumento normativo produzido pela Comunidade segundo as regras por si mesma estabelecidas, mas antes numa Resolução do Conselho Europeu de 5 de Dezembro de 1978. Por outro lado, os procedimentos de operacionalização do sistema foram decididos numa reunião dos Bancos Centrais dos Estados-Membros, realizada em 13 de Março de 1979.

Acresce a este conjunto de idiossincrasias do Sistema Monetário Europeu, o facto de que, a Resolução do Conselho Europeu que a aprovou - ela própria já por si à margem de qualquer legitimidade jurídica - ao invés de haver estabelecido regras gerais de aplicação uniforme aos Nove, ter deixado ao critério de cada Estado a adesão ou não ao Sistema. Deste modo e como bem assinala Francis Snyder⁹², um Sistema Monetário instituído da forma que este o foi e deixando além do mais ao critério de cada Estado-membro a decisão quanto à adesão ou não às respectivas regras, teve afinal todos os ingredientes para se converter num elemento facilitador⁹³ de posteriores comportamentos diferenciados de discriminação positiva, digamos assim, no seio da Comunidade. Não pode por isso ser de surpresa absoluta, o sentimento em face

⁹² Artigo citado, págs. 20 e 21.

⁹³ Mais um elemento com tais características, bastando que nos recordemos de quanto foi dito a propósito do Compromisso do Luxemburgo, para verificar que este não foi caso único nem pioneiro.

da constatação de que, posteriormente, diferentes Estados-membros se vincularam ou não a determinados protocolos ou mesmo procedimentos, de acordo com o que consideraram serem as suas condições e interesses concretos de cada momento.

Ainda nesta década entre 1976 e 1986, outro interessante - e mais do que isso, significativo - momento da vida comunitária foi o da chamada Declaração de Estugarda, a qual por sua vez originou a produção de três instrumentos políticos de importância capital no desenvolvimento do processo de integração, tal como então se encontrava em curso.

Em Junho de 1983, o Conselho Europeu reunido em Estugarda, produzia uma vigorosa declaração solene quanto à sua determinação em assumir como tarefas centrais da Comunidade, o crescimento, a competitividade e o emprego.

Recorde-se que por esta data a crise económica internacional e as suas conseqüentes repercussões ao nível interno do espaço comunitário, haviam catapultado o desemprego para níveis, por um lado inimagináveis apenas alguns anos antes, e, por outro lado, em tendência inversa à que se fazia sentir por essa altura nos EUA e no Japão,⁹⁴ com o conseqüente descrédito do processo de integração Europeia. Neste sentido, a declaração de Estugarda é, antes de tudo, um grito de alerta lançado para o interior da própria Comunidade.

No entanto, não foi nem poderia ser apenas esse o seu propósito. Efectivamente, a Declaração de Estugarda corresponde também a uma certa materialização da linha de rumo que o processo de integração deveria tomar doravante.

Deste modo, a assinatura do Acto Único Europeu em 1986, surge como o corolário lógico de todo um processo já em desenvolvimento, de forma clara pelo menos desde a falada Declaração de Estugarda e das iniciativas políticas que lhe foram subsequentes: em primeiro lugar a produção do Livro Branco da "Comissão Delors", tendo em vista a eliminação de barreiras e a criação de um Mercado Único Europeu até 1992; em segundo lugar a realização, sob a direcção

⁹⁴ Ver, por exemplo, C. Dent, ob. citada, págs. 29 a 36.

de Pietro Adonnino, do primeiro trabalho verdadeiramente digno desse nome em torno do conceito de identidade europeia e das formas como esse conceito poderia ser desenvolvido⁹⁵ e promovido, interna e externamente. Acrescente-se aliás e em bom rigor, que para além da tarefa que lhe estava confiada - ver infra, nota 94 - a Comissão Adonnino apresentou um conjunto de medidas, não apenas dirigidas à questão da identidade europeia, mas antes também com efeitos que muito embora irradiados desse núcleo central, tinham incidências claramente mais vastas: reconhecimento e validação mútua de competências académicas, maiores facilidades de atravessamento fronteiriço, criação de uma televisão europeia multilingue, criação de uma Academia Europeia de Ciência, tendo por objectivo sublinhar as realizações conseguidas através da produção científica europeia, bem como o contexto da civilização europeia, com toda a sua originalidade e diversidade, e, finalmente, a proposta de criação de uma lotaria europeia com o prémio titulado em ECU's⁹⁶, de forma a *tornar a Europa viva para os Europeus*.

Em terceiro lugar, a produção do chamado "Relatório Spinelli", documento que o Parlamento Europeu aprovou por esmagadora maioria e que consistia num plano muito abrangente para a reforma institucional da Comunidade. No fundo, tratava-se aqui de dar resposta a inquietações e anseios já manifestados por vários dirigentes políticos europeus (François Mitterrand, por exemplo, discursando em Haia, em Fevereiro de 1984, considerava a Europa como uma espécie de *edifício abandonado*) e que estavam essencialmente relacionadas com a alegação da ineficácia das instituições europeias, da insuficiência de uma acção comum nos domínios da política social e da tecnologia bem como nos da política externa e de defesa.

⁹⁵ Sendo certo que este nem sempre é dos aspectos mais valorizados do processo conseqüente ao Conselho Europeu de Estugarda, a verdade é, porém, que, como bem sublinha Chris Shore (ob. citada, págs. 46 e 47) a Comissão promoveu de facto uma política de "aculturação europeu", muito antes da legitimidade(?) que o Tratado de Maastricht lhe conferiu para esse efeito, e fê-lo precisamente no quadro da iniciativa do Conselho a que a "Comissão Adonnino" deu sequência e concretização. Recordar-se apenas que o mandato conferido pelo Conselho era claro quanto aos seus objectivos: desenvolver e fortalecer o conceito de identidade comunitária e promovê-lo quer junto dos cidadãos do espaço comunitário, quer aos olhos do Mundo em geral.

⁹⁶ O *ecu*, que, como se sabe, era uma unidade monetária europeia, criada no contexto do Sistema Monetário Europeu e constituída a partir de um cabaz de moedas nacionais: Carla Guapo Costa, ob. citada, págs. 239 a 241.

O relatório do eurodeputado italiano Altiero Spinelli, é aprovado sob a forma de um *Projecto de Tratado sobre a União Europeia*, em que esta apareceria como uma organização nova, sucedânea das três comunidades existentes.

No plano institucional e de forma telegráfica, o Conselho Europeu passava a ser integrado nas instituições europeias, o Presidente da Comissão seria nomeado pelo Conselho Europeu, competindo-lhe escolher os restantes comissários, a Comissão seria investida pelo Parlamento europeu (propunha-se um alargamento dos poderes da Comissão, com a manutenção do poder de iniciativa, uma partilha do poder legislativo pelo Conselho e pelo Parlamento, a abolição do direito de veto no Conselho, subsistindo apenas por um período de dez anos sempre que qualquer Estado membro invocasse interesses vitais⁹⁷) e finalmente o funcionamento do Tribunal de Justiça como verdadeiro tribunal de cassação em relação aos supremos tribunais nacionais.

A grande particularidade porém, residia no facto de que, pela primeira desde a criação das Comunidades Europeias, se admitia agora uma Europa metaforicamente designada como de geometria variável, uma Europa a duas velocidades ou uma Europa dos círculos concêntricos, como foi então alternativamente designada.

Acrescente-se que esta nova arquitectura flexível, não englobaria necessariamente todos os membros das Comunidades, mas apenas os que, aceitando o novo tratado, nela quisessem participar.

O Relatório Spinelli, não teve contudo seguimento e a União Europeia teve ainda que esperar. Isso não significa no entanto, que as reformas institucionais hajam ficado suspensas.

Andrew Moravcsik,⁹⁸ referiu-se mesmo ao Acto Único Europeu dizendo tratar-se da mais importante reforma da Comunidade Europeia desde a concretização do Mercado Comum em 1968, num impulso determinado e determinante em direcção ao aprofundamento da integração Europeia, por força da ligação entre a liberalização do mercado Europeu e a reforma do processo de tomada de

⁹⁷ Num claro resquício dos acordos do Luxemburgo.

⁹⁸ *Negotiating The Single European Act*

decisão. No respeitante ao primeiro aspecto, o sublinhado é todo dirigido ao “Livro Branco da Comissão Delors” e às suas 279 propostas, tendo em vista a criação de uma zona livre de fronteiras internas, na qual será permitida de então em diante uma zona de livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

No respeitante ao segundo aspecto, Moravcsik sublinha que aquilo que a seu ver reveste maior importância, é o que respeita às reformas procedimentais no que designa por “corpo governativo” da Comunidade Europeia, ou seja, o Conselho de Ministros.

Interroga-se mesmo coloquialmente sobre quais as razões pelas quais foi agora (então) possível consagrar soluções – em especial as relativas à adopção de decisões por maioria qualificada e não por unanimidade – que tão problemáticas se haviam revelado no passado, ao ponto de terem levado a França a tomar as posições que são conhecidas e que estiveram na origem da crise da cadeira vazia e do conseqüente e famoso “Compromisso do Luxemburgo”, para logo de seguida e no intuito de explicar a essência desse sucesso, se socorrer então de um conjunto de metáforas, a primeira das quais apoiada nas palavras de Wisse Dekker, alto dirigente da Philips, que considerou haver duas fases distintas no processo de integração Europeia: uma primeira fase coincidente com o início do processo nos anos cinquenta, cuja direcção pertence aos políticos e uma segunda fase – “industrial” nas palavras de Dekker – em que os verdadeiros dirigentes são já os empresários.

Na mesma linha, aponta entusiasticamente o caminho em curso, que culminará em 1992, como o resultado de uma aliança entre os grandes grupos económicos multinacionais e as instituições oficiais da Comunidade Europeia. Conclui dizendo, que também de um ponto de vista teórico esta visão é perfeitamente harmónica com as perspectivas do institucionalismo supranacional e do neofuncionalismo, em que a influência conjunta das instituições internacionais e das empresas multinacionais, agindo para “lá dos Estados”⁹⁹ e num quadro de

⁹⁹ *Above the Nation-state*, é a expressão que efectivamente utiliza.

grande autonomia, constituem o elemento central para determinar a marcha dos processos políticos e económicos da integração¹⁰⁰.

5.1.4.1. - Mudanças estruturais decorrentes do Acto Único Europeu

As mudanças decorrentes do Acto Único Europeu, reflectiram-se naturalmente em diversos níveis e esferas do processo de integração.

Desde logo no plano das instituições: consagrou-se a institucionalização do Conselho Europeu (reunião dos Chefes de Estado e de Governo, a quem ficou confiada a definição das grandes linhas orientadoras da política comunitária); o reforço (embora muito limitado, sobretudo de um ponto de vista material) dos poderes do Parlamento Europeu, através do procedimento de cooperação entre o Parlamento e o Conselho; o aumento do número de matérias cuja decisão ficou submetida ao processo de maioria qualificada, particularmente as respeitantes à realização do Mercado Interno.

Por outro lado e no contexto do aprofundamento do processo integrador, foi institucionalizada a Cooperação Política Europeia, que no fundo constituiu um embrião da futura Política Externa e de Segurança Comum.

Finalmente, o Acto Único Europeu consagrou um conjunto de disposições inovadoras em matérias de carácter económico e social.

No centro dessas disposições, as relativas à realização do Mercado Interno até 1992, sendo este um dos domínios em que a regra estabelecida (conhecendo no entanto algumas excepções) foi a da adopção de decisões por maioria qualificada.

Depois e também a merecer referência específica, o facto de o AUE se debruçar sobre as questões da coesão económica e social, no que pode ser considerado como uma tentativa de resposta aos desequilíbrios existentes no seio da Comunidade, aos quais houve já ocasião de fazer referência.¹⁰¹

Finalmente - e esse é que será até, do ângulo de análise em que nos situamos, porventura o aspecto com maior significado - o facto de o AUE promover a

¹⁰⁰ Moravcsik, *Negotiating The Single European Act.*, págs 19 a 23.

¹⁰¹ Ver em especial 5.1.1., supra.

conciliação possível entre elementos potencialmente conflitantes, ao estabelecer, por via da criação do mecanismo da cooperação, no processo de tomada de decisão, um esforço de harmonização entre uma cooperação interactiva de carácter necessariamente estadual e uma dimensão supranacional intrínseca ao próprio processo de integração.¹⁰²

6. - Os anos de 1989 e 1991

Volvido um curto lapso de tempo após a assinatura do Acto Único Europeu, a Europa seria palco das mais profundas alterações de regime político, não apenas do pós-guerra, mas antes de toda a História do Séc. XX: entre os anos de 1989 e de 1991, os regimes comunistas do tradicionalmente denominado “Bloco de Leste”, ruíram em toda a Europa.

O simbolismo porventura maior desse movimento de verdadeira revolução político-ideológica Europeia,¹⁰³ está associado à imagem do derrubamento do Muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989, parede separadora de dois mundos, de duas ideologias, de duas economias.

Cerca de dois anos mais tarde, no final de 1991, era dissolvida a União Soviética, assim se concluindo o colapso do bloco comunista Europeu.

Para além das leituras político-ideológicas inevitáveis, o que é um facto é que o fim dos regimes de economia centralmente planificada e a sua transição para regimes de economia de mercado, comportaram consigo reflexos inevitáveis no âmbito do processo de integração Europeia.

As alterações políticas a Leste, eram a um tempo desafios e oportunidades: desafios, relacionados sobretudo com as disparidades de desenvolvimento económico entre os vários países e com as necessidades de reajustamento institucional no seio Comunitário, na perspectiva de adesão futura de alguns desses países, mas também, por outro lado, oportunidades relacionadas sobretudo com o acesso a enormes mercados de muitos milhões de

¹⁰² Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#other>

¹⁰³ Assim a qualifica, a final e depois de larga ponderação da contra-argumentação de sinal contrário, o Prof. Kaelble (ob. citada, em especial págs. 93 a 97).

consumidores, de vastos recursos e de um potencial humano longe de ser desprezível.

Estas perspectivas e tendências não deixariam por isso de ser reflectidas nos passos seguintes do processo de integração.

As alterações do contexto geopolítico e económico Europeu, suscitaram a necessidade de uma resposta rápida e em conformidade. Assim logo em 1990 têm lugar duas Conferências Intergovernamentais, uma delas (a 13 de Dezembro) especialmente dedicada ao aprofundamento da integração económica e a segunda (a 14 de Dezembro), focada nos domínios da cooperação política. Essas Conferências Intergovernamentais, não foram outra coisa senão os primeiros passos em direcção à transformação da própria natureza profunda do processo de integração.

Capítulo III - A Constitucionalização da Europa

1. - A instituição da União Europeia

Procurou-se evidenciar em várias ocasiões ao longo destas páginas, que o processo de integração Europeia, oscilou frequentemente entre visões e pretensões de carácter federalista e entendimentos de que o processo de integração deveria decorrer segundo a égide do mais perfeito inter-governamentalismo.

Num outro plano ainda, os aspectos intrinsecamente económicos, sempre constituíram, pelo menos até à assinatura do Acto Único Europeu, o terreno privilegiado e quase exclusivo do processo de integração, sendo em regra a partir do seu núcleo central que o aprofundamento da integração irradiou para outro domínios, designadamente por força do efeito difusor (*spill-over*), a que aludiu Haas nas suas teorizações sobre o processo de integração europeia¹⁰⁴.

O ano de 1991 e a assinatura do chamado “Tratado de Maastricht”, vão no entanto alterar profundamente a realidade até aí existente, na medida em que

¹⁰⁴ Ernest Haas, *Beyond The Nation State*, Stanford University Press, 1964, op. citado.

os aspectos da integração política, face a um alargamento a Leste que todos tinham no horizonte e que na prática se encontrava já na agenda diplomática, sempre precursora da agenda externa, se tornaram então absolutamente incontornáveis.

A primeira nota relacionada com o tema é a que prende com o facto de haver surgido no léxico comunitário uma nova designação, dada no entanto a um ente não absolutamente definido nos seus contornos. Concretizando, o Tratado de Maastricht ao referir-se à por si instituída União Europeia, diz que ela não substitui as Comunidades antes se funda nelas e que, por outro lado, se procura, com a sua formação, uma nova etapa no processo de formação de uma união cada vez mais estreita entre os Povos da Europa, em que as decisões serão tomadas o mais próximo possível dos cidadãos (Artº. A do Tratado). Ora, deste modo, a União Europeia não parece constituir necessariamente a designação de um novo ente, que vem substituir as três Comunidades anteriores, pelo que se chegou a colocar muito legitimamente a dúvida sobre se a sua instituição comportaria o desaparecimento daquelas.¹⁰⁵

Por outro lado, o Tratado da União Europeia, veio produzir uma arquitectura do processo de integração, submetido a uma clássica representação sob três pilares. O primeiro pilar diz respeito aos domínios (União Aduaneira e Mercado Interno, UEM, PAC, Políticas Estruturais, Política Comercial, Cidadania da União, Educação e Cultura, Ambiente, Política Social, Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, Política de Imigração, CEEA e CECA.) em que os Estados-Membros exercem, conjuntamente, a sua soberania através das instituições comunitárias. No âmbito deste pilar, é aplicável o processo designado por "método comunitário", que envolve três etapas: proposta da Comissão Europeia, adopção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu e controlo da observância do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça.

¹⁰⁵ Luís Sá afirma mesmo que o Tratado da União Europeia é o "texto fundador" da União Europeia, mas que esta é de algum modo, mais um projecto do que uma entidade completamente construída. (Luís Sá, *A Crise das Fronteiras*, págs. 294 e 295.

O segundo pilar instaura a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), prevista no Título V do Tratado da União Europeia, que substitui as disposições constantes do Acto Único Europeu e prevê que os Estados-Membros possam empreender acções comuns em matéria de política externa. Este pilar implica um processo de decisão intergovernamental que recorre, em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade. O papel da Comissão e do Parlamento é limitado e a jurisdição do Tribunal de Justiça não se aplica a este domínio¹⁰⁶.

Finalmente, o terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), prevista no título VI do Tratado da União Europeia. A União deve levar a cabo uma acção conjunta para proporcionar aos cidadãos um nível elevado de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça. O processo de decisão é igualmente intergovernamental.¹⁰⁷

Quer isto dizer, que o Tratado da União Europeia (ou de Maastricht, como habitualmente conhecido), não é já apenas um projecto de integração consubstanciado em razões de mercado comum, mas também de uma organização política cada vez mais comum.

De qualquer modo, a maior importância do Tratado de Maastricht e o que torna particularmente significativo enquanto elemento dinamizador e modelador do processo de integração, reside no facto de haver estabelecido uma série de conceitos e soluções institucionais inovadoras: a concepção do mecanismo legislativo chamado co-decisão; a instituição do conceito de cidadania europeia¹⁰⁸; a criação do denominado Comité das Regiões, órgão consultivo com o objectivo de alargar a participação das autoridades regionais e locais nas instituições europeias; a instituição do Defensor Público e do Provedor de Justiça: o primeiro nomeado pelo Parlamento Europeu e o segundo um órgão administrativo, porém ambos constituídos para cumprir o papel de agente auditor, partindo de denúncias dos cidadãos europeus em relação à gestão comunitária.

¹⁰⁶ Para maior desenvolvimento, ver também *A Revisão do Tratado da União Europeia*, págs. 13 a 41.

¹⁰⁷ Informação disponível em:

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm

¹⁰⁸ Embora dando corpo, no essencial, a propostas e soluções, já anteriormente apresentadas.

Por outro lado, o Tratado de Maastricht comporta duas novas áreas de actuação para além das incluídas no “ pilar comunitário ”: a Política Externa e de Segurança Comum e a Justiça e Assuntos Internos¹⁰⁹.

2. - Amesterdão e Nice

2.1. - Amesterdão

Em 1997, é realizada mais uma reforma institucional por meio do Tratado de Amesterdão, a qual incide em quatro áreas temáticas nucleares: cidadania europeia (nova abordagem e revisão do conceito estabelecido em Maastricht); a União Europeia enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça; alterações no domínio da PESC e, em quarto lugar, a reforma das instituições comunitárias.

Na dimensão e perspectiva de análise em que nos colocamos, é precisamente sobre este último aspecto que recairá maior atenção. Desde logo porque, como sublinhava Francisco Lucas Pires,¹¹⁰ as soluções institucionais, na medida em que determinaram um maior envolvimento do Parlamento Europeu no processo decisório, contribuíram para sublinhar a ideia de democraticidade do processo deliberativo e, por outro lado, deveriam ser interpretadas e dirigidas ao reforço da sociedade civil, resolvendo assim o problema que designou por *débito europeu*.

Efectivamente, num contexto que era então já o de uma Europa a doze, depois da adesão da Grécia, em 1981, de Portugal e da Espanha em 1986, o Tratado de Amesterdão relegou de certo modo o procedimento de cooperação para segundo plano e promoveu ao mesmo tempo um alargamento significativo do procedimento de co-decisão - conferindo assim maior visibilidade ao Parlamento Europeu, ao estabelecer a sua intervenção no processo legislativo em conjunto com o Conselho¹¹¹. O procedimento introduzido pelo Tratado de

¹⁰⁹ Luís Sá: 2007, 290-296; Carla Guapo Costa, ob. citada, págs.77 a 83.

¹¹⁰ *A Revolução Europeia – Identidade, Cidadania e Sociedade Europeia*, de págs. 112 a 116, se bem que, a nosso ver, a visão optimista que propugnou neste particular, não tenha sido confirmada pelo devir histórico subsequente. Aliás e em sentido contrário, a manutenção do poder de iniciativa na Comissão, faz com que este arranjo institucional confira ao Parlamento muito mais uma aparência de poder do que um poder efectivo no seio da União.

¹¹¹ Visibilidade condicionada aos limites da nota de rodapé anterior.

Maastricht comportava até três leituras do Conselho em caso de desacordo entre este e o Parlamento Europeu. Se, após a segunda leitura de um acto proposto, o Parlamento e o Conselho não chegassem a acordo, o Conselho podia confirmar a sua posição comum em terceira leitura. O texto era então adoptado, salvo se o Parlamento o rejeitasse por maioria absoluta dos seus membros. Dada a dificuldade do Parlamento em obter uma maioria absoluta, o Conselho assumia, assim, um papel preponderante no processo legislativo.

O Tratado de Amesterdão suprimiu a possibilidade de recurso a uma terceira leitura no âmbito do Conselho. O procedimento fica assim encurtado e, em caso de fracasso na conciliação entre as duas Instituições, o texto proposto é rejeitado. O Parlamento passa a desempenhar um verdadeiro papel de co-legislador¹¹².

A concluir, uma referência ao facto de o Tratado de Amesterdão incluir no seu corpo (artigo 7º) a chamada cláusula de suspensão. Esta cláusula prevê que, em caso de violação grave e persistente por um Estado-Membro dos princípios em que se funda a União (liberdade, democracia, respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, Estado de direito), poderão ser suspensos alguns dos seus direitos (por exemplo, o direito de voto no Conselho). Em contrapartida, o Estado-Membro em causa continuará, no entanto, vinculado às obrigações que lhe incumbem.¹¹³

2.2. - Nice

¹¹² Ver sobre o assunto, o Tratado de Amesterdão disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a21000_pt.htm, especialmente os seus artºs. 12º, 42º, 46º, 47º, 71º e 80º, 129º, 135º, 137º, 141º, 148º, 150º, 152º, 156º; artigo 162º, 172º, 175º 179º, 255º, 280º, 285º e 286º.

¹¹³ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/suspension_clause_pt.htm. Não deixa de ser significativo o aparecimento desta norma no momento de alargamento a Leste, que pode bem ser interpretada como um sinal de prudência ou desconfiança quanto à evolução política subsequente nos respectivos países.

Em 2001, o facto central das cogitações europeias, girava em torno do mais que previsível alargamento da União Europeia a Leste e na também muito provável passagem de quinze¹¹⁴ para vinte e oito Estados-membros.

Neste sentido, pode dizer-se que o grande objectivo do Tratado que nesse mesmo ano foi assinado em Nice, se prendeu fundamentalmente com a preparação da reforma institucional da União Europeia, com vista àquele que seria o quinto alargamento.¹¹⁵

É aliás manifesto, que ocorre um conjunto de alterações institucionais, feitas declarada e deliberadamente na perspectiva do alargamento da EU, de 15 para 28 membros.

Verifica-se designadamente, uma reconfiguração do peso dos votos de cada Estado-membro, alterando a ponderação da representatividade de cada um deles, que no fundo promove o alargamento do peso específico dos grandes Estados.

Assim, os grandes países passaram a contar com 29 votos cada e, no caso de Espanha, com 27; os Estados médios com 13 votos; 12 votos para a Bélgica, Grécia e Portugal, e 10 votos para Áustria e Suécia; no grupo dos pequenos países foram atribuídos 7 votos à Dinamarca, Irlanda e Finlândia, e 4 votos ao Luxemburgo. As deliberações por maioria qualificada obtêm-se com um mínimo de 169 votos, num total de 237. As minorias de bloqueio formam-se, deste modo, com 69 votos. Ou seja, são necessários os votos de, por exemplo, dois Estados grandes e de um médio que detenha, pelo menos, o peso atribuído a Portugal¹¹⁶.

Mas para além da resposta que o Tratado de Nice visou proporcionar, enquanto elemento reformador das instituições e do processo de tomada de decisão, o seu mais significativo contributo para a constitucionalização europeia resultou do facto de a “Declaração 23”, respeitante ao futuro da União e produzida no quadro da Conferência Intergovernamental de Nice, prever a convocação em 2004 de uma conferência intergovernamental que deveria abordar quatro

¹¹⁴ Em 1995 tivera lugar o quarto alargamento por via da adesão da Finlândia, da Áustria e da Suécia.

¹¹⁵ Carla Guapo Costa, ob. citada, pág. 93, em referência com que concordamos.

¹¹⁶ Conforme Goucha Soares, ob. citada, págs. 8 a 13.

questões específicas: estabelecimento de uma delimitação mais precisa das competências entre a União e os Estados-membros, estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a simplificação dos Tratados e o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia. Na sequência desta Declaração, o Conselho Europeu de Laeken (Dezembro de 2001) decidiu convocar a Convenção sobre o futuro da Europa, incumbida de formular propostas sobre as questões fundamentais relativas a uma União Europeia renovada e alargada, sendo no seu âmbito que surgiu o projecto de Tratado estabelecendo uma Constituição para a Europa¹¹⁷.

3. - A efémera Constituição Europeia

A Convenção, era na verdade um grupo de trabalho que juntou representantes dos governos dos Estados-membros, dos parlamentos nacionais, do Parlamento Europeu e da Comissão. Os seus trabalhos decorreram entre Março de 2002 e Julho de 2003 e no final desse período foi aprovado o projecto de tratado estabelecendo uma constituição para a Europa, o qual haveria depois de ser analisado pela Conferência Intergovernamental (representantes dos governos da totalidade dos Estados-membros), tendo então o respectivo texto sido objecto de um conjunto de alterações de diversa natureza.

Finalmente, o tratado foi assinado pelos mais altos representantes dos Estados-membros em 29 de Outubro de 2004, em Roma.

Depois desta assinatura, haveria de se seguir a necessária ratificação por todos os Países signatários, conforme a previsão das respectivas normas constitucionais quanto à forma que esse acto de ratificação deveria revestir, isto porque o procedimento a utilizar quanto a este instrumento de revisão do Tratado da União Europeia, era o previsto no artº. 48º. do TUE.¹¹⁸

¹¹⁷ Maria Luísa Duarte, ob. citada, págs. 372 a 376.

¹¹⁸ É o seguinte, o teor do artº. em questão: *O governo de qualquer Estado-membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho projectos de revisão dos Tratados em que se funda a União. Se o Conselho, após consulta do Parlamento Europeu e, quando for adequado, da Comissão, emitir parecer favorável à realização de uma Conferência de representantes dos governos dos Estados-membros, esta será convocada pelo Presidente do Conselho, a fim de adoptar, de comum acordo, as alterações a introduzir nos referidos Tratados. Se se tratar de alterações institucionais no domínio monetário, será igualmente consultado o Conselho do Banco Central Europeu.*

O mínimo que se pode dizer sobre a história referendária em matéria de assuntos europeus, é que ela tem sido recheada de acidentes de percurso.

Assim havia sucedido com a aprovação do Tratado de Maastricht, em que, depois de um referendo o “não” triunfou na Dinamarca, tendo-se verificado que só depois de complexas negociações e do estabelecimento de um regime de excepção quanto a determinadas matérias (a chamada cláusula “opting out”) foi possível, numa segunda tentativa, obter a ratificação naquele país.

Assim havia sucedido também com o Tratado de Nice, que viu os Irlandeses pronunciarem-se num primeiro referendo contra a sua aprovação (em 2001), apenas havendo sido ratificado em 2002, de novo, após um quadro negocial de complexas cedências.

A História não foi muito diferente, no que à aprovação do Tratado Constitucional diz respeito: Franceses e Holandeses, chamados a pronunciar-se em referendo, rejeitaram o Tratado em 2005, por expressivos 54,87% de votos no primeiro caso e 61,6% de votos, no segundo.

Deste modo, foram suspensos os procedimentos de ratificação ainda não realizados e, em bom rigor, o projecto de Tratado, tal como submetido a sufrágio popular, foi abandonado, dada a sua manifesta inviabilidade.

4. - O Tratado de Lisboa

Não se deve ainda assim concluir, que a não ratificação do Tratado Constitucional, ditou de algum modo o fim daquilo a que chamaríamos, parafraseando a Prof^a. Maria Luísa Duarte, “o bloco da constitucionalização europeia”. Pelo contrário, no final de 2007 era aprovado o Tratado de Lisboa, documento que no fundo culmina precisamente um ciclo, constituindo a derradeira peça de um mosaico complexo, iniciado em 1992 com a aprovação do Tratado de Maastricht.¹¹⁹

As alterações entrarão em vigor após ratificação por todos os Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais.

¹¹⁹ Maria L. Duarte e Carlos A. Lopes, citados, pág. 5.

Deste modo e face ao fracasso do Tratado Constitucional, o Tratado de Lisboa é o tratado constitucional possível, uma quase Fénix renascida sobre o dissenso da rejeição federalista de Franceses e Holandeses.

Daremos atenção a dois aspectos em especial: à síntese das alterações no plano institucional e ao processo que conduziu à sua aprovação e entrada em vigor.

Quanto ao primeiro aspecto, cabe dizer que o Tratado de Lisboa altera, sem os substituir, os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia actualmente em vigor.

Quanto às principais alterações introduzidas¹²⁰, temos que o Parlamento Europeu surge agora com um papel reforçado, decorrendo isso de duas vias distintas: são-lhe conferidos novos poderes importantes no que se refere à legislação e ao orçamento da União Europeia, e a co-decisão passa a ser a regra nos processos deliberativos, o que coloca o Parlamento Europeu em paridade com o Conselho.

Ainda no plano dos mecanismos de tomada de decisão, a partir de 2014 o cálculo da maioria qualificada basear-se-á numa dupla maioria de Estados-Membros e de população¹²¹, Para ser aprovada por dupla maioria, uma decisão deve receber o voto favorável de 55 % dos Estados-Membros representando, pelo menos, 65 % da população da União.

No âmbito das relações entre os Estados e a União, o Tratado de Lisboa reconhece agora e pela primeira vez, explicitamente a possibilidade de um Estado Membro sair da União.

Por outro lado ainda, o Tratado de Lisboa criou a figura de Presidente do Conselho Europeu¹²², com um mandato de dois anos e meio, fazendo assim cessar a já histórica rotatividade nas presidências.

Em matéria de política externa, sublinhe-se a criação do novo cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-

¹²⁰ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm e Maria L. Duarte e Carlos A. Lopes, *Idem*, *ibidem*,, págs. 6. a 9.

¹²¹ No que é designado por Bruxelas como *representando assim a dupla legitimidade da União*. (pág Internet citada na nota de rodapé anterior).

¹²² Consonante com a explicitação da personalidade jurídica da União.

presidente da Comissão, verdadeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros da União.

O Tratado de Lisboa é portanto um lúcido herdeiro do texto e do espírito do rejeitado Tratado Constitucional, ainda que, como bem sublinham M.L. Duarte e C. A. Lopes, *pese embora a extensão e a relevância do “legado” incorporado no Tratado de Lisboa, alguma coisa tinha de mudar para criar a ilusão de uma ruptura com a Constituição Europeia*.¹²³

Deste modo, mantendo intacta a substância, o Tratado de Lisboa moveu-se em torno da forma e da semântica,¹²⁴ traduzindo-se o seu resultado final um texto extenso, de leitura muito difícil e complexa e o mais possível aparentemente neutro do ponto de vista ideológico.

Postas as coisas assim, não pode concluir-se senão, que o Tratado de Lisboa é também um exercício de mistificação. Do rejeitado Tratado Constitucional, mas também dos fios com que efectivamente se constrói a tecitura do processo de integração em si mesmo.

Naturalmente que o abandono de alguns elementos particularmente simbólicos do transacto e frustrado Tratado Constitucional (desapareceram as referências aos símbolos da União, o Ministro dos Negócios Estrangeiros passou a ter uma diferente e menos sugestiva designação, a Carta dos Direitos Fundamentais foi retirada do articulado, os actos normativos deixaram de ser designados por leis europeias e leis-quadro europeias) sugere com muito vigor que as novas roupagens que o Tratado de Lisboa lhe dá, teriam por razão primeira criar junto daqueles que serão os destinatários de aplicação das respectivas normas, uma diferente e errónea percepção do seu conteúdo mais precípuo.

Ainda assim e confirmando o ponto de vista que já acima expusemos, a história das últimas duas décadas em matéria de exercícios referendários no espaço Comunitário ou da União, foi, invariavelmente, uma história de sobressaltos.

¹²³ Autores e obra citados, a págs. 6.

¹²⁴ Para Paul Mignette (*in* La Constitution de l'Europe, Bruxelas, 2000, citado por M.L. Duarte e C.A. Lopes), foi justamente a prudência semântica que caracterizou durante décadas o texto dos Tratados e foi também porque abandonou essa prudência tradicional que, no caso da Constituição Europeia, “o nome matou a coisa”.

Dos vinte sete Estados-membros integrantes da União, as respectivas normas Constitucionais domésticas apenas impunham com carácter imperativo, incontronável, a obrigação de realização de consulta popular por via de referendo, no caso da Irlanda, sendo certo contudo que outros referendos poderiam ter-se realizado na generalidade dos países. No entanto, apenas a Irlanda estando amarrada a esta obrigação, apenas aí o referendo se realizou. E, fazendo jus à tradição, os Irlandeses, tendo sido chamados a pronunciar-se sobre o Tratado de Lisboa, a 12 de Junho de 2008, rejeitaram-no por 53,4% dos votos expressos, contra os 46,6% que defendiam a sua aprovação.

A rejeição do Tratado motivou as mais vigorosas iniciativas diplomáticas no seio da diplomacia da União, e os Irlandeses, instados de novo a pronunciarem-se sobre o Tratado de Lisboa, acabaram por o aprovar em novo referendo realizado em Outubro de 2009.

5. - Os Europeus e a cidadania Europeia

Na análise a que até agora procedemos em torno de alguns dos momentos chave do processo de construção europeia, verificámos uma quase total ausência de referências à intervenção deliberativa da massa anónima de indivíduos em nome dos quais e para cujo efectivo ou alegado benefício, o processo tem sido desenvolvido em última instância.

De resto, não é novo dizer que o processo de integração regional europeia iniciado nos anos cinquenta do século passado, começou por ser essencialmente um processo de elites políticas e económicas. O facto das primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu - o único dos órgãos institucionais europeus submetido a sufrágio directo e universal - se haverem realizado apenas em 1979, isto é, mais de 20 anos depois da assinatura do Tratado de Roma, é significativo a esse propósito. Esta afirmação é corroborada por alguns insuspeitos europeístas, que claramente colocam o desenvolvimento do processo de construção Europeia num patamar de círculos superiores de decisão, não massificados e perfeitamente definidos. George Ross afirma

mesmo que as relações entre as elites europeias e os cidadãos, não cessaram de se degradar desde a criação das Comunidades há cinquenta anos.¹²⁵

Contudo e ao longo do desenvolvimento do processo de integração, sobretudo a partir do Relatório Adonnino, de 1985¹²⁶ as atenções dos responsáveis europeus pareceram ficar subitamente despertadas ou mobilizadas para as questões de pertença identitária, social, cultural e política, dos cidadãos dos vários Estados nacionais à Europa como um novo ente, colocando assim na ordem do dia as questões da cidadania europeia, como elemento crucial do processo e do projecto europeus.

5.1. – A cidadania europeia nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão

Sem um compromisso claro com qualquer definição ou modelo, também os textos comunitários, em particular os resultantes dos Tratados de Maastricht e de Amesterdão, se debruçaram sobre a questão da cidadania europeia.

De acordo com o estipulado no Tratado de Maastricht, qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro é considerada cidadã da União.

Mas em termos práticos imediatos, em que se traduz a titularidade dessa cidadania? Podemos dizer que, da circunstância de um indivíduo ser cidadão europeu resultam para si direitos de duas grandes categorias, distintas ainda que interpenetráveis: direitos económico-sociais e direitos cívicos e de participação política. Quanto aos primeiros, encontramos o direito de livre circulação dos bens e dos serviços, a defesa do consumidor e da saúde pública, a igualdade de oportunidades e de tratamento, o acesso ao emprego e à protecção social.

Quanto aos direitos do segundo grupo, isto é, no domínio dos direitos cívicos e de participação política, encontramos então a liberdade de circulação e de

¹²⁵ “L’Europe des elites, anatomie d’un mythe”, introdução, págs. 9 a 11. Recorde-se ao mesmo propósito e como mero exemplo, o elogio de Moravcsik ao sucesso do Acto Único Europeu e as razões de que se socorre para o explicar, amparadas em larga medida nas palavras de Wisse Dekker, quando disse ter havido duas fases distintas no processo de integração Europeia: uma primeira fase coincidente com o início do processo nos anos cinquenta, cuja direcção pertencera aos políticos e uma segunda fase – “industrial” nas palavras de Dekker, em que os verdadeiros dirigentes são já os empresários.

¹²⁶ Que tinha o sugestivo nome, “A Europa das Pessoas”.

permanência em todo o território da União, o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais e do Parlamento Europeu no país de residência, a protecção diplomática e consular das autoridades de todos os Estados-membros no caso de o país de que o cidadão é nacional não estar representado num país terceiro, o direito de petição ao Parlamento Europeu e de recurso ao Provedor de Justiça Europeu.

O Tratado de Amesterdão completa a lista dos direitos cívicos de que beneficiam os cidadãos da União e especifica a relação entre cidadania nacional e cidadania europeia.

Primeiro, clarifica essa relação, estipulando de modo inequívoco que a "cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui".

Desta norma resultam duas conclusões práticas: em primeiro lugar, é necessário ter previamente a nacionalidade de um Estado-membro para beneficiar da cidadania da União, e, em segundo lugar, essa cidadania europeia permite beneficiar de direitos complementares aos que decorrem da cidadania nacional.

Além disso, o Tratado de Amesterdão confere um novo direito aos cidadãos europeus: qualquer cidadão da União pode agora escrever ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Comité Económico e Social, ao Comité das Regiões ou ao Provedor de Justiça Europeu numa das doze línguas dos tratados e receber uma resposta redigida na mesma língua.

5.2. - Alguns caracteres essenciais da cidadania europeia

A cidadania da União e os direitos que a mesma comporta deverão ser colocados em perspectiva para se compreender a dinâmica do processo iniciado com o Tratado de Roma.

O Tratado introduziu o direito das pessoas à livre circulação no território da Comunidade Europeia. Essa livre circulação das pessoas incluía uma ligação estreita com uma actividade económica, designadamente o trabalho assalariado, uma actividade independente ou a prestação de serviços. Assim, o direito de permanência em todo o território da Comunidade foi inicialmente

reconhecido aos trabalhadores assalariados e independentes e aos membros das suas famílias, em associação com o direito ao exercício de uma actividade profissional nesse mesmo território¹²⁷.

O Acto único Europeu (1986) inscreveu no Tratado de Roma a vontade da realização de um espaço sem fronteiras e da abolição dos controlos das pessoas nas fronteiras internas, independentemente da sua nacionalidade.

Em 1990, o Conselho alargou o direito de permanência às pessoas que não exerçam uma actividade económica, na condição de estas disporem de recursos suficientes e de uma cobertura social. Este direito generalizado à circulação e à permanência das pessoas ficou consagrado através da instituição da cidadania da União no Tratado da União Europeia (1992).

Em 1992, o Tratado da União Europeia instituiu uma cidadania europeia no âmbito do "Tratado que institui a Comunidade Europeia" (artigo 17º, antigo artigo 8º). Na sequência da assinatura desse Tratado, a Declaração do Conselho Europeu de Birmingham especificou em Outubro de 1992 os contornos dessa cidadania: "*... a cidadania da União confere aos nossos cidadãos direitos e protecção adicionais, sem de modo algum substituir a respectiva cidadania nacional*". Além disso, uma Declaração anexa ao Tratado que institui a Comunidade Europeia recorda que "*a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-membro*".

Ao instituir esta dimensão de cidadania, o Tratado da União Europeia conferiu a todo o cidadão da União um direito fundamental e pessoal de circulação e de residência, sem fazer referência a uma actividade económica; o direito de eleger e de ser eleito nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais no país onde o cidadão reside, assim como o direito à protecção diplomática e consular no território de países terceiros são igualmente direitos decorrentes desse Tratado.

¹²⁷ Face a esta configuração, a observação lógica é a que questiona se no centro das disposições do Tratado relativas a esta matéria, estavam preocupações de carácter cívico e social, atinentes ao estabelecimento de uma liberdade individual, ou antes as preocupações de garantir a adequada liberdade na circulação do factor trabalho enquanto elemento crucial da actividade económica.

5.3. - Cidadania e nacionalidade

A cidadania europeia, é portanto uma categoria ideal, em cujo âmbito se visa integrar o conjunto dos indivíduos que, por possuírem a nacionalidade de um dos seus Estados-membros, adquirem também por inerência esta “nacionalidade supra-nacional”. Antecipando perplexidades, dir-se-ia que a incongruência desta expressão é sintomaticamente reveladora de alguns dos problemas que estão subjacentes ao próprio conceito. O Prof. António Covas aborda o problema e entende que a contradição é, pelo menos, uma questão a merecer problematização (A. Covas, ob. citada, págs 27 e segs.).

Contudo, a solução para o problema, busca-a na construção de uma nova e imaginada realidade, em que os vários paradigmas da Nação e do Estado são sucessivamente postos em crise para darem lugar a novas figuras e novos conceitos capazes de superarem a visão tradicional e de gerarem respostas aos novos desafios em matéria de nacionalidade (pressuposto prévio do exercício da cidadania) emergentes da integração.

Esta perspectiva é particularmente interessante, na medida em que visando superar a agregação da nacionalidade à pertença jurídico-política do indivíduo à Nação e por via dela ao Estado, acaba afinal por afirmar que a nova nacionalidade ou nacionalidade de novo tipo será não o resultado da pertença a essa Nação e a esse Estado tradicional, mas antes o resultado da predominância da ideologia dos direitos humanos sobre o quase-exclusivismo do Estado nacional, por um lado, e da nova territorialidade emergente do processo de integração ainda em curso, por outro lado.

Afinal e a par com a sua ousadia, a tese não deixa ainda assim de ancorar o conceito de nacionalidade a uma dimensão territorial, muito embora de fronteiras recticulares de elevada plasticidade, se bem que arguindo ao mesmo tempo alguma perda ou enfraquecimento do cordão umbilical que liga os Homens a uma determinado porção de Mundo a que chamam Pátria. No entanto, há uma pergunta incontornável para a qual se tem que buscar resposta: será que a desterritorialização consequente do processo de integração contém em si mesma as virtualidades para gerar uma nova legitimidade neste domínio?

O problema é tanto mais pungente quanto é certo que na moderna concepção do Estado (do Estado Português, por exemplo), este é encarado segundo duas perspectivas complementares incidíveis: o Estado comunidade, sociedade de que fazemos parte e em que se exerce um poder para a realização de fins comuns e o Estado poder político, manifestado através de órgãos, serviços e relações de autoridade (J. Miranda, ob. citada, págs 11 e 12), em qualquer caso, o Estado legitimado pela autoridade soberana do Povo, tal como disposto no artº. 2º. da Constituição da República.

5.4. – Cidadania europeia e pertença identitária

Autores como Henri Mendras¹²⁸, buscam a matriz sócio-cultural instituidora de uma sociedade europeia, assente não apenas na partilha de um mesmo mercado e de algumas outras importantes questões comuns (uma moeda única para muitos países, um quadro institucional supra-nacional, com competência e poderes efectivos, designadamente de natureza legislativa e executiva, um Tribunal Europeu competente para dirimir dissídios relativos à aplicação do direito comunitário, etc., etc., etc.) mas também na existência de um modelo comum de aspirações e valores essenciais, crenes de que passa por esse substrato a construção de uma identidade europeia, pressuposto sólido de uma ideia de nacionalidade capaz de caminhar para lá da mera titularidade de direitos ou obrigações por parte dos cidadãos de cada um dos Estados-membros.

A este propósito, o alargamento, movendo as fronteiras da EU cada vez mais para longe do seu núcleo original, comporta uma significativa aquisição de diversidade, não apenas económica mas também seguramente histórica e cultural, que coloca novos e importantes desafios no domínio em que nos movemos.

Para os que professam uma visão mais optimista, o desenvolvimento do projecto europeu não está posto em causa pela inquestionável heterogeneidade desse organismo complexo, já que a construção dessa nova identidade europeia

¹²⁸ Henri Mendras, “L’Europe des Européens”, Paris, 1997

passará sobretudo pela capacidade das instituições em dar respostas coerentes e integradas ao conjunto dos problemas, muitos deles emergentes ou consequentes do processo de integração, fazendo nascer por esta via uma noção de pertença comum ao espaço Europeu, ou seja, cultivando e desenvolvendo a expressão do Europeísmo acima dos sentimentos nacionalistas dos povos.¹²⁹

Contudo, até a confiança mais firme nas virtualidades do modelo, pode ser abalada pela frieza prosaica de algumas realidades.

O relatório Eurobarómetro¹³⁰ do Outono de 2008 (publicado em Janeiro de 2009) sobre a cidadania da União Europeia, teve em vista produzir uma apreciação analítica sobre a percepção dos cidadãos quanto a este aspecto da integração.

Sem preocupações de sermos exaustivos na respectiva análise, ainda assim cumpre referir que do universo de inquiridos 41% disseram estar familiarizados com a expressão cidadania da União Europeia e com o seu significado, enquanto que 37% disseram conhecer a expressão mas não terem uma percepção clara do seu significado e os restantes 22% afirmaram não conhecer tão pouco a expressão.

Por outro lado e no que respeita à percepção do estatuto emergente do direito de cidadania, apenas 28% disseram estar bem informados sobre o assunto. De resto, quando inquiridos quanto ao conjunto de direitos fundamentais emergentes da titularidade da cidadania europeia, apenas 1% dos inquiridos conseguiu identificar correctamente a resposta correcta (segundo um modelo de respostas alternativas do género verdadeiro ou falso) às oito perguntas formuladas sobre esses mesmos direitos.

Em jeito de remate, cabe dizer que a propósito da rejeição do Tratado de Lisboa, era formulada a seguinte pergunta: *nos últimos meses, os meios de comunicação social dos vários países europeus, deram uma cobertura muito alargada a temas da União Europeia, com especial destaque para a Irlanda. Sabe dizer a propósito de quê?*

¹²⁹ Veja-se, por exemplo a posição de Julien Weisbein, no seu "Fundamentos de uma cidadania europeia para um desígnio e um destino comuns", in *Cidadanias Nacionais e Cidadania Europeia*, 2001.

¹³⁰ Disponível em http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_303_brut_en.pdf

Apenas 16% dos inquiridos conseguiu relacionar a pergunta com a rejeição do Tratado de Lisboa no 1.º referendo Irlandês.

Capítulo IV – União Europeia do Poder, Legitimidade e Democracia (Conclusão)

O propósito por detrás da produção deste trabalho foi essencialmente o de avaliar o processo de integração europeia enquanto fenómeno político-social, questionando designadamente a sua natureza (enquanto processo e enquanto resultado), qual o poder efectivo que determina os caminhos da União, quem o detém, quem o exerce, e com que legitimidade.

Para cumprir esse intento, importava assinalar descritivamente os principais traços genéticos do processo de integração europeia, bem como os marcos históricos que a nosso ver – sempre segundo o que os aspectos determinativos da investigação nos suscitavam – mais relevância poderiam assumir em tal contexto.

Verificámos assim que o processo de integração Europeia, à falta de condições para a instauração imediata de um modelo de integração deliberadamente económico-político¹³¹, se começou por materializar num modelo de integração económica, cujos embriões foram, respectivamente, a CECA e a CEEA.

A criação daquelas duas primeiras comunidades, sobretudo pela institucionalização de um modelo de governança¹³² de natureza supra-estadual, associado a resultados económicos muito encorajadores, constituiu o exemplo tangível da possibilidade de evolução para outros domínios e sectores.

E foram precisamente as dinâmicas da integração económica, que ditaram progressivamente as necessidades específicas – o nível e a intensidade – da

¹³¹ Veja-se o assinalado insucesso da CPE (Pág. 25 supra)

¹³² O uso da expressão – governança por oposição a governo - tem em vista sublinhar um conceito muito próximo das teorias funcionalistas e neo-funcionalistas (se bem que importado do Universo da Gestão), com o qual alguns autores têm procurado designar um certo modelo de direcção política que, pelas suas características, representa, por um lado, a superação do Estado-Nação enquanto modelo tradicional de organização jurídico-política, e, por outro uma nova abordagem, que visa superar a doutrina tradicional em torno das ideias de legitimidade e democracia.

integração política. A esse propósito, a cimeira de Haia¹³³ e o seu célebre tríptico de objectivos essenciais - aprofundamento, aperfeiçoamento e alargamento - mas fundamentalmente o Acto Único Europeu e a reformulação que opera no quadro institucional europeu, marcam precisamente um dos momentos de viragem em que as dinâmicas e os agentes económicos dirigentes do processo, se revelam indisponíveis para ceder o passo da integração por meras razões circunstanciais da política interna de cada Estado-membro. Assim, se a propósito da crise da cadeira vazia e do célebre “Compromisso do Luxemburgo”, a Comunidade havia dado um sinal claro de que a sua resiliência não teria grandes limites¹³⁴ quando se tratasse de manter em marcha o processo iniciado em 1957 com a assinatura do Tratado de Roma, com o Acto Único Europeu ficou também muito claro que as dinâmicas políticas, sobretudo pelo incremento do nível de autonomia das instituições comunitárias, deveriam levar a uma superação do Estado-Nação enquanto realidade de pertença e fidelidade política, cumprindo-se assim a visão de Ernest Haas, que acima testemunhámos¹³⁵: “...um processo pelo qual os actores políticos, em diferentes cenários nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atitudes políticas para um novo e mais largo centro”.

Quanto ao primeiro aspecto - o de que o processo de integração se encontrará para os Estados-membros num ponto de não retorno - convocam-se aqui as palavras de Jacques Delors ao afirmar que *a União Europeia é como uma bicicleta: se não pedalamos caímos*¹³⁶, ou se preferirmos e de forma mais expressiva, as de Jean Boissonnat¹³⁷ ao dizer que *a União Europeia dá a impressão de avançar por efeito de uma espécie de gravitação política. Cada etapa desenvolve a mecânica que conduz à etapa seguinte, e quando se gera inquietação em relação ao que é novo é demasiado tarde para parar, sem correr enormes perigos, esse mecanismo, pelo que se torna preferível deixá-lo prosseguir até ao seu termo.* A União Europeia - e antes

¹³³ Analisada a págs. 56 e segs.

¹³⁴ Mais tarde e como assinalámos oportunamente, deu muitos outros sinais do mesmo sentido, abrindo regimes e tratamentos de excepção a diversos Estados-membros e a propósito de várias matérias.

¹³⁵ A págs. 32.

¹³⁶ Citado por Carlos Taibo em *No es lo que nos cuentan: una crítica a la Unión Europea realmente existente*, pág.18.

¹³⁷ Idem, ibidem.

dela as Comunidades de quem foi em larga medida tributária - confirmaram na efectividade histórica da sua existência uma das proposições maiores das teorias funcionalistas e neo-funcionalistas que referenciámos em momento a propósito.¹³⁸

O processo de integração começou por ser - dissemo-lo de forma esparsa ao longo do texto - um triunfo do económico sobre o político. Não devemos no entanto confundir esse triunfo (como, por conveniência de linguagem, lhe chamámos) com a ausência de uma dimensão política no processo de integração, que esteve presente desde a primeira hora.

Efectivamente, se é verdade que algumas teses doutrinárias deram adequado suporte a uma determinada concepção “apolítica” do processo de integração (as funcionalistas e neo-funcionalistas que ainda gora citámos, constituem justamente um bom exemplo dessa afirmação), nem por isso elas próprias deixam de comportar no seu âmago e por mais paradoxal que tal possa parecer, uma dimensão política da maior profundidade e consequências.

Partindo do primado dos factores técnicos e económicos em sociedades que se pretendiam sem ideologia, dominadas apenas pela racionalidade de uma gestão aparentemente desligada de quaisquer pulsões, o funcionalismo foi afinal e como argutamente assinala Luís Sá¹³⁹ o refúgio estratégico do federalismo no processo de integração, tendo conseguido, virtuosamente, criar uma aparência de que o processo de integração revestia um carácter técnico-económico,¹⁴⁰ sendo por isso despidas de sentido e de conteúdo (logo desnecessárias, evidentemente), as discussões sobre a necessidade da sua legitimação política.

Com o precário respaldo que estas concepções teóricas apesar de tudo iam propiciando, todo este processo foi conduzido de cima para baixo, pela conjugação permanente de esforços e convergência absoluta de interesses, entre as grandes empresas multinacionais e os representantes políticos dos países

¹³⁸ Ver em especial págs. 31 e 32 e nota de rodapé 58

¹³⁹ A *Crise das Fronteiras*, págs. 220 a 222, em especial as duas primeiras.

¹⁴⁰ A tese arguia como seu fundamento essencial, que a CE não dispunha da “competência das competências”, estando por isso vocacionada para se limitar às missões concretas que os Estados lhe confiavam, numa espécie de exercício de poderes delegados no quadro de uma actividade puramente administrativa (Cf. Luís Sá, *Idem*, *Ibidem*). Interessante o ponto de vista desenvolvido por Francisco Lucas Pires em *Competência das Competências: Competente mas sem Competências?*

envolvidos¹⁴¹. Ainda assim, o sucesso da empresa media-se pelos seus resultados económicos e, enquanto a força dos factos (crescimento económico ímpar, desenvolvimento tecnológico e oferta de mais e melhores bens de consumo, com o conseqüente aumento da qualidade de vida dos cidadãos, que são – e muito justamente aliás – invocados como argumentos de última razão, fins que tornam de certo modo desprezíveis os meios para os atingir) se impôs acima de qualquer retórica argumentativa que pudesse eventualmente questionar a validade do processo e do modelo de governo em que ele se apoiava, dispensou-se qualquer legitimidade plebiscitária por parte dos respectivos Povos.

Finalmente, o processo de integração encarado agora na perspectiva das relações interestaduais dos países integrados, funcionou desde início como um intangível elemento de ligação e, mais do que isso, de recíprocas dependências, que promovendo ao longo destas mais de cinco décadas a fusão das várias dimensões nacionais de cada Estado considerado *de per se* – nos domínios económicos, monetários, da circulação de pessoas da liberdade de estabelecimento, do controle fronteiriço, da defesa, da representação externa, para só referenciar alguns dos mais significativos – na dimensão da União Europeia, acabou por amarrar os países entre si, de uma forma tal que cedo se percebeu que dificilmente se poderiam cortar as amarras de um batel, sem que isso deixasse necessariamente todo o navio à deriva.

Quando no final dos anos sessenta se preparava a transição de um modelo de tomada de decisão por unanimidade para um modelo de maioria qualificada, a França, fazendo tábua rasa da letra e do espírito dos Tratados, colocou claramente os seus interesses nacionais acima de qualquer interesse comunitário e, deste modo, despoletou a chamada “crise da cadeira vazia”. O facto é de um significado histórico incontornável. Um Estado-Membro ignora

¹⁴¹ Sobre o carácter elitista do processo de integração europeia, por entre os muitos autores que o afirmam, podem ver-se as posições de Alec Stone Sweet, in *La Constitution Européene. Elites, Mobilisations, Votes*, em especial de págs. 10 a 13; O. Costa e P. Magnette, *L'Europe des Elites, Anatomie d'un Mythe*, págs. 1 a 10 e 11 a 37, P. Ginsborg, *A Democracia que não há*, págs.41 a 46, em especial, 42.

os Tratados a que se vinculou e apresenta um caderno reivindicativo às instituições comunitárias.¹⁴² No despoletar desta crise e nos episódios que se lhe sucederam, o projecto de integração comunitária veio a revelar uma característica de surpreendente, resiliência ou capacidade de adaptação, como acima lhe chamámos¹⁴³, testemunhada de forma eloquente no “Compromisso do Luxemburgo”, um instrumento que, em bom rigor, permite extrair dele qualquer significado e também o seu contrário.

Naturalmente que o precedente que assim foi aberto, não deixou de contaminar os processos de adesão consequentes bem como o funcionamento corrente das instituições comunitárias. Vejam-se as circunstâncias da adesão de Ingleses e Dinamarqueses, ou os regimes de excepção em determinadas matérias de carácter orçamental, para apenas chamarmos estes exemplos à colação.

Cumpre assinalar também que o processo de integração Europeia, não é um facto político isolado – apesar das especificidades e são muitas, que cabe reconhecer-lhe – mas que na verdade se insere no movimento mais vasto da globalização, representando também um quadro específico de respostas ao nível dos desafios e problemas que nesse plano se têm colocado.¹⁴⁴

A globalização é um fenómeno complexo - quer quando encarada como processo, quer como resultado desse mesmo processo e conhece hoje seguramente, uma incalculável panóplia de abordagens de diverso matiz.

Não sendo esta uma dissertação sobre os temas específicos da globalização, não poderemos dar-lhe mais do que a atenção reclamada pelo seu estatuto relativamente marginal no nosso contexto. De qualquer modo, sempre se evidenciarão alguns aspectos que reputamos de essenciais.

¹⁴² Não se pode deixar de ver aqui uma certa “ameaça latente” por parte da França, de, mantendo-se à margem dos trabalhos da Comunidade, inviabilizar na prática o seu funcionamento regular.

¹⁴³ Resiliência e condicionamento – fruto dos elos de ligação recíproca a que aludimos acima – os quais impediram a tomada de posições que, colocando o interesse comunitário (isto é, o interesse supranacional) acima do interesse nacional demonstrasse a capacidade declarativa das instituições comunitárias quanto a esta matéria.

¹⁴⁴ Lucas Pires, afirma claramente (artº. citado, pág. 355) que as competências dos Estados nacionais vão sendo “comidas” (sic) pela integração e a globalização, mas a perspectiva é, cremos, perfeitamente consensual nos dias de hoje e assim a vemos retratada na literatura produzida sobre o tema (Taibo, *Rapiña Global*, págs 173 a 186; Ginsborg, ob. citada, págs.49 e 50; P. Manent, ob. citada, pág. 11, etc., etc. etc.)

O V Forum Euro-Latino-Americano, realizado em Lisboa a 21 e 22 de Maio de 1998, versou precisamente sobre o tema “O Desafio da Globalização – A Europa e a América Latina perante a Integração das Américas”. O Prof. Guilherme de Oliveira Martins, orador da iniciativa, proferiu nela uma intervenção em que sublinhou o facto de a União Europeia constituir exemplo inequívoco de uma tendência cada vez mais evidente num mundo globalizado, para a criação de espaços regionais que não se limitem a operar através de uma integração económica, mas também do reforço de instituições viradas para a democracia e o desenvolvimento, unindo assim sob o mesmo projecto Estados e cidadãos, e criando ao mesmo tempo novas polaridades que permitam contrariar a predominância unipolar Americana e conduzir ao estabelecimento de modelos abertos de integração. Tudo isto (diz) porque no Mundo actual o Estado-Nação se tornou simultaneamente demasiado pequeno e demasiado grande, para a resposta a problemas que, precisamente pelo seu carácter supra-nacional, não se deixam conter dentro das fronteiras e das soberanias políticas tradicionais¹⁴⁵.

O que se assinala nesta abordagem é, reivindicamo-lo, confirmativo das teses que até aqui temos expandido quer quanto à natureza do processo, quer quanto às forças por detrás do seu desenvolvimento. Neste sentido, assumimos as premissas, sem no entanto nos comprometermos com as conclusões que em sua sequência hajam sido extraídas pelo autor.

Portanto e em suma, sendo também resposta e manifestação do processo de globalização planetária, a integração Europeia acompanhou a esse nível o impulso que aquele foi dado por força dos fenómenos ocorridos nos Países do chamado Bloco de Leste, o que de resto enunciámos a págs. 70 e 71 supra.

O alargamento e a complexidade a ele associada, viriam a determinar mudanças profundas e consecutivas na arquitectura institucional europeia, constituindo esse período o de maior dinâmica e a manifestação mais vigorosa do que denominámos por “Constitucionalização da Europa”.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Texto incluído na colectânea *Regular e Democratizar o Sistema Global – Uma parceria para o Século XXI*, págs. 15 a 26.

¹⁴⁶ Cap. III, supra.

No âmago desse processo de constitucionalização, surgem com particular vigor duas ideias-chave: a superação (quase diríamos, definitiva, na óptica de alguns autores) do “anquilosado Estado-Nação” e a definição de um quadro de direitos de cidadania, que outorgando aos Europeus um estatuto de “nacionalidade transnacional”, não se consubstanciou depois e apesar de toda a verve naquele que seria o seu domínio mais substantivo, precisamente o da respectiva auscultação legitimadora – pelo menos no quadro de uma legitimidade mínima necessária – das profundas transformações em curso.

Ao invés até, sempre que a voz dos cidadãos europeus não afinou pelo diapasão do discurso oficial institucionalizado, a opção foi a de prescindir (passe o eufemismo) precisamente dessa auscultação.

A história mais próxima que eloquentemente nos dá conta deste desprezo pela necessidade de legitimação de mudanças com a profundidade das mudanças constitucionais europeias (independentemente do nome do Tratado com o qual nos surjam vestidas), mediante a necessária discussão e expressão de vontade dos cidadãos europeus, recorda-se aqui em dois episódios: num primeiro deles “O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”¹⁴⁷ foi submetido a referendo em alguns países Europeus, por força de imperativos constitucionais desses mesmo países, e rejeitado na França e na Holanda, o que ditou o seu abandono¹⁴⁸.

Reformulado e retocado, veio a dar lugar ao denominado Tratado de Lisboa, o qual, sujeito já a referendo obrigatório apenas na Irlanda, ali sucumbiu num primeiro momento para se reerguer no seguinte, sendo ratificado pelos Irlandeses em 2 de Outubro de 2009. De permeio, houve todo um jogo de sombras e de luzes, com o discurso político a ascender a patamares de elevada dramatização e com o unanimismo do “establishment” comunitário a tombar sobre os ombros dos Irlandeses a um só e mesmo tempo, o peso do Mundo e de um futuro infinitamente incerto, na hipótese de não ratificação.

¹⁴⁷ O mesmo que *Tratado Constitucional* ou *Constituição Europeia*.

¹⁴⁸ Conforme com mais detalhe, a págs 77 e 78 supra.

E é precisamente em torno deste facto central - da existência de uma União Europeia dirigida segundo uma lógica “top-down”, por uma elite¹⁴⁹ muitas vezes mistificadora da razão por detrás das razões, consequentemente geradora de um afastamento enorme entre os cidadãos e os centros onde são tomadas as decisões que os afectam - que reside a nosso ver uma das maiores fragilidades do processo de integração europeia.

A constitucionalização europeia – cujo início, como dissemos, é muito anterior ao rejeitado Tratado Constitucional, mas que teve no Tratado de Lisboa o seu corolário de concretização mais recente - dado o espaço natural de qualquer poder constituinte, reclamava naturalmente e por acréscimo de razão relativamente a outras matérias e temas, um envolvimento participativo que não se auto-contentasse com os artificiosos mecanismos de legitimação indirecta tão ao gosto de Moravcsik,¹⁵⁰ mas que indo ao encontro dos mais sólidos conceitos de legitimidade material do poder constituinte, tivesse permitido a todos os cidadãos da Europa um efectivo debate em torno dos conceitos e conteúdo de tão importante instrumento regulador.

No entanto, ao invés, através do Tratado de Lisboa optou-se pela diplomacia fechada do arco do poder, produziu-se um documento extenso, complexo, não debatido nem participado, que os cidadãos, de um modo geral desconhecem, cuja opacidade não parece ter outro fito que o de manter o ciclista a pedalar na bicicleta, impedindo desse modo que ela acabe por tombar.

É portanto e a finalizar, esta Europa cidadã que não está cumprida, mas cujo cumprimento é urgente, em nome de uma realidade europeia que sendo obrigatoriamente económica e política carece igualmente, por si própria e para si própria, de ser também dos cidadãos, tanto mais, que tendo nós por certo e como atrás afirmámos, que o cortar das amarras de um só batel deixaria todo o navio à deriva, não vemos que haja alternativa à Europa que não seja a própria Europa. Mas a Europa tem inscrito no seu código genético o ser inclusiva solidária, de progresso e Paz, apenas logrará alcançar tais desideratos se for

¹⁴⁹ Ou por elites, o que no caso vem dar ao mesmo.

¹⁵⁰ V. g., *The Myth of Europe's "Democratic Deficit"*

suportada em pilares de pertença identitária, que sintetizando e sublimando o património da herança comum de todos os Povos europeus, não pretenda ancorar-se apenas aí, mas que promova um efectivo envolvimento dos cidadãos no seu destino comum, único factor capaz de gerar a transcendência de que se faz o dever colectivo. A não ser assim, acreditamos, pode bem a História vir a cobrar essa grave omissão. E todos sabemos, como costuma ser elevado o seu preço.

ÍNDICE

Capítulo I – A Construção Europeia: algumas palavras de enquadramento

1. - Introdução
2. - A integração regional europeia ou a construção da “Nova Europa”
3. - Cronologia dos primeiros passos
 - 3.1. - De 1914 a 1945: três décadas que transfiguraram o Mundo e a Europa
 - 3.1.1. - Primeira Guerra Mundial
 - 3.1.1.1. - A “Pax Americana”
 - 3.1.2. - Uma serenidade breve e equívoca: os anos de 1919 a 1939
 - 3.1.3. - Ascensão e queda do III Reich e II Guerra Mundial: a iniquidade feita poder

Capítulo II – O projecto comunitário em marcha

1. - As condições do pós-guerra e a ajuda Americana à reconstrução
2. - A criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (C.E.C.A.)
 - 2.1. - A criação da C.E.C.A. – facto económico e facto político
3. - A linha de rumo do processo de integração: da utopia da CED ao realismo pragmático da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica
 - 3.1. - Os Tratados de Roma ou o triunfo do económico sobre o político no processo de integração europeia
4. - A Comunidade Económica Europeia
 - 4.1. - O Tratado instituidor e o quadro institucional
 - 4.2. - O financiamento comunitário: questão económico-financeira e questão política
 - 4.2.1. - Os primórdios: dos orçamentos comunitários ao orçamento da CEE e da UE
 - 4.2.2. - Recursos próprios por natureza e contribuições nacionais
 - 4.3. - Os processos de tomada de decisão e o controlo inter-institucional: a crise da “política da cadeira vazia”
 - 4.4. - O “Compromisso do Luxemburgo” ou a Europa inevitável

- 4.4.1. - A natureza jurídica do “Compromisso do Luxemburgo”
- 4.4.1.1. - “Compromisso do Luxemburgo”: instrumento de revisão do Tratado CEE ?
- 4.5. - Dimensão política do “Compromisso do Luxemburgo”
- 5. - Aprofundamento, aperfeiçoamento e alargamento: o caminho inevitável
- 5.1. - Da Cimeira de Haia ao Acto Único Europeu
- 5.1.1. - O primeiro alargamento da CEE
- 5.1.2. - O fracasso da União Económica e Monetária ou o futuro adiado
- 5.1.3. - O chamado “Relatório Tindemans”
- 5.1.4. - O Acto Único Europeu
- 5.1.4.1. - Mudanças estruturais decorrentes do Acto Único Europeu
- 6. - Os anos de 1989 e 1991

Capítulo III - A Constitucionalização da Europa

- 1. - A instituição da União Europeia
- 2. - Amesterdão e Nice
- 2.1. - Amesterdão
- 2.2. - Nice
- 3. - A efémera Constituição Europeia
- 4. - O Tratado de Lisboa
- 5. - Os Europeus e a cidadania Europeia
- 5.1. - A cidadania europeia nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão
- 5.2. - Alguns caracteres essenciais da cidadania europeia
- 5.3. - Cidadania e nacionalidade
- 5.4. - Cidadania europeia e pertença identitária

Capítulo IV - União Europeia do Poder, Legitimidade e Democracia (Conclusão)

Bibliografia

Fundamentação teórica de base - Principais referências bibliográficas:

Monografias:

AMEAL, João, *História da Europa (1800-1914) - De Napoleão à 1ª. Guerra Mundial (1800-1914)*, Lisboa, Editorial Verbo, 1984.

ARCHER, Clive, *The European Union: Structure and Process*, 3ª. Edição, Continuum, Londres, 2000.

ARNAUD, André-Jean, *O Pensamento Jurídico Europeu*, Editora Internacional, Lisboa, 1995.

BACHE, Ian, *The Politics of European Union Regional Policy - Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998.

BITSCH, Marie-Thérèse, *Histoire de la Construction Européenne*, Editions Complexe, Bruxelles, 1999

BORCHARDT, Klaus-Dieter, *As origens e o desenvolvimento da União Europeia*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1995

CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário, I Vol., O Direito Institucional*, 7ª. Edição, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1995.

COHEN, Antonin e VAUCHEZ, Antoine, *La Constitution Européenne. Elites, Mobilisations, Votes*, Editions de L'université de Bruxelles, 2007

COSTA, Carla Guapo, *Economia e Política da Construção Europeia*, Editora Terramar, Lisboa, 2004.

COSTA, Olivier e MAGNETTE, Paul, *L'Europe des Elites, Anatomie d'un Mythe*, Editions de L'université de Bruxelles, 2007

COVAS, António, *A União Europeia e os Estados Nacionais*, Celta Editora, Oeiras, 2002.

DEHOVE, Mário (Dir.), *O Novo Estado da Europa*, Campo da Comunicação, Lisboa, 2004.

DIAS, João Pedro Simões, *O Conselho da União Europeia*, Edições Quarteto, Coimbra, 2001.

DUARTE, Maria Luísa, *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias – II*, Coimbra Editora, 2006.

DUARTE, Maria Luísa e LOPES, Carlos Alberto, *Tratado de Lisboa*”, Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *História da Europa*, Publicações Dom Quixote, Lda., Lisboa, 1990.

ECO, Umberto, *A Passo de Caranguejo*, Edições Difel, Algés, 2007

FEBVRE, Lucien *A Europa. Génesis de uma civilização*, Editorial Teorema, Lisboa 1999

FONTAINE, Pascal, *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*, Gradiva - Publicações, Lda., Lisboa, 1998

GILLINGHAM, John, *European Integration 1950-2003, Superstate or New Market Economy?* Cambridge University Press, 2003.

GINSBORG, Paul, *A Democracia que não há*, Teorema, série especial, 2008.

HOBSBAWM, Eric, *A Era dos Extremos*, Editorial Presença, 4ª. Edição, Lisboa, 1996.

JUDT, Tony, *Pós-Guerra – História da Europa desde 1945*, Edições 70 (Reimpressão), Lisboa, 2009.

KAELBLE, Hartmut, *Caminos hacia la democracia – Los déficit democráticos de la Unión Europea*, Editorial Biblioteca Nueva, S.L., Madrid, 2005.

LE GOFF, Jacques, *A velha Europa e a nossa – Trajectos*, Gradiva – Publicações, Lda, Fevereiro de 1995.

LÉON, Pierre, *História Económica e Social do Mundo – Guerras e Crises – 1914-1947 (Vol. V, Tomo II)*, Sá da Costa Editora, Lisboa, 1982.

LIVET, George e MOUSNIER, Roland, *História Geral da Europa (Vol. 1)*, Publicações Europa América, Mem Martins, 1996.

MANENT, Pierre, *A Razão das Nações. Reflexões Sobre a Democracia na Europa*, Edições 70, Lisboa, 2008.

MADURO, Miguel Poiares, *A Constituição plural: constitucionalismo e União Europeia*, S. João do Estoril, Principia, 2006.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª. Edição, Coimbra Editora, 1997.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 3ª. Edição, Coimbra Editora, 1996.

MOREIRA, Adriano, *A Europa em formação (A crise do Atlântico)*, 4ª. Edição, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004.

MOURA, José Barros e FEITEIRA, Alice (Coordenação), *Tratados da União Europeia, Revisitos pelo Tratado de Amesterdão*, 2ª. Edição, Universidade Autónoma de Lisboa, 1999.

MUÑOZ, Palacio; SÁNCHEZ, Lara y ZEBADUA, Mora (2009), *Elementos para entender la crisis mundial actual*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009a/481/

NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 2ª. Edição, Almedina, Coimbra, 2003.

NELO, Susan Sénior, *The European Union – Economics, Policies and History*, McGraw Hill-Education, New York, 2005

OBATON, Viviane, *La promotion de l'identité culturelle européenne depuis 1946*, Institut Européen de l'Université de Genève, 1997

OTERO, Paulo, *Instituições Políticas e Constitucionais*, Vol. I, Edições Almedina, Coimbra, 2007.

PARISOT, Françoise (coord.) *Cidadanias Nacionais e Cidadania Europeia*, Didáctica Editora, Lisboa, 2001.

PRADA, Valentin Vasquez de, *História Económica Mundial (II Vol.)*, Livraria Civilização Editora, Porto, 1981

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, MELO, António Moreira Barbosa de e PORTO, Manuel Carlos Lopes (Organizadores), *Portugal e a Construção Europeia*, Livraria Almedina, Coimbra, 2003

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, *A ideia de Europa, uma perspectiva futura*, Quarteto Editora, Fevereiro de 2003.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (Coordenação), *Ideias de Europa: que fronteiras?*, Quarteto Editora, Coimbra, 2004

SÁ, Luís, *Introdução à Teoria do Estado*, Editorial Caminho, S.A.R.L., Lisboa, 1986.

SÁ, Luís, *A crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*, Edições Cosmos, Lisboa, 1997

SHORE, Cris, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, Routledge, Londres, 2002

SLOTEDIJK, Peter, *Se a Europa Acordar (Reflexões sobre o Programa duma Potência Mundial no Termo da sua Ausência Política)*, Relógio D'Água, Lisboa, 2008.

SOARES, Andreia Mendes, *União Europeia: que modelo político?*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.

TEIXEIRA, Braz, *Filosofia Jurídica Portuguesa Contemporânea*, Rés-Editora, Porto, 1992

TEIXEIRA, Conceição Pequito, *Robert Michels. A Teoria e a Política da Democracia*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2000.

TSOUKALIS, Lucas, *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, 2003

VIEGAS, José Manuel Leite; PINTO, António Costa; FARIA, Sérgio (Organizadores), *Democracia novos desafios e novos horizontes*, Celta Editora, Oeiras, 2004

WILLIAMS, Alan M., *A Comunidade Europeia – As contradições do processo de integração*, Celta Editora, Oeiras, 2002

Teses de Mestrado e Doutoramento:

RIBEIRO, Flávio Diniz, *Walt Whitman Rostow e a Problemática do Desenvolvimento, Ideologia, Política e Ciência na Guerra Fria*, (Três volumes), Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de S. Paulo, para obtenção do título de Doutor em História, S. Paulo, 2007.

SOUSA, Sara Rute, *O Alargamento da União Europeia aos Países da Europa Central e Oriental (PECO): Um Desafio para a Política Regional Comunitária*, Tese de Mestrado em Economia, apresentada pela autora na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra em Julho de 2000.

FERREIRA, Filipa Monteiro César, *A Europa da União e da Diversidade: propostas educativas para uma Cidadania Multicultural*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação Variante Educação e Diversidade Cultural, apresentada pela autora na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação Universidade do Porto, em Agosto de 2001.

Artigos de opinião, *working papers* e colectâneas de textos:

A Integração Europeia e a Defesa Nacional, Abel Cabral Couto, *Análise Social*, Revista do Instituto de Estudos Sociais, vol. xxvii (118-119), 1992 (4.º-5.º), 871-888.

A Força e a Fraqueza do Projecto Neoliberal Europeu, João Rodrigues, *Jornal de Negócios on line* de 18 de Junho de 2008.

A Revisão do Tratado da União Europeia, Faculdade de Direito de Coimbra, Curso de Estudos Europeus, Almedina, Coimbra, 1996.

A Revolução Europeia por Francisco Lucas Pires, antologia de textos, Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, Novembro de 2007.

A Verdadeira Paz - desafio do Estado democrático, Jorge Vieira da Silva, *São Paulo em Perspectiva*, [online]. 2002, v. 16, n. 2, pp. 36-43

As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais, Marcelo Passini Mariano e Karina I. Pasquariello Mariano, *Revista Impulso*, Centro De Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, Abril de 2002.

Competência das Competências: Competente mas sem Competências?, Francisco Lucas Pires, in "Revista de Legislação e de Jurisprudência", Ano 130º., Nº. 3885, Coimbra Editora, Lda., Coimbra, Abril de 1998.

Deliberative Democratic Theory, Simone Chambers, Department of Political Science, University of Toronto, *Annual Revue of Political Science*, 2003, 6:307-26

Democracy and Governance in The European Union, Markus Jachtenfucks, European Integration Online Papers, Vol. I, n.º. 2, 1997.

A Crise e o Ressurgimento do Sistema Monetário Europeu, Luís Manuel de Aguiar Dias, Grupo de Estudos Monetários e Financeiros da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, n.º. 8, 1996.

Europa em mutação – cidadania, identidades, diversidade cultural, Coordenação de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Editora Quarteto, Coimbra, 2003.

El siglo americano, Juan Pablo Fusí Aizpurúa, (Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid), Cuadernos de Historia Contemporánea, 1999, número 21, 83-105.

EMU Revisited: Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?, Francis Snyder, European University Institute, 1998.

European Political Integration: a historical perspective, Erik Faucompret, Department of International Management, International Economics and Development Co-operation University of Antwerp, Antwerp Belgium, June 2001

Globalization, the Ambivalence of European Integration and the Possibilities for a Post-Disciplinary EU Studies, Ben Rosamond, Innovation, Vol. 18, No. 1, 2005, Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences, Madrid.

“Good” and “bad” democracies. How to conduct research into the quality of democracy Leonardo Morlino, Instituto Italiano di Scienze Umane, Florence (Italy), Working Papers Online Series, Estudio/Working Paper 85/2007

Identidade Europeia e Multiculturalismo, Coleção Estudos sobre a Europa, n.º. 2, coordenação de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Quarteto Editora, Coimbra, 2002.

Ideias de Europa: que fronteiras? Coordenação de Maria Manuela Tavares Ribeiro, Editora Quarteto, Coimbra, 2004.

Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the European Union, Kevin Featherstone, University of Bradford, Journal of Common Market Studies, Vol. 32, n.º. 2, 1994.

La promotion de l'identité culturelle européenne depuis 1946, Viviane Obaton, Institut européen de l'Université de Genève, Mars 1997

La Solution au ‘Déficit Démocratique’ : une nouvelle gouvernance pour L’union Européenne? Laurent Pech, Journal of European Integration, 2003, vol. 2, pp. 131-150.

La Union Europea Cinquenta Anos Después: de la «CECA» al Tratado Constitucional, Manuel Ahijado Quintallán; Armando de Lucas Hurtado-Acera; Juan Martinez Sánchez, Revista de Derecho de la Unión Europea, n.º8 - 1.º semestre 2005,

Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems, Christopher Lord, Department of Politics, University of Leeds, 2000

L’organisation Économique de la SDN et la Naissance du Régionalisme Économique en Europe, E. Bussière, Relations Internationales, n.º. 75, 1993.

Negotiating The Single European Act: national interests and conventional statcraft in the European Community, Andrew Moravcsik, International Organization, 1991

O Tratado de Nice, António Goucha Soares, Lisboa, 2002

Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union, Arthur Benz, *West European Politics*, Vol.27, n.5, November 2004, pp.875 – 900

Por qué necesita Europa una Constitución?, Jürgen Habermas, Conferência pronunciada a 26 de Junho de 2001 no âmbito da 8ª. *Hamburg Lecture*, uma série de discussões organizadas conjuntamente pela Universidade de Hamburgo, pelo Primeiro Alcaide da Cidade Livre e Hanseática de Hamburgo e pela Fundação ZEIT.

Propos Sur La Légitimité de L'union Européenne a la Lumière du Project de Traité Constitutionnel, Damien Gerard, Chair of European Law, U C Louvain, Fevereiro de 2005, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1113436

Raíces Históricas de los Nacionalismos Contemporáneos, Antonio Fernández García, (Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid), Cuadernos de Historia Contemporánea, nº. 18, Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense, Madrid, 1996.

Ratification of the Lisbon Treaty: Ireland is not the only problem, Piotr Maciej Kaczyński, Sebastian Kurpas & Peadar ó Broin, European Policy Institute Network, Working Paper nº. 18 / September 2008.

Regular e Democratizar o Sistema Global – Uma parceria para o Século XXI, Edição do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Principia Editora, Cascais, 1999.

Teorias da Integração Europeia: Uma breve perspectiva, Cláudia Toriz Ramos, Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Fernando Pessoa.

The Common Sense of European Integration, Giandomenico Majone, *Journal of European Public Policy*, August 2006, Págs. 607-626

The Myth of Europe's "Democratic Deficit", Andrew Moravcsik, *Intereconomics*, November/December 2008

Theory and Practice of Regional Integration, Finn Laursen, Robert Schuman The Jean Monnet Chair Miami-Florida European Union Center of Excellence, (University of Miami), Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, vol. 8, nº. 3, February, 2008

Usage of European Integration – Europeanisation from a Sociological Perspective, Sophie Jacquot e Cornelia Woll, *European Integration Online Papers*, Vol. 7 (2003), nº. 12, disponível em <http://elop.or.at/elop/texte/2003-012a.ht>

Who has the power in the EU?, Barr, J., Passarelli, F., *Mathematical and Social Sciences*, December, 2008

Publicações oficiais

Apresentação comparativa do texto dos Tratados de Roma e de Maastricht, organizada pela Assembleia da República (Edição da Assembleia da República, Lisboa, 1992.)

Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2007, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008.

Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005.

Tratado de Lisboa: A Europa rumo ao século XXI, disponível em http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm

Tratado de Versalhes, versão integral disponível em <http://avalon.law.yale.edu/inst/partii.asp>.

Tratado C.E.C.A. (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), disponível em http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_PT_0001.tif

Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como Alterados pelo Tratado de Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direcção-Geral os Assuntos Europeus, Fevereiro de 2008.

Páginas Internet citadas no texto

<http://mjp.univ-perp.fr/europe/sue1969lahaye.htm>

<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm#other>

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_pt.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/suspension_clause_pt.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm

Fonte: http://ec.europa.eu/budget/index_fr.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34011_pt.htm