

## **Portugal numa Europa alargada: visões e propostas sobre o futuro da União**

4 de Junho de 2002

Como definir uma posição portuguesa perante o actual processo de reforma? Tomando como princípio a ideia de que é necessário pensar Portugal como agente activo da construção europeia, é essencial tomar em consideração três vectores principais: primeiro, a atitude portuguesa perante o processo de reforma (por outras palavras, o equilíbrio entre prudência e ambição); segundo, a identificação das questões a que, do ponto de vista do país, a reforma deve responder; terceiro, as vantagens e desvantagens de algumas propostas já conhecidas para a reforma das instituições.

### **Ambição e prudência perante a reforma**

O momento actual do processo de integração europeia constitui um considerável desafio para os decisores políticos, desafio esse que é acentuado pela perspectiva (cada vez mais real) da União Europeia se alargar, a curto e médio prazo, a mais dez países. O caminho a tomar, o grau de ambição do projecto europeu após a conclusão da UEM e o desenho institucional mais adequado não são assuntos consensuais, o que é bem evidenciado pelas propostas (governamentais e das instituições europeias) que têm surgido nos últimos meses.

Perante este cenário, e pensando directamente na atitude portuguesa no contexto da reforma, desenharam-se ao longo do debate duas posições em grande medida opostas: por um lado, a defesa da prudência na condução do processo de reforma como resposta aos receios das opiniões públicas e à possibilidade de crescente erosão do poder relativo dos Estados mais pequenos; por outro, o reconhecimento da necessidade de um verdadeiro «salto qualitativo» no processo de integração, que resultaria numa profunda reforma da arquitectura institucional da UE, capaz de responder à cada vez mais insustentável contradição entre as vertentes comunitária e intergovernamental.

### **Os riscos de um avanço rápido**

A primeira posição (claramente maioritária) fundamenta-se em diversos argumentos: Um projecto de reforma muito ambicioso, que se traduzisse num aprofundamento significativo da integração europeia poderia não ser aceite pelas opiniões públicas, cada vez mais cépticas perante a transferência dos últimos redutos da soberania nacional para «Bruxelas». A provável realização de referendos ao tratado que sairá da CIG 2004 reforça esse receio, com base na experiência do «não» dinamarquês e o «sim» tangencial francês ao Tratado de Maastricht em 1992, bem como o «não» irlandês ao Tratado de Nice.

Para alguns dos participantes também não é óbvio que a União Europeia, para funcionar eficazmente após o alargamento, necessite de mudanças profundas, bastando uma reforma do modo de funcionamento das instituições (ver abaixo). A encruzilhada em que o processo de integração se encontra após a introdução da moeda única, a ausência de consenso quanto ao

sentido global da reforma e o enorme desafio (para alguns, também uma enorme imprudência) do alargamento da União sem uma reforma institucional capaz de acomodar um número tão elevado de novos Estados membros, recomendam uma atitude prudente na condução da CIG, sem procurar soluções de ruptura.

### **Resolver o impasse europeu**

A posição contrária baseia-se também no processo de alargamento mas utiliza-o no sentido oposto: sem um salto qualitativo no actual processo de reforma, um salto que clarifique o modelo político europeu e que ponha fim ao impasse em que vivemos, será muito difícil à UE funcionar num contexto radicalmente alterado e muito mais exigente.

Os participantes na reunião que se colocam neste campo não rejeitam a importância da prudência enquanto princípio que oriente a acção política. As objecções e as reticências levantadas prendem-se mais com o facto da prudência poder ser utilizada como capa para defender posições que conduzem na prática ao imobilismo.

### **A posição tradicional portuguesa**

No contexto português (ou do debate europeu em Portugal), a maioria dos participantes concordam que a adopção de uma postura prudente é um traço constante. De facto, em processos anteriores de reforma, a posição tradicional portuguesa é sempre de prudência, esperando sempre que a solução final das negociações não se afaste muito de uma linha de continuidade.

Há uma percepção generalizada de que qualquer mudança face à situação actual (que, por sua vez, já é resultado de um processo de reforma na altura visto com cepticismo) é contrária aos interesses portugueses. A insistência nesta posição, não deve, para alguns, ser automática: como os interesses vitais europeus são também portugueses, se aqueles requerem reformas profundas, Portugal deve abandonar a sua tradicional prudência.

A maioria dos membros do grupo de reflexão concorda que outro traço característico da posição de Portugal na Europa é não se definir claramente, de antemão, quais são as posições portuguesas, quer perante o sentido geral do processo de integração, quer perante os vários pontos da agenda.

Para alguns, identificar posições negociais claras não é uma necessidade, pois em esquemas de negociações em bloco, existe sempre margem de manobra para garantir compromissos e trade-offs. As decisões mais importantes são, de qualquer forma, quase sempre tomadas à última hora, no decurso de maratonas negociais. Contudo, convém não esquecer que mesmo as decisões de última hora são tomadas com base numa agenda pré-definida, por outras palavras, nada entra na agenda nas últimas rondas negociais. Assim, ter uma estratégia nacional permite, gradualmente, fazer passar certas teses que o país quer ver no resultado final.

## **Objectivos da reforma**

As propostas para a agenda resultam em grande medida da atitude perante a ambição da reforma. Se se assume que a próxima CIG não deverá aprovar soluções de ruptura, que a legitimidade indirecta da Comissão e do Conselho são suficientes para garantir a democraticidade do processo e, finalmente, que o mais importante no momento actual é assegurar a eficácia do processo de decisão, pode-se então defender como principal objectivo o melhoramento dos mecanismos e métodos de trabalho das principais instituições, nomeadamente da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros.

Por outro lado, a CIG deverá ser capaz de identificar, de forma clara, quais são os objectivos actuais da integração europeia e, a partir dessa identificação, estabelecer os instrumentos para atingir os objectivos. Sem uma segurança prévia quanto aos objectivos a alcançar, não é possível saber qual o modelo político que mais convém à «Grande Europa».

Trata-se, no fundo, do regresso ao «método Monnet», que passa por ter uma ideia muito clara das principais características do momento actual e, com base nas características identificadas, elaborar uma lista de interesses vitais comuns que guiariam, de forma aberta, os passos seguintes da integração europeia. Nesta medida, uma Carta Constitucional europeia poderia ser um instrumento eficaz para fixar objectivos, sem insistir em demasia na delimitação de competência entre as instituições comunitárias e os Estados membros.

Para quem defende que o processo de integração europeia carece de legitimidade democrática é óbvio que os objectivos de reforma devem ser mais ambiciosos e responder directamente à questão de como criar uma democracia supranacional à escala europeia.

Insistir e mesmo reforçar o actual modelo baseado no método comunitário não constitui uma resposta adequada ao problema da democraticidade e, num cenário de aumento significativo do número de países, este modelo acaba por sublinhar a falta de transparência de todo o processo de tomada de decisão. Em suma, encontrar um modelo político democrático e capaz de dar expressão às ambições políticas da União (incluindo a de desenvolver uma política externa coerente e relevante) deveria, deste ponto de vista, estar no cerne das negociações.

## **Arquitectura institucional**

Vários dos participantes na reunião do grupo de reflexão referiram a importância de partir para o processo de revisão de tratados sem aceitar ideias feitas que pareçam dar a certas propostas um carácter de dados adquiridos que nem necessitam de ser discutidas. A seguir descrevem-se as opiniões expressas face a algumas propostas de reforma institucional, tendo em conta principalmente a posição relativa de Portugal (ou dos países mais pequenos) no contexto dessas propostas.

### **Comissão**

Grande parte da discussão sobre os possíveis arranjos institucionais a sair da CIG girou à volta da recente contribuição da Comissão Europeia para os trabalhos da Convenção e que, em

linhas gerais, preconiza a extensão do método comunitário a todas as áreas de cooperação, incluindo a Justiça e Assuntos Internos (JAI) e a política externa e de segurança comum (PESC).

A principal virtude que alguns participantes reconheceram nesta proposta é o facto de constituir uma resposta à questão fulcral da delimitação de poderes e, nessa medida, funcionar como uma alternativa às propostas de reforço do Conselho de Ministros e do Conselho Europeu e que, de forma mais ou menos explícita, podem levar à criação de um «directório dos grandes».

As dúvidas levantadas em relação a esta proposta prendem-se com o facto de ela não resolver e, até certo ponto, agravar, o chamado défice democrático da União. Atribuir novos poderes à Comissão sem que, ao mesmo tempo, se criem mecanismos de controlo democrático acaba por funcionar como mais um elemento de afastamento dos cidadãos face à forma como a integração europeia é conduzida. Por outro lado, e no que toca à PESC, os resultados destas propostas que atribuem à Comissão poder de iniciativa exclusiva, poderiam mesmo ter um efeito contrário, levando os países grandes (aqueles que têm uma política externa mais activa) a desenvolver mecanismos de cooperação e iniciativas isoladas fora do quadro da União Europeia.

Em termos mais práticos, a reforma da Comissão deverá obedecer à necessidade de devolver à instituição o protagonismo em parte perdido nos últimos anos e dar-lhe capacidade de resistir às pressões dos Estados mais fortes. Como forma de assegurar o funcionamento da Comissão após o aumento do número de comissários, foi sugerida a criação da figura de Comissário sem pasta. Esta solução permitiria a todos os países estarem representados e ter um Comissário presente tanto para a formulação de propostas como para a tomada de decisões.

Uma alternativa é uma fórmula semelhante ao board do Banco Central Europeu onde não estão presentes todos os membros da UEM, mas cujas decisões mais importantes têm obrigatoriamente de envolver os representantes dos doze. Para que tal fórmula fosse aplicável, teria de previamente distinguir-se dois tipos de decisões: decisões políticas (nas quais os comissários de todos os países tomariam parte) e decisões técnicas (que caberiam ao board reduzido).

### **Presidências rotativas**

Trata-se de mais um domínio onde as ideias feitas devem ser evitadas, uma vez que não há qualquer tipo de evidência de que as presidências dos pequenos países sejam piores do que as dos grandes. Na verdade, os primeiros têm normalmente menos interesses em jogo e mais dificilmente são acusados de utilizar a Presidência da UE para fazer passar a sua agenda. Existem alguns problemas, contudo, que não podem ser ignorados: se a UE deseja dotar-se de uma política externa eficaz, a sua capacidade de representação externa pode sofrer com presidências mais low-profile. Por outras palavras, há que encontrar mecanismos capazes de assegurar continuidade e que as diferentes presidências tenham capacidade de mobilizar o mesmo nível de recursos na condução da política externa.

### **Conselho de Ministros**

A clarificação da natureza legislativa do Conselho de Ministros retira razão de ser a propostas que questionam a possibilidade desta instituição funcionar quando a UE tiver cerca de trinta Estados membros. Mesmo sem grandes alterações, é perfeitamente possível que o Conselho assuma eficazmente as suas competências de legislação. Para quem pensa que o défice democrático existe e se situa essencialmente no Conselho, a reforma desta instituição é bem mais complexa e não se trata de uma mera questão instrumental. Tendo em conta que o método deliberativo do Conselho é completamente diferente daquele que caracteriza os parlamentos nacionais, é preciso assegurar que a progressiva perda de poder legislativo dos parlamentos nacionais em favor do Conselho não resulta num enfraquecimento do controlo democrático sobre a tomada de decisões.

### **Conselho Europeu**

A generalidade dos participantes considerou as diferentes propostas de reforço do papel do Conselho Europeu (todas elas oriundas de governos de países grandes) como indo no sentido de criação de um «directório». Embora também tenha sido referido que a falta de consonância entre os três maiores Estados membros tornam um projecto comum de directório pouco provável, é difícil escapar a este debate que efectivamente divide pequenos e grandes. Pode-se afirmar que as propostas de reforço do Conselho Europeu resultam de uma preocupação dos países grandes face ao processo de alargamento, pois temem que o seu poder de influência seja diluído. Para evitar uma exclusão dos países mais pequenos é necessário trazer para o debate a questão da igualdade entre os Estados, elemento básico para que todos se continuem a rever no processo de integração. Nesta medida, é inegável que o federalismo contém esse elemento particularmente caro aos países mais pequenos.

O reforço dos poderes do Conselho Europeu, por outro lado, é problemático do ponto de vista organizacional e de funcionamento. De facto, e mesmo sem levar em consideração o alargamento a Leste e a Sul, verifica-se já uma incapacidade de gestão política permanente. Quando havia menos membros, o Conselho Europeu era uma instituição que produzia algum political guidance, mas hoje em dia não possui estrutura. Sem uma importante filtragem dos assuntos que chegam à mesa dos dirigentes é impossível pensar no seu reforço.