

Grandes e Pequenos no Pós-Amsterdão

A moeda única instrumentaliza e reduz tudo à sua volta para se sustentar melhor a si própria, o que tem dado a impressão de estarmos a caminho de uma Europa cada vez mais larga mas com soluções cada vez mais curtas. Amsterdão começou por reduzir o alargamento. Quando aí se diz que depois de entrarem cinco novos aderentes e haver um Comissário por Estado-Membro se deverá redefinir o formato da Comissão e, em paralelo, reavaliar a ponderação de votos, parece que este Tratado é só para cinco novos aderentes (ver. artº 2º do Protocolo sobre as Instituições na perspectiva do alargamento). Alguns acham que nem mesmo para isso dá, e, desta vez, tais pré-opinantes são mais do que os que já achavam que nem Maastricht comportaria os ex-EFTA nórdicos mais a Austria. De resto, a Comissão, ao propor uma primeira ronda negocial com seis candidatos ao alargamento - ainda que na versão de 5 + 1 - parece estar também a pedir a estratégia de uma “nova CIG já”.

Em todo o caso, uma das consequências de Amsterdão é a de que, a haver, com ele, alargamento, este será estreito, tão estreito quanto o é financeiramente a Agenda 2000 que quer financiar tudo - coesão, alargamento e revisão da PAC - com o pelo do mesmo cão. Tal como é preciso convencer os contribuintes dos países ricos que ninguém pagará mais um tostão pelo alargamento, foi preciso, igualmente, assegurar aos pequenos países que não iriam perder votos ou lugares em órgãos de decisão como o Conselho e a Comissão, apesar da superlotação que o mesmo alargamento causará.

A interpretação realista de Amsterdão, mesmo que de realismo melancólico, convém-nos. Por um lado, ele não foi assim tão mau como isso. Colocou-se, antes, na perspectiva do aprofundamento e da democratização (codecisão, aumento de competências, comunitarização parcial do terceiro pilar, parecer conforme sobre a indigitação do Presidente da Comissão, capítulo próprio sobre o emprego, política social...) mais do que na do alargamento, como, afinal, pediam os mais europeístas. Por outro lado permite-nos ganhar tempo.

Os apressados que pedem a revisão da revisão já visam sobretudo a reponderação de votos no Conselho. A alguns, ditos federalistas só porque confundem federalismo com pressa e se afanam por causa de tal reponderação de votos, pergunta-se porque é que estão mais preocupados com a “eficácia” do Conselho do que com a do “seu” Parlamento - órgão central de todas as soluções de federalismo europeu (veja-se a Suíça, Alemanha, Itália, Bélgica e Áustria) - quando tal eficácia do Conselho através da ponderação de votos, ainda por cima, vai no sentido do pior dos anti-federalismos intergovernamentalistas - o que hierarquiza os Estados-membros segundo o critério de população e através de um órgão que não é suposto ter carácter representativo como o Conselho. Isto para não lembrar que o referido “federalismo” corresponde, quase linha a linha, às propostas iniciais da França, no entanto um dos mais anti-federalistas dos grandes...

No seu conjunto a União Europeia precisa de um abanão para passar à fase política seguinte. Pode ser que seja a moeda única a provocá-lo. A sua força intrasistémica é maior que a do Tratado de Amsterdão. Até porque os Tratados têm pela frente as constituições nacionais. A sensação, por enquanto, é que estas fazem de conta, embora a constituição europeia - e não apenas a reforma institucional - continue no limbo. Espere-se justamente que não se fique assim numa terra de ninguém nem num labirinto sem saída. Ou então que alguém force as portas. Mas a moeda única é necessária como ponte e ariete dessa nova fase, em função da qual haverá que por a reforma institucional numa óptica mais vasta de constituição europeia para o séc. XXI.

Um tempo de espera e de reflexão parece pois apropriado. Afinal, as críticas mais incisivas a Amsterdão reportam-se ao fracasso da reforma institucional. Julgo que esse fracasso se deve, porém, em grande parte, ao modo errado como a questão foi colocada. Um período interlocutório servirá, pois, para refazer o ponto de partida “infectado” desta questão. As questões do número de Comissários e da ponderação dos votos são ao mesmo tempo de menos para resolver os problemas de passagem à Europa alargada e demais no sentido de que vêm alterar o modelo de construção europeia no seu conjunto, sem debate suficiente nem expressa autorização dos eleitores, como que entrando sorrateiramente pela porta de trás.

Neste momento, aliás, a grande e a boa questão é saber se o que está em causa é o alargamento ou antes o modelo da União de uma Europa política, por acréscimo alargada, capaz de enfrentar unida os problemas da globalização. Por outras palavras: é perigoso colocar a questão da reforma institucional como uma questão de mera funcionalidade perante o alargamento. Isso seria voltar ao esgotado e enganoso “funcionalismo” que dilata o alcance das soberanias nacionais mas digerindo-as e assim enganando toda a gente. Ora um problema de “soberanias” não se pode mais confundir com o da “democracia” e representatividade que só pode, por definição, ser resolvido noutra sede.

De certo modo, o debate já recomeçou só que escondido, senão às escuras, como é congruente com a astúcia neo-funcionalista. E, sem dúvida, só começou pela pressão do alargamento, não também por razões intrínsecas de democratização e legitimação como era mais saudável e plausível, depois de Maastricht ter esclarecido que eramos também uma União de povos - e “cada vez mais estreita” - não apenas de Estados.

Que estamos numa encruzilhada, isso, porém é inegável. E como, pela primeira vez, na mesa desta CIG, houve propostas que visavam um recuo do acervo comunitário, nomeadamente em relação aos poderes do Tribunal de Justiça, o sinal pode ser o de que estamos mesmo, em parte, como no princípio da construção europeia, perante as opções fundamentais, embora num contexto que pode não permitir a mesma resposta sincrética: um pouco de intergovernamentalismo, outro tanto de federalismo e mais uma porção combinada de ambos, a que se tem chamado método comunitário! Quer dizer: é como se estivéssemos perante um quadro novo, uma nova construção europeia e não simplesmente a alargá-la o que também devia ser tomado em conta. Idealmente, a terceira solução - a média ou comunitária - continua a ser a melhor. O problema, porém, é saber se ela resiste a uma Europa a trinta, isto é se a tensão entre um intergovernamentalismo multiplicado por cinco do número inicial e muito mais heterogéneo (Conselho) e o federalismo proporcional que o PE assume com o aumento da codecisão são compatíveis entre si. Até agora, esses planos distribuíam-se por patamares diferentes (por exemplo, união monetária pró-federal, e união política intergovernamental) e eram articuláveis entre si, até como etapas diferentes da evolução, camadas de sedimentação com tempo separáveis. Mas a chegada à política e à consciência do geral que ela é, não significará só por si que as várias estruturas já não poderão ser tão - e cada vez mais! - dissemelhantes.

De facto, parece que o nível de integração política, sob pena de fracasso do núcleo pró-federal da moeda única, tem de tornar-se mais denso e coerente, dir-se-ia mais pró-federal, também. Foi, aliás, o que concluiu recentemente num texto público o ex- Primeiro-Ministro Cavaco Silva, antes, porém, completamente insuspeito desse pecado de federalismo. Ora como ninguém, nem grandes nem pequenos, se afoita por aí, a saída tentada pelos grandes Estados é a de se tornarem mais “iguais” que os pequenos, através da graduação dos seus votos e da selecção de Comissários, o que é no entanto suspeito de introduzir um factor de “directório” e rompe o “contrato social” base da constituição europeia actual. Querer mexer nas pedras essenciais de construção - nas suas instituições - sem lhe fornecer novas fundações, é perigoso. Mas deixar tudo assim é também paralisar a União.

Pergunta-se mesmo se, na falta de outra alternativa, não terá chegado para os pequenos Estados a altura de preferirem um esquema mais federalizante que, partilhando embora ainda mais o seu poder soberano como Estados, reduz por igual o dos grandes e continua a garantir aos primeiros um princípio formal de igualdade. Incapazes de ir por aí, a sua última linha de defesa negocial acabará por ser uma reponderação minimalista dos votos e a rotação dos Comissários, no entanto, reforçando em ambos os casos o intergovernamentalismo e a falta de coesão. Se o problema é o bloqueio de decisões, nalgumas áreas seria melhor passar à maioria simples do que aceitar a reponderação.

É preciso ter em conta que a Comissão, embora neutra, funcionou historicamente como substituta dos Estados para a organização do espaço económico comum entre eles. A representação dos Estados nela era pois funcional do ponto de vista de umas Comunidades concebidas como Estado Económico e em transição dos mercados nacionais para o mercado único - problema que já não existe porque já resolvido. Nas Comunidades transformadas em União, com maior autonomia em relação aos Estados, a questão pode por-se de outra maneira. Nesse caso seria, porém, mais coerente levar a nova lógica até ao fim, tornando a Comissão uma espécie de Governo legitimado pelo PE e constituído dentro dele, o que parece, porém, não ter consenso nem corresponder ao estado de desenvolvimento político atingido em Amsterdão.

Para já o PE partilha mais o processo legislativo com o Conselho o que antecipa a boa tendência dos poderes de codecisão daquele órgão de coesão política - sem a qual a coesão económica e social seria precária. Passa de 40% das matérias legislativas para cerca de 60% a 65%, o que é uma lança em África! O PE quando ficar numa posição paritária do Conselho poderá assumir-se como o autorizado representante legislativo das populações, enquanto o Conselho seria apenas o dos Estados. O perfil constitucional ocidental baseado no equilíbrio da nação (à francesa) ou da sociedade (à inglesa) por um lado e do Estado (“staatsrecht” à alemã) por outro lado, ficaria assim também adequadamente reflectido e confortado na arquitectura comunitária.

As vias de saída que estão em cima da mesa não apontam, porém, para aí. Consistem em transformar o Conselho quase num outro parlamento, com votos ponderados em função da população - o que, no limite,

torna, ao mesmo tempo, supérfluo o PE, embargando a União “de povos” (art. A do TUE) e a ideia de igualdade dos Estados-nacionais. Para já, o que se sabe é que o beco sem saída existente nestas opções tem de se romper e a escolha tem de ser feita porque, no esquema actual, há uma ligação óbvia entre o aumento necessário de casos de maioria qualificada no Conselho e a ponderação dos votos. Os grandes Estados não aceitam mais decisões por maioria qualificada sem reponderação dos votos. Só que nessa lógica continua-se a partir da hegemonia dos Estados nacionais e do Estado europeu, não da sociedade civil e da Democracia europeia. Alguns especialistas (1) que trataram os vários modelos para sair deste imbróglio consideram que então seria mesmo preferível para os médios e pequenos Estados a regra da dupla maioria qualificada, pela razão simples de que ela implicaria um aumento do número mínimo de Estados enquanto o mínimo de população continuava o mesmo.

Todos temos de admitir, porém, que há um défice institucional e funcional e que os países pequenos não são dos menos interessados em dar-lhe resposta a longo prazo. Numa Europa alargada a unanimidade tornar-se-á facilmente um factor de paralisia decisória. Esse método que, por si só, desvaloriza a autonomia das instituições, tornar-se-á assim inimigo objectivo da própria ideia de construção que é, “por definição”, dinâmica. E a inércia subsequente provocará, no mínimo, a reacção de formas crescentes de “flexibilização de facto” ou de “spill back” progressivo, segundo o mote do “parar é morrer”.

A situação é preocupante porque depois de Amsterdão subsistem cerca de 50 aplicações do método de unanimidade e dos pouquíssimos novos casos de maioria qualificada só o da política de investigação e desenvolvimento é relevante. A Conferência Intergovernamental documentou, ela própria, na lentidão e magreza dos seus resultados, as preocupações expostas, ao ponto de suscitar duas dúvidas cruciais sobre a possibilidade de a próxima, numa Europa mais alargada, ainda produzir algum resultado útil, e poder representar uma forma de legitimação viável de conteúdos crescentemente políticos.

Neste domínio, além do processo de decisão, a outra crise não menos estrutural, é a das

(1) cf. Torster Peters, Decision -making after the EU Intergovernmental Conference in European Law Journal vol.2, nº3, Novembro de 1996, p.260 instituições elas próprias. O tipo de desenvolvimento constitucional automático e do “ learning by doing” que era possível na fase fundacional do preenchimento de lacunas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e da compleição dos Tratados sob o pretexto do mercado único, através da via do artº 235º do Tratado de Roma, tornou-se em grande medida disfuncional.

O desenvolvimento da área político-institucional da UE só pode, depender da vontade comum - não dos automatismos funcionais. Não é como a área económica, algo cujo desenvolvimento se possa esconder, até por ser, por definição mais integração positiva que negativa. A única alternativa, agora, é a criação de instituições fortes e profissionais, mais legitimadas a se, mais transparentes, mais aptas a decidir segundo critérios de maioria e exigências de celeridade, com uma distribuição de papeis mais próxima da separação de poderes e divisão do trabalho - factores que, aliás, assomam no Tratado de Amsterdão, embora ainda pela “via muito reduzida”.

Seja como fôr, os pequenos Estados não se podem limitar na próxima CIG a dizer que não à reforma institucional. Devem antes propôr uma alternativa ou nova linha geral - afinal a “linha justa” - cujo critério se deveria situar na linha da democratização e da separação de poderes. O alargamento da codecisão através do Parlamento Europeu, rias e uma maior divisão de trabalho a favor da Comissão, como verdadeiro executivo europeu, mais dependente do PE, reduziriam o argumento do coeficiente populacional invocado pelos grandes Estados como fundamento do seu peso eleitoral no Conselho. Ao mesmo tempo, viabilizar-se-ia, assim, uma Europa mais eficiente e respeitada, externa e internamente, como unidade democrática.

Democratização (aqui através do PE) e Separação de Poderes (agora, valorizando o carácter governativo da Comissão) já haviam sido na construção do Estado Nacional a grande estratégia dos pequenos. Na construção constitucional dos grandes espaços, teria, aliás, sentido aproveitar, quanto à relação grandes-pequenos, igualdade dos Estados e igualdade dos indivíduos, a experiência americana. E tanto mais quanto mais a economia europeia também se americanizou.

O modelo constitucional estadunidense de representação política conseguiu, de facto, acomodar os maxi e os mini-Estados, deixando para o Congresso a representação diferenciada das populações e fixando no Senado a representação paritária dos Estados. E isto num contexto em que a valia autónoma destes parecia ser muito menos relevante do que o é a velha Europa.

Claro que isto nada tem a ver com Estados Unidos... da Europa porque o modelo americano não é transponível noutros aspectos, como o da solução presidencialista ou, simplesmente, porque a União

Europeia não tem sequer os elementos essenciais (povo, território, soberania) para ser um Estado. Do que se trata é de um modelo de equilíbrio e igualdade entre Estados que ressalva o seu direito também como "pessoas" jurídicas iguais.

É agora que é necessário, em todo o caso, pensar o novo longo prazo em termos de arquitectura europeia e de reforma do orçamento comunitário, cuja curteza de vistas pode bem estar na origem de todo a actual redução de horizontes. Julgo que esses serão os dois grandes pontos da agenda próxima. Entretanto, o advento da moeda única permitir-nos-á compreender, por contraste, a tacanhez da actual construção política e figurino institucional.

Talvez a chegada do euro nos faça mesmo compreender a inadequação das soluções adiantadas de "ponderação" relativa dos Estados que não estão, de facto, em condições de assegurar o necessário consenso directo dos "cidadãos europeus" agora utentes, eles sim, da moeda mais forte do mundo. Afinal a democratização da união política corresponde à necessidade de, no plano político, assegurar a mesma comunicação e mediação entre os cidadãos que a moeda única representa no plano do mercado.

Ambos - democracia e moeda única - correspondem, afinal, na falta de língua comum, à única linguagem inter-activa possível. Ora, se o que se chama "ponderação" relativa dos Estados é afinal desigualdade entre os Estados, as soluções que se consumarem agora correm o risco de se tornar irreversíveis, encaminhando-nos para uma Europa mais dirigida pelos grandes Estados, do que pelos tais "cidadãos europeus", os únicos que podem legitimar a moeda única, porque dela disfarçarão e sofrerão directamente na pele.