

Convenção Europeia

O labirinto institucional e o propósito europeu

Luís Lobo-Fernandes

A reforma institucional é um dos desafios mais delicados que a União Europeia enfrenta mas a sua resolução é vital para assegurar o sucesso do alargamento. O actual modelo institucional é pouco claro pelo que é central a clarificação das competências e dos processos de decisão.

Podemos afirmar, sem grande erro, que a Europa se confronta com seis grandes desafios num prazo de tempo relativamente curto: a aprovação de uma constituição, a renegociação da política agrícola comum, a gestão multidimensional do alargamento, a retoma económica, a reconstrução, por certo imperiosa, das relações transatlânticas, e a reforma institucional. Deste conjunto assinalável de obstáculos, a reforma institucional – considerada aqui em sentido lato – é, porventura, a questão política mais difícil, não só porque toca no que resta da soberania histórica dos Estados, afectando matérias de prestígio nacional, mas talvez principalmente porque mexe no sensível plano da repartição de poderes dentro da União Europeia.

De entre os métodos possíveis para uma reflexão mais consequente deste problema afigura-se-me imprescindível abordar duas questões prévias fundamentais. Primeiramente, tentar responder à pergunta: O que é a actual União Europeia ou seja, qual é a sua natureza fundamental? Podemos talvez partir da definição proposta recentemente pelo presidente da Convenção Europeia: a União Europeia é simultaneamente uma união de Estados e uma união de povos. Esta hipótese é a mais interessante, precisamente porque encerra – no plano conceptual – a sua própria ambiguidade genética, conferindo por isso um carácter único à integração europeia. No entanto, a esta ambiguidade soma-se porventura outra que é o facto da união de povos poder também significar uma união de cidadãos, o que não seria, teoricamente, a mesma coisa. Em todo o caso, a reconfiguração das instituições que traduz à partida uma fase de maior aprofundamento do processo de integração – e terá de continuar a reflectir, por maioria de razão, esta ambivalência estrutural – requererá sempre maior legitimidade.

A segunda interrogação é: em que se pretende transformar a União? A pergunta é tanto mais essencial porquanto a questão dos objectivos últimos do processo de integração, da identidade europeia e dos seus limites geográficos continuam a ser deliberadamente evitados. Situação um pouco paradoxal no quadro de uma Convenção, refira-se.

Como ultrapassar, pois, alguma circularidade argumentativa em que aparentemente nos atolámos? Impõe-se perguntar: que patamar de fusão política pretende a actual União atingir? Se o seu propósito fôr efectivamente a construção de uma comunidade política “única” – o que se presume ser o objectivo – convirá referir que esta é caracterizada, conforme enunciou há longos anos Amitai Etzioni, por três tipos de dinâmicas: é o foco principal de lealdade política da grande maioria dos cidadãos, tem um centro de decisão capaz de influenciar de forma significativa a repartição de bens em toda a comunidade e, por último, possui um poder coercivo suficiente para contrariar o poder de qualquer um dos seus membros ou de uma coligação destes.

Uma comunidade política é, assim, uma unidade político-administrativa, económica e um foco de lealdade. Deve sublinhar-se ainda que o controlo dos instrumentos de violência legítima é o que distingue conceptualmente uma comunidade política de outras comunidades com menor nível de coesão. Por outro lado, a teoria da integração sugere claramente que à fase da moeda única – enquanto expressão de uma etapa muito avançada do processo – deve corresponder idealmente uma cidadania regional e uma defesa integrada.

Ora, o renovado interesse no federalismo a que assistimos hoje, é fundamentalmente gerado em função das soluções “federais” e quasi-federais já existentes – das quais o euro é necessariamente a mais simbólica – e também, julgamos, decorrente da ideia que esta opção tem grandes virtualidades e continua a ser percebida como uma via racional para os problemas políticos e institucionais com que os Estados europeus se confrontam hoje. A questão interessa-nos unicamente na medida em que pode possibilitar um salto institucional qualitativo na prossecução dos desígnios de paz e prosperidade na Europa, nesta fase consideravelmente mais complexa do processo de integração resultante do grande alargamento. Um arranjo de tipo para-federal tem, como se sabe, uma vantagem decisiva sobre os mecanismos diplomáticos tradicionais.

É que não permite a “captura” – ainda que parcial – do sistema de integração por qualquer grupo ou coligação. A modalidade neo-federal – como temos preferido

designar no contexto da integração europeia – exprime a pluralidade num quadro de legitimidade reforçada. Convenhamos que a própria Convenção em curso é, ao fim e ao cabo, a expressão mesma de que a “constitucionalização” é superior ao modelo da ratificação sucessiva de tratados internacionais, seguido até aqui. Ora, o cenário desta constitucionalização em curso é de tipo federal.

Parece, pois, que a opção por um sistema de duas câmaras – uma câmara dos Estados paritária e outra dos Cidadãos de base proporcional – seria clarificadora da actual situação de enviezamento institucional e dos manifestos desequilíbrios político-institucionais existentes hoje dentro da União. Tem, do nosso ponto de vista, a vantagem acrescida de dar uma arquitectura mais realista à sua própria condição dualista (união de Estados e união de Povos). Por exemplo, o caso de Nice é ilustrativo de alguns efeitos perversos de uma mera “recauchutagem” das regras institucionais.

Muito embora a reponderação de votos aí encontrada pareça aumentar a eficiência relativa ao concentrar poder de decisão nas mãos dos grandes Estados membros, não é suficiente para contrariar os efeitos negativos que gerou. Para restaurar a eficiência – sem enfraquecer as nações mais pequenas – seria necessário, ao contrário, baixar o número de votos exigidos para aprovar uma decisão. No quadro do alargamento, também a actual estrutura de três pilares – a manter-se – amplificará os problemas de decisão existentes.

Em face do quadro analítico de referência – suscitado pelas duas perguntas inicialmente formuladas – diremos que só muito remotamente as exigências de uma maior coerência, legitimidade e eficácia poderão ser atingidas dentro do actual “triângulo institucional” – Parlamento Europeu, Comissão e Conselho – mesmo na óptica mais optimista da sua putativa regeneração. Naturalmente que a pergunta que nos tem assolado a todos é: como sair deste labirinto institucional? Maior legitimidade das instituições resolve-se com mais participação política, e participação resolve-se, por sua vez, com maior representatividade institucional.

Não antevemos outra solução. O sucesso político do próximo alargamento depende muito de uma clarificação das competências e dos processos de decisão. Reconhecidamente, o actual modelo é confuso e não assegura a necessária separação das funções legislativa e executiva. Por outro lado, também não resolve um problema grave de entupimento do Conselho Europeu. Porquê esperar, então?

A reforma institucional é um dos desafios mais delicados que a União Europeia enfrenta mas a sua resolução é vital para assegurar o sucesso do alargamento. O actual modelo institucional é pouco claro pelo que é central a clarificação das competências e dos processos de decisão.