

As Duas Europas

João Ferreira do Amaral*

O alargamento da União Europeia tornou muito mais actual e urgente a clarificação do que deverá ser, em termos político-institucionais o espaço europeu.

A consciência desta urgência levou, como é sabido, os Estados membros a convocarem uma convenção europeia cuja missão deveria ser a sugerir alternativas para a concretização do futuro institucional da Europa. Do meu ponto de vista, os trabalhos da Convenção não cumpriram este desígnio e foram, temo bem, tempo perdido e os seus resultados revelaram-se prejudiciais. A falta de imaginação foi patente e o resultado final, ainda que se venha a traduzir num tratado ratificado por todos os Estados membros, será mais um entrave do que um auxílio para o processo de integração europeia. Neste texto tentaremos justificar esta asserção. Começaremos por estabelecer o confronto entre duas concepções da Europa. Seguidamente, na segunda secção, veremos como a proposta de tratado constitucional aprovada na Convenção não opta explicitamente por nenhuma das concepções, embora implicitamente aponte para uma delas. Finalmente, na última secção, e no seguimento de trabalhos anteriores (Amaral, 2002 e 2004) proporemos um modelo alternativo para o futuro institucional da Europa.

*Instituto Superior de Economia
e Gestão (ISEG)

1. As Duas Europas

Não será demasiado simplismo afirmar que as concepções actuais sobre o futuro institucional da Europa se podem classificar em dois grupos: as concepções que consideram que a Europa é e deverá continuar a ser uma organização de Estados e as concepções que apontam para que a Europa, não o sendo ainda actualmente, venha a ser no futuro exclusivamente uma Europa de cidadãos. Como sempre, existem também concepções que surgem como tentativa de conciliar estas duas visões opostas.

A Europa como organização de Estados não necessita de grandes explicações. Foi nesta base de entendimento que se criou a então Comunidade Económica Europeia e assim continuou até ao tratado de Maastricht. Reconhece esta concepção que a unidade política fundamental, base de toda a possível integração europeia, é o Estado nação ou o estado plurinacional historicamente sedimentado. Tendo a sua génese na Idade Média, mas solidificando-se na Idade Moderna e ganhando o seu apetrechamento institucional e a sua justificação ideológica no século XIX, o Estado moderno continua a ser no sentimento da grande maioria dos europeus, a sua unidade política de referência a que todas as outras instituições se devem subordinar, ainda que mantendo esferas de acção próprias constitucionalmente garantidas.

A importância do Estado moderno não está apenas nos seus aspectos internos. Tem também muito a ver com o seu estatuto internacional. E nesses aspectos, a concepção que foi amadurecendo ao longo do século XIX e que se sedimentou no século XX foi a de que um Estado independente tinha os seus direitos na esfera internacional, e que, num certo sentido, todos os Estados eram iguais, pelo menos no seu direito à existência e ao exercício da soberania. Claro que esta concepção não impediu

que algumas das maiores barbaridades que a Humanidade conheceu se fizessem no século XX em nome precisamente do Estado e da sua soberania. Mas no mundo que surgiu no pós-II Guerra Mundial, com a criação das Nações Unidas, acabou por se institucionalizar esta visão do Estado na cena internacional.

A CEE, quando da sua fundação, não adoptou outra concepção. E daí a igualdade entre Estados que tem sido até há pouco tempo uma concepção fundamental do processo de integração europeia. Daí também que os interesses regulados pela organização fossem na sua enorme maioria (com algumas excepções, como por exemplo a agricultura) interesses que tinham a ver com a vida de relação entre Estados, sem intromissão na esfera interna de cada Estado.

A esta concepção opõe-se radicalmente a concepção da Europa como Europa dos Cidadãos¹. Provavelmente já sonhada por alguns dos chamados “pais fundadores”, não tinha tido, até ao tratado da União Europeia, tradução prática relevante a nível da organização institucional, com excepção eventualmente, das eleições directas para o Parlamento Europeu a partir de 1979. Porém, desde o Tratado de Maastricht esta visão tem sido invocada com êxito como decorrente de um suposto axioma fundamental em si mesmo evidente e tem servido para justificar o avanço do centralismo europeu, que não tem deixado de se reforçar desde há doze anos.

Um exemplo típico é o da moeda única.

nenhuma consideração de ordem económica poderia ter recomendado a instituição de uma moeda única na Europa. Como aliás se está a verificar desde os anos noventa, o contexto criado pelo euro está longe de se poder considerar favorável ao crescimento económico na Europa. E tem sido necessário violar descaradamente as regras instituídas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento para evitar que a Europa se afunde já numa crise

de grandes proporções. Crise que continua a ser uma ameaça no horizonte dada a inadaptação natural e previsível de economias muito diferenciadas entre si a uma política monetária única decorrente necessariamente da moeda única.

Mas o euro estava dentro dos planos de uma Europa dos Cidadãos e de um superestado europeu...

A Europa dos Cidadãos opõe-se à Europa dos Estados, uma vez que aponta para uma perda de influência, um verdadeiro apagamento destes, em benefício de instituições directamente responsáveis perante os chamados cidadãos europeus, ou seja os indivíduos que adquirem a nacionalidade de algum dos estados que formam a União.

O fim último desta concepção, mesmo que os seus adeptos o neguem, é a criação de um superestado europeu. E, reconheça-se, para ser coerente, nem pode ser de outra maneira. Se há instituições europeias que respondem perante o total dos cidadãos europeus, isso significa que as decisões são tomadas por maioria destes e que, portanto, essas decisões podem eventualmente prejudicar um ou mais estados em benefício do interesse da maioria dos cidadãos. Um estado membro deixa de poder invocar os seus interesses particulares. Estes serão, sempre que necessário, preteridos em função dos interesses da maioria dos cidadãos. A decisão deixa de ser tomada em função dos interesses dos estados para ser tonada em função da maioria de um eleitorado. A autonomia de decisão de cada estado esvai-se.

Foi exactamente isso que sucedeu, respeitadas as devidas proporções, com a fundação dos Estados modernos. As instituições regionais, muitas vezes de origem feudal, ficaram inteiramente subordinadas ao interesses do Estado central, num primeira fase dirigido por um poder monárquico absoluto, posteriormente por um colégio eleitoral reduzido e finalmente pelo sufrágio universal. A Europa dos

Cidadãos esconde, portanto, uma finalidade implícita mas nem por isso menos actuante; a finalidade da subordinação dos Estados membros a um poder europeu dominante.

Esta finalidade não poderia ser mais oposta ao estatuto dos Estados modernos tal como ele foi sedimentado na carta das Nações Unidas. Nada também de mais oposto ao princípio da autodeterminação dos povos, ou seja a faculdade destes escolherem democraticamente as suas instituições sem subordinação a nenhum outro poder superior².

Daí o paradoxo de os países actualmente membros da União Europeia defenderem nas Nações Unidas determinados princípios, ao mesmo tempo que os aplicam cada vez menos no espaço comunitário. Note-se que não estou neste momento a criticar a opção pela concepção da Europa como Europa dos Cidadãos; estou apenas a levar às últimas consequências a aplicação deste princípio.

O próprio significado de alguns termos tem-se alterado com o crescendo da Europa dos Cidadãos. Por exemplo, ser europeísta actualmente (ao contrário do que acontecia antes de Maastricht) tornou-se sinónimo de apoiante da Europa dos Cidadãos, o que, em última análise, significa adepto da criação de um superestado europeu.

Como sempre acontece quando estão em confronto duas concepções políticas opostas, surgem adeptos de uma concepção que tenta conciliar as duas. Por vezes essa síntese é bem sucedida. Será possível admitir que aqueles que têm como visão uma Europa simultaneamente organização de Estados e de cidadãos³ estarão no caminho de um síntese bem sucedida? Será esse o futuro da Europa?. Em minha opinião não será. Mas para vermos isso de forma mais clara, o melhor será não o fazermos em termos abstractos, mas tendo como pano de fundo proposta de tratado constitucional saída da Convenção Europeia e que

é apontada normalmente como uma síntese (aliás assumida pelo próprio texto do tratado) entre estas duas concepções.

2. O Tratado Constitucional e a Europa dos Cidadãos

A proposta de tratado constitucional parece fazer justiça à Europa enquanto organização de Estados. Três aspectos, porventura os mais importantes nesta óptica, exemplificam a introdução desta concepção no tratado: o facto de as competências comunitárias serem sempre atribuídas pelos Estados; a responsabilidade de cada Estado no assegurar da integridade territorial, da ordem pública e da segurança interna; o direito de secessão, ou seja, de um Estado poder sair voluntariamente da União.

Naturalmente que a concepção da Europa dos Cidadãos está também claramente expressa no tratado. O reforço do poder do Parlamento Europeu, a institucionalização de um Presidente Europeu, de um ministro de Negócios Estrangeiros com o seu serviço diplomático próprio, o alargamento do número e o aprofundamento das políticas comuns europeias, em particular na Justiça, o esvaziamento do princípio da igualdade dos Estados, a subordinação agora explícita, de todo o direito nacional ao direito europeu, a redução drástica das decisões por unanimidade, o não reconhecimento explícito do veto por invocação de interesses nacionais vitais, são outros tantos domínios onde é visível a concepção do superestado europeu derivada, em última análise, da concepção da Europa dos Cidadãos.

Será que um enquadramento deste tipo, que tenta conciliar as duas concepções terá futuro? Do meu ponto de vista não e encaminhar-se-à necessariamente para uma das duas possibilidades iniciais. Considerarei dois tipos de argumentos para justificar esta afirmação: os argumentos políticos e os históricos.

Politicamente, um enquadramento assim instituído torna-se imediatamente instável. Com efeito, na medida em que os chamados cidadãos europeus não se sentem de facto cidadãos da Europa mas sim cidadãos dos respectivos Estados, nunca poderá, em última análise, prevalecer uma Europa dos Cidadãos. Isto, por si só não chegaria para demonstrar a instabilidade do enquadramento da suposta conciliação. Mas esta instabilidade deduz-se imediatamente se pensarmos na forma de resolução de conflitos. Algum Estado europeu estará disposto a ser prejudicado em função dos interesses dos outros? Há assim tanto altruísmo na Europa? É evidente que não. Na medida em que o eleitorados consideram que a “sua” instituição é o respectivo Estado, não haverá qualquer hipótese de os governos actuarem de forma sustentada contra esta realidade.

Nem há que acusar os governos de cederem a um suposto egoísmo nacional. Eles não fazem mais do que dar corpo àquilo em que os respectivos eleitores acreditam. Isso não é, de forma nenhuma egoísmo. O caso infeliz (por se revelar uma floresta de enganos) e recente do chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento, que acima referimos, não é mais que um dos múltiplos exemplos que se poderiam apontar para, mesmo sem tratado constitucional, ilustrar esta realidade. Realidade que, acresce, se tornará ainda muito mais evidente agora que entram dez novos países na União Europeia muito deles orientados pela afirmação de concepções fortemente autonomistas, marcados que estão pelas décadas que passaram em regime de subordinação.

Na medida em que se forem surgindo os conflitos, suceder-se-ão os casos de entorse às regras comunitárias, até ao momento em que a União Europeia se esvaziará de conteúdo normativo efectivo. A Europa dos Cidadãos está completamente fora das realidades e, em termos políticos,

o desprezo pela realidade paga-se caro e implica normalmente um retrocesso civilizacional.

Este desprezo pela realidade é patente nos aspectos económicos e na tentativa de definir regras comuns muito apertadas para a suposta economia europeia.

De facto não existe uma economia europeia enquanto tal. O que existe é um conjunto de economias nacionais, embora num estado relativamente avançado de integração. A situação económica na Europa será o que for a situação económica dos diversos países. Ora a boa gestão económica a nível nacional implica diferenciação de políticas entre países, embora exija também uma forte cooperação. Com as actuais regras comunitárias e com o caminho de uniformização previsto no tratado não poderemos esperar uma boa evolução das economias nacionais.

Os que defendem sinceramente a Europa dos Cidadãos e o conseqüente superestado europeu como o caminho de progresso e afirmação para a Europa, fariam bem em olhar para as realidades do que são hoje os Estados europeus e a adesão que os europeus prestam à Europa. E principalmente não deveriam confundir os receios dos Europeus com o terrorismo ou com a globalização com europeísmo e apoio a um superestado europeu. Até porque rapidamente os europeus se convencerão que a criação de um superestado europeu, a ser possível, só iria enfraquecer irremediavelmente o combate às ameaças reais com que os países europeus se confrontam.

Para além de um argumento político, existe também um argumento histórico. Muitos adeptos do superestado europeu, conhecendo as reticências dos cidadãos dos Estados europeus, argumentam que esta suposta síntese entre o princípio da organização de Estados e a Europa de cidadãos é algo de novo e adaptado, portanto, às circunstâncias actuais. Isto pode ou não ser verdade. Será

indubitavelmente verdade se se entender que, a ter êxito, será algo de novo. Mas não é verdade se entendermos que se trata de algo tentado pela primeira vez. De facto não é. O caso do império alemão é um exemplo que vale a pena recordar, até porque, em minha opinião, tem influenciado muito claramente os adeptos do centralismo europeu. Quando em 1871 se formou o império alemão ele era também um compromisso entre os dois princípios. Para além de instituições próprias de um super estado (o que seria no termos de hoje uma “Alemanha dos Cidadãos”) o império alemão permitiu durante algumas décadas que estados componentes mantivessem diplomacias e forças armadas próprias (a “Alemanha dos Estados”). Rapidamente, porém, esta Alemanha dos estados foi absorvida pela Alemanha dos cidadãos, tal como, aliás, acontecera antes com a Suíça.

A Suíça será, porventura, o modelo mais próximo para onde se poderia encaminhar a visão dos adeptos da Europa dos Cidadãos. Mais uma vez, a estabilidade da Suíça só tem sido possível porque a coesão entre cantões tem sido, apesar das diferenças, muito mais forte que entre os Estados europeus.

Mas também temos casos que, ao contrário de se terem encaminhado para a formação de Estados, como a Suíça ou a Alemanha se encaminharam, sim, para uma desagregação institucional. A duração fugaz da República Árabe Unida é um exemplo entre muitos outros da tentativa gorada de impor instituições estatais a países muito diferenciados. Tentativa muitas vezes ensaiada, sempre fracassada mais cedo ou mais tarde. Tem sido assim a suposta conciliação entre os dois princípios. Não há razão nenhuma, bem pelo contrário, para supor que será diferente no caso europeu. Por isso não se pode dizer que o actual processo seja uma novidade.

Num certo sentido os adeptos da Europa dos Cidadãos sabem isso. E ao apoiarem a actual

proposta de tratado constitucional esperam intimamente que este não dure e que se transforme, passado algum tempo, numa constituição que institua um superestado europeu. Neste último expectativa, creio, estão profundamente enganados. Certamente, o actual tratado, se vier a ser aprovado não irá vingar. Mas serão muito remotas as possibilidades de criação de um superestado europeu. E quanto mais depressa os governos europeus assumirem isso melhor. Porque o mais que previsível fracasso do tratado constitucional, em caso de aprovação, seria extraordinariamente custoso para a Europa e poderia até comprometer, por muitas décadas, a legitimamente desejada cooperação europeia. O ideal seria, até que o tratado não chegasse a ser aprovado e que se encomendasse à Convenção ou a outra instituição qualquer um documento que, para variar, esteja assente nas realidades europeias. Um documento desse tipo não pode deixar de tomar como ponto de partida a realidade inelutável de que a Europa ou será exclusivamente uma organização de Estados ou pura e simplesmente não será. Que tipo de organização de Estados consideramos desejável, é o que veremos a seguir.

3. A Europa, rede de Estados

Uma organização de Estados adequada às realidades europeias e às realidades mundiais, em particular ao processo de globalização (incluída nesta a globalização do terrorismo) deve partir do reconhecimento que há dois tipos de interesses comuns aos Estados que a compõem (Amaral, 2002): os interesse comuns colectivos, ou seja interesses que como a defesa, a coesão económica e social, o ambiente, a liberdade de comércio ou a gestão de certos recursos naturais resultam da vida de relação entre estados; e os interesses individuais dos estados que só são comuns porque todos os estados no respectivo âmbito os prosseguem (por

exemplo, a política externa ou o crescimento económico).

A União Europeia deveria ser flexível face a estes dois tipos de interesses. A pertença à União deveria implicar a colaboração no prosseguimento de todos os interesses comuns colectivos. Fora destes, a colaboração no prosseguimento de interesses comuns individuais deveria ser facultativa, o que implica, como desejável, a existência de tantas velocidades quanto as combinações possíveis de interesses comuns individuais. Por isso, o princípio da Europa *à la carte* teria toda a vantagem em ser instituído.

Os interesses comuns colectivos deveriam ser prosseguidos através de órgãos supranacionais, respectivamente de tipo executivo e parlamentar, com um par executivo-parlamentar para cada interesse colectivo. Isso evitaria o risco da tentativa de se instituir um governo europeu, com toda a carga centralista que tal implicaria. Os órgãos parlamentares seriam formados por deputados eleitos para os parlamentos nacionais, o que tornaria inútil um parlamento europeu. Inútil seria, também, a continuação de existência da Comissão Europeia. As regras de prosseguimento dos interesses colectivos seriam aprovadas por unanimidade e os potenciais conflitos de aplicação julgados pelo Tribunal de Justiça.

Quanto aos interesses comuns individuais, eles seriam prosseguidos por órgãos intergovernamentais, apoiados pelos competentes secretariados e também sujeitos a fiscalização parlamentar. As decisões mais importantes deveriam ser tomadas com respeito pelo princípio da subsidiariedade, mas entendido de forma diferente da actual (Amaral, 2004). O princípio da subsidiariedade deveria ser tal que só permitisse a adopção de uma decisão importante se nenhum Estado fosse prejudicado por ela. O que significa que o direito de veto deveria continuar a existir para as decisões importantes a tomar no âmbito dos interesses comuns individuais.

Este tipo de organização seria a mais adequada à União Europeia em tempo de globalização. A globalização tem aumentado os domínios em que interesses comuns se tornam colectivos, pelo que a institucionalização de uma gestão desses interesses seria uma resposta clara à globalização. Mas a globalização enriquece também a vida de relação política e económica entre os Estados de todo o mundo. Por isso, a União Europeia não deve ser uma entidade castradora das relações dos Estados membros com as outras regiões do globo, nem um forma de redução do seu estatuto internacional e muito menos surgir como bloqueadora das iniciativas económicas de cada Estado. O que, inevitavelmente, uma Europa dos Cidadãos com o consequente superestado europeu, prosseguindo uma política externa única europeia e uma política económica única, como quer a proposta de tratado constitucional, inevitavelmente seria. Por isso, a União Europeia deve ser uma rede de colaboração estreita entre Estados europeus, mas uma rede não exclusiva (ver o conceito de rede não exclusiva em Amaral 2004), ou seja uma rede que não impeça os Estados que a compõem de entrarem em outras redes de Estados envolvendo países de outras regiões do globo.

Se os governos europeus tiverem a coragem de rejeitar de uma vez, por todas o caminho para o superestado europeu, estarão de facto a criar algo de novo. Não por ser, em si mesma uma organização de Estados, uma vez que organizações destas existem desde a Antiguidade. Mas no sentido em que, pela primeira vez, estarão a criar uma organização adaptada aos tempos da globalização. Pela primeira vez, note-se, mas não sem antecedentes, os quais encontramos em certos domínios mais restritos como por exemplo, a Organização Mundial de Saúde.

Se assim actuarem, os europeus estarão verdadeiramente a influenciar a cena política mundial, mas sem servirem os sonhos utópicos do

superestado europeu, em que inconfessavelmente ressurgem os sonhos de um impossível retorno de passado imperial.

Referências

Amaral, João Ferreira do (2002). *Contra o Centralismo Europeu - um Manifesto Autonomista*. Grifo.Lisboa

Amaral, João Ferreira do (2004). *O Princípio da Subsidiariedade e o Utilitarismo*. II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. Lisboa

Notas

¹ Por Europa de Cidadãos entendo, como é usual, uma Europa não só de cidadania passiva (em que os europeus são detentores de direitos) como também activa (em que os europeus elegeм órgãos comunitários). Se o conceito de cidadania adoptado for apenas o de cidadania passiva, o conflito de concepções quase desaparece, embora se mantenha, pelo menos, no caso de arbitragem de conflitos de direitos num dado país, se essa arbitragem for atribuída a um órgão comunitário como o Tribunal de Justiça Europeu em vez de ser atribuída a tribunais nacionais.

² A decisão de se subordinar, sem ser em casos tipificados, a outro poder, mesmo que tomada de forma legal, nunca é um exercício de autodeterminação, tal como, em termos individuais, uma decisão de se tornar escravo de outrem, ainda que tomada livremente, nunca pode ser considerada um exercício de liberdade.

³ De novo, refiro que este conceito que utilizo de Europa dos Cidadãos inclui a cidadania activa.