

# Um tratado para outra Europa

Francisco Seixas da Costa

The text presents a comprehensive analysis of the institutional evolution of the European Union since its creation, underlining that the recent enlargements were a serious challenge to the previous internal balance of power, which must be read as the main reason behind the substantial changes introduced by the Treaty of Lisbon. The author is of the opinion that the new equilibrium in the inter-institutional framework of the Union is not without risks and could create a temptation for an undesirable inter-governmental *derive*.

A assinatura do Tratado de Lisboa, em 13 de dezembro de 2007, foi vista em toda a União Europeia (UE) como o prelúdio de um período de pacificação institucional, após o fracasso do Tratado Constitucional, que havia feito pairar um ambiente de crise sobre o processo integrador do continente. A expectativa de que virá a ser possível fazer aprovar o novo tratado em todos os 27 atuais Estados membros trouxe consigo a idéia de que a Europa comunitária poderá, finalmente, ultrapassar, pelo menos por algum tempo, a querela institucional e se dedicar ao desenvolvimento das suas políticas e à afirmação plena do seu projeto.

Vale a pena refletir sobre se as coisas serão exatamente assim, se este tratado era verdadeiramente necessário para a Europa avançar e se a "malaise" europeia ficará diluída, se e quando o Tratado de Lisboa vier a ser ratificado pelos "vinte e sete".

Eça de Queiroz dizia que "a crise é a condição quase regular da Europa". De fato, se atentarmos para os últimos anos, verificamos ter havido uma forte instabilidade no desenho do projeto europeu, com a multiplicação de interrogações sobre os

caminhos a seguir. A Europa comunitária pareceu mesmo incapaz de consensuar um modelo firme de percurso, vogando ao sabor das conjunturas. Mais do que a demonstração de flexibilidade estratégica, o continente pareceu dar sinais de estar ainda à procura de si próprio.

Será esta imagem a verdadeira face da Europa? Ou existe uma promissora floresta por detrás desta confusa árvore? A resposta é complexa e, como é da natureza das coisas, não é unívoca. A Europa é tudo isso, vai para além de tudo isso e é em tudo isso que assentam, paradoxalmente, a sua fraqueza e a sua força.

## A pressão da História

Talvez não haja uma consciência plena de que o continente europeu terá sido a área geográfica onde, nos últimos vinte anos, se produziram mudanças históricas

Francisco Seixas da Costa é embaixador. Foi Secretário de Estado dos Assuntos Europeus (1995-2001) e principal negociador português do Tratados de Amsterdã e de Nice.

O conteúdo do artigo é de responsabilidade de seu autor.

com maior impacto nos equilíbrios mundiais. O fim da União Soviética e o termo da bipolaridade que se projetava sobre a Europa resultaram num novo equilíbrio que obrigou o projeto integrador que era alimentado na sua área ocidental a um esforço de rápida redefinição.

Por detrás dessa redefinição estiveram uma ambição e um imperativo.

Por um lado, a UE pressentiu que poderiam estar criadas as condições para se afirmar como um poder autónomo, com um papel político à escala global, que correspondesse ao seu peso económico. Embora a diferença interna de perspectivas sobre o modo como compatibilizar essa ambição com o laço transatlântico nunca tivesse abandonado o bloco, houve um claro esforço para tentar projetar um rumo próprio, tendo em atenção, em particular, a necessidade de dar atenção e resposta às situações de instabilidade que afetavam a sua vizinhança próxima.

O Tratado de Maastricht foi a resultante mais clara desse esforço. A definição de um quadro para a fixação progressiva de uma política exterior comum, com a sugestão de um caminho para uma política europeia de segurança, foram então de paralelo com um esforço de muito maior integração económica - com a moeda única vindo dar suporte a um mercado interno que se revelou pujante, embora com alguns claros limites ditados pela ausência de uma vontade política comum.

Por outro lado, a Europa comunitária viu-se obrigada a assumir a responsabilidade de dar resposta às expectativas das novas democracias emergentes do Centro e Leste do continente. O projeto de liberdade e desenvolvimento alimentado durante décadas a Oeste, que se mostrara como destino possível a quantos haviam sofrido décadas de opressão e dependência, teria então o seu teste definitivo.

A Europa comunitária passou bem nesse teste de coerência. Verdade seja que

a "pressa" em fazer os alargamentos da UE teve então muito a ver com a oportunidade criada pela fragilidade conjuntural da Rússia. A Europa compreendeu isso, tal como a Otan. A posterior evolução na Rússia provou, aliás, o bom fundamento dessa decisão.

Vale a pena também recordar que, nesse contexto histórico, a Europa comunitária debateu internamente a questão de saber se o binómio alargamento/aprofundamento tinha condições de funcionar, isto é, se seria possível manter e desenvolver o tecido de políticas, ao mesmo tempo em que se integravam novos membros. Por óbvias razões, este era um debate incómodo, porque pressupunha como alternativa teórica uma visão "egoísta" das vantagens para quem já estava dentro do clube.

O saldo desta reflexão sobre o desafio dos alargamentos acabou, como se sabe, por ser favorável à adesão maciça de dez países, seguidos de mais dois, poucos anos mais tarde. Mas essa reflexão não iludiu, antes reavivou, uma questão nascente em torno do modelo das instituições europeias e da necessidade do seu redesenho perante a nova conjuntura.

## O debate institucional

O Tratado de Maastricht foi talvez o primeiro momento em que o debate em torno das instituições comunitárias afirmou-se como central nas preocupações europeias. De fato, Maastricht marcou o tempo em que a Europa comunitária abriu decisivamente o caminho para a partilha em comum de poderes que, no passado, sempre haviam repousado nas soberanias nacionais.

Por essa razão, Maastricht foi também o início de um maior escrutínio público às reformas políticas, até aí confinadas à negociação diplomática, com discreta intervenção parlamentar posterior. O alargamento

mento da área de intervenção do Parlamento Europeu - uma instituição mal-amada por muitos governos - trouxe, de igual modo, uma atenção acrescida por parte dos Parlamentos nacionais, preocupados com o deslizar de poderes das suas mãos para o espaço europeu.

A iminência dos futuros alargamentos e a ambição de garantir um leque mais amplo de tratamento comunitário a certas políticas acabaram por conduzir a uma pressão para uma reanálise do Tratado de Maastricht. Um "grupo de reflexão" reuniu-se em 1995 e produziu uma série de conclusões que uma Conferência Intergovernamental (CIG) abordou, em 1996/1997, e da qual resultou o Tratado de Amesterdã.

Amesterdã não introduziu mudanças radicais, mas avançou no tratamento comunitário de várias temáticas, melhorando os instrumentos desenhados em Maastricht e redefinindo melhor alguns poderes e mecanismos entre as diversas instituições.<sup>1</sup> O consenso de Amesterdã ficou, porém, muito aquém daquilo que certos Estados consideravam indispensável como a base mínima para a UE poder enfrentar os desafios provocados pelos alargamentos que se anunciavam. E, ainda mal o tratado tinha entrado em vigor, logo se avançou numa análise do novo tratado.

Em Amesterdã havia ficado muito claro que a força relativa dos Estados no processo decisório interno era já objeto de contestação por parte de alguns. A nova CIG, iniciada em janeiro de 2000 e finalizada em dezembro com o Tratado de Nice, tornou essa percepção muito patente e gerou uma séria e inédita conflitualidade entre países de diferente dimensão.

Os Estados mais populosos procuraram então um reforço considerável do seu poder, desfazendo de vez os equilíbrios que sobreviviam desde o Tratado de Roma, e que os anteriores alargamentos haviam confirmado, que conferia aos países me-

nos populosos uma sobre-representação nas votações, em nome do equilíbrio entre o princípio da igualdade entre os Estados e o princípio da representação democrática.

A resultante deste inédito confronto institucional foi o Tratado de Nice, inicialmente apresentado como o texto que, finalmente, permitiria à UE comportar os efeitos dos futuros alargamentos. Nice consagrou a obtenção de um maior poder por parte dos "grandes" Estados, embora a sua complexa maquinaria institucional ainda conferisse importantes salvaguardas aos "pequenos", ao garantir determinados limiares percentuais de população nas votações e um número mínimo de países para legitimar as decisões. Apesar deste desequilíbrio, pode-se dizer que o Tratado de Nice veio a revelar-se a última trincheira de resistência dos Estados de menor dimensão para evitar a consagração da sua irrelevância no processo decisório. Assim, Nice acabou por não ser uma vitória dos maiores Estados.<sup>2</sup> Talvez tenha sido essa a razão pela qual foi rapidamente posto em causa.

## A lógica dos conflitos

Vale a pena atentar, com alguma frontalidade, que está verdadeiramente em causa nas posições relativas dentro do processo europeu uma análise que, sabemos bem, desagrada a quantos pretendem continuar a viver com a *langue de bois* do politicamente correto.

Todos os Estados partilham, naturalmente, a preocupação de garantir eficácia aos procedimentos funcionais da União Européia. Essa busca de eficácia tem, porém, como óbvio limite alguns critérios de legitimidade, que são interpretados diferentemente pelos vários membros, de acordo com as respectivas tradições constitucionais e com as suas idiossincrasias nacionais. O tecido político interno de to-

dos os Estados não está preparado, a partir de determinado limiar, para aceitar que o primado da funcionalidade europeia se sobreponha ao interesse nacional que a sua soberania lhe impõe salvaguardar. É claro que a definição desse limiar varia muito de Estado para Estado e, do mesmo modo, depende da questão concreta que pode forçar ou violentar essa mesma soberania.

Como antes se referiu, o processo decisório instaurado desde o Tratado de Roma foi marcado por uma sobre-representação dos Estados de menor dimensão, que lhes dava garantias de não serem esmagados pelos mais populosos e, de certo modo, lhes permitia, como último recurso, recorrer à formação de minorias de bloqueio que pudessem preservar os seus interesses. O modelo procurava respeitar a igualdade dos Estados, ponderada por fatores de mero realismo, mais ou menos aceites por todos.

Vale a pena sublinhar que as grandes linhas divisórias no funcionamento dentro da União Europeia nunca passaram por um confronto entre "grandes" e "pequenos" Estados. O que principalmente divide os países dentro da UE é a sua riqueza e o seu grau de desenvolvimento, que define o seu padrão de interesses. Mas esta realidade, curiosamente, só se tornou mais evidente nos últimos anos.

Durante décadas, a UE foi um "clube de ricos", composto por Estados com um grau de desenvolvimento relativamente similar. Esses países, "grandes" ou "pequenos", tinham interesses basicamente próximos, em especial na formulação da legislação que elaboravam em conjunto. Deve-se ter em conta que as áreas de integração eram então muito menos numerosas e, no essencial, estavam centradas na facilitação do funcionamento de um mercado comum que a todos beneficiava.

O acesso dos primeiros "pobres" ao "clube" (Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha), não foi de molde a colocar em causa

a predominância dos "ricos" ou a afetar a própria riqueza do conjunto. Um importante esforço, aliás, acabou por ser pedido aos países menos desenvolvidos, obrigados a terem de confrontar-se com crescentes exigências em matéria legislativa, desenhadas para países com um grau médio de desenvolvimento muito superior. A entrada de novos aderentes, também eles "ricos" (Áustria, Finlândia e Suécia), veio agravar, aliás, o grau de exigência legislativa, como bem se notou em áreas como o ambiente e de proteção de consumidores.

Diga-se, desde já, que este rigor não foi, de forma nenhuma, negativo: ele redundou num interessante choque de modernidade para os Estados mais "pobres", tanto mais que a UE disponibilizou importantes meios financeiros para os ajudar a fazer face às exigências legislativas e, simultaneamente, para potenciar o seu desenvolvimento e fazer florescer os seus mercados, no interesse de todos.

No mundo acima descrito, o controle do processo decisório pelo países mais desenvolvidos - com reflexo, em especial, na legislação e no orçamento - estava assegurado, sem necessidade de introdução de especiais mudanças no modelo de votação, isto é, de gestão do poder.

A perspectiva dos novos alargamentos ao Centro e Leste europeus veio alterar radicalmente essa percepção. A iminência da súbita entrada de um conjunto de países com um grau de desenvolvimento inferior, marcados por uma potencial atitude afastada da cultura europeia tradicional, que se temia viesse a desencadear alianças bloqueadoras do processo decisório (minorias de bloqueio), levou a uma ação por parte de alguns dos Estados da União a "quinze" para procurar tornar neutro ou irrelevante o efeito dos futuros alargamentos no processo decisório dentro da União Europeia.

Este *preemptive strike* teve a sua primeira expressão concreta na discussão daquilo

que viria a ser o Tratado de Nice, em que, como se disse, os Estados mais populosos procuraram obter uma maior ligação entre o seu peso demográfico e o seu peso relativo no processo decisório. É que o único critério apresentável com alguma legitimidade para "separar as águas" na nova UE que se avizinhava era, de fato, a diferenciação demográfica - afastado que estava, por razões políticas, o critério mais "duro" de um voto ligado ao volume nacional das contribuições para o orçamento.

O interessante nessa negociação foi ver Estados menos populosos, mas "ricos", a reagirem à consagração da sua própria irrelevância, muito embora o padrão médio de interesses que se refletiria no processo decisório em Bruxelas, mesmo que viesse a ser comandado pelos "grandes" e "ricos", os protegesse em pleno. É que a fixação institucional desse seu estatuto minorizado seria sempre difícil de explicar aos seus parlamentos e opiniões públicas, por maiores que fossem os argumentos de racionalidade prática - o tal princípio da eficácia.

No caminho para Nice, os dois modelos possíveis para satisfazer às ambições de poder de alguns estiveram sobre a mesa: o modelo da dupla maioria (população e países, com limiares diversos) ou a simples reponderação do poder de voto (com ou sem introdução do critério de um mínimo de Estados em qualquer decisão). Como se sabe, o novo tratado acabou por dar mais votos aos países mais populosos, os quais, nessa negociação, perderam, em troca, o segundo comissário que desde sempre havia tido a possibilidade de indicar para a Comissão Européia.

Por que razão o sistema da dupla maioria, que o Tratado de Lisboa hoje consagra, não foi acordado já em Nice? Pela simples razão de que a França não queria, à época, perder a paridade de poder de voto que tinha com a Alemanha desde o início do Tratado de Roma. A reação a esta poten-

cial *décrochage* levou Paris - que tinha então a Presidência da UE - a insistir até ao fim no modelo do voto ponderado. E para o obter, teve de fazer cedências que acabaram por colocar o resultado final do exercício longe das suas ambições.

Os ganhos obtidos com o Tratado de Nice não foram, assim, suficientes para aquietarem quem habituara a dominar o processo decisório da UE e temia que o alargamento viesse a colocar em causa esse seu estatuto. O recurso a um método em que o peso demográfico - que tem uma simbologia democrática muito forte - fosse a principal expressão continuava a ser o caminho.

Muitos duvidavam então que a abertura de uma nova CIG fosse o método ideal para se poder ir mais longe do que fora Nice. Tornava-se necessário encontrar uma nova fonte de legitimidade para as mudanças institucionais a introduzir, que fosse desenhada a montante da decisão que os governos tomariam.

## A Convenção e a "Constituição"

A idéia de um modelo de debate alargado que antecedesse uma futura CIG circulava já em alguns meios europeus. Juntar governos, Parlamentos Nacionais, representantes do Parlamento Europeu e outras instituições ou órgãos comunitários em um processo com acompanhamento e escrutínio de meios organizados da sociedade civil era uma proposta sedutora, porque introduzia uma dinâmica coletiva diferente. O exercício da "Convenção para o Futuro da Europa" veio a revelar-se um interessante campo de debate sobre a coisa européia mas, ao mesmo tempo, mostrou ser um instrumento excessivamente vanguardista, impulsionado por um voluntarismo que, dia após dia, se pressentiu

ir ficando distante do sentimento das opiniões públicas.

O modo muito discutível como o antigo presidente francês, Valéry Giscard d'Estaing, dirigiu o processo da Convenção redundou num resultado cuja legitimidade foi posta em causa por muitos observadores. As vozes discordantes pareceram, no entanto, como que aturdidas pelo peso dos parceiros envolvidos no exercício e, com algumas exceções, quase se abstiveram de expressar publicamente fortes objeções. A certa altura, aparecer publicamente contra o resultado da Convenção - que decantara um audacioso projeto de "Constituição" - surgia como uma atitude de antieuropeísmo primário. Alguma mídia *embedded* ajudou a firmar este cenário.

Deve-se notar que, no caminho da Convenção, a França acabou por prescindir da paridade perante a Alemanha e se deixou conquistar pela tese da dupla maioria, onde o fator populacional era predominante. Esta foi, talvez, a grande novidade consagrada pela Convenção.<sup>3</sup> De qualquer modo, a França, por virtude da "Constituição" (e também do Tratado de Lisboa) aumenta em mais de um terço os seus direitos de voto no Conselho de Ministros, em virtude do sistema de Nice.

Vale a pena notar aqui, como parênteses, o que nos parece ser a grande ilusão que foi induzida no mundo europeu, ao tempo da Convenção: a idéia de que a União não poderia funcionar com as instituições que tinha e que novas estruturas eram, em absoluto, essenciais para suportar a ambição de uma Europa do futuro. Nada nem ninguém provou ainda que essa idéia tivesse real fundamento, mas o que importa é que ela se transformou numa verdade socializada a partir de então. A nosso ver, o que a experiência demonstra à sociedade é que não eram as instituições existentes que verdadeiramente condicionavam e condicionam o funcionamento

da União, mas a falta de vontade política demonstrada pelos Estados membros.

Como é sabido, o projeto de "Constituição Européia" saído da Convenção veio a ter um tratamento muito expedito entre os líderes europeus, que organizaram uma rápida CIG, vista por alguns como uma forma de se limitar, ao máximo, a expressão de reticências nacionais que pudessem colocar em causa os equilíbrios obtidos. Os alertas de prudência então avançados por certos observadores, nomeadamente quanto ao caráter temerário da designação de "Constituição" ou "Tratado Constitucional", não foram ouvidos.<sup>4</sup>

O resultado foi o que se viu: França e Holanda submeteram o projeto a referendo e o voto popular foi negativo. Isso praticamente travou as restantes ratificações por toda a Europa, muito embora mais de metade dos países já tivesse dado seu acordo ao texto do Tratado Constitucional.

Nas objeções ao Tratado juntaram-se, curiosamente, preocupações contraditórias, desde quantos consideravam que ele apontava o caminho para uma Europa federal, debilitadora das soberanias nacionais, até quantos entendiam que ele consagrava uma Europa do "diretório" dos grandes países. No plano substantivo, foi interessante ver o confronto entre os que liam o novo Tratado como criador de um "super Estado" regulador até aos que intuía, da sua leitura, uma deriva liberal, que colocava em causa o modelo social que a Europa havia laboriosamente criado. O que um saldo realista desta rejeição demonstra é, simplesmente, um mal-estar genérico das opiniões públicas diante do processo europeu, cumulado com motivações contra os respectivos governos nacionais. Hoje pode dizer-se, utilizando um chavão anglo-saxónico, que o Tratado Constitucional foi, provavelmente, "a treaty too far".

Com a rejeição do Tratado Constitucional, um ambiente de crise perpassou pela

União Européia. Reiterou-se a impressão de que a Europa estava paralisada, incapaz de decidir por falta de novas estruturas. Na realidade, poucos se deram ao trabalho de notar que a UE, à luz dos dispositivos institucionais em vigor - na realidade, o Tratado de Nice -, funcionava e continua a funcionar perfeitamente, sem impasses nem bloqueios visíveis. Não conhecemos uma única decisão importante que não tenha sido tomada por virtude de qualquer impasse de natureza institucional ou por dificuldades no processo decisório.

## A caminho de Lisboa

O ar de "crise" que soprava pela Europa facilitava a tarefa a quem queria salvar o que se entendia ser o essencial do Tratado. Líderes europeus - alguns mais do que os outros - reforçavam, com declarações sonoras e graves, o trágico momento que o projeto europeu atravessava e se desdobravam em arranjos políticos. Como se referiu, esta "verdade" acabou por ser aceita por muitos observadores e por grande parte da mídia. E, como dizia alguém, "em política, o que parece é".

Depois de meses de angústia, um trabalho de *redrafting* político bem pilotado pela Alemanha consensualizou algumas alterações ao texto do Tratado Constitucional e o expurgou de algumas marcas institucionais ou semânticas mais contestadas: morria o Tratado Constitucional e nascia o Tratado Reformador, agora conhecido por Tratado de Lisboa.<sup>5</sup> Pelo caminho ficaram certos ajustes de pormenor, destinados a satisfazer a alguns interesses nacionais específicos, hábeis álibis para certos governos poderem argumentar em casa como vantagens ou vitórias negociais obtidas. Com grande profissionalismo e rigor, a Presidência portuguesa da União Européia fez, com muita habilidade e sentido de compromisso, as últimas nego-

ciações, colocando o nome da capital portuguesa na História europeia.

Resta agora proceder às ratificações nacionais, as quais, na esmagadora maioria dos casos, se farão por via parlamentar, como óbvia tentativa de evitar que os referendos se tornem armas de arremesso político, em que o que está em causa, para grande parte dos votantes, é menos a substância do que se vota e muito mais a sua atitude perante quem faz a proposta, isto é, os respectivos governos. Se tudo correr como está previsto, o Tratado de Lisboa poderá mesmo entrar em vigor em janeiro de 2009.

Mas, afinal, que nos traz o novo tratado?

Para além de algumas melhorias nos mecanismos legislativos internos (simplificação do processo legislativo, mais decisões por maioria, mais poderes para o Parlamento Europeu, maior intervenção dos Parlamentos Nacionais), numa linha de evolução que vinha a prolongar os anteriores tratados, as grandes mudanças que o Tratado Constitucional propunha e que foram recuperadas para o Tratado de Lisboa podem resumir-se a sete pontos:

- criação da figura do presidente do Conselho Europeu, eleito pelos chefes de Estado ou governo, por um período de dois anos e meio, com possibilidade de uma renovação de mandato, tendo a seu cargo funções de representação externa da União Européia;
- criação do cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança (o nome "simples" que evoluiu do de "ministro dos Negócios Estrangeiros" da UE, que o Tratado Constitucional previa), que passa a chefiar as reuniões dos chefes das diplomacias dos Estados membros e que, simultaneamente, será vice-presidente da Comissão Européia, dispendo de um Serviço de Ação Externa Europeu;

- a Comissão Europeia passará, a partir de 2014, a contar com um número de comissários igual a dois terços do número de Estados membros, que passam a indicar um comissário na base de uma rotação igualitária, o que significa que cada Estado ficará sem a possibilidade de nomear um comissário uma vez em cada três mandatos de cinco anos;
- alteração do regime de presidências rotativas, a ser exercidas por grupo de três Estados por um período de 18 meses, com diversos equilíbrios observados na composição desses mesmos grupos;
- novo processo decisório, baseado no sistema de dupla maioria, para aprovação de qualquer decisão (55% dos Estados membros que representem 65% da população total da União). A entrada em vigor deste mecanismo só se fará, contudo, em 2014 ou mesmo até 2017, se um Estado membro tal solicitar, mantendo-se até lá o sistema ponderado de Nice;
- comunitarização de certos procedimentos relacionados com as áreas da justiça e assuntos internos, bem como na área das relações econômicas externas, com o Parlamento Europeu a ter direito de co-decisão em todas as temáticas em que a maioria qualificada se aplique. O Reino Unido e a Irlanda obtêm um direito de *opt-out* em áreas de justiça e assuntos internos;
- o presidente da Comissão Europeia passa a ser eleito pelo Parlamento Europeu, sob proposta do Conselho Europeu (chefes de Estado e governo).

## Por trás do Tratado de Lisboa

Agora que o Tratado está assinado e, tudo o indica, prestes a ser ratificado, vale a pena atentar para alguns novos equilíbrios ou desequilíbrios que ele consagra.

O texto fixa, em vários pontos, o sedimentar de políticas que os anteriores tratados haviam desenvolvido, reforça outras de forma muito interessante e sinaliza áreas periféricas cujo desenvolvimento, em termos comunitários, dependerá da vontade coletiva que, em cada momento, for possível conjugar. Esse foi um trabalho meritório que importa ser sublinhado, até porque sabemos a dificuldade imensa que significou evoluir em certos domínios.

No tocante às instituições, parece desenhado um papel preponderante das instâncias comuns, o que reforça, no imaginário de alguns, a percepção de estarmos perante uma deriva federal, idéia que é sublinhada pela maior extensão das áreas de votação por maioria qualificada e no aumento automático dos poderes do Parlamento Europeu - o que não deixou de facilitar a obtenção da boa vontade desta caprichosa instituição ante o novo tratado.

Mas serão as coisas, de fato, assim? Por que razão países e governos tão avessos à idéia federal europeia se mostraram abertos, e até entusiastas, deste tratado? Por inevitabilidade? Para não ficarem mal na foto?

Pode haver algo de verdade em tudo isso, inclinamo-nos a pensar que houve, declaradamente, a percepção dos maiores Estados de que, através deste tratado, estavam a ganhar, uma vez mais, uma substancial fatia de poder. É que os mecanismos de gestão da União, previstos no novo tratado, colocam na mão de um núcleo muito restrito de países, por via da determinante demográfica, o poder *de facto* dentro da União Europeia.

Poderá se argumentar que, ao optar-se pelo sublinhar do peso populacional, apenas se está cumprindo a evolução natural para qualquer entidade federal - no sentido da legitimidade democrática. Só que, nessa mesma lógica federal, a prevalência dessa legitimidade populacional teria sempre de cruzar com uma outra, derivada da



legitimidade nacional, através de uma Câmara de representação equitativa, de um Senado de Estados. Ora, ele não está presente no Tratado e ninguém acredita que DS países que agora asseguraram o seu desmesurado poder sem terem de se sujeitar a uma instância onde estariam equiparados a todos os outros de menor dimensão venham a aceitar, no futuro, qualquer recuo institucional em detrimento da sua força atual.

Quando não existe este fator de equilíbrio, o futuro da União, no plano institucional, fica claramente nas mãos de um "condomínio" constituído pelos Estados mais populosos, os quais, na esmagadora maioria dos casos, são também os mais ricos e desenvolvidos da União.

A objetivação, no dia-a-dia, do poder conjugado dos maiores países dependerá, contudo, da nem sempre fácil harmonização das respectivas agendas. O ator dessa conjugação eventual de vontades acabará por ser a figura inovadora de toda esta nova construção institucional - o novo presidente do Conselho Europeu. O aparecimento desta nova figura constitui a prova mais flagrante de que estamos perante um formato que mais não é senão um modelo tendencialmente intergovernamental, com o centro do poder bem identificado.

De fato, o complexo institucional criado funciona, na prática, em detrimento da instituição cujo reforço significaria a evolução para um modelo federal - a Comissão Europeia. A perversidade do novo sistema institucional instituído vai ao ponto de criar uma conflitualidade quase inevitável entre o presidente do Conselho Europeu e o presidente da Comissão, nomeadamente retirando-lhe a maior representatividade externa obtida e que funcionava em favor de um reforço do seu papel.

Por outro lado, designa como vice-presidente da Comissão (mas não dando ao respectivo presidente o direito a no-

meá-lo) o Alto Representante, cuja ação no domínio externo é flagrantemente concorrencial com a do presidente do Conselho Europeu e, de certo modo, com a do seu "chefe", o presidente da Comissão. Além disso, ao colocar-se uma figura que depende do Conselho de ministros no seio da Comissão acaba-se com a separação de poderes que sempre constituiu a originalidade da UE e que consagrava a Comissão como uma representante do "interesse comum", em um Conselho onde as pressões dos interesses diversos dos Estados tinha evidente expressão.<sup>6</sup>

Alguns meios europeus mais cínicos são de opinião de que este complexo e contraditório sistema foi criado precisamente para falhar, para provocar uma tensão interinstitucional, que os Estados acabarão por resolver da única forma possível: com a atribuição futura de mais poderes ao presidente do Conselho Europeu, o que significaria a perda progressiva da autonomia da Comissão, vale dizer, do vetor federalista central do sistema. Por esta via, seria a vitória da intergovernamentalidade, a perda ou diluição progressiva do modelo integrador construído neste meio século e o regresso à Europa dos Estados que ele procurou superar.

Terá razão quem assim pensa? Só o tempo dirá. Como se afirmou no início deste texto, a maior virtualidade que o Tratado de Lisboa nos traz é a introdução de um ambiente de alguma pacificação institucional dentro da União Europeia. Com ou sem fundamento real, a Europa vivia um ambiente de crise e o projeto europeu é demasiado importante para os povos que o integram, para podermos nos dar ao luxo de ir sobrevivendo sob uma *malaise* que estava tornando-se, endêmica. Se o Tratado de Lisboa tiver a faculdade de "descripar" a vida europeia, de conferir algum *élan* à Europa e de fazê-la readquirir alguma confiança em si mesma, terá já cumprido um papel histórico importante.

## Notas

1. Para uma análise ao Tratado de Amsterdã, veja Francisco Seixas da Costa, "Para a história de uma negociação", in *Diplomada Européia - Instituições, alargamento e o futuro da União*, Lisboa: Dom Quixote, 2002.
2. Para uma análise do Tratado de Nice, veja Francisco Seixas da Costa, "O potencial da Europa média", in *O mundo em português* (n. 16, 2001), Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos internacionais.
3. Alguns tendem a ligar esta importante evolução da posição francesa ao fato de ter conseguido um acordo com a Alemanha que lhe permitiu, ainda antes da fixação das Perspectivas Financeiras (orçamento plurianual) 2007/2013, a garantia de um montante mínimo da chamada "linha diretriz agrícola", capaz de sustentar, até 2013, os tradicionais ganhos franceses por meio da Política Agrícola Comum.
4. Uma análise do debate sobre o projeto de "Constituição Européia" pode ser lido em Francisco Seixas da Costa, "Em torno da Constituição Européia", in *Uma*

*segunda opinião - Notas de política externa e diplomada*, Lisboa: Dom Quixote, 2006.

5. É muito elucidativo o artigo do antigo presidente Giscard d'Estaing, "Análise comparada do Tratado de Lisboa" (<http://ultimahora.publico.dix.pt/noticia.aspx?id=1313623>), em especial quando diz que "as propostas institucionais do tratado constitucional (...) encontram-se integralmente no Tratado de Lisboa, mas em uma ordem diferente e repartida nos tratados anteriores".
- 6.0 atual presidente da Comissão Européia reconheceu esse risco numa entrevista dada no início de Outubro ao jornal belga *De Standaard*; "O novo tratado tem grandes riscos (...) Com o presidente do Conselho Europeu (...) poderá haver um novo circuito de decisão ao lado da Comissão e do Parlamento Europeu. Há um risco real de que os governos resolvam os seus problemas entre si de uma forma intergovernamental e sem ter em conta, as restantes instituições". Veja em Isabel Arriaga e Cunha "Tratado de Lisboa consagra uma União Européia diferente" (<http://reapnimprensa.blogspot.com/2007/10/tratado-de-lisboa-consagra-uma-unio.html>).

A utilização deste artigo é exclusivo