

Do projecto de tratado de união do Parlamento Europeu ao Acto Único Europeu

DUSAN SIDJANSKI

Negociado e adoptado pelos governos no dia 17 de Fevereiro, no Luxemburgo, e no dia 28 de Fevereiro, de 1986, na Haia, o Acto Único Europeu (AUE) foi ratificado pelos doze países da Comunidade Europeia (CE), tendo entrado em vigor em 1987.

O AUE foi precedido pelo projecto de tratado do Parlamento Europeu (PE), que, sob o impulso de Altiero Spinelli e depois de dois anos de trabalhos, adoptou, a 14 de Fevereiro de 1984, o projecto de tratado da união europeia. Este projecto contém uma reforma dos Tratados de Paris e de Roma, instituindo as Comunidades Europeias, um alargamento dos seus campos de actividade e um reforço das instituições comunitárias. Mais ambiciosa que o projecto do Conselho Europeu, a iniciativa do PE serviu de estímulo e de ponto de referência aos governos que lhe preferiram uma reforma parcial e mais modesta dos tratados existentes. Assim, uma vez mais na história do processo de união, um grande entusiasmo reduzia-se em definitivo a um progresso relativamente limitado, mas concreto. A fim de nos inteirarmos disso, examinaremos sucessivamente o projecto do PE e o conteúdo do AUE, lembrando ao mesmo tempo as suas origens. Esta análise paralela dos dois textos permitirá compará-los brevemente à luz do Conselho do PE.

Em termos gerais, a opinião pública na CE é, por uma ampla maioria, favorável aos esforços feitos para unir a Europa Ocidental.

Desde o primeiro *Eurobarómetro*, de Setembro de 1973, que indicava que 63% eram muito a favor ou preferentemente a favor destes esforços, que as atitudes favoráveis aumentaram em todos os nove países da CE. A média das 13 sondagens de 1975 a 1983 regista, com 72% de opiniões positivas, quase 10 pontos a mais. Desde Outubro-Novembro de 1984 que o nível das atitudes favoráveis nos dez países da CE atinge 77%, nível que será mantido até à última sondagem disponível de Março-Abril de 1986, depois de uma quebra sensível nas opiniões favoráveis na Grécia (67% em Outubro-Novembro de 1985 contra 56% na Primavera de 1986) e, numa medida menor, na Bélgica (78% contra 74%

para o mesmo período). Este apoio maciço ao movimento de união da Europa Ocidental é devido, antes de tudo, à opinião muito favorável e estável nos seis países fundadores (B=80%, PB=75%, A=82%, F=86%, I=91%, L=91%), assim como ao aumento das atitudes positivas nos novos membros (média 1975-1983 em comparação com Outubro-Novembro de 1986: DK=44% e 45%, IRL=60% e 66%, RU=60% e 69%; Grécia=63% e 71%; Outubro-Novembro de 1985 e Março-Abril de 1986: E=71% e 75%, P=56% e 77%). Assim, no momento actual, 8 europeus em cada 10 apoiam o movimento de união da Europa Ocidental. Quer dizer que o projecto de união do PE e o AUE se inscrevem num contexto geral favorável, embora a opinião pública europeia se torne, como veremos, menos generosa e mais variada face às propostas concretas.

I — O projecto de união europeia do PE

1 — A origem

1.1 — O papel de Altiero Spinelli

Na origem do projecto de tratado encontram-se Altiero Spinelli e o grupo constituído em 1980 pelos nove primeiros parlamentares europeus, sob o nome de Clube do Crocodilo, nome que tomou de um restaurante afamado de Estrasburgo onde foi a sua primeira reunião¹. Não é, de todo, um acaso se o motor deste projecto foi Spinelli. Jovem comunista, foi feito prisioneiro por Mussolini na ilha de Ventotene em vésperas da Segunda Guerra Mundial. Foi aí que Spinelli se converteu ao federalismo e redigiu, em 1941, em colaboração com Rossi, o Manifesto de Ventotene. Desde então não deixará de lutar a favor da criação de uma federação europeia. O seu percurso europeu desenha-se no decurso dos mais de quarenta anos que precedem a sua morte em 1986: fundador do Movimento Federalista Europeu, ele pregará, nos anos cinquenta, como delegado geral do Congresso do Povo Europeu, a via da constituinte europeia². O recurso ao povo aparecia-lhe então como o único método que permitiria ultrapassar as resistências das estruturas éticas tradicionais. Este revolucionário europeu, federalista e democrata, consagrará, na ausência de resultados concretos da sua acção, alguns anos à pesquisa sobre a CE antes de se tornar membro da Comissão Europeia. Fiel às suas ideias, procurará promover uma colaboração mais estreita no domínio tecnológico e industrial no seio da CE e esforçar-se-á por marcar com o seu cunho federalista os projectos comunitários.

À maneira de retorno às origens, é eleito deputado italiano aparentado com o partido comunista (PCI) que inspirou a corrente eurocomunista, mas, fiel à sua vocação europeia, tomará assento no PE desde a sua primeira eleição. Aí prosseguirá a sua ideia original: realizar uma revolução social e democrática em profundidade por meio e no seio da federação europeia. A este título faz parte do pequeno número dos eleitos convencidos desde o começo da necessidade de o PE apresentar trabalho constituinte. Com efeito, ele estava persuadido de que, acima das clivagens partidárias, era possível reunir uma maioria europeia no seio do PE. A sua previsão será confirmada pela adopção do projecto de tratado-constituição, quatro anos depois do envio da sua carta aos parlamentares e aos grupos, tendo uma atitude positiva em relação à construção europeia. Na sua

mensagem, ele propõe-lhes abrir um grande debate sobre a crise institucional das Comunidades Europeias, nomear um grupo de trabalho encarregado de preparar um projecto de reforma institucional, fazer discutir e votar este projecto pelo PE e depois propor a sua adopção aos governos e aos parlamentos nacionais.

1.2 — O Clube do Crocodilo

O Clube do Crocodilo, constituído à partida por 9 e alguns meses mais tarde por 70 parlamentares, entabulou discussões sobre as grandes opções e, nomeadamente, sobre a escolha entre o retorno aos Tratados de Paris e Roma e a redacção de um tratado novo. Como muitas vezes na história da União, a divisão apareceu entre minimalistas pragmatistas e os maximalistas que se consideravam realistas. A maioria dos membros concentrou-se na tese de um *tratado-constituição*, ao contrário do método de remendo dos tratados existentes. A reforma institucional deverá acompanhar-se de uma revisão das competências da União Europeia, a fim de salvaguardar a experiência comunitária, de concretizar a obra começada e de desenvolver novas políticas em comum³.

1.3 — O papel do PE

A proposta do Clube do Crocodilo foi discutida pelo PE, que em Julho de 1981 decidiu criar uma comissão institucional encarregada de elaborar modificações dos tratados em vigor⁴. Esta revolução do PE inscreve-se numa longa tradição de iniciativas, de manifestos e de projectos visando criar uma federação ou, mais modestamente, uma união europeia. Os primeiros marcos do pós-guerra foram colocados pelo Congresso da Haia, durante o qual, como o lembra Denis de Rougemont em *A Europa em Jogo*, se defrontaram os defensores da federação e os da cooperação intergovernamental (britânicos)⁵.

Para conduzir a bom termo a sua missão, a comissão estudou os diversos projectos de união e de reforma reunidos na *Recolha dos Documentos da Comunidade de 1950 e 1982*. Assim, a comissão não deixou de ter em consideração as diversas tentativas e experiências que marcaram o processo, por vezes tortuoso, da construção europeia. Com efeito, este caracterizou-se, ao longo do seu caminho, por um vaivém entre as iniciativas lançadas por grupos de promoção, tais como o Movimento Europeu, ou por personalidades, tais como Jean Monnet, por um lado, e por outro, as acções e iniciativas oficiais ou governamentais, muitas vezes redutoras, mas positivas no seu conjunto. As Comunidades Europeias trazem já em si elementos de uma estrutura de tipo político, embora parciais, pois aplicados principalmente aos sectores sócio-económico e técnico. Donde, uma série de tentativas, visando umas aprofundar a obra empreendida e as outras alargar os seus campos de actividade aos domínios das relações exteriores e de segurança. Por um lado, os exemplos daquelas: a política regional europeia (Fundo Regional), o sistema monetário europeu (SME), a associação dos ACP (66 países de África, da Ásia, das Caraíbas e do Pacífico), a co-decisão orçamental parcial atribuída ao PE em 1975, a eleição do PE. Por outro lado, os esforços da extensão dos poderes: o projecto da Comunidade Política, que se desmoronou com o malogro da

Comunidade Europeia da Defesa (CED), duas iniciativas que visavam complementar a CECA acrescentando-lhe uma comunidade económica geral, assim como uma dimensão política própria a qualquer federação, a saber, as relações externas e a segurança; estes dois domínios essenciais serão desde então objecto de debate e de projectos europeus; citemos a título de exemplos o projecto de união política do general De Gaulle, dito Plano Fouchet (1959), que chocou contra a opinião de Spaak e De Luns, ministros dos Negócios Estrangeiros da Bélgica e dos Países Baixos, assim como a desconfiança dos outros governos; proposições certamente não satisfatória para os federalistas europeus, mas cuja adopção teria constituído um passo em frente, como o reconheceu muito mais tarde Spaak, um passo considerado modesto, mas decisivo, que não foi ainda dado até aos nossos dias. Na sequência das sugestões contidas no Relatório Tindemans (1975)⁶ ou nos relatórios dos Sábios⁷, o PE decidiu complementar a obra comunitária lançando o seu projecto de tratado da União Europeia⁸.

Paralelamente, a comissão exprimiu várias vezes a sua inquietação motivada pelo enfraquecimento das instituições comunitárias e formulou as suas propostas, nomeadamente na sua recomendação ao Conselho e ao Parlamento de 14 de Outubro de 1981 sobre as relações entre as instituições da Comunidade⁹. Em Maio de 1984, o presidente da comissão, Gaston Thorn, exprimiu opiniões muito próximas das orientações do projecto de tratado de união numa conferência no Instituto Universitário Europeu de Florença: *União Europeia ou Declínio: Ser ou não Ser*¹⁰.

2 — O projecto de tratado

2.1 — Características gerais

O projecto de tratado caracteriza-se pela sua aproximação global, assim como pelas suas referências a alguns princípios federativos de base. Na realidade, depois da Declaração Schuman (1950), a via escolhida para unir as nações europeias era a do método funcional e sectorial, proposta por Jean Monnet, por comparação com o método global que distingue a aproximação federalista ou constitucionalista. Embora visando ambas a formação dos Estados Unidos da Europa, a aproximação funcional inspirou a Declaração de 9 de Maio de 1950, como testemunha o seu preâmbulo:

A Europa não foi construída, nós tivemos uma guerra. A Europa não se formará de uma só vez, nem numa construção de conjunto; ela formar-se-á através de realizações concretas, criando primeiro uma solidariedade de facto.

E com toda a evidência a Europa comunitária que se constrói é a da CECA, da Comunidade Económica Europeia, do Euratom, que asseguram uma integração por funções, por sectores. O carvão, o aço, a energia nuclear, as actividades económicas, são postos em comum progressivamente. A pouco e pouco, tudo o que constitui a essência das políticas nacionais vai-se encontrar colocado gradualmente sob uma soberania comum. Esta soberania deverá, pois, ser, um dia que virá, dotada de poderes políticos, uma autoridade política vindo

cobrir o conjunto dos sectores já integrados¹¹. Assim, segundo este método e seguida a estratégia de união desde o fracasso de diversos projectos políticos, a união política constituir-se-á progressiva e insensivelmente («integração sem dor», segundo a expressão de Raymond Aron), por etapas sucessivas e através de realizações concretas. O único defeito deste método, que fez as suas provas parciais, é que não conduziu, como previsto, à instauração de uma comunidade política. Jean Monnet, o pai da Europa Comunitária, reconheceu no fim da sua vida os limites do seu método prestando homenagem a Denis de Rougemont, o pai da Europa Cultural: se tivesse de recomeçar, começaria pela cultura. A unidade da cultura, que, segundo Denis de Rougemont, forma a base da união política.

Conscientes dos limites da obra comunitária, os autores do projecto de tratado escolheram deliberadamente a aproximação global, decidindo reunir sob uma cúpula constitucional única a experiência comunitária e o relançamento da obra de união democrática da Europa (preâmbulo). O projecto de união substitui por um só texto constitucional os três tratados instituindo as três comunidades europeias e as decisões que permitiram gerir fora dos tratados existentes várias matérias importantes sobre a base de uma cooperação *ad hoc*. Assim, os três tratados, o sistema monetário europeu, a cooperação política e novos assuntos estão reunidos num quadro institucional único e coerente¹². O projecto de união visa concretizar um salto qualitativo introduzindo novos domínios: o ambiente, a cultura e informação, mas sobretudo as relações internacionais e a segurança¹³.

2.2 — Os princípios de base

A União fundamenta-se nos seguintes princípios federalistas: em primeiro lugar, o *princípio de subsidiariedade*, segundo o qual não se deve confiar nunca a uma grande unidade o que pode ser feito numa mais pequena¹⁴. Neste espírito, «a União só assumirá as tarefas que possam ser conduzidas em comum de modo mais eficaz que pelos Estados separadamente ou aquelas cuja solução exija a contribuição da União». (Resolução do PE, 6 de Julho de 1982.) Este princípio está inscrito no *preâmbulo* do projecto de união:

Entendendo confiar a instituições comuns, de acordo com o princípio de subsidiariedade, as únicas competências necessárias para conduzir a bom termo tarefas que elas possam realizar de maneira mais satisfatória do que os Estados tomados isoladamente¹⁵.

O segundo princípio diz respeito à *dupla participação* dos povos e dos Estados no funcionamento da União, participação que nos Estados federais reveste a forma institucional de uma câmara de representantes ou de deputados eleitos na proporção da população dos Estados membros e de um senado representando os Estados membros como tais.

A União compreende as mesmas instituições que as das Comunidades Europeias (Parlamento, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça), às quais acrescenta o Conselho Europeu, que reúne os chefes de Estado e do governo dos Estados membros, assim como o presidente da Comissão. Mas a repartição dos poderes das instituições e, em certos casos, a sua composição e o seu processo de

designação são modificados. Assim, a União prevê um acréscimo dos poderes do PE para 518 membros eleitos por sufrágio universal directo. No quadro da União o PE participa na função legislativa, que partilha com o Conselho. Em conjunto, estas duas instituições formam a autoridade legislativa e orçamental da União. Deste modo, retoma-se uma antiga interpretação das estruturas institucionais da CE segundo a qual o PE corresponde à câmara de representantes, enquanto que o Conselho encarna o senado, constituindo os dois em conjunto uma espécie de congresso que reflecte o princípio da dupla participação.

A União repousa sobre o *princípio democrático* — só um Estado europeu democrático pode ser admitido na qualidade de membro. A União protege a dignidade do indivíduo e reconhece a qualquer indivíduo dependente da sua jurisdição as liberdades e direitos fundamentais. Em contrapartida, o projecto só afirma timidamente a participação das regiões, que, segundo Denis de Rougemont, deviam constituir o fundamento da federação europeia. Nesta óptica, Denis de Rougemont tinha sugerido a criação de um senado das regiões¹⁶. Nada de semelhante no projecto de união, que não prevê mesmo a possibilidade de uma parte dos seus membros ser representativa das regiões. Em contrapartida, o preâmbulo contém uma referência às regiões: as Partes contratantes declaram-se «convencidas da necessidade de permitir a participação, segundo formas apropriadas, das colectividades locais e regionais na construção europeia».

46

2.3 — O reforço das instituições¹⁷

O projecto reforça as instituições comunitárias¹⁸: o PE vê os seus poderes acrescidos; o Conselho vê o seu processo tornado flexível e a sua eficácia funcional acrescida pelo facto da generalização do voto a uma maioria qualificada; a Comissão torna-se uma verdadeira autoridade executiva: o seu papel é reforçado e o seu processo de nomeação transformado. Assim, em vez de os membros da Comissão serem nomeados de acordo mútuo pelos governos dos Estados membros — na realidade cada governo nomeava o seu ou seus membros na condição de aceitar os designados pelos outros governos —, a partir de agora é o Conselho Europeu que nomeia unicamente o presidente da Comissão, que, por seu lado, forma a Comissão após consulta ao Conselho Europeu. Esta fórmula visa garantir maior homogeneidade da equipa que compõe a Comissão, reforçando, ao mesmo tempo, o papel do presidente. É suposto a Comissão submeter o seu programa ao PE a fim de receber a investidura do mesmo PE e entrar em funções. Assim, a sua autoridade é fundada na aprovação do Conselho Europeu e na investidura do PE, ideia avançada pelo Relatório Tindemans em 1975. Quanto às funções da Comissão, são as de um executivo e correspondem, no essencial, às funções previstas pelos Tratados de Roma. Acontece o mesmo com a sua responsabilidade perante o PE, com uma diferença fundamental, contudo, pois o projecto de tratado atribui à Comissão a integridade das tarefas de um executivo que são objecto de uma partilha entre Comissão e Conselho na CE. À confusão das funções executivas e legislativas do Conselho o projecto substitui a separação dos poderes, que não deixa de lembrar o modelo americano. Nesta nova repartição dos poderes, o Conselho assume,

em comum com o PE, a função legislativa e orçamental e pronuncia-se por maioria na maior parte dos casos

O *Conselho Europeu*, que se torna uma instituição da União, mantém o seu papel de impulso e motor de cooperação. Ele decide o alargamento das competências da União e estabelece, para além disso, um diálogo com o PE. Uma outra inovação diz respeito à nomeação dos juizes do *Tribunal de Justiça*, que são nomeados, metade, pelo Parlamento e, metade, pelo Conselho, assim como ao alargamento do direito de recurso de particulares, da protecção dos direitos fundamentais e em geral do controle jurisdicional. Ao lado dos órgãos existentes, tais como a Comissão Económica e Social ou o Tribunal de Contas, o projecto prevê a criação de um *fundo monetário europeu*, que tem por missão garantir a estabilidade monetária.

Apenas outras *inovações* merecem ser sublinhadas. O projecto define a lei que fixa as regras que se aplicam à acção comum, distinguindo regulamentos e decisões¹⁹. Estes dois últimos actos dependem, a partir de agora, do poder da Comissão, que os regula em aplicação das leis da União. Para além disso, o projecto precisa o processo e os prazos para a votação das leis pelo Conselho e pelo Parlamento. E além disso ele generaliza a prática da audição das pessoas interessadas, à qual procedem as instituições da União²⁰. Enfim, o projecto reforça o poder de sanção das instituições da União, que, em caso de violação grave e persistente dos direitos democráticos ou de outras obrigações da parte de um Estado membro, podem tomar medidas que vão até à suspensão da sua participação no Conselho Europeu e no Conselho da União.

47

Assim, sem operar uma revolução constitucional, o projecto visa aumentar a base democrática, a capacidade das instituições, assim com a eficácia do seu processo de decisão, dos seus poderes de execução e de controle. De facto, o projecto de união representa um progresso significativo na via para uma federação europeia. Neste espírito, ele define no seu artigo 3 a cidadania da União enquanto ligada à qualidade de cidadão do Estado membro, ao mesmo tempo que alarga a sua capacidade de recurso perante o Tribunal de Justiça. Esta intenção de formalizar a cidadania recebeu, no entanto, uma confirmação concreta pela instauração de um passaporte europeu. O reforço das políticas comuns é uma prova desta vontade construtiva que subentende o projecto de união.

2.4 — As competências e as políticas da União²¹

O projecto distingue as acções comuns da cooperação e da coordenação das acções nacionais. A esta distinção junta-se outra entre competências exclusivas atribuídas à União e competências concorrentes que ela exerce em paralelo com as dos Estados membros. Uma e outras são preparadas de modo a permitirem, paralelamente à expansão equilibrada do conjunto da União, a eliminação progressiva dos desequilíbrios existentes entre as suas diferentes zonas e regiões.

As competências exclusivas são atribuídas à União para completar o mercado comum e a livre circulação, assim como a política de concorrência ao nível da união. A União estabelece, para além disso, por meio de uma lei, um estatuto de empresa europeia e toma medidas visando aproximar disposições legislativas e administrativas relativas às empresas.

A maioria das políticas comunitárias caracteriza-se por competências

concorrentes, que a União desdobra em diversos domínios: a política conjuntural e económica; a política monetária e a política do crédito, no quadro das quais prevê a criação de uma comissão europeia do mercado de capitais, de uma autoridade europeia de controle sobre as bancas, de um fundo monetário europeu enquanto instrumento do sistema monetário europeu, sendo o objectivo desta política monetária conduzir, por etapas, à realização da união monetária. Uma série de políticas sectoriais prossegue e desenvolve as políticas postas em acção ou empreendidas pela CE: a agricultura e a pesca, os transportes, as telecomunicações, a investigação e o desenvolvimento, a indústria, a energia. Nestes sectores, a União dispõe de competências a par das dos Estados membros para conduzir políticas sectoriais adaptadas à escala da União. Podem ser criadas agências europeias especializadas num tal sector particular submetido a uma acção comum. É necessário lembrar que a ideia de agências europeias corresponde a um velho projecto de Denis de Rougemont, que retomou mais recentemente na sua obra *L'avenir est notre affaire* (1977), projecto inspirado pelas agências federais nos Estados Unidos.

Sob o título «Política da sociedade» o projecto designa o conjunto das diferentes políticas que reflectem um certo número de opções e encarnam valores comuns aos europeus. Trata-se de competências concorrentes em matéria das seguintes políticas: política social e política de saúde, política de protecção dos consumidores, política regional, política de ambiente, política de educação e de investigação, política cultural e política de informação. Algumas dessas políticas são novas, como a política cultural, enquanto que outras, a exemplo da política regional, estão já postas em execução na CE. O projecto incorpora-os no tratado-constituição e prevê o seu desenvolvimento. Paralelamente, ainda que de maneira tímida, proclama no seu preâmbulo a necessidade de permitir a participação, segundo as formas apropriadas, das colectividades locais e regionais na construção europeia. Claro que estamos ainda bem longe da Europa das regiões em favor da qual advogava Denis de Rougemont. Segundo ele, a região é, antes de tudo, um espaço de participação cívica constituído por conjuntos de municípios. Com efeito, considerando que uma «Europa das Nações» é difícil, se não impossível, de realizar, Denis de Rougemont estava persuadido de que uma federação europeia só se podia fundar sobre comunidades regionais e locais. No momento actual, os Estados procuram manter o seu controle sobre as suas regiões, assim como sobre as suas relações com as instâncias comunitárias. Donde, a prudência manifestada pelo projecto, que prevê, no entanto, o encorajamento da colaboração regional transfronteiriça.

2.5 — Poder financeiro da União²²

Os recursos *próprios* constituem uma pedra de toque das instituições federais. Com efeito, a instauração de um imposto federal é um elemento essencial da autonomia e da capacidade de acção das autoridades centrais. Na história das federações, a questão do imposto esteve muitas vezes, como nos Estados Unidos, na origem dos conflitos entre federalistas e confederalistas; a crise de 1965 desenvolveu-se à volta dos recursos próprios necessários ao financiamento da política agrícola e do aumento dos poderes orçamentais do PE. Nesta ocasião o general De Gaulle atacou o poder da Comissão,

nomeadamente o seu poder de iniciativa e o seu poder financeiro. Ele agitou o espectro da Comissão potência financeira. Felizmente a Comissão pôde consolidar, desde o fim dos anos sessenta, a sua base financeira, e em 1975 via-se o PE conceder através de um tratado particular um direito parcial de co-decisão orçamental. Assim, verifica-se que o processo continua, apesar das paragens, das crises, até mesmo dos recuos ligeiros.

A União dispõe de finanças próprias, a exemplo das Comunidades Europeias. Contudo, o projecto precisa que a autoridade orçamental é formada pelo PE e pelo Conselho da União, duas instituições legislativas. Uma outra inovação dupla é de assinalar: a União pode modificar pela lei orgânica a natureza ou a base das receitas existentes ou criar umas novas; um sistema de perequação é introduzido, a fim de atenuar os desequilíbrios económicos excessivos entre as regiões.

2.6 — As relações internacionais da União²³

O projecto propõe objectivos ambiciosos em matéria de relações internacionais. Os esforços da União têm por objecto a manutenção da paz, assim como a segurança, a discussão, a *détente*, a redução mútua equilibrada e controlável das forças militares e dos armamentos; os seus esforços têm também por objecto o respeito pelos direitos do homem, o desenvolvimento do Terceiro Mundo, a melhoria das relações económicas, monetárias e comerciais internacionais. A fim de realizar estes objectivos, a União recorre seja ao método da acção comum, seja ao método da cooperação. Para conduzir a sua acção comum em matéria de comércio externo a União é dotada de uma competência exclusiva. Em contrapartida, a sua política de ajuda ao desenvolvimento deve, depois de um período transitório de dez anos, tornar-se progressivamente o objecto de uma acção comum. Esta é considerada pela Comissão em nome da União e, quando se trata de uma negociação, segundo as linhas directivas que lhe apresenta o Conselho da União. Outras matérias permanecem no domínio da cooperação, que é da responsabilidade do Conselho Europeu. Nestas matérias, a Comissão tem a faculdade de propor políticas e acções ao Conselho Europeu.

Como sobressai destas orientações e competências em relações internacionais, o projecto propõe um método pragmático e gradual. Matérias delicadas figuram, mas o modo de as conduzir é deixado à apreciação das instituições da União. Assim, estas têm a possibilidade de alargar progressivamente o campo das acções comuns. Do mesmo modo, o Conselho Europeu pode alargar o domínio da cooperação, nomeadamente em matéria de armamento, de venda de armas a países terceiros, de política de defesa, de desarmamento. O projecto prevê igualmente o direito de legação: a Comissão pode, com o acordo do Conselho, estabelecer representações nos Estados terceiros e junto das organizações nacionais, representações que têm competências nos assuntos que dependem da cooperação. Em comparação com os Estados federais, cuja defesa, segurança e política externa dependem das autoridades federais, o projecto de união aparece bem retirado, ao mesmo tempo que empenhando progressivamente os Estados membros na via da cooperação e da acção comum. A Europa unida falando com uma só voz é uma proposta que remonta longe na história do processo de união e que foi afirmada

com vigor no Relatório Tindemans. Por agora, os Estados membros da CE parecem desejosos de preservar, com algumas excepções, as suas soberanias nestes domínios, estando ao mesmo tempo conscientes do papel apagado que por este facto são constrangidos a desempenhar. A perda da influência aparece como função das suas acções isoladas e muitas vezes dispersas em matéria de política e de segurança externa.

O projecto de união inspirado pelo método federalista não encontrou apoio junto dos governos. Foi o seu aspecto federalista, ainda que bem moderado na realidade, que pôde fazer acreditar na intenção do PE de instaurar um embrião de Estado federal? A verdade é que, fiéis à sua tradição, os governos preferiram retocar os tratados existentes a fazer seu o projecto de união do PE.

II — O AUE

1 — O nascimento do acto político

1.1 — Os principais motivos

50

Sob o impulso das iniciativas e dos trabalhos do PE, assim como sob a pressão da crise do poder de decisão na CE, os governos negociaram e adoptaram o AUE, a 17 de Fevereiro, no Luxemburgo, e a 28 de Fevereiro, de 1986, na Haia²⁴. As ratificações intervieram antes do fim de 1986.

Desde o começo dos anos sessenta, os poderes da CE sofreram uma erosão e um deslizar do poder comunitário para o poder intergovernamental. Com efeito, vários acontecimentos marcaram esta evolução: enfraquecimento da capacidade de decisão do Conselho pelo recurso à unanimidade a partir do acordo, ou, antes, da constatação do desacordo, de 1966 no Luxemburgo: a referência ao seu interesse vital permitia desde então a um Estado membro impor o voto unânime que privilegia o interesse nacional em relação ao interesse europeu e reforça o controle dos governos sobre o processo de decisão na CE; erosão paralela da capacidade de iniciativa da Comissão, que, em vez de afirmar a sua responsabilidade e a sua autonomia, tendia a consultar primeiramente os governos sobre os seus projectos de iniciativas antes de as formular oficialmente; a prudência em lugar do dinamismo e da coragem tornava-se, assim, a marca essencial da acção da Comissão; este desequilíbrio, em proveito das instituições intergovernamentais, ainda que comunitárias, pela sua função dentro do sistema da CE, encontrava uma confirmação na institucionalização, desde 1974, das cimeiras de chefes de Estado e de governos europeus na qualidade de Conselho Europeu. Apesar do seu papel de promotor, de impulsionador e de árbitro, o Conselho Europeu contribuiu para reforçar o ascendente dos governos nacionais sobre o processo comunitário. A eleição do PE por sufrágio universal directo não respondeu às esperanças nela postas e só contribuiu modestamente para o reequilíbrio institucional pelo alargamento dos poderes comunitários. Com efeito, embora reforçado na sua legitimidade e na sua autoridade bebidas na fonte democrática, o PE ficou prisioneiro do seu poder consultivo. Os sucessivos alargamentos da CE (1973: Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; 1980: Grécia; 1986: Espanha e Portugal) só puderam tornar mais pesado o processo de decisão. Desde então, o aprofundamento e o reforço do processo de união

tinham-se tornado objecto de múltiplos pedidos, entre os quais os da comissão presidida por Jacques Delors.

1.2 — O papel do Conselho Europeu

Fundamentando-se no plano Genschler-Colombo, o Conselho Europeu procurou relançar a União Europeia. Depois de Estugarda, a sessão de Atenas em Dezembro de 1983 confrontou-se com as exigências orçamentais da Grã-Bretanha, assim como com os problemas do aumento dos recursos próprios e do alargamento da CE à Península Ibérica.

Estes problemas só foram resolvidos no essencial no decurso das reuniões do Conselho Europeu em Bruxelas em Março e em Fontainebleau em Junho de 1984. Alguns meses mais tarde, a Comissão Dooze, composta por representantes pessoais dos chefes de Estado e de governo, apresentava o seu relatório final, cujas conclusões se situavam bem aquém do projecto do PE. A comissão presidida pelos Srs. Dooze e Adonnino apresentou relatórios consagrados às instituições, entre os quais um relatório de Maurice Faure, e à «Europa dos cidadãos». Segundo o Sr. Giulio Andreotti, ministro italiano dos Negócios Estrangeiros, «no Conselho Europeu de Milão (em Junho de 1985) conseguimos, encorajados pelo trabalho de todos os que nos tinham precedido nesta tentativa para esclarecer os contornos da União Europeia e, especialmente, pelo trabalho do PE, traçar a via pela qual é conveniente empenharmo-nos»²⁵. Aquando da reunião do Conselho Europeu em Milão, as propostas deram lugar a várias reservas, tendo somente 7 Estados membros apoiado a ideia de uma conferência dos governos com vista a modificar os tratados em vigor e incorporar a prática da cooperação política num tratado. Embora a opinião favorável a esta conferência só fosse igualmente sancionada na sessão seguinte por 7 membros, e este facto merece ser assinalado, o conjunto dos Estados membros, assim como a Espanha e Portugal, participaram na conferência convocada pela presidência luxemburguesa. Dois grupos distintos consagraram-se aos trabalhos preparatórios: os dirigentes dos assuntos políticos — responsáveis pela cooperação política — prepararam a codificação do sistema da cooperação política, enquanto que uma comissão preparatória, sob a presidência do secretário-geral Dondelinger, redigiu — na base das propostas da Comissão — as alterações dos Tratados de Roma. Apesar das numerosas reuniões da comissão Dondelinger e dos ministros, as negociações só chegaram ao fim em Dezembro de 1985. Foi o Conselho Europeu que decidiu reunir as duas partes das negociações, cooperação política e alterações, num acto único. Onde a expressão «Acto Único Europeu».

51

2 — A estrutura geral

O AUE comporta quatro títulos. O título I «Disposições comuns» trata da União Europeia e do Conselho Europeu. O título III codifica num artigo único a cooperação política. Estes dois títulos guardam a sua autonomia, não estando integrados nos tratados existentes. O título II contém alterações aos tratados, instituindo as Comunidades Europeias. O título que é a parte mais substancial do Acto Único será apresentado em primeiro lugar, a fim de fazer o ponto dos

benefícios trazidos às Comunidades Europeias, antes de passar em revista os prolongamentos da acção comunitária, que, a seu exemplo, visa desenvolver concretamente a união europeia.

No preâmbulo, os Estados membros da CE declaram-se animados de vontade de transportar o conjunto das suas relações numa *União Europeia* de acordo com a Declaração solene de Estugarda de 19 de Junho de 1983 e resolvidos a realizar esta União Europeia na base das *Comunidades* funcionando segundo as suas próprias regras e da *cooperação europeia* em assuntos de política externa e dotar esta União dos *meios de acção* necessários. Do mesmo modo declaram-se decididos a promover em conjunto a *democracia* e os *direitos fundamentais*, assim como a melhorar a situação económica e social pelo *aprofundamento das políticas comuns* e pela prossecução de *objectivos novos* e a assegurar um *melhor funcionamento* das comunidades, permitindo às instituições exercer os *seus poderes* nas condições mais conformes ao *interesse comunitário*.

2.1 — Melhoria do processo de decisão²⁶

Os resultados nesta matéria têm por objecto três temas centrais: instauração de votações por maioria qualificada no Conselho, reforço do papel da Comissão na execução de actos jurídicos, aumento da participação do PE na adopção dos regulamentos comunitários.

Em numerosos artigos prevendo a regra da unanimidade ou funcionando segundo o acordo do Luxemburgo, esta regra, que trava, quando não paralisa, o funcionamento do Conselho, foi substituída pela maioria qualificada. Do mesmo modo que a expressão «após consulta à Assembleia» é substituída pela expressão «em cooperação com o Parlamento Europeu» (art. 6). Esta modificação tem uma consequência dupla: primeiro, o Parlamento não é simplesmente consultado, mas exerce um papel mais activo em *cooperação* com o Conselho; sem lhe atribuir um papel legislativo e orçamental a exemplo do projecto de união, o AUE intensifica a sua participação nas funções que exerce o Conselho; por outro lado, põe fim a uma longa guerra de palavras, tendo-se os defensores do termo «Assembleia» oposto, em conformidade com os tratados comunitários, à utilização do termo «Parlamento Europeu», que este adoptou a fim de afirmar a sua vocação, se não a sua função efectiva.

O artigo 149 sofreu uma mudança profunda²⁷. Ele confirma, em primeiro lugar, o processo segundo o qual o Conselho só pode modificar uma proposta da Comissão por unanimidade — agora, como no passado, a unanimidade protege a integridade das propostas da Comissão contra a intervenção dos governos. Em segundo lugar, ele inova definindo o processo aplicável quando, em virtude do Tratado da CEE, um acto do Conselho é adoptado em cooperação com o PE. Neste caso, o Conselho, deliberando por *maioria qualificada* sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adopta uma posição comum que é transmitida ao PE. Se, num prazo de três meses, o PE aprovar esta posição comum ou se não se tiver pronunciado, o Conselho adoptará definitivamente o acto em causa em conformidade com a posição comum. Por seu lado, o PE pode, por maioria absoluta dos seus membros, propor alterações à posição comum do Conselho ou rejeitá-la. Se o PE tiver rejeitado a posição comum do Conselho, este só pode deliberar em

segunda leitura por unanimidade. O Conselho adopta a proposta reexaminada e modificada pela Comissão por maioria qualificada. Contudo, existe a possibilidade de a modificar ou de adoptar, por unanimidade, as alterações propostas pelo PE que a Comissão não reteve. Neste processo, a unanimidade desempenha o papel de protecção das propostas da Comissão ou das alterações do PE. Este, com este facto, vê os seus poderes aumentados.

Uma outra inovação diz respeito ao Tribunal de Justiça²⁸: a pedido deste, o Conselho, após consulta da Comissão e do PE, deliberando por unanimidade, pode associar ao Tribunal uma jurisdição encarregada de conhecer em primeira instância certas categorias de acções apresentadas por pessoas singulares ou colectivas. A criação de uma tal jurisdição visa aliviar o Tribunal de Justiça das questões de facto e a assegurar, mais do que no passado, o controle jurisdicional sobre estas questões, com exclusão das questões apresentadas pelos Estados membros ou por instituições comunitárias.

2.2 — O estabelecimento do mercado interno e das políticas comuns

O crescimento da eficácia das instituições e da capacidade de decisão das Comunidades Europeias responde a necessidades concretas, tais como o estabelecimento do mercado interno, o desenvolvimento da investigação e a protecção do ambiente.

Um dos objectivos do AUE é permitir o estabelecimento do mercado interno antes do fim de 1992²⁹. É também uma constatação oficial dos limites actuais impostos ao mercado interno sob a forma de diversas barreiras não alfandegárias e administrativas. Segundo o tratado, o mercado interno compreende um espaço sem *fronteiras internas* no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada. Com efeito, a Comissão apresenta um relatório ao Conselho sobre os progressos realizados. Por sua vez, o Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, define as orientações e condições necessárias para assegurar um progresso equilibrado no conjunto dos sectores abrangidos. Regra geral, nas disposições respeitantes ao estabelecimento do mercado interno, a unanimidade foi substituída pela *maioria qualificada*.

Outros artigos do AUE incorporam nos tratados existentes as iniciativas tomadas fora do seu quadro, tais como as que dizem respeito a política social³⁰, a política monetária³¹, a política regional³¹, a investigação e desenvolvimento tecnológico³³ e a política de ambiente³⁴. A ideia de um grande mercado sem fronteiras e as diversas políticas comuns constituem um dos *leitmotiv* do presidente da comissão Jacques Delors³⁵. A título de exemplo, a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. A Comunidade apoia essa realização pela acção que desenvolve através dos fundos com finalidade estrutural (FEOGA, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do Banco Europeu de Investimentos e dos outros instrumentos financeiros existentes. Os novos domínios foram incorporados nos tratados e submetidos em boa parte à regra da maioria qualificada.

O AUE dota o Conselho Europeu, que até então funcionou na base da declaração da cimeira de Dezembro de 1974, de um fundamento jurídico. Contudo, não faz dele uma instituição comunitária, nem estabelece uma ligação orgânica com as Comunidades Europeias. É sempre o medo antigo de ver uma instituição intergovernamental suprema estar acima das Comunidades e dispor de uma espécie de direito de orientação ou de controle em relação às Comunidades e à cooperação política. Na realidade, o Conselho Europeu, que reúne pelo menos duas vezes por ano os mais altos responsáveis políticos, os Estados membros — a exemplo das instituições supremas, das integrações regionais entre os países em vias de desenvolvimento — e o presidente da Comissão³⁶, pode, como no passado, estimular, orientar e destinar tarefas às instituições comunitárias, assim como arbitrar os conflitos. Sem ser uma instituição comunitária, o Conselho Europeu dispõe dos poderes que lhe permitem orientar as políticas comuns, assim como agir na qualidade de conselho da Comunidade, se uma vontade política se afirmar neste sentido. De facto, a sua composição corresponde ao artigo 146 do Tratado da CEE, na versão do artigo 2.º do tratado de fusão das Comunidades.

54 Enfim, parece difícil adoptar uma separação de ordem jurídica quando, de facto, como de direito, presidentes e primeiros-ministros dão instruções sobre as questões de primeira importância aos ministros que têm assento no Conselho das Comunidades. De resto, em matéria de cooperação política, o AUE estabelece uma ligação com o Conselho: os ministros dos Negócios Estrangeiros e um membro da Comissão reúnem-se pelo menos quatro vezes por ano no quadro de cooperação política; contudo, podem tratar igualmente de questões de política estrangeira no âmbito da cooperação política por ocasião das sessões do Conselho das Comunidades Europeias³⁷. Além disso, o AUE confirma que a Comissão é plenamente associada aos trabalhos da cooperação política³⁸. Assim, sem elaborar uma estrutura de conjunto a exemplo do projecto de união, o AUE formaliza a existência do Conselho Europeu, define os contornos e os órgãos da cooperação política e realiza um progresso, efectivo, embora tímido, no sentido de uma aproximação da construção comunitária e da cooperação política, mantendo-as ao mesmo tempo dissociadas. Esta aproximação encontra uma confirmação na disposição que prevê que as políticas externas da CE (política comercial, relações com os PVD e os ACP, etc.) e as políticas acordadas no seio da cooperação política europeia devem ser coerentes³⁹. Só a prática permitirá julgar o alcance da cooperação, tanto mais que o Acto Único Europeu não prevê sanções e atribui a responsabilidade da burla e da manutenção desta coerência à Presidência e à Comissão.

O título III comporta, para além da codificação das práticas existentes de cooperação política, algumas inovações dizendo respeito à segurança e aos órgãos de cooperação política. De agora em diante, as questões de *segurança europeia* são incluídas no domínio da actividade da cooperação política. Os Estados membros consideram que uma cooperação mais estreita sobre as questões de segurança europeia pode contribuir de forma essencial para o desenvolvimento de uma identidade da Europa em matéria de política externa⁴⁰. É um regresso tímido dos assuntos de segurança e de defesa postos de lado depois do traumatismo provocado pelo malogro da CED e a rejeição do Plano Foucher. Sem instaurar uma obrigação nesta matéria, os Estados membros

declaram-se dispostos a coordenar melhor as suas posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança. Esta disposição corresponde a uma nova concepção da segurança que compreende, para além do aspecto militar, a dimensão político-económica. Esta última constitui o fundamento da segurança que confirma a resolução dos Estados membros de preservar as condições tecnológicas e industriais necessárias à sua segurança⁴¹. Eles comprometem-se a trabalhar neste sentido, tanto no plano nacional como no quadro das instituições e órgãos competentes. Nada obsta, por acréscimo, a que certos Estados desenvolvam uma cooperação mais estreita no domínio da segurança no âmbito da União da Europa Ocidental (UEO) e da Aliança Atlântica, de que nem todos são membros⁴².

Quanto às instituições e órgãos de cooperação, o AUE refere-se ao Conselho Europeu assistido pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão; ele define o papel da presidência; ele institucionaliza o Comité Político, o Grupo dos Correspondentes Europeus e os grupos de trabalho e instaura um secretariado. A *presidência*⁴³, que coincide com a do Conselho das Comunidades Europeias (ou seja seis meses rotativamente), tem a responsabilidade em matéria de iniciativa, de coordenação e de representação dos Estados membros perante países terceiros e no âmbito das organizações internacionais para as actividades abrangidas pela cooperação política europeia. A presidência é igualmente responsável pela gestão da cooperação política e do funcionamento do secretariado. O *Comité Político*⁴⁴ é composto por directores políticos que se reúnem regularmente a fim de promoverem a cooperação política, de assegurarem a sua continuidade e de prepararem os trabalhos dos ministros. O *Grupo dos Correspondentes Europeus*⁴⁵ tem por tarefa acompanhar, de acordo com as directivas do Comité Político, a execução da cooperação política e estudar os problemas de organização geral. Quanto aos *grupos de trabalho*⁴⁶, eles reúnem-se segundo as directivas do Comité Político. Por fim, se estas instituições receberem uma consagração formal, a inovação institucional consiste principalmente no estabelecimento de um *secretariado permanente* em Bruxelas⁴⁷. O secretariado assiste a presidência na preparação e concretização de acções de cooperação política, assim como nas questões administrativas. Ele exerce as suas funções sob a autoridade da presidência. Em último lugar, os países signatários do AUE comprometem-se a examinar, se houver necessidade, e a rever as disposições relativas à cooperação política à luz da experiência. Tais são os instrumentos essenciais da cooperação política europeia contidos no AUE.

III — A opinião pública europeia face à união política

1 — O papel da opinião pública

1.1 — Aceitação da ideia dos Estados Unidos da Europa e do projecto do PE

A maioria das pessoas interrogadas no Outono de 1984 e 1985⁴⁸ é favorável (51% favoráveis e 24% contra na Comunidade dos Dez em 1985). A ideia dos Estados Unidos da Europa quer dizer uma união política análoga à dos Estados Unidos. Embora precisa, esta referência directa ao exemplo de um Estado

federal obtém, não obstante, a adesão dos Europeus, incluindo os Espanhóis (53% contra 15%) e os Portugueses (43% contra 11%), com, no entanto, uma taxa elevada dos que não respondem (24% e 35%, respectivamente). As únicas excepções são a Dinamarca (14% contra 60%) e o Reino Unido (30% contra 50%), que, embora favoráveis à ideia geral do movimento de união da Europa Ocidental, são, em graus diversos, contra a ideia dos Estados Unidos da Europa para a qual parecem orientar-se o projecto do PE e, numa medida menor, o AUE.

Graças ao *Eurobarómetro*, n.º 23, de Junho de 1985⁴⁹, contendo uma questão sobre o projecto de união do PE, nós podemos avaliar o apoio de que beneficiou este projecto na opinião. É certo que quatro em cada dez pessoas interrogadas se declaram sem opinião ou indiferentes. Mas, entre os que se pronunciam, uma larga maioria é favorável à proposta do Parlamento Europeu: 76% a favor e 24% contra, apesar de uma fraca maioria no Reino Unido (52% a favor e 48% contra) e uma forte oposição na Dinamarca (75% contra e 25% a favor). O apoio ao projecto de união política europeia é particularmente elevado nos países fundadores e na Grécia. Com excepção da Alemanha (77%) e da Holanda (79%), as opiniões favoráveis ultrapassam 80%, atingindo o máximo em Itália (89%) e na Bélgica (88%). Podemos supor razoavelmente que o AUE recolheria pelo menos tantas opiniões favoráveis, sobretudo na sequência da sua entrada em vigor. Outras sondagens esclarecem as dimensões principais tanto do projecto de união como do AUE, a saber, as acções e políticas comuns, as decisões maioritárias, o papel do PE e o espaço europeu.

56

1.2 — Acções comuns ou acções separadas

Em Julho de 1976, a observação foi colocada sobre as políticas comuns em questões de política externa, de política económica e monetária, de política regional e social, assim como em matéria de legislação comum, protegendo os direitos fundamentais dos cidadãos dos 9 países membros⁵⁰. Cerca de 7 pessoas em 10 declaram-se completamente de acordo, ou, melhor, de acordo, 3 pessoas em cada 10 dividindo-se entre as respostas negativas e as que não respondem.

No Outono de 1985 pediu-se aos cidadãos dos 10 países da CEE que se pronunciassem sobre as acções a realizar pelos países em separado ou em conjunto⁵¹. Vêm em primeiro lugar a luta contra o terrorismo e a criminalidade, assim como a ajuda aos países do Terceiro Mundo, com 81% de opiniões a favor de uma acção comum, seguida da luta contra a poluição, com 77%, e da acção comum em matéria de investigação científica e de reservas de energia, com 73%. As acções comuns de ajuda às regiões menos desenvolvidas, de luta contra a alta dos preços e do relançamento económico para melhor lutar contra o desemprego, assim como a acção comum visando assegurar a segurança do país face às ameaças externas, situam-se entre 64% e 61% de opiniões favoráveis. No conjunto, 8 a 6 pessoas em cada 10 são a favor das acções a empreender em comum nos domínios importantes da vida política actual.

1.3 — A votação por unanimidade ou por maioria

Interrogadas sobre o processo de votação a adoptar aquando das decisões importantes, 6 pessoas em cada 10 que se pronunciam são pela votação por

maioria⁵². Em 9 países dos Doze, os questionários declaram-se a favor da votação por maioria na razão de 7 a 6 pessoas em cada 10. Esta opinião ganha com uma margem maior ou menor sobre a opinião contrária: muito forte na Alemanha (69% contra 31%), em França (66% contra 34%), nos Países Baixos e no Luxemburgo (67% contra 33%); mais fraca na Bélgica (61% contra 39%), no Reino Unido (58% contra 42%), na Irlanda (56% contra 44%), em Itália (55% contra 45%) e, sobretudo, em Espanha (52% contra 48%).

Três países somente são maioritariamente a favor da votação por unanimidade: Portugal, com uma margem muito fraca (52%) pela unanimidade, com uma percentagem relativamente elevada dos que não respondem (23%), como também em Espanha (20%) e na Grécia (19%), estando o público destes novos membros menos ao corrente destes problemas; na Grécia, no entanto, a opinião é mais nitidamente a favor da unanimidade, com 58%, e ainda mais na Dinamarca, com 63%.

No conjunto, a mesma estrutura de opinião pública manifesta-se a propósito da maior parte das questões: os 6 países fundadores da CE são, em princípio, os mais favoráveis às soluções comunitárias, com excepção da Itália no caso presente. É paradoxal que o país mais europeu não seja também maciçamente favorável à regra da maioria. Será um reflexo de defesa ou de desconfiança, ou simplesmente uma falta de informação? Uma outra particularidade respeitante aos «novos membros» merece ser sublinhada: a aceitação da maioria pela Irlanda, mas sobretudo pelo Reino Unido, o que não deixa de surpreender. A recusa grega da regra maioritária aparece coerente com a oposição frequente deste país às decisões comunitárias. Quanto, à Dinamarca, a opinião deste país não faz mais do que confirmar a atitude negativa que adopta a propósito de iniciativas a favor da união europeia. A sua aprovação do AUE é ainda mais surpreendente, manifestando ao mesmo tempo a solidariedade comunitária e o efeito de treino do processo de integração europeia.

57

1.4 — O papel futuro do PE

Desde 1977 e de maneira muito seguida desde 1983, os eurobarómetros permitem avaliar a importância do papel actual do Parlamento, assim como o papel que a opinião comunitária deseja que assumna na vida da CE⁵³.

Assim, aquando da primeira sondagem nos Nove em Abril-Maio de 1977 sobre o seu *papel actual*, 37% consideram-no muito importante ou importante, enquanto que 39% o consideram pouco ou nada importante. De 1983 até hoje, cerca de metade das pessoas interrogadas consideram-no muito importante ou importante (com excepção de 43% registados em Março-Abril de 1984) e um pouco mais de um terço consideram-no pouco ou nada importante (com uma ponta de 41% em Outubro-Novembro de 1984). A entrada da Grécia em 1980 e da Espanha e de Portugal em 1986 não modificou esta divisão. Só os que não respondem aumentaram até 40% nestes dois países, aumento que se explica nomeadamente pela falta de informação nos dois novos membros. Em relação à sua taxa elevada dos que não respondem, a percentagem da média ponderada dos que não respondem na Comunidade dos Dez era de 16%, em comparação com 19% na Comunidade dos Doze em Março-Abril de 1986.

Entre as opiniões nacionais, as mais cépticas são as da Alemanha (em que

35 % o consideram muito importante e importante), seguida da Bélgica (42 %) e da Dinamarca (44 %) com um cume excepcional de 62 % em Março-Abril de 1986. As oposições mais positivas são as da Irlanda (66 %), da França e do Luxemburgo (62 %), da Itália (61 %), da Espanha (60 %) e da Grécia (59 %), situando-se as outras entre 50 % para os Países Baixos e 52 % para o Reino Unido e Portugal.

Quanto ao *papel desejado* para o PE⁵⁴, a opinião da Comunidade dos Dez evoluiu pouco entre Abril de 1983 e Março-Abril de 1986: de 52 % que desejavam um papel mais importante, 16 %, o mesmo papel, e 10 %, um papel menos importante, passamos a 53 %, 16 % e 12 %, respectivamente. Esta comparação mascara as evoluções intermédias com um cume de 60 % em Outubro-Novembro de 1984, sondagem que segue de perto as eleições europeias de Junho de 1984, e a média de 56 % em 1985. O nível geral baixa em 50 % com a entrada dos novos membros em 1986. Os mais fervorosos adeptos de um maior papel do PE em 1986 recrutam-se em Itália (70 %), em França (61 %), no Luxemburgo e nos Países Baixos (57 %), na Grécia (56 %) e na Alemanha (52 %); a opinião mais reticente é a da Dinamarca, com 13 % a favor de um maior papel e 27 % a favor de um papel menos importante, seguida da do Reino Unido, com 33 % e 29 %, respectivamente. O país que deu origem ao parlamentarismo aparece muito dividido a este respeito. Será por veneração e por ciúme em relação ao seu parlamento nacional? Quanto à Espanha (35 % contra 10 %) e a Portugal (38 % contra 2 %), o seu pouco entusiasmo explica-se pelo facto de uma em cada duas pessoas interrogadas não responderem a esta questão.

No conjunto, verifica-se que metade das pessoas interrogadas em 1986 consideram que o papel do PE é muito importante ou importante. Além do mais, a mesma proporção da opinião dos Doze deseja vê-lo aumentado. Mas esta média geral encobre variações importantes entre os países membros, fazendo aparecer, como habitualmente, uma opinião mais favorável nos seis países fundadores, assim como na Irlanda e na Grécia.

1.5 — Um espaço europeu sem fronteiras para 1992

O AUE prevê o estabelecimento progressivo, antes do fim do ano de 1992, de um mercado interno europeu comportando «um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada». A questão a ser posta é saber se o grande público da Comunidade está ou não de acordo com esta disposição do AUE.

Como era de esperar, a grande maioria das pessoas interrogadas — mais de 3 em cada 4, em média, no conjunto da Comunidade — pronunciou-se a favor da livre circulação no interior de um espaço europeu sem fronteiras⁵⁵.

Se exprimirmos estes resultados em termos de referendo, quer dizer, fazendo abstracção dos que não respondem, verificamos que o grande mercado unificado recolhe 83 % dos sufrágios no conjunto da Comunidade e uma larga maioria em cada país. A aprovação mais maciça é registada em Portugal, com 96 %, dos quais 72 % completamente de acordo e 24 % bastante a favor, e em Espanha, com 95 %, dos quais 69 % muito a favor. O apoio é menos forte no Reino Unido (69 %) e na Dinamarca (67 %), mas nos outros países 8 pessoas em cada 10 e mais declaram-se a favor de um espaço europeu inteiramente livre.

2 — O apoio da opinião comunitária

Em toda a evidência existe na Comunidade dos Doze uma maioria muito forte, em média de 8 pessoas em 10, a favor dos esforços para unir a Europa Ocidental. Sobre este fundo de apoio geral inscrevem-se as aprovações maioritárias da ideia dos *Estados Unidos da Europa* e da *União Política Europeia*, assim como a opinião largamente favorável às *acções comuns* a realizar em vários sectores essenciais da actividade de uma comunidade política ou de um Estado. A opinião pública compreende melhor e apoia mais acções comuns concretas. Ela não pode, pois, deixar de aprovar as políticas comuns que o AUE incorpora nos tratados comunitários, seguindo nisso, embora com alguma timidez, o projecto do PE.

Apesar de algumas oposições à *regra da maioria*, 6 pessoas sobre 10 aprovam-no. A oposição registada em Portugal, mas sobretudo na Grécia e na Dinamarca, não impediu a ratificação do AUE, obtida também por referendo na Dinamarca. Um outro aspecto institucional, o papel actual e futuro do *Parlamento Europeu*, recolhe um apoio de um pouco mais da maioria das pessoas que se pronunciam a este respeito. Neste ponto o AUE parece próximo da opinião pública ao não prever o aumento dos poderes do PE e ao mesmo tempo associando-o às decisões do Conselho.

A exemplo das políticas comuns, o objectivo central do AUE, visando completar um espaço europeu sem fronteiras internas, recebe uma aprovação maciça. Assim, constata-se que no conjunto a opinião pública dos Doze é muito favorável às inovações substanciais que esta reforma dos tratados comunitários traz. Mesmo os países membros menos inclinados a aprovar a regra da maioria qualificada deram o seu acordo a esta reforma, que, constituindo um todo, comporta numerosas vantagens indissociáveis. Tanto mais que este processo maioritário visa melhorar o funcionamento da CE e facilitar deste modo a realização das políticas comuns, assim como a criação de um espaço de liberdade. Embora na maioria das vezes menos audaciosos que a opinião pública, os governos adoptaram as reformas que vão no sentido desejado pela maioria dos europeus.

Conclusão

Em conclusão, uma vez mais os governos se recusaram a adoptar um projecto de união global que integrasse os diversos tratados num texto único e ao mesmo tempo reagrupasse as instituições e os diversos espaços europeus. Em vez do projecto de união, que, no entanto, não tinha nada de revolucionário, os governos escolheram a via do compromisso possível. Certamente o PE considerou as alterações contidas no AUE insuficientes no seu conjunto, afirmando ao mesmo tempo que interessa tirar o melhor partido das possibilidades que ele oferece⁵⁶. Se bem que esta reforma parcial dos tratados comunitários mantenha no essencial o equilíbrio institucional anterior e não atribua ao PE os poderes de co-decisão em matéria legislativa e orçamental, ela traz, no entanto, alguns progressos, que o PE tem de contribuir para realizar. Tal é o caso, nomeadamente, da criação do espaço europeu livre, de diversas políticas comuns, que apesar disso requerem uma dotação orçamental suficiente prevista em tempo oportuno, assim como a generalização da regra da maioria

qualificada. Segundo o PE, é necessário que a Comissão submeta ao Conselho e ao Parlamento um calendário-programa simples e credível, fixando os prazos para a realização de todos os objectivos do AUE. Quanto à cooperação política, o PE confirma as suas dúvidas profundas com respeito tanto a uma codificação de uma separação entre as actividades comunitárias e a cooperação política como à criação de um secretariado distinto da cooperação política. Em toda a evidência, um projecto um pouco mais ambicioso e de feição federal só teria pouca oportunidade de ser adoptado face à oposição do Reino Unido, da Dinamarca e da Grécia. Deste então a única via aberta era a de uma aproximação pragmática, passo a passo. Nestas circunstâncias pode-se considerar que a adopção do AUE é um sucesso real.

Como ressalta do exame do AUE, este constitui um progresso efectivo do processo de decisão pela generalização da maioria qualificada no quadro das Comunidades Europeias. E ainda ele incorpora uma série de políticas novas no Tratado da CEE. Ele aprofunda a obra comunitária pondo em acção os instrumentos que permitirão completar o mercado interno.

Enfim, o AUE coloca os marcos institucionalizados da união política. A este título lembra em mais de um aspecto e de uma forma simplificada o Plano Fouchet, proposto em 1959 pelo general De Gaulle. Este projecto visava cobrir, para além do domínio económico, o domínio político, a defesa e a cultura. Em comparação com o AUE, adoptado mais de um quarto de século mais tarde, o projecto Fouchet propunha um campo de actividade mais amplo. Não somente abordava mais directamente as questões da defesa, mas ainda procurava desenvolver a sua acção no domínio cultural. Este último, que não escapa inteiramente à acção comunitária, não está formalmente incluído no AUE.

Sob o ângulo das instituições, o Plano Fouchet aparece como um precursor das instituições e órgãos encarregados da cooperação política: com efeito, a instituição suprema deveria ser o Conselho dos Chefes de Estado e de Governo, ou seja o equivalente ao actual Conselho Europeu; por outro lado, o Plano Fouchet propunha-se instituir uma comissão política composta por directores dos assuntos políticos, assim como um secretariado permanente. Quer dizer que foi necessário esperar mais de um quarto de século para chegar a um resultado semelhante e, provavelmente, a uma união menos estruturada. Mas o essencial é verificar que há progresso, certamente lento e modesto, mas efectivo e necessário. A união da Europa é, segundo as palavras de Aristide Briand, «uma criação contínua».

Em definitivo, e considerando as diferentes conclusões que se observaram ao longo desta análise, não será desejável que uma estratégia de programas, de políticas comuns e de iniciativas se desenvolva nos diversos domínios concretos, inscrevendo-se no âmbito global dos tratados existentes tal como ficam alterados pelo AUE? Estratégia que parece suscitar um amplo consenso dos governos e das opiniões públicas. Podemos interrogar, a partir disso, se o recurso ao referendo europeu, ao mesmo tempo que aprofundando a participação popular, não contribuiria para acelerar o processo de união da Europa Ocidental⁵⁷.

1 Vários números da «Carta aos membros do Parlamento Europeu», *Crocodilo*, foram publicados por Altiero Spinelli e Felice Ippolito a partir de 1980.

2 *Métodos e Movimentos para Unir a Europa*, Genève, Centre Européen de la Culture, Maio de 1958, pp. 55 e 56.

3 *Altiero Spinelli vers l'Union Européenne*, sexta conferência Jean Monnet, 13 de Junho de 1983, Instituto Universitário Europeu, Florença, 1983.

4 A proposta de resolução da Comissão Institucional sobre as Orientações do Parlamento Europeu relativa à reforma dos tratados e à realização da união europeia, apresentada pelo seu relator-coordenador, Altiero Spinelli (Parlamento Europeu. Documentos das sessões, 1982-1983, 21 de Junho de 1982), foi aprovada em Julho de 1982, com 258 sim, 37 não e 21 abstenções.

5 *Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1949.

6 Relatório apresentado ao Conselho Europeu sobre a União Europeia (1975), seguido do da Comissão Dooze em 1984.

7 Relatório sobre as instituições europeias apresentado ao Conselho pela Comissão dos Três (B. Biesheuvel, E. Dell e R. Marpolin).

8 Relatório feito em nome da Comissão Institucional sobre o Anteprojecto de Tratado Instituinto a União Europeia, relator-coordenador Altiero Spinelli, Parlamento Europeu, documento da sessão de 1983-1984, 19 de Dezembro de 1983.

9 «Le système institutionnel de la Communauté. Un équilibre à rétablir», *Bulletin des Communautés européennes*, supl. 3/82.

10 Sétima conferência Jean Monnet, Florença, 24 Maio de 1984.

11 *Métodos e Movimentos para Unir a Europa*, cit., p. 4 (François Fontaine).

12 Em Fevereiro de 1984 o PE aprovou o projecto de tratado.

13 Para uma análise aprofundada do projecto de união, v. Fr. Capotorti, M. Hill, Fr. Jacobs e J. P. Jacqué, *Le Traité Union européenne*, comentário do projecto adoptado pelo Parlamento Europeu, Bruxelas, Edições da Universidade de Bruxelas, «Estudos Europeus», colecção dirigida pelo Instituto de Estudos Europeus, 1985, e Christian Bidegaray e Noël Rideau, «La réforme de la construction européenne», *Annuaire européen d'administration publique*, vol. III, 1985.

14 D. Sidjanski, «Penser avec les mains», em Denis de Rougemont, *CADMOS*, p. 51.

15 Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 25 a 27; «O projecto, preâmbulo e arts. 1 a 11», Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 25 a 66; «Projecto, arts. 14 a 33», Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 76 a 129.

16 Denis de Rougemont, *L'Avenir est notre affaire*, Paris, 1977, pp. 352 a 355.

17 Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, arts. 14 a 33, pp. 76 a 129.

18 Ver a análise do funcionamento das instituições comunitárias por Émile Noël, antigo secretário-geral da Comissão, em *Les Institutions de la Communauté européenne*, Luxemburgo, Serviço de Publicações das Comunidades Europeias, 1985.

19 «Projecto, arts. 34 a 44», Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 130 a 174.

20 «Projecto, art. 41». Ver o nosso estudo «Audições ao Parlamento Europeu: experiência e futuro», *Res publica*, n.º 1, 1976, que propunha institucionalizar as auditorias.

21 «Projecto, arts. 45 a 62», Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 175 a 230.

22 «Projecto, arts. 70 a 81», Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 254 a 280.

23 «Projecto, arts. 63 a 69», Fr. Capotorti et al., *op. cit.*, pp. 231 a 253.

24 «Acto Único Europeu», *Bulletin des CE*, supl. 2/86; H.-J. Glaesner, «L'Acte Unique Européen», *Revue du Marché Commun*, n.º 298, Junho de 1986; Ch. Bidegaray e J. Rideau, «La réforme de la construction européenne», *op. cit.*, pp. 654 a 663; F. Aldecoa Luzarraga, «El acta única europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión europea», *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 2, Abril-Junho de 1986, pp. 545 a 550; nomeadamente, J. Lodge, «The Simple European Act: towards a new euro-dynamis», *Journal of Common Market Studies*, Março de 1986.

25 *A União Europeia: Uma Personagem à Procura de Autor*, 8.ª conferência Jean Monnet, Instituto Universitário Europeu, Florença, 23 de Novembro de 1985, p. 23.

26 «Acto Único Europeu», *Boletim das Comunidades Europeias*, pp. 8-10.

27 *Ibid.*, art. 7.º

28 *Ibid.*, art. 11.º

29 *Ibid.*, «O mercado interno», arts. 13.º a 19.º

30 *Ibid.*, arts. 21.º e 22.º

31 *Ibid.*, art. 20.º

32 *Ibid.*, «A coesão económica e social», art. 23.º

33 *Ibid.*, art. 20.º

34 *Ibid.*, art. 24.º

35 «Programa de trabalho da Comissão, 1986, apresentado perante o Parlamento Europeu pelo presidente Jacques Delors, Estrasburgo, 19 de Fevereiro de 1986», *Boletim das Comunidades Europeias*, supl. 1/86.

36 «Acto Único Europeu», *op. cit.*, art. 2.º

37 *Ibid.*, tí. III, art. 30.º, n.º 3, al. a).

38 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 3, al. b).

39 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 5. O n.º 4 do art. 30.º prevê, para além disso, a associação estreita do Parlamento à cooperação política europeia: o Parlamento deve ser informado, e as suas opiniões, tomadas em consideração.

40 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 6, al. a).

41 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 6, al. b).

42 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 6, al. c).

43 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 10, als. a) e b).

44 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 10, als. c) e d).

45 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 10, al. e).

46 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 10, al. f).

47 *Ibid.*, art. 30.º, n.º 10, al. g).

48 *Eurobarómetro*, n.º 22, de Dezembro de 1984, pp. 48 a 57, e n.º 24, de Dezembro de 1985, pp. 95 a 103.

49 Pp. 51 a 60.

50 *Eurobarómetro*, n.º 5, de Julho de 1976, pp. 44 a 47.

51 *Ibid.*, n.º 24, pp. 64 a 81.

52 *Ibid.*, pp. 81 a 84.

53 *Ibid.*, 25 de Junho de 1986, pp. 76 a 82.

54 *Ibid.*, pp. 83 e 84.

55 *Ibid.*, pp. 20 e 21.

62 Relat6rio feito em nome da Comiss6o Pol6tica sobre o Acto 6nico Europeu por M. Luis Planas, Parlamento Europeu, documento de sess6o, I de Dezembro de 1986.

57 Prova disso 6 o recurso ao referendo do governo dinamarqu6s de M. Schl6tter, desejo de assegurar o apoio popular, a seguir 6 votac6o positiva de Fevereiro de 1986. A Dinamarca, o pa6s mais reticente de comeo em relao 6 uni6o europeia, foi tamb6m o primeiro a ratificar o Acto 6nico Europeu atrav6s de uma votac6o do seu Parlamento. (B. Brigoulcix, «Muito t6mido para uns, supranacional para outros...», *Le Monde*, de 21 de Novembro de 1986.)
