



2.8 • O estado do Estado

Estados-membros e integração europeia: uma complexa relação política

Paulo Carvalho Vicente

A UNIÃO EUROPEIA (UE) é uma arena privilegiada de discussão e confronto político de diferentes sensibilidades com interesses e ideias próprias. O arranjo institucional em vigor desde a implementação do Tratado de Lisboa não é alheio às circunstâncias nacionais que, por via de negociação, procuram fazer valer como as mais necessárias no presente estágio do processo de integração. Se o que se conclui desse processo num determinado momento é ou não o mais adequado é algo que aqui não podemos aprofundar, porém acarreta de modo evidente sérias consequências neste sistema político e na forma como até aqui os Estados-membros lidam com prerrogativas até há pouco como sendo da sua inteira responsabilidade.

A transformação conceptual

Uma vez ganhas as eleições, há nas democracias contemporâneas de hoje outros parâmetros que acompanham – reforçando-a ou diminuindo-a – a legitimidade de um governo. Esses parâmetros são os da avaliação, por um lado, da sua anunciada capacidade para resolver os problemas do país e, por outro, da sua fidelidade face às promessas e aos compromissos que assumiu com os cidadãos. Se pensarmos na União Europeia, será ela própria uma organização legítima? Será a UE um Estado? Haverá um governo europeu ou uma instituição que se assemelha? Quem responde por quem na UE? Quem responsabilizar politicamente perante os sucessos ou insucessos alcançados? São várias as questões que se colocam e que afrontam os tradicionais conceitos do político quando se procede ao estudo de estruturas políticas próximas da integração regional e que encontram na União Europeia um fenómeno único e replicável. Ao ter por modelo o Estado-nação na análise da integração europeia, corre-se o risco de enviesar a investigação, pelo que, ao proceder-se desse modo, ter-se-á de ser muito prudente. O fenómeno da interdependência económica pôs ainda mais em evidência a crise do Estado-nação. Os fenómenos adversos emanados da economia internacional impõem-se sobre o território nacional. Não obstante os esforços dos Estados nacionais, assiste-se a uma degradação da capacidade de decisão autónoma dos Estados e dos Estados-membros da União Europeia em especial. Os analistas dos fenómenos político-económicos compreenderam a destruição da base de exercício do poder político. Estiolada essa base ao nível nacional, empreendia-se a fuga em frente, procurando recriá-la na esfera supranacional – daí o progressivo e contínuo acréscimo dos poderes da União Europeia (Moravcsik, 1993). A cada nova revisão dos tratados tem sido possível vislumbrar o fortalecimento de competências

da entidade supranacional. A integração europeia não é um jogo de soma zero, isto é, quando a União Europeia conquista competências isso implica um emagrecimento dos poderes dos Estados-membros. Se, por um lado, a constitucionalização do princípio da subsidiariedade é um óbice à centralização de competências, por outro lado, os Estados-membros sempre se recusaram a transferir para o plano supranacional certas competências que chocam com o exercício das chamadas “funções tradicionais de soberania” (Vila Maior, 2007: 102). Dadas as funções e composição muito específicas do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, a delegação de poderes na União Europeia verte o simbolismo da *partilha de soberania*, através das decisões conjuntas que os membros dos governos nacionais tomam quando se reúnem no Conselho de Ministros (*Idem*, p.104).

Na perspectiva de Sieberson, o processo seguido desde o projecto de Constituição Europeia até ao Tratado de Lisboa mostra que os Estados não estão interessados em atravessar a linha divisória entre a soberania individual e um Estado federal, o que nos leva então a repensar o significado das opções federais no seio da União (Sieberson, 2008). O modelo federativo da UE pode ser visto a nível governativo, por ser capaz de agregar o processo decisório, relegando a aplicação para o nível nacional (sendo portanto o Estado o detentor da violência legítima). Este processo federativo é fundamentalmente diverso das federações de Estados (como, em modos diversos, os EUA e a Alemanha). É meramente instrumental e, assim, a pertença à União federa acção governamental (e só parcialmente) mas mantém linhas divisórias entre a União (e suas instituições) e a soberania dos seus membros. Com efeito, a soberania do Estado é um estatuto, a pertença europeia é um instrumento (Leone, 2012).

Com o propósito de avaliar a existência de um défice democrático na União, Majone considera duas definições distintas: na primeira, entendendo o conceito como uma falta ou o desenvolvimento incompleto das instituições existentes numa democracia parlamentar; na segunda, em que o défice democrático pode ser visto como um conjunto de problemas que se levantam pelo facto de existir uma delegação de poderes importantes em instituições que, tal como foram desenhadas, não são directamente responsáveis perante os eleitores ou os seus representantes, como a existência de um processo de decisão tecnocrático, a falta de transparência, a participação pública insuficiente, a discricionariedade excessiva e os mecanismos de controlo e responsabilização inadequados (Majone, 1998). As críticas ao défice democrático centram-se em dois elemen-

tos fundamentais, a saber: a legitimidade e a responsabilização. Cada um destes elementos tem um efeito multiplicador, mas entre os principais argumentos, de acordo com a literatura, parecem destacar-se a crítica ao facto de a União ser excessivamente poderosa, não dispor de mecanismos de proximidade que permitam aos cidadãos influenciar as decisões políticas e ao facto de os mecanismos de controlo e responsabilização perante os cidadãos serem insuficientes (Morgado, 2012: 19-20).

Como vimos, é grande a tentação de estudar a UE à luz de conceitos políticos existentes, ainda que os moldando a uma comunidade política *sui generis*, com todas as incorrecções ou imprecisões que pode trazer. António Figueira identifica três modelos de legitimação da União Europeia (modelo internacional, modelo supranacional e modelo pós-nacional) (Figueira, 2004). Contudo, nenhum deles apresenta devidamente a diferença fundamental entre o nível do sistema de governo e o do regime político. No modelo internacional de legitimação da UE, a soberania é reduzida ao governo; no supranacional, essa redução assume forma federativa e envolve uma progressiva saída de cena do Estado como agente político; no modelo pós-nacional, é a União que se torna um Estado soberano ao assumir cada vez mais as funções de governo.

Limites de competências na União

O Tratado de Lisboa estabelece os limites das competências da União (artigos 3.º-A e 3.º-B), tema da mais elementar importância, uma vez que a delegação de competências por parte dos Estados-membros é uma das fontes de legitimidade da acção da União, sendo por isso importante a delimitação da esfera de influência comunitária. O Tratado de Lisboa consagra três princípios fundamentais relativamente às competências da UE: o princípio da atribuição, o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade. No que concerne ao princípio da atribuição, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros (artigo 3.º-A, n.º1). Neste articulado é feita uma exclusão clara das funções essenciais do Estado, concretamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, manter a ordem pública e salvaguardar a segurança nacional, que permanecem na exclusiva responsabilidade dos Estados-membros (artigo 3.º-A, n.º2). Com efeito, a acção da União fica limitada às competências que lhes forem atribuídas pelos Estados-membros para atingir os objectivos fixados, considerando-se que pertencem a estes últimos todas as competências que não tenham sido delegadas na União por via dos Tratados (artigo 3.º-B, n.º1 e n.º2).

No que respeita ao princípio da subsidiariedade, nos domínios em que a UE não disponha de uma competência exclusiva, deve então esta intervir apenas na medida em que os objectivos pretendidos não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros – quer ao nível central, quer regional e local – podendo ser mais bem atingidos ao nível da União (artigo 3.º-B, n.º3), cabendo aos parlamentos nacionais velar pelo cumprimento deste princípio.

Quanto ao princípio da proporcionalidade, o Tratado de Lisboa estabelece que a acção das instituições da União, tanto em termos de conteúdo como de forma, não deve exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados, não havendo aqui um mecanismo de controlo ao dispor dos parlamentos nacionais (artigo 3.º-B, n.º4).

O Tratado de Lisboa surge no decurso de uma das mais graves crises políticas enfrentadas pelo projecto europeu. A rejeição popular do Tratado Constitucional conduziu a uma profunda crise de legitimidade na União. Simultaneamente, a UE conheceu o maior alargamento da sua história, com a adesão de dez novos Estados-membros, a que se sucederia a adesão de mais dois, sendo evidente que as alterações introduzidas nos Tratados de Amsterdão e Nice, tendo em vista preparar as instituições para os alargamentos, não eram suficientes para garantir a eficiência da sua acção numa União já a vinte e oito. É neste contexto que o Tratado de Lisboa assume como elementos centrais a legitimidade democrática e a eficiência da União (Morgado, 2012).

Legitimidade democrática e responsabilização na União Europeia

Não obstante a especificidade da União Europeia responder a algumas das críticas relativas ao défice democrático, há um problema real revelado por estes indicadores: muitos cidadãos sentem-se frustrados com a forma como funcionam as instituições europeias. A origem deste sentimento será em grande parte justificada pelo contexto de grave crise económica em que vivemos, que mancha a legitimidade pelos resultados. Todavia, acresce a este problema a escassa legitimidade participativa da União, que aos olhos dos cidadãos é insuficiente quando comparada com os modelos nacionais que lhes servem de referência, sendo-lhes mais difícil encontrar uma identificação com as decisões políticas e aceitá-las, considerando-as como imposições externas. Importaria pugnar por um reforço dos elementos da legitimidade participativa e da responsabilização. De acordo com Fernando Morgado, há espaço para um aprofundamento da legitimidade participativa da União, concretamente ao nível de alterações institucionais e ao nível da valorização das eleições europeias, elementos aliás directamente relacionados. A valorização das eleições europeias, introduzindo-lhes uma dimensão de disputa política pela Presidência da Comissão, seria um elemento fundamental para afastar as questões nacionais que actualmente as dominam. Este elemento de legitimidade participativa poderia ainda ser reforçado se para comissários tivessem que

ser obrigatoriamente escolhidos deputados eleitos para o Parlamento Europeu (Morgado, 2012). Concomitantemente, a institucionalização do Conselho Europeu, separando-o do Conselho, assegurará que as grandes opções e orientações políticas da União ficam a cargo do Conselho Europeu, que decide em regra por unanimidade, mas que não tem poderes legislativos. A importância desta alteração no contexto da legitimidade democrática emana do facto de a delegação de competências dos Estados-membros da União, que constitui uma das suas principais fontes de legitimidade, provir das decisões tomadas ao nível de Chefes de Estado e de Governo. Por conseguinte, separa-se claramente a instituição que delega as competências e define as orientações políticas da instituição que intervém enquanto órgão legislativo.

“
Ao ter por modelo o Estado-nação na análise da integração europeia, corre-se o risco de enviesar a investigação, pelo que, ao proceder-se desse modo, ter-se-á de ser muito prudente.
”

Um dos domínios em que a reforma sobraçada pelo Tratado de Lisboa menos se fez notar foi provavelmente ao nível da responsabilização. Além da disposição relativa à publicitação das reuniões do Conselho com carácter legislativo, não se registam alterações dignas de nota. Todavia, o elemento da responsabilização política continua profundamente reduzido, mormente ao nível da Comissão, cuja legitimidade democrática é mais diminuta (Morgado, 2012: 77-80).

O Tratado de Lisboa foi o compromisso possível entre os Estados-membros e as instituições europeias, com cedências de todas as partes. Ainda assim foi possível alterar o quadro institucional, destacando-se um novo reforço dos poderes do Parlamento Europeu em matéria legislativa, orçamental e sobre acordos internacionais; aumentou a relevância dos parlamentos nacionais no trabalho da União através do reforço do princípio da subsidiariedade; clarificou a divisão de competências entre a União e os Estados-membros; reforçou a voz dos cidadãos, através do direito de iniciativa popular; e reconheceu explicitamente, pela primeira vez, a possibilidade de um Estado-membro abandonar a União.

Mas uma coisa são as virtudes de um Tratado, outra bem diferente é a inércia ou mesmo o apagamento progressivo da UE, como refere José Medeiros Ferreira. Em sua opinião, o que mudou foi a passagem dos órgãos públicos da UE – Conselho Europeu, Comissão – para a Europa das chancelarias, de novo. Portugal voltou a dar um contributo extraordinário para essa passagem, que foi o Tratado de Lisboa, sem referendos, «que

é a pura passagem da eliminação da Europa dos cidadãos para a Europa das chancelarias. Claro que também ficámos muito contentes, mas estávamos a passar o poder. Mas, como havia um certo desequilíbrio entre as principais potências, quem emergiu, aparentemente sem um plano, foi a chancelaria alemã» (Revista 2, de 17 de Novembro de 2013). Sendo este um momento crítico da vida europeia, é também a circunstância para negociar saídas para a crise e continuar a navegar no mar alto da União Europeia (Cf. Ferreira, 2013). O confronto entre as posições domésticas e as vontades mais integracionistas continua e decerto continuará a moldar a construção europeia. Tem sido por ele, aliás, que a UE continua a trilhar o seu (difícil) caminho. É a sua natureza específica que continua a levantar grandes desafios a quem se dedica ao seu estudo. ■

Referências

- FERREIRA, José Medeiros (2013) — *Não Há Mapa Cor-de-Rosa. A História Mal(dita) da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70.
- FIGUEIRA, António (2004) — *Modelos de Legitimação da União Europeia*. Cascais: Principia.
- LEONE, Carlos (2012) — *República, Democracia, Soberania. Ensaio sobre teoria de Estado*. Lisboa: Fonte da Palavra.
- MAJONE, Giandomenico (1998) — «Europe's 'democratic deficit': the question of standards». In *European Law Journal*. Vol. 4, n.º 1. Pp. 5-28.
- MORAVCSIK, Andrew (1993) — «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, n.º 4 (December). Pp. 473-524.
- MORGADO, Fernando Manuel Alves (2012) — *O Reforço da Legitimidade Democrática da União Europeia e o Tratado de Lisboa*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Revista 2, de 17 de Novembro de 2013 (entrevista a José Medeiros Ferreira).
- SIEBERSON, Stephen C. (2008) — *Dividing Lines Between the European Union and its Member States. The Impact of the Treaty of Lisbon*. The Hague, T.M.C. Asser Press.
- VILA MAIOR, Paulo (2007). *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa.