

O Futuro da Arquitectura Institucional da União Europeia no Pós-Brexit **[The Future of the European Union Institutional Architecture in Post-Brexit]**

*Alexandre M. Pereira Figueiredo*¹, ampfigueiredo@gmail.com

Resumo: O recente accionar por parte do Reino Unido do Artigo 50.º do Tratado de Lisboa, a concretizar-se, não deixará de desencadear profundas transformações no âmago das instituições da União. Sendo desde sempre conhecida a firme oposição do Reino Unido a qualquer arquitectura institucional de inspiração federalista, importa perceber, neste âmbito, em que sentido caminhará a União Europeia uma vez consumada a separação britânica.

Palavras-Chave: Brexit, União Europeia, Federação Europeia

Abstract: The recent call for Article 50 of the Treaty of Lisbon by the United Kingdom, if effectively confirmed, will provoke profound changes at the heart of the European Union's institutions. Once United Kingdom's firm opposition to any institutional architecture of federalist inspiration is well known, it is important, in this aspect, to understand in which direction European Union will go after British separation.

Keywords: Brexit, European Union, European Federation

¹ Licenciado, Mestre e Doutor em Ciências da Comunicação. Pós-Graduado em Ciências da Comunicação e em Tecnologias da Informação e Comunicação. Licenciando em Direito. Docente no Ensino Superior (ESECD/IPGuarda, ESES/IPSantaarém, ESSLei/IPLeiria). Editor e Membro do Conselho Editorial da Revista artciencia.com. Investigador (CIC.Digital, CIDIUM, Techn&Art).

I. Preâmbulo

Com a capitulação germânica, oficialmente consumada por via da rendição do Alto Comando das Forças Armadas Alemãs (Oberkommando der Wehrmacht) em Berlim no dia 08 de Maio de 1945, e a conseqüente vitória dos aliados, terminava, em solo europeu, a II.^a Guerra Mundial. Os decisores e líderes da Europa estavam, todavia, determinados a impedir que a mais negra página da história do continente jamais se repetisse e que a terrível carnificina verificada entre 1939 e 1945 caísse no olvido dos povos.

Contudo, “a guerra ainda mal tinha terminado e já se falava «da próxima»” (Navarro, 2005: 405). Não surpreende, portanto, que, no sentido de contrariar a eclosão de um novo conflito global (cujas conseqüências se antecipavam apocalípticas), na década seguinte se tenham envidado amplos esforços na criação extensa rede de instituições com vista ao reforço da diplomacia e das relações internacionais². O fim último de tais projectos visava o mitigar de impulsos belicistas e eventuais sentimentos revisionistas/revanchistas, os quais tinham, grosso modo, conduzido à Guerra de 1939-45.

No Velho Continente, o termo da Grande Guerra trouxe consigo inúmeras iniciativas visando a criação de um qualquer vínculo entre os estados, bem como de dispositivos que pudessem limitar ou impedir de todo a emergência de futuros conflitos no espaço europeu. Todavia, “tanto durante a Segunda Guerra Mundial como logo a seguir – e mesmo antes, acrescentamos nós³ –, a necessidade de uma Europa Unida foi professada em vários quadrantes” (Verhofstadt, 2006: 29). Na verdade, já “[...] em 1946, Churchill apelava: «do que nós precisamos é de uma espécie de Estados Unidos da Europa»” (Verhofstadt, 2006: 29; Fontaine, 1995: 25; Dias, 2005: 36-39; Soares, 2005: 110)⁴.

Um tal desígnio mostrava-se especialmente premente ante a necessidade de encontrar resposta para o expansionismo soviético e pela emergência de um paradigma bipolar no âmbito das relações internacionais a que Winston Churchill viria a referir-se como a “cortina de ferro”⁵. Esta nova arquitectura mundial bem como a necessidade de lhe dar resposta foi rapidamente intuída pela delegação que representou os Estados Unidos na conferência que reuniu em 1947, em Moscovo, as potências vencedoras da II.^a Guerra Mundial. Urgia, pois, desenhar uma solução capaz de fazer face a duas ordens de problemas: travar as ambições soviéticas, por um lado, e apoiar os países europeus nos esforços de relançamento das respectivas economias, por outro.

² A Organização das Nações Unidas (1945), o Fundo Monetário Internacional (1945), o Banco Mundial (1945), a Organização Tratado do Atlântico Norte (1949), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (1947), a Organização Europeia de Cooperação Económica, entre outras, são disso exemplo.

³ Vd., a este respeito, Figueiredo, 2015.

⁴ Trata-se do Discurso de Zurique, proferido em Setembro de 1946.

⁵ “Desde Stettin no Báltico até Trieste no Adriático uma cortina de ferro desceu sobre o Continente.” (tradução nossa – itálico no original em inglês). Excerto do discurso proferido por Winston Churchill no Westminster College em Fulton, no Estado norte-americano do Missouri, no dia 05 de Março de 1946, cuja versão integral é possível consultar [em linha]: <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>. Ver ainda Campos (Dir.) e Sande (Coord.), 1997: 9 e também Soares, 2005: 109-111.

Como resposta a estas preocupações foi apresentado, a 05 de Junho de 1947, na Universidade de Harvard, o Plano Marshall⁶. O aspecto militar foi essencialmente solucionado com a criação da OTAN e o problema político-económico encontrou resposta nos Tratados que viriam a instituir as Comunidades Europeias (CECA, em 1951, CEEA e CEE, mais tarde, em 1957). Com efeito, a ajuda americana foi determinante no estreitamento das relações entre os diferentes estados europeus já que

“[...] dependia da vontade dos recebedores de delinear uma estratégia colectiva para a utilização dos fundos. Nos seus momentos mais idealistas, os promotores do Plano Marshall viram na sua iniciativa um estímulo à formação de uns «Estados Unidos da Europa», num quadro de integração económica e política que tornasse a guerra inconcebível” (Eichengreen, In Fulbrook, 2009: 236).

II. Do consenso em torno da necessidade de unir a Europa à incapacidade de concretizar tal projecto

É neste ambiente, de encorajamentos múltiplos internos e externos, que reúne, em Maio de 1948, o Congresso da Europa⁷, comumente conhecido como o Congresso de Haia por ter decorrido nesta cidade neerlandesa. Esta reunião contou com a presença das mais destacadas personalidades da generalidade dos países da Europa Ocidental (Portugal não se fez representar) entre políticos, sindicalistas, industriais, universitários, escritores e muitos outros. Haia marca igualmente o início de um diálogo ideológico, que perdura na actualidade, quanto à organização do poder político, ao reunir sob o mesmo tecto a vasta miríade de sensibilidades existentes neste particular e que podemos genericamente agrupar em duas grandes correntes: os federalistas e os unionistas.

É justamente esta incapacidade de a Europa definir um rumo e, sobretudo, implementá-lo, que tem condicionado fortemente e, até ao momento presente, impediu a concretização da união continental sonhada há 70 anos pelos arquitectos da União Europeia, embora este seja um tema recorrente entre os intelectuais europeus desde, pelo menos, o final da Idade Média. É, de igual modo, esta permanente e intensa confrontação ideológica que está na génese da anunciada saída do Reino Unido da União Europeia, temática à qual regressaremos e da qual nos ocuparemos mais adiante.

No final do Congresso da Europa, o consenso obtido em torno da proposta de Churchill de criação de uma Assembleia da Europa e da reconciliação franco-alemã, eixo a partir do qual se deveria construir um futuro diferente, ficou limitado pela incapacidade de se gerar um acordo quanto aos poderes desta Assembleia: constituintes advogavam os federalistas, meramente consultivos contrapunham os simpatizantes das teses unionistas. Viria a prevalecer esta segunda perspectiva, o que desde logo motivou uma primeira derrota do rumo federativo. Os países

⁶ Mais informação sobre o discurso de George Marshall [em linha]: <http://usinfo.org/docs/democracy/57.htm>; Vd. também Campos (Dir.) e Sande (Coord.), 1997: 10. Acerca do Plano Marshall: [em linha] <http://www.america.gov/st/washfile-english/2005/April/200504291439291CJsamohT0.6520502.html>; Pérez-Bustamante e Colsa, 2004: 48 e ss.; Telo, 1996, 204 e ss.; Fontaine, 1995: 27, Vaicbourdt, 2002: 26 e ss.; Soares, 2005: 115 e ss.; Moreira, 2004: 271-272.

⁷ Encontro Europeu de 07 a 10 de Maio de 1948. Vd. o texto em Campos. (Dir.) e Sande (Coord.), 1997: 13.

européus estavam dispostos a construir um futuro diferente face aos séculos passados, um futuro em comum; estavam de acordo quanto à recusa das soluções belicistas no dirimir dos conflitos; permaneciam igualmente unidos (ainda que, neste último caso, não de modo unânime), no afastamento de soluções que implicassem a perda total da soberania.

É neste contexto que, em 9 de Maio de 1950, e partindo da premissa central saída do Congresso de Haia de dois anos antes – a necessidade da reconciliação franco-alemã enquanto pedra angular sobre a qual deveria assentar o projecto europeu – o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, propôs aos alemães que ambos os países pusessem em comum, sob a supervisão de uma Alta Autoridade a produção de carvão e de aço, matérias-primas, à data, essenciais ao esforço de guerra. O raciocínio era óbvio: a transferência da gestão dos recursos postos em comum (o carvão e o aço) para uma Alta Autoridade formalmente independente, de cariz supranacional porque desvinculada dos poderes nacionais e com vastos poderes próprios, contribuía de algum modo para sossegar os franceses e, por arrastamento, todos os demais povos (européus e não só).

A Declaração Schuman⁸, que obteve grande acolhimento do outro lado do Reno, haveria de se converter na primeira das três Comunidades Europeias: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço⁹ (CECA) à qual aderiram igualmente a Itália e o BENELUX, num acordo inicialmente circunscrito a seis países, mas que previa a possibilidade de receber muitos outros. O Tratado Internacional que a instituiu foi assinado em Paris, no dia 18 de Abril de 1951, tendo entrado em vigor em 25 de Junho de 1952.

Importa, antes do mais, esclarecer que a CECA apresentava um escopo federalista. Na verdade, e não obstante a derrota das teses de inspiração federalista verificada em 1948 no Congresso de Haia, a CECA visava, ainda que seguindo uma estratégia diferente da ensaiada, e igualmente recusada, nessa reunião magna, um fim federal. Com efeito, a abordagem de Jean Monnet, primeiro presidente da Comunidade inicial, partia de uma perspectiva funcionalista, que procurava, por meio de pequenas concretizações sectoriais, (a estratégia dos pequenos passos), realizar uma integração progressiva entre os participantes até que fosse atingido um nível de interdependência tal que todos e quaisquer conflitos surgidos teriam necessariamente de ser resolvidos pelo recurso à via diplomática¹⁰.

O acolhimento que esta proposta recebeu na Alemanha Federal por parte do Chanceler Konrad Adenauer, bem como o diminuto hiato temporal decorrido até à entrada em vigor do Tratado da CECA, testemunhos do compromisso e da vontade das partes, fizeram antever um

⁸ Texto integral da Declaração Schuman em Campos (Dir.) e Sande (Coord.), 1997: 17; [em linha]: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pt.htm. Ver também Fontaine, 1995: 31; Soares, 2005: 132 e ss. e Dias, 1995: 32.

⁹ Texto do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em Campos (Dir.) e Sande (Coord.), 1997: 21. Ver ainda, Fontaine, 1995: 31-32; Gorjão-Henriques, 2008a: 39-40; Soares, 2006: 12-13; Perez-Bustamante e Colso, 2004: 67-69; Archer, 2008: 23; Silva, 2003: 86; Martins, 2003: 13-14; Rebordão, 2005: 117-119; Dias, 1995: 54 e ss.; Pires, 1992: 110; Soares, 2005: 136 e ss.; Moreira, 2004: 212.

¹⁰ “Monnet conhecia bem as indústrias do carvão e do aço e dispunha de uma boa rede de contactos internacionais. Por outro lado, o enquadramento jurídico-normativo constitutivo da CECA previa uma Alta Autoridade, que correspondia ao órgão executivo da organização e que, na actual União Europeia, encontra na Comissão Europeia um aparentado, um Tribunal de Justiça destinado à fiscalização e controlo da aplicação das normas do Tratado, o Conselho de Ministros, de inspiração intergovernamentalista, ainda que, apenas com carácter consultivo, o que constituía marca de uma certa propensão federalista, correspondente ao órgão de representação dos estados nacionais e uma Assembleia, hoje transformada em Parlamento Europeu” (Figueiredo, 2013: 117).

processo relativamente pacífico e célere, senão de federalização pelo menos de unificação e estreitamento das relações inter-europeias. Tal não foi, todavia, o caso.

Aproveitando este clima de profundo optimismo e empenho na reconciliação europeia, em Outubro de 1950, ainda antes, portanto, da assinatura e entrada em vigor do Tratado da CECA, e dando corpo à pretensão dos Estados Unidos de proceder ao rearmamento alemão, até como forma de reforçar a resposta ao preocupante expansionismo soviético que o Plano Marshall principiara, iniciaram-se conversações entre os seis outorgantes do Tratado de Paris, com vista à criação uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), a qual consistia, na prática, num exército europeu sob comando comum. O Plano Pléven¹¹, assinado igualmente em Paris em 1952, e que está na origem deste processo negocial, tinha como corolário “[...] um projecto político, apresentado em 1953, que visava a criação de uma estrutura federal ou confederal. A ‘Comunidade Política Europeia’¹² previa a criação de uma Assembleia Parlamentar bicameral, um Conselho Executivo Europeu, um Conselho de Ministros e um Tribunal de Justiça. As competências da Comunidade Política seriam bastante vastas, prevendo-se que, a prazo, absorvesse a CECA e a CED. Todavia, tal projecto nunca chegaria a concretizar-se, dado que foi rejeitado pela Assembleia Nacional Francesa, em 30 de Agosto de 1954”¹³.

Após este fracasso na ratificação da CED, o qual impediu a entrada em vigor de um dos instrumentos mais determinantes no sentido de uma efectiva superação do paradigma do Estado-nação no contexto europeu, Jean Monnet apresentou o pedido de demissão de Presidente da Alta Autoridade da CECA.

A frustração da CED e da CPE, que fazia perigar de um modo muito concreto todo o processo de integração europeia, foi parcialmente superada pelo êxito da Conferência de Messina em 1956 (Vd. Dias, 1995: 78-81). O Relatório Spaak, que reproduz as conclusões deste grupo de trabalho e prevê a criação da CEE e da CEEA, viria a culminar na assinatura dos Tratados de Roma no ano seguinte. À CECA, juntavam-se assim duas novas Comunidades: a CEE¹⁴, que tinha por objectivo a concretização de um Mercado Único europeu, e a CEEA¹⁵,

¹¹ Mais informações a este respeito, vd. [em linha]:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_pt.htm.

Ver também, Fontaine, 1995: 32-33 e Vaicbourdt, 2002: 35 e ss..

¹² Relativamente à questão da Comunidade Política Europeia, consultar, por exemplo, Cunha, 2004: 103-104.

¹³ Mais informação, vd. [em linha]:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_pt.htm.

Ver também, Fontaine, 1995: 32-33 e Vaicbourdt, 2002: 35 e ss..

¹⁴ A Comunidade Económica Europeia apresentava um desígnio francamente mais ambicioso que o prosseguido pelo Tratado que instituiu a Comunidade do Carvão e do Aço, atendendo a que, o âmbito que se propunha regular era incomparavelmente mais amplo, que aquele outro emergente do Tratado de Paris. Saliente-se, todavia que, ao invés, tanto a CEE, quanto a CEEA não foram tão longe ao nível da integração supranacional quanto o foi a comunidade original. “É verdade que a Comunidade Económica Europeia era uma comunidade supranacional, mas com poderes mitigados, sobretudo quando comparados com os poderes atribuídos à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), inclusivamente no tocante às receitas. Enquanto que na CECA o financiamento era feito através dos tributos sobre a produção, na CEE era realizado através das contribuições dos Estados”, Martins, 2003: 15.

¹⁵ “A Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) actua em diversas áreas ligadas à energia atómica, incluindo a investigação, a elaboração de normas de segurança, e os usos pacíficos da energia nuclear. Um dos objectivos fundamentais do Tratado Euratom é garantir a todos os utilizadores na UE um aprovisionamento regular e equitativo de minérios e combustíveis nucleares, materiais (matérias-primas e materiais cindíveis especiais). Para esse efeito, o Tratado Euratom criou a Agência de Aprovisionamento Euratom, que está operacional desde 1 de Junho de 1960. A Agência tem por missão assegurar um aprovisionamento regular e equitativo de minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais, na

cuja finalidade fundamental residia numa gestão concertada à escala europeia dos recursos e tecnologias relacionadas com a energia nuclear, para fins pacíficos.

Tal como no respeitante à CECA, também a CEE e a CEEA dispunham de instituições próprias, nomeadamente Alta Autoridade, Conselho de Ministros, Assembleia Parlamentar e Tribunal de Justiça, as quais prefiguram as instituições actuais e estabeleceram muitos dos princípios, agora familiares, associados ao «método comunitário». Note-se, todavia, que tanto a Assembleia como o Tribunal de Justiça eram comuns às três Comunidades.

Importa esclarecer, porém, que, diferentemente da CECA, as comunidades que emergiram dos Tratados de Roma já não apresentavam o mesmo escopo federalizante que a comunidade original ostentava. Na verdade, no desenho das instituições subsequentes, quiçá por via do então ainda recente fracasso dos projectos da CED e CPE, os decisores europeus tiveram o cuidado de não afrontar os opositores à solução federal procurando, outrossim, que o impulso da integração não fosse interrompido. Opção à data prudente mas que, volvidas seis décadas, se verifica não ter sido a mais acertada, posto que, representa, advogamos, o “pecado original” do projecto da construção europeia e, qual caixa de Pandora, permitiu que o processo fosse contaminado por um infindável conjunto de elementos perturbadores.

Com efeito, ao deliberadamente fugirem da discussão aberta e frontal acerca da questão federativa, os autores do Relatório Spaak, introduziram no processo comunitário um sem fim de nefastos vícios. Os decisores passaram a contornar de forma hábil os problemas com que se deparavam, ao invés de os enfrentarem, promovendo soluções de recurso e sucessivos remendos institucionais, os quais conduzem a regras estranhas, confusas, ineficazes, contraditórias, e que a todo o tempo paralisam o desejável e necessário aprofundamento do projecto da União Europeia. As conclusões da Conferência de Messina que resultaram nos Tratados de Roma de 1957, viriam a criar, a jusante, uma Europa confusa e inoperante. Tal tendência era já visível em meados da década de 1990 quando, no quadro das cimeiras dos líderes europeus, começaram a transparecer publicamente sinais de dissensão e desunião. Se estas dificuldades eram já notórias numa União Europeia com 12 Estados-membros (15 a partir de 1995), os sucessivos alargamentos a Leste verificados a partir de 2004, vieram agravar exponencialmente tais problemas. No actual quadro institucional, que radica nesta indefinição essencial nunca resolvida/superada, a União (ainda) a 28, até que se concretize a saída do Reino Unido, surge paralisada, refém de inúmeros interesses estaduais que se sobrepõem aos comuns, e incapaz de dar resposta aos inúmeros e complexos desafios do século XXI.

Diremos pois, na linha de Fontaine (1995: 15) que “[a] Europa nasceu de uma vontade e perdura por necessidade”. Em rigor, “uma necessidade que na época se alicerçava numa tripla exigência: uma exigência de paz, uma exigência económica e uma exigência de sobrevivência”¹⁶. No fundo, “a principal razão que esteve na origem das comunidades [...] foi a de criar uma união tão forte e tão íntima entre os países europeus que nunca mais fosse possível haver uma guerra entre europeus”¹⁷. O objectivo de evitar novos conflitos armados em solo europeu tem sido cumprido. Contudo, o projectado sonho de construção de uma união ancorada no estabelecimento de fortes laços de amizade e solidariedade entre os povos da Europa está, dir-se-á, largamente por cumprir.

O accionar pelo Reino Unido do artigo 50.º do Tratado de Lisboa, tendo em vista o abandono da União Europeia é justamente a face mais visível deste insucesso colectivo. Mas

União Europeia (UE)” [em linha]: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm (tradução nossa).

¹⁶ Ribeiro, 2002: 8 e 2003: 51.

¹⁷ Amaral, 1992: 15.

representa, também, uma oportunidade, provavelmente irrepetível, de os líderes europeus voltarem atrás e corrigirem os erros e indefinições do passado no sentido de poderem dar um renovado impulso ao projecto europeu, isto é, caminharem no sentido da “[...] criação de uma federação como finalidade do processo de integração europeia”¹⁸ como defendeu, em 2000, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Joschka Fischer, propondo a adopção de uma Constituição para a Europa. A este tema regressaremos mais adiante.

III. A EFTA como expressão da visão alternativa do Reino Unido para o projecto europeu

No decurso das conversações que antecederam a assinatura do tratado constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi dirigido um convite ao Reino Unido no sentido de tomar parte deste processo negocial. Os britânicos vieram, todavia, a rejeitar não apenas qualquer participação nas negociações como, de igual modo, integrar posteriormente o conjunto de estados fundadores das comunidades europeias.

Três ordens de razões justificavam, *grosso modo*, esta auto-exclusão britânica. Em primeiro lugar, a questão da perda de soberania. Com efeito, e não obstante a via federalista ter sido derrotada no Congresso de Haia, a CEECA era, apesar de tudo, uma estrutura de âmbito supranacional¹⁹. Por conseguinte, qualquer estado signatário teria de, a troco da respectiva adesão, estar disposto a ceder parte da sua soberania. No caso, uma parte marginal, é certo, posto que, o tratado da comunidade original se encontrava circunscrito apenas à gestão supranacional do carvão e do aço. Ainda assim, tal premissa era absolutamente inaceitável para os líderes do Reino Unido. Desde logo, porque a ideia de transferir para uma autoridade externa e independente (fora do escrutínio nacional, portanto) o controlo de recursos tão sensíveis como o carvão e o aço, comprometia, não apenas a soberania como, também, a própria segurança nacional. De qualquer forma, a mera possibilidade de ingerências externas nos assuntos domésticos era algo que os britânicos não estavam dispostos a tolerar. A posição do Reino Unido face ao projecto europeu sempre foi, neste ponto ao menos, muito clara: a absoluta e irredutível recusa de qualquer solução federativa ou supranacional. Na verdade, os britânicos sempre pugnaram pela adopção de uma via intergovernamentalista. Acresce neste ponto, que segundo alguns autores, os britânicos se sentiram também excluídos do processo, uma vez que apenas receberam a proposta final do Plano Schuman em 01 de Março de 1951. A resposta que

¹⁸ Soares, 2006: 119. Em idêntico sentido, vd. Ribeiro, 2003: 79 “Na sua óptica [de Joschka Fischer], uma Constituição é indispensável para a consolidação do processo de unificação europeia”.

¹⁹ Importa aqui esclarecer que, no processo de fundação da CEECA, se confrontaram três visões diferentes e profundamente antagónicas em matéria da arquitectura a adoptar pelas instituições europeias, diálogo (confrontação, diríamos) que se mantém em pleno na actualidade. A Alemanha, já de si uma federação após a união promovida por Otto von Bismark no final do século XIX defendia o alargamento deste modelo político a todo o continente. Por seu turno, os britânicos recusavam, *ad absolutum*, tal hipótese, contrapondo a versão intergovernamentalista – livre associação (comercial) de estados soberanos – que já vigorava na Commonwealth. Por fim, os franceses, igualmente cépticos quanto à via federativa – e tanto assim é que a reprovaram em 1954 na Assembleia Nacional – não abdicavam, contudo, da criação de instituições supranacionais que pudessem, de alguma forma, temperar uma eventual preponderância germânica nestas instituições, uma solução de terceira via, que resultava da hibridação das duas primeiras e que acabou por prevalecer.

a 12 do mesmo mês foi enviada aos fundadores da CECA foi, por conseguinte, tudo menos entusiasta²⁰.

Um segundo argumento que justifica a posição inglesa decorre dos planos desde logo anunciados do objectivo da constituição, a prazo, de uma união política (a Comunidade Política Europeia) e de um exército comum (a Comunidade Europeia de Defesa). Para os estados continentais, uma tal solução apresentava-se interessante e natural, em face, por um lado, da necessidade de travar ameaça soviética, garantindo a segurança da Europa Ocidental e, por outro, da anunciada intenção dos Estados Unidos reduzirem substancialmente a sua presença militar no continente (promovendo conversações tendentes ao rearmamento alemão). Estas Comunidades (CPE e CED que, conforme já atrás vimos, não chegaram a ser instituídas), visavam criar laços entre as potências beligerantes do conflito de 1939-45, desanuviando as relações diplomáticas e atenuando o risco da eclosão de novos conflitos. Os britânicos não estavam, contudo, dispostos a arriscar a segurança do seu território numa solução política relativamente à qual mantinham um amplo conjunto de reservas. Destarte, entre participar activamente neste projecto e liderar a construção europeia do pós-guerra tendo para tal de ceder parte (substancial – já que com a CPE e a CED a cessão seria imensamente maior do que o seria no contexto da CECA) da sua soberania, e manter-se à margem deste processo, os decisores ingleses optaram por esta última via²¹.

Um terceiro argumento ajuda a explicar o “desinteresse” britânico na adesão às comunidades. Na verdade, e embora tenha emergido da Segunda Grande Guerra Mundial como uma das potências vencedoras, o Império Britânico, por via da bancarrota que desse conflito resultou, começou a desagregar-se. O Reino Unido, como de resto outras potências europeias, promoveu, após 1945, um processo de descolonização, que se prolongou ainda por algumas décadas. Neste quadro, o Reino Unido manteve com a generalidade das suas ex-colónias relações próximas, tanto diplomáticas, como, principalmente, comerciais e económicas, de que a Commonwealth é testemunho maior. Importa desde logo esclarecer que esta organização resulta da “[...] associação voluntária de 52 estados independentes e igualmente soberanos”²² os quais, na sua esmagadora maioria, foram colónias do Império Britânico. Por outro lado, a fórmula escolhida, associação voluntária de estados independentes e igualmente soberanos remete também, desde logo, para uma arquitectura institucional bem diversa daquela outra que então se projectava para as Comunidades europeias. Com efeito, se na criação das Comunidades Europeias a tónica dominante remete para entidades supranacionais, as quais se posicionam acima dos Estados-Membros agindo como árbitros, a Commonwealth segue um paradigma diferente. Aqui, a fórmula escolhida é a intergovernamental. Nenhum dos membros necessita, portanto, para aderir, de abrir mão no todo, ou em parte, da respectiva soberania. Compreende-se, destarte, não apenas a relutância do Reino Unido no acolhimento de uma solução do tipo supranacional como, de igual modo, se percebe que o modelo de construção europeia preconizado pelos britânicos corresponde, na verdade, à criação somente de uma ampla zona de comércio livre, semelhante àquela que havia firmado com os estados que vieram a resultar das suas antigas colónias.

Foram essencialmente estes três (a questão supranacional na arquitectura das Comunidades que colidia com a soberania nacional, a capacidade de prover à segurança do seu território sem ter de depender de forças terceiras e as estreitas relações comerciais que mantinha

²⁰ Vd. Dell, 1995: 252 e ss.

²¹ Vd. Dell, 1995: 253 e ss.; Jones, 2007: 102 e ss.; Wilkes, 1997: 7 e ss.; Milward, 2002: 70 e ss..

²² Vd. [em linha]: <http://thecommonwealth.org/about-us> (tradução nossa).

com as ex-colónias) os argumentos decisivos que pesaram na opção britânica de não envolvimento nos projectos continentais de unificação²³.

É pois, neste contexto que, em 1960, o Reino Unido levou por diante a criação da EFTA²⁴. Entre o grupo de membros fundadores, encontram-se o próprio Reino Unido, Portugal, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça. Esta associação surge, deste modo, no quadro da oposição inglesa e consequente resposta face ao rumo “federalista”/supranacional que as Comunidades Europeias ameaçavam tomar. Por outro lado, a EFTA concretizava a visão e a estratégia que o Reino Unido preconizava para o espaço europeu: a redução da Europa a uma mera região de comércio livre e mercados abertos.

Na verdade, o papel e intervenção do Reino Unido no projecto de construção europeia, opondo-se resolutamente a qualquer solução que passasse pela edificação de estruturas supranacionais na Europa, o privilegiar das relações atlânticas e o empenho na manutenção das suas áreas de influência junto da Commonwealth, ao mesmo tempo que mantinha uma atitude dúbia em relação ao processo de integração continental, levaram a que, por duas vezes²⁵, durante a década de sessenta, o respectivo pedido de adesão às Comunidades tenha sido inviabilizado pelo veto francês. De resto, só em 1973, junto com a Irlanda e a Dinamarca, os ingleses lograriam a entrada na CEE, já após a saída de cena, em França, do General Charles De Gaulle, que ocorreu em 1969. Cumpre, neste particular, esclarecer que De Gaulle sempre se opôs à participação do Reino Unido nas Comunidades Europeias, por entender que esta em nada beneficiaria o projecto europeu.

A EFTA viria, todavia, a perder progressivamente protagonismo, especialmente a partir da década de 1970, à medida que sucessivos signatários abandonavam esta organização para aderirem à Comunidade Económica Europeia. É o caso, do Reino Unido, da Áustria e, entre outros, de Portugal. Actualmente a EFTA tem como Estados-Membros, segundo a informação disponível na página na Internet da organização²⁶, Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

IV. O Reino Unido e as Comunidades Europeias: uma relação especialmente difícil e com inúmeros problemas de comunicação

Já atrás nos reportámos aos argumentos que justificaram a não adesão, *ab initio*, do Reino Unido às Comunidades. Para lá, todavia, das profundas reservas das elites decisoras, parece subsistir na população e na identidade nacional britânicas um profundo sentimento anti-Europa continental. Quase como se, socorrendo-nos do conceito proposto por Benedict Anderson, a identidade britânica tivesse sido construída, mais em contraposição com o que está para lá das fronteiras da comunidade imaginada do que, propriamente como afirmação e

²³ Mais informação, vd. entre outros: Bojana (2010), Dell (1995), Jones (2007), Milward (2002), Wilkes (1997).

²⁴ Associação Europeia de Comércio Livre. European Free Trade Association, na versão original. Mais informação, vd. o sítio Internet da instituição [em linha]: <http://www.efta.int/>.

²⁵ “O Reino Unido tinha pedido a adesão à CEE, mas a França recusou em 1962. Em 1967 o Reino Unido renovou o pedido de adesão e seria novamente recusado pelo veto francês. Apenas se viria a concretizar conjuntamente com a Irlanda e a Dinamarca em 1973”, [em linha]: http://www.carloscoelho.eu/dossiers/ae/ae.asp?sub_menu=20#4. Ver ainda Jesus, 2006: 10-12.

²⁶ Vd. [em linha]: www.efta.int.

expressão dos valores de uma identidade interior. Este anti-europeísmo ou, se preferirmos, euro-cepticismo, mais do que a expressão dos valores de uma certa identidade nacional parece, contrariamente, radicar numa memória colectiva ancorada em séculos de repetidos antagonismos diplomáticos e contendas bélicas que as sucessivas campanhas de comunicação desenhadas pelas instituições comunitárias, no sentido de fazerem passar a mensagem europeia, não lograram ultrapassar. Há, com efeito, inúmeros protagonistas da vida pública e mediática que, no quadro da campanha do referendo destinado a decidir a permanência, ou não, dos britânicos na União Europeia, que afirmavam que o erro não seria a saída, antes sim, o erro fora cometido em 1973 no acto de adesão às Comunidades. Votar pela saída representaria a correcção desse erro. Ao longo dos últimos anos foram recorrentes as intervenções dos representantes do Reino Unido nas instâncias europeias (com especial ênfase nos discursos proferidos por Nigel Farage no Parlamento Europeu), criticando duramente as instituições da União Europeia, bem como os respectivos titulares dos cargos, repetidamente acusados de défice democrático e falta de legitimidade.

Efectivamente, a União Europeia, na sua actual configuração institucional, padece de um sem número de vícios: excessivamente burocrática porque dependente de um conjunto de tecnocratas insensíveis aos problemas concretos dos indivíduos, dizem uns; demasiado confusa para ser compreendida pela generalidade dos cidadãos, argumentam outros; anti-democrática por via da desmesurada influência política de um directório de Estados-Membros que, na prática, submete todos os demais aos seus interesses nacionais, clamam ainda outros; sem um rumo definido e de longo prazo, sem as referências políticas e o carisma de outrora, sem uma liderança que efectivamente promova entre os europeus de forma eficaz o ideal da integração europeia e motive a adesão das massas a tais valores; sem uma voz que se faça ouvir nos grandes palcos da relações internacionais, porque condicionada e espartilhada entre um infindável conjunto de protagonistas, cada qual procurando fazer passar a sua agenda, tudo resultando numa grotesca cacofonia, referirão os restantes.

Já na distante década de 1970, e em plena Guerra Fria, quando o espaço da agora União Europeia se resumia a seis Estados-Membros (nove, com a adesão do Reino Unido, República da Irlanda e Dinamarca, concretizada em 1973), Henry Kissinger, então Director da Central Intelligence Agency (CIA), perguntava retoricamente: “Qual o telefone da Europa?”. Kissinger referia-se, naturalmente, a qual, de entre os vários líderes políticos, qual de entre uma vasta miríade de protagonistas no Velho Continente, deveria ser contactado no caso da eclosão de uma crise. Assaz pertinente questão que, na segunda década do século XXI, ainda com vinte e oito Estados-Membros, um Presidente da Comissão Europeia²⁷, um Presidente do Parlamento Europeu²⁸, um Presidente do Conselho Europeu²⁹, um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança³⁰, se mantém não apenas actual como, de resto, cada vez mais oportuna.

Inúmeros especialistas, das mais variadas áreas, vêm-se debruçando, ao longo das últimas décadas, acerca não apenas destas, bem como sobre várias outras insuficiências/limitações que constroem o avanço e plena concretização do projecto europeu sonhado há quase sete décadas pelos visionários líderes de então.

Verifica-se, todavia, que muitas das críticas dirigidas à União Europeia ou, se preferirmos, às suas instituições, não encontram correspondência na realidade quotidiana. Um

²⁷ Este cargo é ocupado, desde 01 de Novembro de 2014, por Jean-Claude Juncker (Luxemburgo).

²⁸ Este cargo é ocupado, desde 17 de Janeiro de 2017, por Antonio Tajani (Itália).

²⁹ Este cargo é ocupado, desde 01 de Novembro de 2014, por Donald Tusk (Polónia).

³⁰ Este cargo é ocupado, desde 01 de Novembro de 2014, por Federica Mogherini (Itália).

dos exemplos mais flagrantes neste domínio é justamente o caso do pretense *deficit* democrático, tema muito caro entre os políticos do Reino Unido. Com efeito, pese embora exista uma minoria de Estados-Membros, um importante conjunto de forças políticas (geralmente situadas nos extremos do espectro político – quer à esquerda – comunistas, verdes e movimentos anarquistas, quer à direita – *grosso modo*, os movimentos nacionalistas e os ultra-conservadoras) mas também de organizações da sociedade civil exigindo maior democraticidade no processo de integração europeia que acusam de ser pouco transparente, de não respeitar os valores democráticos e de desprezar a vontade popular expressa nas urnas de voto, a verdade é que existem inúmeras pistas e trabalhos de investigação a sugerir, justamente, a hipótese inversa.

Na análise que empreendeu ao problema do *deficit* democrático Crombez (2003: 106) contrapõe o modelo organizacional da UE ao de uma federação clássica concluindo que "[...] este não é um arranjo institucional invulgar e de modo algum um que seja inerentemente anti-democrático" (Crombez, 2003: 111). Na verdade, "[a] UE dispõe de uma legislatura bicameral, e um executivo designado por ambas as câmaras da legislatura. [...] Se existe um *défice* democrático na UE [...] não é [...] resultado do arranjo institucional da UE, nem é uma consequência do procedimento legislativo que as instituições usam" (Crombez, 2003: 111). Com efeito, na perspectiva deste autor não existem diferenças substanciais entre a arquitectura institucional da UE e dos Estados Unidos, não sendo aquela menos democrática do que estes.

Em idêntico sentido, Andrew Moravcsik (2002) critica a profunda ignorância dos tablóides britânicos a respeito dos assuntos comunitários que, regra geral, se referem ao projecto europeu como uma *déspota* burocrática sedeada em Bruxelas. A União Europeia representa, em claro contraponto com esta doutrina, um modelo que não carece das insuficiências de legitimidade que lhe são habitualmente apontadas. O autor lembra que

"[p]ara legislar, a Comissão tem de propor; o Parlamento tem de consentir; se o resultado for então questionado, o Tribunal tem de aprovar; os parlamentos nacionais ou os governos têm de transpor para a lei nacional; e as burocracias nacionais têm de implementar. Mesmo *dentro* de cada ramo ou nível da governança da UE, encontramos um pluralismo extraordinário. A Comissão é ela própria um executivo plural [...]. O PE requer maiorias não usuais para agir [...]" (Moravcsik, 2002: 610, *italico no original*).

Daqui se conclui que qualquer acção, no seio das instâncias comunitárias exige cumulativamente uma super-maioria de representantes nacionais, uma super-maioria de tecnocratas europeus e ainda o acordo de juizes e parlamentos (europeu e nacionais).

Registe-se, outrossim, que a União Europeia tem sido, no mínimo, pouco expedita e nada eficaz a comunicar com os seus cidadãos. Efectivamente, sucessivos trabalhos³¹ vêm sugerindo que a aludida percepção dos povos no que tange à existência de uma arquitectura institucional essencialmente anti-democrática, que limita o diálogo e que fomenta o afastamento dos cidadãos, é consequência directa de uma deficiente política de comunicação que desde há décadas vem sendo levada a cabo. Via de regra, e não obstante as elevadas verbas despendidas com as questões comunicacionais por parte das instâncias europeias, boa parte do problema está justamente nesta aparente incapacidade, ou ineficácia, de comunicar os temas europeus aos cidadãos da Europa e de motivar estes últimos a interessarem-se mais e a envolverem-se mais com os primeiros.

Em face das informações e estudos disponíveis, arriscamos hipotizar que no que tange ao Reino Unido, a escassa adesão ao ideal e projecto europeu se funda não num pretense *deficit* democrático, antes sim numa identidade nacional que historicamente se construiu e consolidou

³¹ Terra (2008), Figueiredo (2013), entre outros.

em permanente confrontação com as potências continentais (França, Espanha, Alemanha, etc.) mas, principalmente, na ineficácia que as sucessivas políticas de comunicação desenhadas pelas instituições comunitárias revelaram no mitigar deste fenómeno.

V. O Brexit - algumas breves reflexões

Não surpreende, pois, em face de tudo o já referido que, em Maio de 2015, o recém-eleito Primeiro Ministro britânico, David Cameron, dando cumprimento a uma promessa eleitoral formulada em Janeiro de 2013, tenha anunciado a intenção de promover um referendo destinado a sufragar a permanência do Reino Unido no seio da União Europeia. O *European Union Referendum Act 2015*³² recebeu o assento real (acto equivalente à promulgação) em 17 de Dezembro de 2015, após ter recebido aprovação das duas câmaras do Parlamento britânico, respectivamente em Junho e Julho de 2015.

A oportunidade não foi, naturalmente desperdiçada pela vasta massa de opositores internos, uns mais populistas que outros, à União Europeia. Destacam-se, de entre estes, os apoiantes do *Conservative and Unionist Party* (Partido Conservador e Unionista) do então Primeiro-Ministro David Cameron (pese embora este tenha feito campanha pela permanência) e do Mayor de Londres Boris Johnson, ou os eurocépticos do *United Kingdom Independence Party* (UKIP – Partido Independente do Reino Unido) de Nigel Farage (Deputado no Parlamento Europeu que se notabilizou por sucessivas e controversas intervenções anti-europeístas) e ainda os nacionalistas do *British National Party* (Partido Nacional Britânico).

O segundo referendo à permanência do Reino Unido na União Europeia (já em 1975 tinha ocorrido um primeiro) teve lugar no dia 23 de Junho de 2016. Votaram um pouco mais de 33,5 milhões de britânicos, com os resultados finais a contrariarem todas as sondagens até então realizadas, as quais apontavam no sentido da permanência, embora a confirmarem a já conhecida profunda fractura entre os britânicos relativamente aos temas europeus. Com efeito, 48,11% dos eleitores votaram pela permanência na União Europeia, ao passo que 51,89% pela saída.

Igualmente relevante é que os resultados expressos por esta votação indiciam não apenas a fractura a que já aludimos mas, permitiram, de igual modo, apurar uma outra separação. Enquanto que ingleses e galeses votaram pela saída, os norte-irlandeses e, principalmente, os escoceses, votaram massivamente pela permanência. No caso destes últimos, as proporções aproximaram-se de 2/3 dos eleitores a preferirem a manutenção na UE e apenas 1/3 a optarem pela saída (respectivamente, 62% e 38%)³³. No caso da Escócia estes resultados adquirem uma outra relevância se considerarmos que apenas dois anos antes (em 18 de Setembro de 2014³⁴) este país referendou a sua permanência no Reino Unido. Na ocasião, a

³² Este foi o diploma legal que regulou e regulamentou a consulta popular. Para informação adicional, vd. [em linha]: http://www.bailii.org/uk/legis/num_act/2015/ukpga_201536_en_1.html; [em linha]: https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_European_Union_membership_referendum,_2016; [em linha]: https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_Referendum_Act_2015.

³³ Mais informação vd. [em linha]: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.

³⁴ Mais informação vd. [em linha]: <http://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results>.

questão europeia foi determinante: os escoceses decidiram maioritariamente pela continuidade no Reino Unido, justamente porque tal lhes garantia, concomitantemente, a manutenção na União Europeia. Importa mesmo reforçar que os governantes ingleses amiúde se socorreram do argumento europeu para influenciarem o voto do povo escocês no sentido da não saída do Reino Unido.

Não surpreende, portanto, que na ressaca dos resultados do referendo britânico de Junho de 2016, e o conseqüente accionar do artigo 50.º do Tratado da União Europeia (TUE), em Março de 2017, por parte do Reino Unido, tenha já desencadeado inúmeras reacções na Escócia no sentido da realização de um novo referendo à permanência no Reino Unido, tendo em conta, a evidente alteração de circunstâncias que o plebiscito de 2016 provocou e, também, o sentimento dominante do povo escocês. Refira-se que a realização desta segunda consulta foi, entretanto, suspensa até que sejam concluídas as negociações entre a União Europeia e o Reino Unido quanto à consumação do Brexit³⁵.

Igualmente importante é procurar perceber as motivações que estão na génese da opção dos britânicos. É bem sabida a reduzida popularidade de que o projecto Europeu goza nas ilhas britânicas, facto que as políticas de comunicação da União Europeia não conseguiram jamais reverter. Acresce, conforme já atrás vimos, que o processo que culminou com a adesão de 1973, foi também algo conturbado. Inicialmente o Reino Unido optou pela não adesão; mais tarde, quando diligenciou no sentido de aderir às Comunidades (e em especial à CEE), os seus intentos foram travados pelo veto francês. Quando, finalmente, a entrada foi conseguida, o processo não foi pacífico, de tal sorte que, volvidos apenas dois anos, foi convocado um primeiro referendo destinado a ratificar a adesão de 1973. Uma vez nas Comunidades, o Reino Unido sempre manteve uma postura de que oscilava entre o desinteresse e a confrontação. Foi assim na negociação da Política Agrícola Comum e foi assim, por exemplo, nas negociações que levariam à criação do Euro, e foi assim também no que tange ao Acordo de Schengen. Dir-se-á, pois, que a posição do Reino Unido face à União Europeia sempre foi “com um pé dentro e outro fora”. O Reino Unido tolera as ingerências de Bruxelas nos assuntos domésticos como um mal necessário para poder estar e aceder ao Mercado Comum, a verdadeira razão pela qual o Brexit não ocorreu mais cedo.

No contexto da consulta popular de 23 de Junho de 2016 destacam-se três questões que foram decisivas nos resultados da votação. Por um lado, o problema da soberania. Deixar a União Europeia, representa, segundo o ponto de vista dos cidadãos britânicos recuperar o poder decisório sobre uma vasta miríade de matérias que haviam sido transferidas para as instâncias comunitárias. Um segundo argumento diz respeito à imigração. Deixar a União Europeia permite aos britânicos readquirirem controlo sobre as suas fronteiras, leia-se, sobre quem pode aceder ao mercado de trabalho do Reino Unido. Por fim, não faz sentido para os britânicos manterem-se numa União Europeia em que a sua influência geral no processo de tomada de decisão é diminuta³⁶.

Relativamente ao primeiro e mais decisivo argumento para a saída, já atrás a ele nos reportámos, visto que, aquando a negociação e constituição das Comunidades originais, o Reino

³⁵ Mais informação vd. [em linha]: <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/28/scottish-parliament-votes-for-second-independence-referendum-nicola-sturgeon>; [em linha]: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/27/nicola-sturgeon-shelves-second-independence-referendum>; [em linha]: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-40415457>; [em linha]: <http://www.telegraph.co.uk/news/0/scottish-independence-polls-say-nicola-sturgeons-bid-second/>.

³⁶ A este respeito vejam-se os trabalhos e a informação disponibilizada por Lorde Ashcroft [em linha]: <http://lordashcrofppolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>; [em linha]: <http://lordashcrofppolls.com/wp-content/uploads/2016/06/Leave-vs-Remain-podium-rankings.jpg>.

Unido optou por se manter à margem deste processo justamente por não tolerar a perda de soberania. Conclui-se, portanto, que não obstante as mais de quatro décadas de integração este não foi nunca um assunto que possa considerar-se resolvido.

Já no que tange à segunda questão ela merece-nos algumas notas. Desde logo porque ocupa, e ocupará, no processo negocial que confirmará o divórcio entre o Reino Unido e a União Europeia, o palco central da discussão. Referimos atrás, e este é um dado por demais conhecido. O Reino Unido pretende, por via do abandono do projecto europeu, recuperar o controlo sobre as suas fronteiras, ou seja, sobre a entrada de imigrantes no seu território. Ora, este será um dos pontos mais controversos neste processo negocial, a par com o apuramento da compensação a pagar pelos britânicos aos parceiros da UE, e poderá determinar mesmo um divórcio “litigioso” (*hard Brexit* na gíria política e económica) ao invés de uma separação amigável (*soft Brexit*). A par com o re-assumir pleno controlo das respectivas fronteiras, o Reino Unido pretende manter, também, pleno acesso ao Mercado Interno (mais conhecido pela formulação de Mercado Comum). Ora, dispõe o número 2 do artigo 26.º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que: “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 de acordo com as disposições *dos Tratados*”.

Sucedee, portanto, que, para aceder ao Mercado Interno, no período após a concretização do abandono da União Europeia, o Reino Unido terá de respeitar todas as disposições constantes dos Tratados a este respeito. E entre essas disposições encontramos o artigo 45.º do TFUE:

Artigo 45.º

1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União.
2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.
3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:
 - a) Responder a ofertas de emprego efectivamente feitas;
 - b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros;
 - c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma actividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;
 - d) Permanecer no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral, nas condições que serão objecto de regulamentos a estabelecer pela Comissão.
4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública.

Entre os decisores do Reino Unido parece, todavia, ter-se instalado uma certa ideia segundo a qual, seria possível negociar a manutenção do acesso ao Mercado Interno, sem ter de cumprir as regras em matéria de livre circulação de pessoas. Tal ilusão foi, contudo, rapidamente desfeita. Com efeito, não apenas as próprias instituições comunitárias reagiram prontamente (no caso através de uma contundente declaração conjunta do Presidente da

Comissão Europeia e do Presidente do Parlamento Europeu³⁷) como o fizeram também quase todos os parceiros.

De todo o modo, o Reino Unido accionou formalmente em 29 de Março de 2017 o artigo 50.º do Tratado da União Europeia³⁸ (TUE), tendo em vista a respectiva saída. Prevê o número 3 do artigo 50.º do TUE que “os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação” (da intenção de se retirar da UE). Embora a saída do Reino Unido implique uma negociação obrigatória, e haja nas declarações dos líderes de parte a parte a vontade de se alcançar um acordo (*soft Brexit*) inúmeros analistas antevêm um processo moroso, difícil e complexo, o qual, muito provavelmente, terminará sem acordo (*hard Brexit*). Em pelo menos duas matérias a hipótese de um consenso não se vislumbra possível. Por um lado, nas regras de acesso ao Mercado Comum (o Reino Unido não aceitará a livre circulação de pessoas e a UE não prescindirá deste aspecto para permitir ao Reino Unido o acesso ao Mercado Interno), por outro, no valor da compensação a pagar pelo Reino Unido à União Europeia pela saída (nas primeiras rondas negociais, os primeiros não estavam dispostos a ir além de 30 mil milhões de euros, os segundos exigiam, pelo menos, 100 mil milhões).

Para já, o único dado (mais ou menos – uma vez que em matéria das negociações europeias, a experiência ensina que nada é absolutamente definitivo³⁹) certo é que o Reino Unido deixará de integrar a União a partir de 29 de Março de 2019.

VI. A União Europeia no Pós-Brexit: desagregação ou aprofundamento da integração – os cenários possíveis

A invocação pelo Reino Unido do artigo 50.º do Tratado da União Europeia não deixará de colocar, uma vez mais, em crise e sob pressão o projecto de integração europeia que há quase sete décadas foi desenhado no sentido de criar entre os diferentes países um conjunto de ligações tão fortes, que nunca mais uma guerra fosse possível no continente Europeu.

Estamos em crer que o evento do Brexit, em caso algum, compromete ou faz perigar este desígnio. Desde logo, porque se nos afigura pouco provável que outros Estados-Membros, mesmo aqueles onde os sentimentos eurocépticos assumem especial relevância, venham também a invocar o artigo 50.º do TUE. Importa referir que o nível de envolvimento do Reino Unido com a União Europeia sempre se pautou por um agir dúbio, minimalista e prudentemente distanciado, como o demonstram, a título meramente indicativo, a opção de não adesão à moeda

³⁷ Vd. [em linha]: <http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-06-29-Donald-Tusk-Nao-havera-mercado-unico-sem-livre-circulacao-de-pessoas>; [em linha]: <http://www.dn.pt/mundo/interior/donald-tusk-avisa-reino-unido-nao-ha-mercado-unico-a-la-carte-5256149.html> e [em linha]: http://rr.sapo.pt/noticia/66628/a_cimeira_do_primeiro_adeus_britanico?utm_medium=rss.

³⁸ Vd. [em linha]: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/brexit-carta-de-theresa-may-ja-foi-entregue-em-bruxelas_n991848.

³⁹ Saliente-se, aliás, que no contexto da política do reino Unido tem crescido o número de defensores de um segundo referendo à permanência. De igual modo, na sociedade civil, inúmeros grupos organizados têm-se manifestado no mesmo sentido.

única e ao Acordo de Schengen⁴⁰, ou a visão muito peculiar que os britânicos tinham para a integração europeia. Dir-se-á até que os britânicos sempre privilegiaram as relações atlânticas com os Estados Unidos e as relações com os seus parceiros da Commonwealth. Apenas perante os modestos resultados alcançados com a criação da EFTA, o Reino Unido procurou diligenciar no sentido de aderir às Comunidades Europeias e com o único intuito de aceder ao Mercado Comum. Este acesso não veio, todavia, sem um preço: a cedência de soberania à União Europeia e a abertura do seu mercado laboral aos trabalhadores europeus. Tais concessões sempre foram objecto de enorme controvérsia e aceras disputas no palco do debate político britânico, pelo que não surpreende o actual desfecho.

Diferentemente, em outros Estados-Membros, este sentimento de anti-europeísmo, ainda que vigente não o é na mesma escala, nem radica nos mesmos fundamentos do britânico. Acresce também que o nível de envolvimento entre boa parte dos Estados-Membros é bem maior do que aquele que se verifica com o Reino Unido. A moeda única, já o referimos, é disso exemplo. A participação no Acordo de Schengen também. No que tange à generalidade dos Estados-Membros, os problemas que a União Europeia enfrenta resultam mais do desinteresse e ignorância generalizados dos cidadãos do que de um anti-europeísmo militante. A juntar a esta oposição mitigada, o facto de o grau de mútua interdependência e participação ser maior, o que, por outro lado, dificultará também um eventual abandono, por via, do hercúleo trabalho de *deseuropeização* de múltiplos aspectos da vida doméstica. Estamos em crer que o plano de Monnet e dos demais fundadores resultou em pleno: ninguém quer a Europa, mas também já ninguém, por muito que o deseje, pode/consegue viver sem ela. Mesmo no Reino Unido este cortar dos laços não será fácil. Nem total. O ADN da União Europeia está de tal modo incrustado na vida de todos e cada um dos Estados-Membros que é impensável alguém pretender apagar totalmente esta influência. Mesmo atendendo ao caso muito *sui generis* do Reino Unido.

Refira-se também em adição ao acima exposto que os líderes dos demais Estados-Membros têm dado sinais robustos de sintonia quanto ao fazer da saída do Reino Unido um exemplo que não deve ser seguido por outros. Tal posicionamento não deverá ser lido no plano de um qualquer mesquinho sentimento revanchista e/ou punição, antes sim, num outro nível. A União Europeia foi construída sob o estabelecimento de um conjunto de laços, de solidariedades, de interdependências e responsabilidades mútuas entre os seus associados. Desta perspectiva, o abandono da União Europeia por parte de um dos seus aderentes, rompe justamente com os aludidos mecanismos. Há, destarte, vínculos que se quebram, relações que ficam enfraquecidas ou, dito de outro modo, uma amputação que, como qualquer ocorrência deste género, nunca é indolor, nem isenta de sequelas.

Neste contexto, cumpre, por um lado, lembrar aos Estados-Membros, e no caso concreto ao Reino Unido, que as responsabilidades previamente assumidas no quadro das relações bi e multilaterais são efectivamente para cumprir e, por outro, que, quaisquer vínculos ou acordos que possam permanecer ou estabelecer-se após a separação não são de sentido único. Tal equivale por dizer, no que tange, por exemplo, ao acesso ao Mercado Interno que os britânicos terão de aceitar todas as premissas a este adstritas, isto é, a livre circulação de mercadorias, serviços e capitais, impõe também a livre circulação de trabalhadores, não sendo possível, como de resto já avisaram destacados líderes continentais, um Mercado Interno *à la carte*, no qual os britânicos gozam de todas as vantagens, sem assumirem as responsabilidades/desvantagens decorrentes.

⁴⁰ Mais informação, vd. [em linha]: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf.

Um pouco por todo o território da União Europeia grassam bolsas de euro-cepticismo que urge, em prol do desígnio europeu, enfraquecer e mitigar. Importa, de igual modo, salientar que a decisão britânica de abandonar o projecto europeu não deixará de reforçar estes mesmos movimentos, os quais clamam já pela realização de consultas populares nos respectivos países⁴¹. Não se duvida, portanto, que o referendo britânico veio, em suma, agitar águas. Impõe-se, portanto, defender os muitos progressos que foram conseguidos ao longo das últimas décadas. E, nesse sentido, a criação de um regime de excepção no acesso ao Mercado Único para o Reino Unido, ou a negociação dos termos de saída dos britânicos em condições que lhes sejam vantajosas, não deixaria de minar a credibilidade dos decisores europeus e, conseqüentemente, reforçar a deriva nacionalista e populista que parece crescer a todo o tempo.

A União Europeia está, pois, ante uma assaz complexa encruzilhada. Importa, contudo, referir que, se o Brexit constitui uma ameaça e um teste à coesão e à união da União (passe o pleonasma) Europeia, noutra sentido não deixa de apresentar um conjunto interessante de oportunidades. Tal como a palavra *crise* em mandarim pode representar simultaneamente *risco* e *oportunidade*, também o abandono da União Europeia por parte do Reino Unido pode abrir uma janela de oportunidade no sentido de um desejável aprofundamento nas relações entre os Estados-Membros. Parece-nos, de qualquer modo, e como de resto já acima foi explanado, que o projecto europeu pode bloquear e/ou até estagnar. É, todavia, pouco provável que possa regressar até ao momento pré-Comunidades Europeias. Não é de crer, pois, que a União Europeia possa desagregar-se e/ou desaparecer.

Já atrás se deu conta do permanente, e nunca resolvido, confronto entre as visões federalista e intergovernamentalista na conformação das instituições comunitárias. É a este assunto que ora regressamos, tendo por base, primeiro as já referidas palavras de Joschka Fischer sugerindo a conversão da União Europeia numa federação e, posteriormente, o recente Livro Branco Sobre o Futuro da Europa, apresentado em Março de 2017 pela Comissão Europeia, no qual se discutem vários cenários e propostas para uma Europa a 27, ou seja, pós-Brexit.

Corria, pois, o ano de 2000, quando o Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer, proferiu um discurso no qual propunha “[...] a criação de uma federação como finalidade do processo de integração europeia”⁴². Tal sugestão conduziu ao reacendimento da antiga disputa em torno do fim último do projecto europeu: federação ou união de estados, desencadeando uma ampla disputa sobre o futuro da Europa. Esta proposta do MNE alemão proporcionou, no entendimento de Soares (2006: 119), “[...] um inesperado salto qualitativo [...]” no âmbito do debate europeu.

Em confronto três perspectivas: a federalista, liderada pela Alemanha, a intergovernamentalista que encontrava no Primeiro-Ministro do Reino Unido o seu mais destacado promotor e, por fim, uma terceira via acolhida pelo Presidente de França, ancorada no singular conceito de federação de Estados-nação proposto pelo antigo Presidente da Comissão Jacques Delors, ideia que viria a ser recuperada, mais tarde, em 2012, pelo então Presidente da Comissão, José Manuel Barroso, no discurso sobre o estado da União⁴³.

⁴¹ Vd. [em linha]: <http://expresso.sapo.pt/internacional/2016-06-24-Efeito-domino-em-cinco-paises-ja-se-fala-de-referendos-sobre-a-Uniao-Europeia> e [em linha]: <https://www.publico.pt/2016/06/22/mundo/noticia/contagiados-pelo-brexit-partidos-radicaux-exigem-referendos-1735952>.

⁴² Soares, 2006: 119. Em idêntico sentido, vd. Ribeiro, 2003: 79 “Na sua óptica [de Joschka Fischer], uma Constituição é indispensável para a consolidação do processo de unificação europeia”.

⁴³ Vd. Barroso, 2012.

Não obstante as divergências em torno do futuro arranjo institucional da União, parecia existir, ao menos, vontade política, quanto à necessidade de proceder a uma reforma dos Tratados, e foi nesse sentido o consenso alcançado em torno da Declaração sobre o futuro da União, anexa ao Tratado de Nice na qual, os Estados-Membros afirmavam a necessidade de dinamizar um amplo debate a este propósito⁴⁴.

Esta Declaração foi aproveitada pelo Primeiro-Ministro belga, Guy Verhofstadt, próximo das teses federalistas, na qualidade de Presidente em exercício do Conselho Europeu, para dar um novo impulso ao desígnio da integração europeia. Verhofstadt defendia mesmo a necessidade de a Europa se reinventar (Camisão e Lobo-Fernandes, 2005: 162), devendo para tal seguir o paradigma federalista⁴⁵. Na sequência da adopção da Declaração de Laeken⁴⁶, pelo Conselho Europeu, reunido em Dezembro de 2001, nesta cidade belga, é convocada uma Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, destinada a preparar, durante um ano, os trabalhos da Conferência Intergovernamental (CIG) seguinte.

O Projecto de Tratado Constitucional Europeu veio a ser analisado na Conferência Intergovernamental, cujas sessões decorreram em Roma⁴⁷. A CIG de 2003/2004⁴⁸ concluiu-se em 29 de Outubro de 2004, com a assinatura do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (comumente designado de Constituição Europeia), após o acordo global alcançado pelos Chefes de Estado e de Governo, em 18 de Junho de 2004, sobre o texto proposto, no ano anterior, pela Presidência da Convenção Europeia. Submetido à confirmação dos Estados-Membros, de uma União já então alargada a 25⁴⁹, o Tratado Constitucional foi, inicialmente, ratificado por Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Malta. Este processo acabou, todavia, suspenso em face das rejeições francesa e neerlandesa. Como observa, com propriedade, Defarges, 2007: 8, “depois da rejeição da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1954, todos os grandes tratados institucionais, desde os de Roma (1957) ao de Nice (2000), foram aprovados e entraram em vigor. [...] Assim, pela primeira vez desde 1954, a bicicleta europeia cai verdadeiramente por terra em 2005”.

A oposição dos povos francês e neerlandês, membros fundadores das Comunidades originárias, à adopção do Tratado Constitucional criou um dos mais sérios impasses das últimas décadas na construção europeia, e, conduziu a um novo período de incertezas e indefinições. Perante tão sério revés, as instituições comunitárias anunciaram a necessidade de procederem a um período de reflexão, para que, em futuras iniciativas, não se repetisse o insucesso do projecto da Constituição. Da referida reflexão, resultaram inúmeros documentos, planos de acção e projectos de intenções, tendentes a comunicar melhor com os cidadãos, envolvê-los

⁴⁴ Verhofstadt, (2006:33) refere a este propósito que “[...] se impunha uma escolha clara. É que se a União Europeia não desse um novo e grande passo em frente, existiria o perigo de se entrar numa espiral descendente”.

⁴⁵ A este propósito, consulte-se o manifesto federalista, proposto pelo autor na obra *Os Estados Unidos da Europa*.

⁴⁶ Vd [em linha]: http://europa.eu/scadplus/glossary/laeken_declaration_pt.htm. Consultem-se igualmente as ligações relacionadas com a Declaração de Laeken, indicadas a partir desta página.

⁴⁷ No sítio Internet da Convenção Europeia encontram-se disponíveis todas as propostas de emendas ao texto original, que foi aprovado com dezenas de alterações. Vd. [em linha]: <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=PT>.

⁴⁸ Vd. [em linha]. http://europa.eu/scadplus/cig2004/index_pt.htm.

⁴⁹ Lembramos o alargamento a Leste e para o Báltico de 2004, no qual dez novos Estados passaram a integrar a União Europeia.

mais nos temas europeus, reforçar a sua participação. Estudos posteriores⁵⁰, parecem sugerir, todavia, que as instituições comunitárias se ficaram, como habitualmente, pelos estudos e pelas intenções.

O impasse criado pela rejeição do Tratado Constitucional viria a ser parcialmente ultrapassado por via da adopção, em 2009, do Tratado de Lisboa que Gorjão-Henriques descreve como sendo

“[...] um tratado de continuidade: (1) em relação à Constituição, quanto ao essencial do seu conteúdo; (2) em relação aos tratados anteriores, e (3) em relação ao seu processo de formação. Introduce por isso um conjunto impressionante de alterações aos actuais tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia, desde logo em termos quantitativos. São mais de mil as alterações introduzidas [...]”⁵¹.

De qualquer modo, o processo de ratificação do Tratado de Lisboa foi igualmente conturbado e não isento de sobressaltos, já que a República da Irlanda, primeiro, e a Polónia, mais tarde, colocaram vários entraves.

De notar que desde então pouco, na realidade, nada, se avançou em matéria de integração política. A crise do sistema bancário e a posterior crise das dívidas soberanas sobrepuseram-se aos demais assuntos. Os progressos mais significativos em matéria de integração foram-no ao nível económico e financeiro, com o Banco Central Europeu a adquirir uma preponderância absolutamente central na gestão e controlo de ambos os eventos, nas palavras de alguns intervenientes nacionais, extravasando largamente o âmbito do seu mandato, especialmente no que tange à intervenção directa no mercado das dívidas públicas.

É, destarte, neste quadro, que ocorre o referendo britânico de 2016 à permanência na União Europeia, com os resultados que se conhecem e de que já acima demos conta. O Brexit, representa, pensamos, a mais séria crise e maior ameaça jamais verificadas no projecto europeu. Com efeito, o Brexit abre um perigoso precedente. Até agora, nunca o cenário de dissolução da União Europeia havia sido efectivamente, isto é, para lá de um exercício meramente académico, considerado. O fenómeno do Brexit concretiza algo que até agora apenas existia no campo das hipóteses.

No entanto, o pedido para se retirar da União Europeia formulado em 29 de Março de 2017 pelo Reino Unido, não comporta apenas um vasto conjunto de riscos desconhecidos e imprevisíveis. Na verdade, a saída de cena do Reino Unido, que ao longo da sua permanência no seio da família europeia repetidamente boicotou os esforços de aprofundamento da integração, pode ser aproveitado para dar um novo impulso ao projecto europeu.

Dando cumprimento a tal espírito, a Comissão Europeia, apresentou em Março de 2017 o “Livro Branco sobre Futuro da Europa – Reflexões e Cenários para a UE-27 em 2025”. Nesse registo a Comissão faz notar que “[m]uitas das profundas transformações que a Europa está a[c]tualmente a viver são inevitáveis e irreversíveis. Outras são mais difíceis de prever e surgirão de forma inesperada. A Europa tem duas alternativas: deixar-se arrastar por esses acontecimentos ou procurar configurá-los. É agora que devemos decidir” (Comissão Europeia, 2017: 15). Por outro lado, “[t]em acontecido, com demasiada frequência, o debate sobre o futuro da Europa ser reduzido a uma opção binária, entre «mais» ou «menos» Europa. Esta abordagem é enganosa e simplista (Idem, *Ibidem*, p. 15).

Assim, a Comissão Europeia propõe que sejam consideradas outras hipóteses para lá da mera discussão entre «mais» ou «menos» Europa. É neste contexto que são então apresentados cinco cenários/propostas do que será ou, melhor dito, poderá ser, a União Europeia a 27 no ano

⁵⁰ Terra (2008), Figueiredo (2013), entre outros.

⁵¹ Gorjão-Henriques, 2008^a:111. Veja-se igualmente Álvares, 2009: 11 e ss..

de 2025 (o exercício parte de uma premissa segundo a qual não existirão alterações entre os Estados-Membros aderentes). Estes cinco cenários podem resumir-se em: 1) a manutenção do actual *status quo*; 2) uma UE minimalista e centrada no Mercado Único; 3) uma UE a várias velocidades; 4) aprofundamento da integração em algumas áreas-chave e deseuropeização de outras; 5) a via federal (embora tal termo não seja alguma vez empregue). Vejamos cada um de modo mais aproximado:

“Cenário 1: Assegurar a continuidade

Porquê e como?

Num cenário em que mantém o percurso seguido até à data, a UE-27 concentra-se em aplicar e melhorar o seu actual programa de reformas. [...] As prioridades são actualizadas regularmente, os problemas são resolvidos à medida que surgem e a nova legislação é adoptada em conformidade. [...]

Em consequência, os 27 Estados-Membros e as instituições da UE prosseguem um programa de acção conjunta. A celeridade da tomada de decisões depende da medida em que as diferenças de opiniões são superadas, com vista a concretizar as prioridades coletivas a longo prazo. [...]

Tal significa que, em 2025:

A UE-27 continua a colocar a tónica no emprego, no crescimento e no investimento, mediante o reforço do mercado único e um maior investimento nas infraestruturas digitais, dos transportes e da energia. [...]

Vantagens e inconvenientes:

O programa de acção positivo continua a surtir efeitos na prática, com base numa percepção comum dos objetivos a atingir. Os direitos dos cidadãos decorrentes do direito da UE são defendidos. A unidade da UE-27 é preservada, embora possa ser comprometida na eventualidade de grandes conflitos”. [...]

(Comissão Europeia, 2017: 16)

Num primeiro cenário a Comissão Europeia propõe a mesma orgânica que vem vigorando desde a fundação das Comunidades. O modelo não é definido/definitivo, antes assume uma forma híbrida adaptável na qual, como de resto é referido, os problemas vão sendo resolvidos à medida que vão surgindo. Este primeiro cenário é, em suma, “mais do mesmo”. As sucessivas pistas disponíveis, e o Brexit comporta não apenas o evento mais recente, como também o derradeiro exemplo, sugerem que este trilha, já antes trilhado, não se apresenta como solução. A actual inoperância/paralisia das instituições, o desinteresse, quando não, recusa dos cidadãos, reforçam justamente a tese de que esta é uma solução a evitar.

“Cenário 2: Restringir-se ao mercado único

Porquê e como?

Num cenário em que não alcança um consenso quanto a uma maior acção em muitos domínios estratégicos, a UE-27 coloca uma tónica cada vez maior em aprofundar determinados aspectos elementares do mercado único. Não há uma vontade comum de trabalhar mais em conjunto em domínios como a migração, a segurança ou a defesa. [...]

Tal significa que, em 2025:

O funcionamento do mercado único torna-se a principal razão de ser da UE-27. Novos progressos dependem da capacidade de acordar políticas e normas conexas. Tal é mais fácil no que respeita à livre circulação de capitais e de mercadorias, que continuam a beneficiar da isenção de direitos aduaneiros, do que noutros domínios. [...]

A UE, no seu conjunto, deixa de estar representada numa série de instâncias internacionais, uma vez que não consegue acordar uma posição comum no que respeita a questões que assumem importância para os seus parceiros mundiais [...].

Vantagens e inconvenientes:

A nova reorientação das prioridades da UE significa que as divergências entre os Estados-Membros sobre as novas questões que se colocam precisam muitas vezes de ser resolvidas a nível bilateral, numa base casuística. [...] O processo de tomada de decisões pode ser mais simples de compreender, mas a capacidade de intervir de forma cole[c]tiva é limitada”. [...]

(Comissão Europeia, 2017: 18)

Reduzir a União Europeia a uma mera entidade gestora do Mercado Único resulta, no fundo, em cumprir o desígnio do Reino Unido para o projecto europeu, o qual foi materializado por via da criação da EFTA. Não deixaria de revelar-se assaz curioso que, uma vez tendo o Reino Unido abandonado a União Europeia esta se convertesse justamente na organização que os britânicos sempre desejaram. Uma união centrada no mercado, amputada do seu cariz supranacional e, por conseguinte, incapaz de interferir nos assuntos domésticos, ou de ameaçar as soberanias nacionais. É, como a própria Comissão Europeia, um possível cenário e está na disposição dos signatários dos Tratados, no caso os Estados-Membros, a decisão quanto à futura conformação da União Europeia. Uma tal Europa seria muito diferente da actual e uma versão muito limitada/comprimida da sonhada pelos seus pais fundadores há quase sete décadas. Uma União Europeia em modo minimalista não interessa a ninguém: aos Europeus porque os não representa convenientemente nos grandes palcos mundiais e carece do necessário peso para influenciar as questões globais, aos demais povos, porque a Europa, apesar das suas contradições internas e históricas convulsões é, não obstante, um referencial dos direitos humanos e dos valores fundamentais.

“Cenário 3: Fazer «mais», quem quiser «mais»

Como e porquê?

Num cenário em que a UE-27 continua como a[c]tualmente, mas em que determinados Estados-Membros pretendem assegurar uma maior intervenção em comum, uma ou várias «coligações de países interessados» colaboram entre si em domínios de intervenção específicos que podem abranger, entre outros, a defesa, a segurança, a fiscalidade ou as questões sociais. [...]

Em consequência, novos grupos de Estados-Membros acordam modalidades orçamentais e jurídicas específicas para aprofundar a sua cooperação nos domínios de intervenção da sua escolha. Tal como sucedeu com o espaço Schengen ou com o euro, tal pode ser feito com base no a[c]tual quadro comum da UE-27 e requer uma clarificação dos novos direitos e responsabilidades. [...]

Tal significa que, em 2025:

Um grupo de Estados-Membros opta por uma cooperação muito mais estreita em matéria de defesa, utilizando as possibilidades legais existentes. [...]

Vários países avançam em matéria de segurança e de justiça. Decidem reforçar a cooperação entre as forças policiais e os serviços de informação. [...]

Um grupo de países, [...] opta por uma cooperação muito mais estreita, nomeadamente, nos domínios fiscal e social. Uma maior harmonização das regras fiscais e das taxas de imposto reduz os custos de conformidade e limita a evasão fiscal. [...]

Realizam-se novos progressos a 27 no sentido de reforçar o mercado único e as suas quatro liberdades. [...]

Vantagens e inconvenientes:

É preservada a unidade da UE a 27, sendo simultaneamente possível a cooperação entre os países que desejam ir mais longe”. [...]

(Comissão Europeia, 2017: 20)

Já por diversas vezes, na agenda europeia, surgiu, sempre com grande e não menos aparatosa oposição e condenação, o tema da Europa a duas ou, várias, velocidades. É, *grosso modo* e em termos concretos, o resultado que poderá ser esperado da implementação deste cenário. Dir-se-á, também, e em rigor, que em algumas políticas sectoriais uma tal filosofia já se encontra em plena execução. Exemplos disso mesmo são a Moeda Única (em que os Estados-Membros tiveram de cumprir não apenas um apertado conjunto de regras para poderem aderir, como têm, de igual modo, sujeitar-se a um permanente controlo e escrutínio supranacional em relação à política orçamental) e o Acordo de Schengen. Nestas, como noutras matérias, um conjunto de Estados-Membros decidiu que pretendia ir mais longe e avançar para uma maior integração. A outros, pelo contrário, foi reconhecido o direito de não desejarem tomar parte deste mais profundo nível de relacionamento. Trata-se, pensamos, de um cenário que não acrescenta muito, nem apresenta grandes novidades face ao Cenário 1, posto que, já é, em larga medida, seguido.

“Cenário 4: Fazer «menos» com maior eficiência

Como e porquê?

Num cenário em que prevalece um consenso quanto à necessidade de melhor abordar determinadas prioridades em conjunto, a UE-27 decide concentrar os seus esforços e recursos limitados num número reduzido de domínios de intervenção. [...]

Em consequência, a UE-27 é capaz de intervir com maior rapidez e de forma mais decisiva nos domínios considerados prioritários. [...] Noutros domínios, a UE-27 deixa de a[c]tuar ou faz menos. [...]

Tal significa que, em 2025:

A UE-27 redobra esforços em domínios como a inovação, as trocas comerciais, a segurança, a migração, a gestão das fronteiras e a defesa. Desenvolve novas regras e instrumentos de execução para aprofundar o mercado único em novos domínios elementares. No domínio da I&D, coloca a tónica na excelência e no investimento em novos proje[c]tos a nível da UE a favor da descarbonização e da digitalização. [...]

Vantagens e inconvenientes:

Em última análise, uma repartição mais clara das responsabilidades ajuda os cidadãos europeus a compreender melhor o que é abordado a nível da UE- 27, dos Estados-Membros e das regiões”. [...]

(Comissão Europeia, 2017: 22)

No âmbito da respectiva actuação, a União Europeia, funciona no respeito por, e de acordo com vários princípios. De entre esses, e para o caso aqui em concreto, convocamos dois:

o princípio da atribuição e o princípio da subsidiariedade. Relativamente ao primeiro encontra-se regulado pelo n.º 1 do artigo 4.^{o52} e pelos n.º 1 e n.º 2 do artigo 5.^{o53} do Tratado da União Europeia. Já no que tange ao segundo, este surge regulado pelo disposto no n.º 3 do já aludido artigo 5.^{o54}. Da conjugação de ambos resulta que, as relações ascendentes e descendentes entre as instituições europeias e os diferentes Estados-Membros se encontram devidamente reguladas, assim como definido o respectivo âmbito de actuação entre ambos⁵⁵. A situação que o Cenário 4 prevê passa justamente por uma redefinição das políticas abrangidas por estes princípios. Matérias há que podem, e devem, ser aprofundadas (inovação/I&D, Mercado Comum, segurança e defesa, gestão das fronteiras e migração). Em sentido contrário, existem outras áreas que, provavelmente, beneficiariam de uma gestão de proximidade, aos níveis nacional, regional e local, o que seria possível por via de uma redefinição do elenco das matérias da competência exclusiva da União Europeia e, posterior, submissão ao princípio da subsidiariedade. Em suma: Em algumas áreas assistiríamos a um incremento da integração, noutros domínios, os Estados-Membros re-adquiririam competências, deixando a União de actuar nelas.

Cenário 5: Fazer muito «mais» todos juntos

Como e porquê?

Num cenário em que seja consensual que nem a UE- 27 no seu estágio a[c]tual, nem os países europeus isoladamente dispõem dos meios suficientes para enfrentarem os desafios que se colocam, os Estados-Membros decidirão partilhar, generalizadamente, mais poderes, recursos e a tomada de decisões. [...]

⁵² “ARTIGO 4.º

1. Nos termos do artigo 5.º, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros”. [...]

⁵³ “ARTIGO 5.º

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros”. [...]

⁵⁴ “ARTIGO 5.º

[...] 3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo [...]”.

⁵⁵ Em suma: 1) a União Europeia só pode agir no quadro das competências que os Estados-Membros lhe outorgaram, e nunca para lá desse mandato; 2) As competências de actuação que, por via do princípio da atribuição, os Estados-Membros confiaram às instâncias supranacionais, desdobram-se em dois tipos a) áreas de intervenção exclusiva da UE e b) domínios de competência partilhada com os Estados-Membros; 3) no caso destes últimos, isto é, quando o exercício de competências/responsabilidades é partilhado entre os actores nacionais e supranacionais, a UE apenas pode agir nos casos em que os objectivos a atingir não puderem ser suficientemente alcançados pelas autoridades domésticas ou quando estes puderem ser melhor atingidos pelas instituições europeias.

Consequentemente, a cooperação entre todos os Estados-Membros avançará mais do que nunca em todos os domínios. [...] As decisões serão tomadas mais agilmente ao nível europeu e rapidamente aplicadas. [...]

Tal significa que, em 2025:

Na cena internacional e na maioria dos seus fóruns, a Europa falará e a[c]tuará como um único sujeito nas negociações, aí dispondo de um único assento. O Parlamento Europeu terá a última palavra sobre os acordos comerciais internacionais. Será atribuída prioridade à segurança e à defesa. Em complementaridade plena com a NATO, será criada a União Europeia da Defesa. Tornar-se-á rotineira a cooperação no domínio da segurança. A EU-27 continuará na vanguarda do combate global contra as alterações climáticas e aumentará o seu peso enquanto maior doadora mundial de ajuda humanitária e de ajuda ao desenvolvimento. [...]

Vantagens e desvantagens:

A tomada de decisões far-se-á muito mais ao nível europeu e com maior celeridade. Os cidadãos terão mais direitos decorrentes do direito da UE. Haverá, contudo, o risco de alienação de partes da sociedade que sintam que a UE não tem legitimidade ou que retirou demasiado poder às autoridades nacionais. [...]

(Comissão Europeia, 2017: 22)

Por fim, o Cenário 5 representa, sem que tal seja explicitamente assumido, uma opção pela via federal. Este parece ser, aliás, não apenas o destino da União Europeia, como de resto o caminho preferido pelas próprias instituições comunitárias. O Discurso sobre o Estado da União 2017, proferido pelo Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, em 13 de Setembro de 2017, é disso vívido testemunho⁵⁶. Nesse registo, Juncker, defendeu maior aprofundamento da União Europeia, no sentido de enfrentar os múltiplos e imbrincados desafios da actualidade. Proclamou o seu desejo de uma Europa a uma só velocidade, mas uma Europa que caminhe junta no sentido de uma mais forte e profunda integração, na qual, por exemplo, todos os Estados-Membros adiram à Moeda Única. Propôs a fusão dos cargos de Presidente da Comissão e do Conselho Europeu e a criação da figura do Ministro da Economia e Finanças Europeu. Ora, um tal desígnio é apenas concebível no quadro de uma solução federativa.

O muito *sui generis* processo comunitário (leia-se, o modelo híbrido, em que os problemas são resolvidos à medida que surgem, em que não há nem planeamento, nem, na perspectiva dos cidadãos, clarificação sobre quem faz o quê, quando e como), terá, cedo ou tarde, de ser abandonado, em prol de uma solução mais aglutinadora e construída em torno de vínculos e solidariedades mais sólidos, nos quais, eventos como o Brexit não sejam concebíveis. Naturalmente que, uma tal arquitectura não deixará de potenciar, entre os cidadãos da Europa, o sentimento de *deficit* democrático, tão amiudemente convocado.

No entanto, como atrás vimos, actualmente, o problema da falta de legitimidade democrática das instituições da UE e dos seus protagonistas constitui mais um mito, do que uma realidade efectiva, e radica em vários fenómenos, sendo a incapacidade da União em dialogar/comunicar com os cidadãos a mais referida, embora existam outros argumentos que são por demais conhecidos⁵⁷. Igualmente importante é o mosaico linguístico, cultural, étnico, histórico, etc. que corresponde ao território da UE. Diferentemente dos Estados Unidos, ou

⁵⁶ Vd. [em linha]: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en. O discurso do Presidente Juncker ficou também marcado pela polémica em virtude da *gaffe* que limita as fronteiras externas da Europa a Vigo, Espanha (Occidental) e Varna, Bulgária (Oriental) quando, na verdade, são os territórios de Portugal e da Finlândia que se situam respectivamente nos extremos Occidental e Oriental da União Europeia.

⁵⁷ Vd., por exemplo, Terra, 2008; Figueiredo, 2013; Crombez, 2003; Moravcsik, 2002.

outros estados federativos, na União Europeia não existem uma bandeira, um hino, ou uma nacionalidade comumente reconhecidas como tal, não existe uma moeda que seja usada por todos, não existe uma língua partilhada pela totalidade dos cidadãos, não existe sequer um texto constitucional.

“A UE é um projecto único que combina prioridades nacionais e em que as soberanias tenham sido voluntariamente congregadas para que interesses nacionais e cole[c]tivos sejam mais bem servidos. A caminhada nem sempre foi fácil, nunca foi perfeita, mas o projecto tem revelado a sua capacidade para se reformar e tem provado o seu valor. Guiados pela divisa «unidade na diversidade», a UE e os seus Estados-Membros foram capazes de mobilizar as forças e as riquezas únicas das nações que os compõem para realizarem progressos sem precedentes.

Num mundo incerto, a via do isolacionismo pode ser tentadora para alguns, mas as consequências da divisão e da fragmentação seriam imensas. Os países e os cidadãos europeus seriam expostos ao espectro de um passado de divisão e tornar-se-iam presas dos interesses de potências mais fortes” (Comissão Europeia, 2017: 26).

Em jeito de conclusão, e recuperando os vários cenários traçados pelo Livro Branco sobre o Futuro da Europa, sempre diremos que a União Europeia será em 2025 uma entidade diferente. Terá necessariamente de o ser. Terá imprescindivelmente de, uma vez mais, reinventar-se. A opção de saída do Reino Unido, desde sempre uma das principais forças de bloqueio ao avanço do desígnio Europeu, mais do que uma ameaça de dissolução representa, outrossim, uma oportunidade única, quiçá irrepetível, no sentido de a União Europeia dar passos significativos tendo em vista o emergir de uma entidade que seja simultaneamente agregadora e que motive os cidadãos para a participação neste projecto. Diferentemente do referido pela Comissão Europeia no Livro Branco sobre o Futuro da Europa, o diálogo terá necessariamente de ser recentrado em torno do essencial: 1) que Europa queremos deixar às próximas gerações, e; 2) queremos mais, ou menos Europa?

Na nossa perspectiva, ao longo das últimas quase sete décadas, o projecto europeu, sempre imperfeito e nunca acabado, demonstrou cabalmente a sua importância fundamental. As vantagens, estamos em crer, superam largamente os aspectos negativos/inconvenientes (os quais, efectivamente, existem). E, num tal contexto não podem subsistir especiais reservas. Deveremos lutar por mais e melhor Europa, por uma Europa mais presente, dialogante, transparente e, acima de tudo, compreensível para o cidadão comum. Enquanto europeus não podemos continuar a deixar por responder a eterna questão: Qual o telefone da Europa?

No sentido de cumprir tais desígnios o caminho é apenas um: uma Europa unida, e unida por um vínculo federal.

VII. Referências

ÁLVARES, Pedro (2009). *O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa*. s/l. Comissão Europeia.

ANDERSON, Benedict (2006). *Imagined Communities*. London. Verso.

BARROSO, José Manuel Durão (2012). *Discurso sobre o estado da União de 2012*.

Disponível [em linha]:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&agend=0&language=PT&guiLanguage=en>

- BARROSO, José Manuel Durão (1999). *Uma Certa Ideia de Europa*. Lisboa. Gradiva.
- BOJANA, Perisic (2010). *Britain and Europe: a History of Difficult Relations*. Berlin. Institute for Cultural Diplomacy.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter (1999). *O ABC do Direito Comunitário*. [em linha]: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_pt.pdf.
- BRADLEY, Ben (2012). *Post-war European Integration: How We Got Here. E-International Relations Students*. [online]: <http://www.e-ir.info/2012/02/15/post-war-european-integration-how-we-got-here/>.
- CAMISÃO, Isabel e LOBO-FERNANDES, Luís (2005). *Construir a Europa – O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais. Principia.
- CAMPOS, Nuno Antas de (Dir.) e SANDE, Paulo Almeida, (Coord.) (2001). *50 Anos de Europa – Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu. Portugal.
- CHAVES, Miguel de Matos (2005). *Portugal e a Construção Europeia – Mitos e Realidades*. Lisboa. Sete Caminhos.
- CLARKE, Harold, GOODWIN, Matthew J., WHITELEY, Paul (2017). “Why Britain Voted for Brexit: An Individual Analysis of the 2016 Referendum Vote”. In *Parliamentary Affairs*. Oxford. Oxford University Press, pp. 439-464.
- COMISSÃO EUROPEIA (2017). *Livro Branco sobre Futuro da Europa – Reflexões e Cenários para a UE-27 em 2025*. Bruxelas. Comissão Europeia.
- COMISSÃO EUROPEIA (2006). *Livro Branco Sobre uma Política de Comunicação Europeia*. [em linha]: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_pt.pdf.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005a). *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate*. [em linha]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:PT:PDF>.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005b). *Communication to the Commission – Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission*. [em linha]: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf.
- CROMBEZ, Christophe, (2003). “The Democratic Deficit In the European Union - Much Ado about Nothing?”. *European Union Politics. Volume 4 (1)*. pp. 101–120. London, Thousand Oaks CA, New Delhi. SAGE Publications.
- CUNHA, Paulo de Pitta e MORAIS, Luís Silva (org.) (2008). *A Europa e os Desafios do Século XXI*. Coimbra. Almedina.
- CUNHA, Paulo de Pitta (2004). *Integração Europeia*. Coimbra. Almedina.
- CUNHA, Paulo de Pitta (2003). *A Integração Europeia no Dobrar do Século*. Coimbra. Almedina.
- DEFARGES, Philippe Moreau (2007). *Para Onde Vai a Europa?* Lisboa. Instituto Piaget.
- DELL, Edmund (1995). *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe*. Oxford. Oxford University Press.

DIAS, João Pedro Simões (1995). *O Conselho Europeu e a Ideia da Europa*. Aveiro. Edições Fedrave.

FERNANDES, José Pedro Teixeira (2012). *A Europa em Crise*. Vila do Conde. Quid Novi.

FIGUEIREDO, Alexandre M. Pereira (2012). *A Construção Europeia no Contexto das Políticas para a Sociedade da Informação*. (Dissertação de Doutoramento submetida à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra). Coimbra. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Edição Policopiada.

FONTAINE, Pascal (1995). *A União Europeia*. Lisboa. Referência/Editorial Estampa.

FONTAINE, Pascal (2007). *A Europa em 12 Lições*. Luxemburgo. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

GOODWIN, Matthew J., CLARKE, Harold and WHITELEY, Paul (2017). *Brexit! Why Britain Voted to Leave the European Union*. Cambridge. Cambridge University Press. [online]: <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/politics-international-relations/british-government-politics-and-policy/brexit-why-britain-voted-leave-european-union?format=PB>.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2008a). *Manual de Direito Comunitário*. Coimbra. Almedina.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2008b). *Tratado de Lisboa*. Coimbra. Almedina.

HOWORTH, Jolyon, SCHMIDT, Vivien (2016). “Brexit Que s’est-il passé? Que va-t-il se passer?”. *Politique Étrangère*, 2016/4 (Winter), pp. 123-138.

JACKSON, Daniel, THORSEM, Einar, WRING, Dominic (2016). *EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign*. Poole. The Centre for the Study of Journalism, Culture and Community – Bournemouth University.

JESUS, Alfredo Sousa de (2006). *Cronologia – Uma Europa para todos*. s/l. Grupo Europeu do PSD.

JONES, Alistair (2007). *Britain and the European Union*. Edinburg. Edinburgh University Press.

JUNCKER, Jean-Claude (2017). President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. [em linha]: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en.

LOURENÇO, Eduardo (2005). *A Europa Desencantada – Para Uma Mitologia Europeia*. Lisboa. Gradiva.

MARTINS, Ana Isabel (2010). *A Europa e os Media – Os Referendos à Constituição Europeia na Imprensa de Referência*. Lisboa. Livros Horizonte.

MARTINS, Guilherme de Oliveira (2003). “Da Comunidade Europeia à Constituição Europeia”. In MARTINS, Guilherme de Oliveira (coord.) (2003). *Europa, Portugal e a Constituição Europeia*. Lisboa. Edições Colibri, Fundação Mário Soares, Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

MILWARD, Alan S. (2002). *The Rise and Fall of a National Strategy, 1945-1963*, Volume 1. London. Whitehall History Publisher.

MONTEIRO, Manuel e FERREIRA, Jorge (1998). *Tratado de Amesterdão*. Lisboa. Cosmos.

MORAVCSIK, Andrew (2002). “In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union”. In *JCMS, Volume 40, Number 4*, pp. 603-624. University

Association for Contemporary European Studies. [em linha]:
<http://eu.wiley.com/WileyCDA/WileyTitle/productCd-JCMS.html>.

MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO (2001). *The Federalist*, Volume 43. EDIF.
[em linha]:
http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=570&lang=en.

PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio e COLSA, Juan Manuel Urubu (2004). *História da União Europeia*. Coimbra. Coimbra Editora.

REBORDÃO, Manuela (2005). *Os Desafios da União Europeia na Actualidade*. Porto. Vida Económica.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, MELO, António Moreira Barbosa de, PORTO, Manuel Carlos Lopes (orgs.) (2003). *Portugal e a Construção Europeia*. Coimbra. Almedina.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (2003). *A Ideia de Europa – Uma Perspectiva Histórica*. Coimbra. Quarteto Editora.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.) (2002). *Olhares sobre a Europa*. Coimbra. Quarteto Editora.

ROCHA, Isabel (coord.) (2002). *Tratados: de Nice, de Amesterdão, da União Europeia, da Comunidade Europeia (CE), da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEE), Acto Único*. Porto. Porto Editora.

SANDE, Paulo de Almeida (1994). *Fundamentos da União Europeia*. Lisboa. Cosmos.

SILVA, António Martins (2010). *História da Unificação Europeia - A Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra.

SOARES, António Goucha (2009). *O Tratado de Roma: A “Relíquia” da Construção Europeia*. [em linha]: <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1014/1/WP39.net.pdf>.

SOARES, António Goucha (2006). *A União Europeia*. Coimbra. Almedina.

STEINER, George (2007). *A Ideia de Europa*. Lisboa. Gradiva.

TELO, António José (coord) (1996). *O Fim da Guerra Mundial e os Novos Rumos da Europa*. Lisboa. Edições Cosmos.

TERRA, Ana Lúcia Silva (2008). *As políticas de informação e de comunicação da União Europeia: uma leitura diacrónica e exploratória no âmbito da Ciência da Informação* (Dissertação de Doutoramento submetida à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra). Coimbra. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. [em linha]:
<http://hdl.handle.net/10316/11215>.

VERHOFSTADT, Guy (2006). *Os Estados Unidos da Europa*. Lisboa. Gradiva.

WILKES, George (ed.) (1997). *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961-63 - The Enlargement Negotiations and Crises in European, Atlantic and Commonwealth Relations*. Oxford. Routledge.