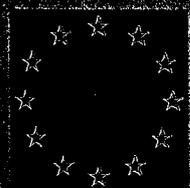
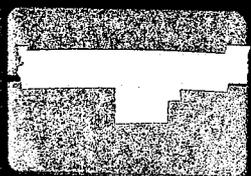


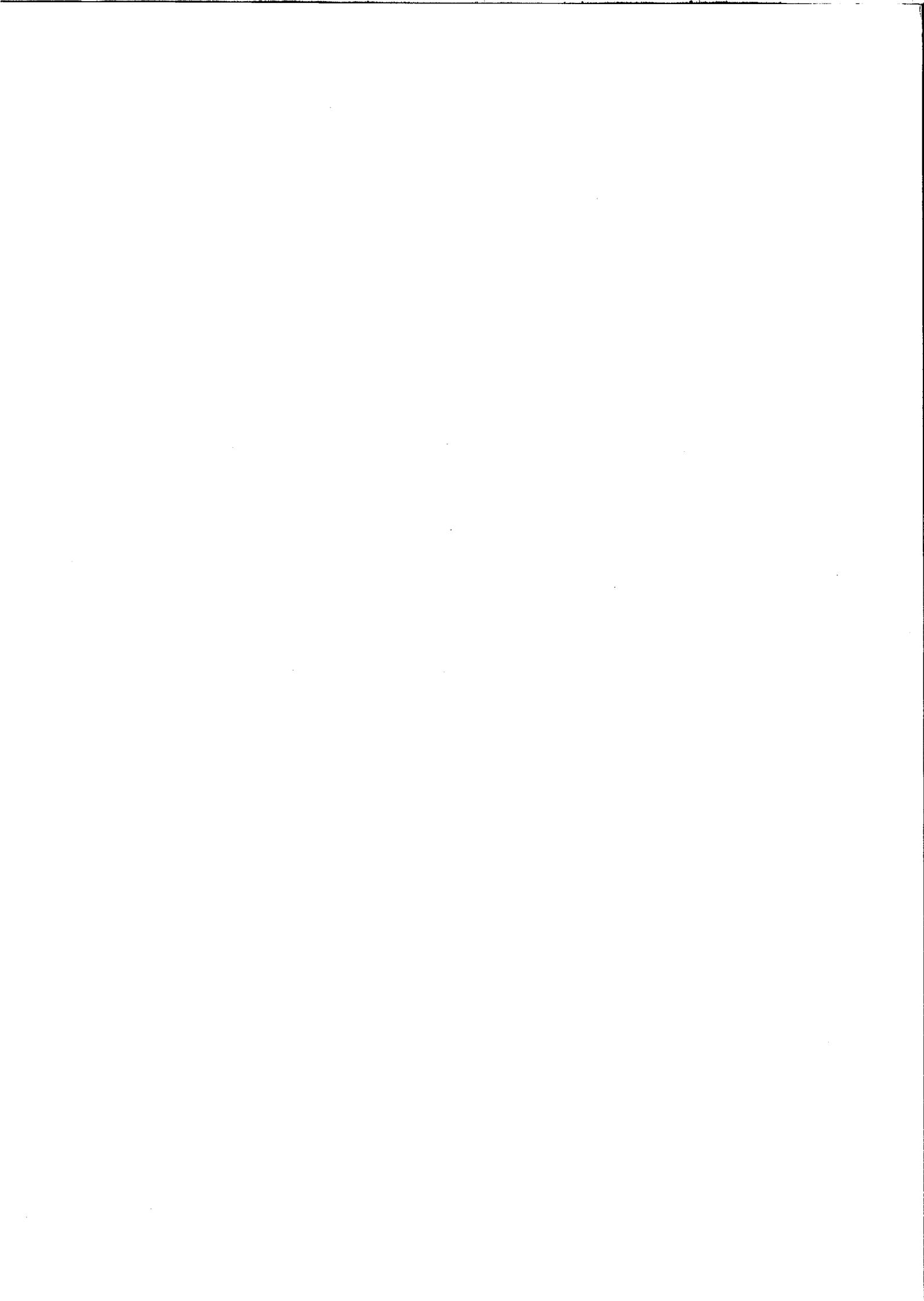
PAULO DE PITTA E CUNHA



INTEGRAÇÃO EUROPEIA



IMPRESA NACIONAL - CASA DA MOEDA



A partir de 1979 retomam-se sobretudo trabalhos inseridos em publicações como a Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a Revista da Ordem dos Advogados, a revista «Economia», as edições da «Inteuropa», associação de que o Autor foi um dos fundadores, e as Memórias da Academia das Ciências de Lisboa.

Os trabalhos mais recentes datam de 1992 e de 1993, compreendendo as «Reflexões sobre a União Europeia», que, vindas a lume na «Revista da Banca», reflectem as preocupações que o Autor sentiu assim que chegaram ao seu conhecimento os textos preparados para a conferência de Maastricht e neles notou o pendor federalista que emerge de novo na integração europeia, e concluindo pela inclusão de um opúsculo sobre «A harmonização da fiscalidade e as exigências da União Monetária na Comunidade Europeia».

Julgou-se útil — na presente fase em que se confirma com redobrada intensidade a propensão do País para se integrar plenamente (e talvez acriticamente) numa Europa de contornos ainda indefinidos, não só quanto à extensão geográfica da experiência como quanto à profundidade das transferências de poderes dos Estados para os órgãos comunitários — unificar numa mesma edição os variados trabalhos ao longo do tempo desenvolvidos pelo Autor sobre a temática em causa, nos quais, sem embargo do lapso de tempo que medeou entre os mais antigos e os mais recentes e da variedade dos assuntos tratados, se pensa revelar-se uma linha de pensamento coerente a respeito dos principais temas da integração europeia.

Os trabalhos inseridos na presente colectânea são publicados na língua em que foram elaborados, na sua grande parte o português, tendo-se utilizado o inglês e o francês apenas a propósito daqueles que, destinados a intervenções em determinados colóquios internacionais, foram apresentados nessas línguas.

Lisboa, Julho de 1993.

PAULO DE PITTA E CUNHA

TENTATIVAS HISTÓRICAS DE UNIÃO EUROPEIA *

1. A ideia de união política da Europa.

A união política da Europa, que nas últimas décadas tem sido objecto de uma série de arrojadas tentativas, não é uma aspiração nascida no século XX.

Desde a era medieval, certos pensadores políticos reconhecem que a sociedade europeia, apesar da diversidade dos seus povos, forma um todo nitidamente diferenciado do mundo exterior; e preconizam a organização política da Europa, umas vezes na base de um princípio de subordinação, que implica a sujeição dos diversos grupos autónomos a um poder supremo, que lhes é imposto, outras com fundamento numa ideia de coordenação, que postula a associação por mútuo consentimento das diferentes unidades políticas europeias.

O problema da união política da Europa tem de considerar-se, na actualidade, numa óptica diversa daquela sob a qual era encarado tradicionalmente. A organização da Europa já não é determinada, em primeira linha, pela necessidade de suprimir para sempre os conflitos intra-europeus; o que sobretudo importa é sustar o declínio da Europa em face do progresso dos demais continentes¹.

Na sua maior parte, os projectos de união europeia que se elaboraram em séculos passados interessam mais ao estudo do federalismo mundial do que propriamente ao exame do movimento de integração da Europa². A sua limitação ao plano europeu

* 1963.

¹ «Les deux guerres du XX^e siècle ont brusquement déchu l'Europe de ce piédestal surélevé, du haut duquel elle exerçait hier encore une magistrature universelle. L'Europe ne règne plus sur le monde. Elle n'est plus le centre du monde. Au moment où se dissipe le grand cauchemar, elle rouvre les yeux, et ne reconnaît plus bien ce qui l'entoure, ni sa place dans l'univers» (Daniel Villey, «Le Marché Commun dans l'Optique Européenne», in *Le Marché Commun et ses Problèmes*, Paris, 1958, pág. 13).

² Giorgio del Vecchio nota que muito antes de ter germinado a ideia da unificação europeia já a concepção de uma união mundial fizera o seu aparecimento. Na «Monarchia» dantesca e na «Weltrepublik» kantiana é manifesta a preocupação de federar o mundo inteiro («L'Ideale Cosmopolitico e il Problema dell'Unificazione Europea», in *Studi sulla Guerra e sulla Pace*, Milão, 1959, pág. 197).

deriva de uma circunstância acidental: o facto de, durante centenas de anos, os confins do mundo civilizado quase terem coincidido com os limites geográficos da Europa.

Mesmo depois de a cultura europeia ter principiado a propagar-se pelos outros continentes, persistiu a velha convicção de que na Europa se radicava o centro do mundo. Os vastos territórios dominados pelas grandes nações eram simples dependências da Europa; os esforços de estabelecimento de uma união política destinavam-se a prevenir novos conflitos militares entre os países europeus, do mesmo modo que os esquemas prematuros de federação mundial, difundidos na actualidade, visam a garantia da paz e da segurança no plano mais geral das relações intercontinentais.

Enquanto subsistiu a hegemonia europeia no mundo, a união da Europa parecia implicar automaticamente a resolução do problema da cooperação pacífica no âmbito universal; desaparecido o predomínio político da Europa, a sua integração, reduzida às proporções de uma questão regional, passou a assentar em razões particulares, que se reconduzem à preocupação de recuperar o prestígio político e a prosperidade económica dos tempos passados³.

A experiência do concerto europeu do século XIX e a própria ideia de associação dos Estados da Europa, que teve larga audiência na década subsequente à primeira guerra mundial, ainda pressupunham a indiscutível superioridade deste continente na economia e na política do mundo. A construção proposta por Aristide Briand em 1930 constituía uma solução regional, que se enquadrava no plano universalista da Sociedade das Nações; mas a verdade é que a união política era advogada mais como forma de resolução dos problemas da convivência entre os povos europeus do que como recurso indispensável para deter o declínio da Europa no complexo das forças mundiais.

Os planos de união europeia, estruturados desde os tempos medievais por filósofos e pensadores políticos, não influíram por forma sensível no actual movimento europeu. Por um lado, esses projectos inserem-se, na sua maioria, na problemática da união ou da federação mundial; por outro, representaram em muitos casos esforços isolados de idealistas, completamente desgarrados da realidade política e social e das correntes de opinião da época em que foram concebidos. As realizações mais significativas da história da união europeia raramente se inspiraram nos esquemas teóricos e abstractos elaborados ao longo dos tempos.

A par de prolongadas épocas em que o espírito comunitário tendeu a sobrepajar os particularismos locais, houve períodos extensos durante os quais a coesão dos grupos nacionais se afirmou agressivamente, com repúdio de qualquer ideia de integração das unidades políticas dispersas. A vida do homem europeu distribuiu-se sempre por dois espaços históricos: o primeiro, menos denso mas mais amplo — a Europa —; o segundo, mais compacto mas territorialmente menos vasto — a nação⁴. Consoante as épocas, o espírito de solidariedade europeia prevaleceu sobre o modo

³ Como adiante observaremos, certas manifestações recentes da união europeia, embora tenham em vista a ascensão política e económica da Europa, ainda foram determinadas, em primeira linha, pelo desejo de pôr cobro a novas guerras intra-europeias. É o caso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

⁴ Cfr. José Ortega y Gasset, *Meditación de Europa*, Madrid, 1960, pág. 36.

de vida particular dos povos, ou foi dominado pela afirmação intransigente das peculiaridades locais.

A história política e social da Europa está profundamente marcada pelas tensões entre o cosmopolitismo europeu e o orgulho nacional, entre a consciência da homogeneidade profunda da cultura europeia e a afirmação das diversidades e dos particularismos dos vários povos.

Houve períodos em que o reconhecimento da unidade cultural da Europa foi completado por uma intensa integração política. É o caso da época medieval. Noutras fases, porém, à prevalência de um espírito europeu no plano da vida cultural não correspondeu qualquer tentativa de organização política da sociedade europeia. Assim, no século XVIII, ao convívio cultural intenso entre as nações europeias contrapôs-se, no domínio das relações entre os Estados, o princípio rudimentar e mecânico do equilíbrio de forças⁵. E no século XIX, enquanto as culturas nacionais enveredaram por rumos particularizados, germinou a primeira forma de organização política europeia dos tempos modernos.

Na Idade Média, quando ainda não se haviam constituído os Estados-nações, a homogeneidade prevaleceu sobre a diversidade, quer no campo da vida cultural e social, quer no âmbito da organização política. A sociedade europeia já existia antes de se estruturarem as sociedades nacionais; na época medieval, a força centralizadora do Papado e do Império combateu com êxito as tendências centrífugas, não obstante a luta de desgaste entre o poder religioso e o poder imperial em torno da hegemonia política no Continente.

A unidade cultural do século XVIII constitui um factor da maior relevância para a história da sociedade europeia e para a definição do espírito europeu no plano filosófico; mas essa época, em que reinou a descoordenação entre os Estados, apresenta escasso interesse para o estudo da integração política da Europa.

Em contrapartida, o século XIX caracterizou-se pelo aparecimento da primeira organização internacional de Estados europeus, que promoveu a união europeia na base de um princípio que, não sendo inteiramente federal ou confederal, também não realiza a fórmula imperial: trata-se do Directório das cinco grandes potências, expressão organizada do equilíbrio de forças, que presidiu à resolução dos mais decisivos problemas políticos europeus. Apesar de não ter existido, no século XIX, um genuíno espírito de compreensão da homogeneidade social e cultural europeia, verificou-se uma tentativa de associação política, que se iniciou a partir da queda definitiva de Napoleão.

Debruçar-nos-emos sobre duas fases da história política europeia anterior ao século XX, que embora aparentemente nada tenham em comum, correspondem a efectivas realizações de ideia de união da Europa: a República Cristã da Idade Média e o concerto europeu do século passado. Mas não deixaremos de fazer uma breve digressão pelos projectos de união europeia, que patenteará a ausência de realismo e o carácter utópico da maior parte dessas construções.

⁵ No século XVIII havia união na Europa; a arte e a ciência prevaleciam sobre a nação — aponta Henry Steele Commager, em «The United States and the Integration of Europe» (in *European Integration*, Baltimore, 1957, pág. 265).

2. Os projectos de união europeia até aos fins do século XVIII.

No início do século XIV, Dante Alighieri defendeu a necessidade de criação de uma autoridade política superior aos príncipes, para assegurar a paz em todo o mundo. É a famosa monarquia universal, que surgirá como «uma terceira jurisdição», única forma susceptível de resolver as controvérsias entre «dois governantes que se pretendem igualmente independentes»⁶. A obra de Dante, que não procura resolver problemas típicos da Europa, como tal, insere-se nitidamente no conjunto dos esforços que merecem considerar-se como precursores de uma forma de união política mundial.

Mas, pela mesma época, Pierre Dubois subscreveu um projecto de carácter menos abstracto, que envolvia a criação de uma Federação dos Estados europeus, gerida por uma Assembleia convocada e presidida pelo Papa, por iniciativa do rei de França. A Assembleia elegia um Tribunal, que tinha por missão proceder à arbitragem dos conflitos entre os príncipes europeus.

Tanto o plano de Dante como o de Pierre Dubois são característicos da época de transição da comunidade medieval político-religiosa para a afirmação das soberanias nacionais. Ainda se reconhecia o poder espiritual do Papado, mas a monarquia universal de Dante inspirava-se na tradição imperial de Roma e ao monarca francês era conferida uma situação privilegiada no projecto de Dubois.

No século XV, o plano de união europeia de Antoine Marini caracterizou-se pela preocupação de resolver problemas concretos da política da Europa. A concepção de Marini, apresentada pelo rei da Boémia, Jorge de Podiebrad, assentava na existência de uma Assembleia Federal, cujas deliberações eram tomadas por maioria, e que contava entre as suas atribuições a de declarar a guerra e firmar a paz. O plano, que tinha em vista a defesa da Europa contra a ameaça dos turcos, incluía um exército federal, constituído por contingentes enviados pelos vários países europeus representados na Assembleia. A federação de Antoine Marini, singular precursora da Comunidade Europeia de Defesa, não teve melhor sorte do que esta recente instituição.

O duque de Sully, no século XVII, propôs a criação de uma Associação dos povos europeus, regida por um «Conselho Geral ou Senado», detentor dos mais amplos poderes políticos. O plano de Sully, apresentado como a concretização dos desígnios de Henrique IV, pressupunha a remodelação da carta política da Europa: formar-se-iam quinze Estados, em obediência à regra do equilíbrio de forças. Este projecto era tão ambicioso como irrealizável, ao contrário do de William Penn, no qual apenas se sugeria a instituição de uma Assembleia Federal, destinada a arbitrar os conflitos entre os soberanos europeus, e se previa a execução de decisões contra o Estado insurgente, através da acção conjunta dos restantes Estados.

O «Grand Dessein» de Henrique IV antecipa, de certo modo, o Concerto Europeu do século XIX, ao passo que o plano de Penn se enquadra na série abundante de esquemas de solução das questões da paz mundial.

O Abade Charles de Saint-Pierre, Jeremy Bentham e Emmanuel Kant apresentaram, no século XVIII, novas contribuições para a realização da união política da

⁶ Cfr. Gaspare Ambrosini, «Enti Locali, Stati e Comunità Europee», in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1060, pág. 256.

Europa. Todas visavam, da forma mais geral, garantir a paz perpétua. O projecto do Abade de Saint-Pierre erigia em organismo fundamental o «Senado dos Soberanos», estabelecido em Utrecht, no qual cada monarca se fazia representar por um senador. O Senado tinha como principal atribuição arbitrar os conflitos entre os Estados, e dispunha de um exército, para fazer respeitar as suas deliberações. Como particularidade curiosa, aponte-se que uma das principais funções do senado dos Soberanos era a defesa dos governos constituídos contra revoluções internas — preocupação que a Santa Aliança veio mais tarde projectar no terreno das realizações da ideia europeia⁷.

Nos planos de união da Europa que foram elaborados até ao século XIX — de entre os quais referimos apenas alguns dos mais famosos —, abordava-se francamente e sem rodeios o problema político, não se prevendo a criação de quaisquer mecanismos de transição ou a resolução prévia de dificuldades de ordem económica, e ultrapassava-se ousadamente o domínio da cooperação política mais ou menos intensa, para desde logo se preconizar um esquema federal, cujo alcance excede o da mais ambiciosa construção supranacional da actualidade. A finalidade suprema destes projectos era a resolução pacífica dos litígios entre Estados europeus; apenas num deles — o de Marini — avulta a preocupação de salvaguardar a Europa de um perigo exterior.

3. A República Cristã da Idade Média.

No século XIII, atingiu o seu apogeu a primeira das duas grandes manifestações históricas da união europeia, anteriores aos nossos tempos: a extensão da autoridade do Papado sobre a vasta comunidade cristã da Idade Média. A outra manifestação — o concerto europeu do século XIX, que permitiu a um grupo restrito de nações poderosas controlar a política europeia — procurou inspirar-se no espírito de solidariedade religiosa dos tempos medievais, para tentar legitimar a supremacia dos Estados mais fortes sobre as pequenas nações.

Derrubado, em 476, o Império Romano do Ocidente, a Igreja passou a ser o único elemento centralizador num universo fragmentado. Só a oriente o Império de Bizâncio conservava uma sombra da antiga autoridade de Roma. Ora, no próprio século V, o Papa Gelásio I, empenhado em subtrair ao poder imperial as questões relativas à doutrina da Igreja, distinguiu os dois poderes que governam o mundo — a «auctoritas» sagrada do Pontífice e a «potestas» do Imperador bizantino —, e conferiu a dignidade suprema ao poder papal. Embora cuidasse, fundamentalmente, de assegurar, por forma defensiva, a autonomia da Igreja, o Papa não deixou de sublinhar a subordinação do poder temporal à suprema autoridade espiritual.

O renascimento do Império do Ocidente, com a coroação de Carlos Magno no Natal do ano de 800, assinala o início de um longo período em que o Papa e o Imperador se arrogam a supremacia política em relação aos principados cristãos da Europa.

Contrariamente ao que se supõe, não foi com Inocêncio III que a Igreja principiou a proclamar a sua prevalência sobre as forças centrífugas que levavam à fragmentação

⁷ Sobre os projectos de Kant e de Bentham, assim como de outros precursores da união europeia (Emeric Crucé, Fichte, Voltaire, Necker, etc.), cfr. Prof. Lobo d'Ávila Lima, *Da Sociedade das Nações*, Lisboa, 1927, pág. 5, e Édouard Herriot, *Europe*, Paris, 1930, pág. 23.

política da sociedade cristã; já no século IX o Papa Nicolau I terá sido acusado por um seu contemporâneo de proceder como se fosse «Imperador de todo o Mundo»⁸. Depois, no século XI, a querela das investiduras, que opôs o Papa Gregório VII ao Imperador Henrique IV, simbolizou a disputa sem tréguas entre o «Sacerdotium» e o «Regnum» em torno da definição da autoridade suprema no plano temporal.

Da superioridade do Papa relativamente ao Imperador Gregório VII «deduzia o direito do Papado de excomungar um monarca delinquentemente e de absorver os súbditos dos juramentos de fidelidade ao seu soberano, exigindo a direcção suprema da sociedade cristã»⁹.

No século XIII, a ascendência do Papado sobre os príncipes tornara-se por tal forma intensa, que se concebeu a ideia de um governo superestadual exercido pela Igreja. A autoridade do Papado transcendia o plano espiritual e intervinha no domínio da política interna dos Estados europeus. Inocêncio III realizou o ideal da unidade da civilização cristã sob uma só autoridade, por forma porventura mais completa e efectiva do que Carlos Magno ou Otão o Grande¹⁰. Embora, na aparência, respeitasse a tese segundo a qual aos reis e ao Papa cabiam domínios distintos — o temporal aos primeiros, o espiritual ao segundo —, o grande pontífice nunca deixou de exaltar o poder superestadual do Papado. Foi-lhe atribuída esta afirmação: «Assim como a Lua atrai a luz do Sol, ao qual é inferior, assim o poder real extrai o esplendor da sua dignidade do poder do Papa»¹¹.

O Papado, no século XIII, desenvolveu a doutrina dos dois gládios, elaborada anteriormente, substituindo a concepção original da paridade entre o gládio espiritual — detido pela Igreja — e o gládio material — manejado pela autoridade secular — pela ideia de subordinação do gládio material ao espiritual. Inocêncio III limitou-se a perfilhar o pensamento de São Bernardo de Clairvaux, segundo o qual ambos os gládios pertencem à Igreja: «O espiritual é empunhado pela Igreja; o material é empunhado no interesse da Igreja»¹². O famoso pontífice acentuava que «Cristo deixou a Pedro não só a Igreja universal, mas todo o mundo para governar»¹³.

A intervenção do Papa nos negócios temporais era considerada legítima por Inocêncio III, sob a condição de se efectuar *pro ratione peccati*. Em teoria, a Igreja não reclamou, antes de Gregório IX e de Inocêncio IV, um poder directo de governar os Estados cristãos da Europa; limitava-se a intervir nos casos em que «tivessem sido cometidos pecados» — o que permitia estender o poder do Papado a quase toda a actividade política dos reinos europeus¹⁴.

Nessa fase da Idade Média, a Europa estava espiritualmente preparada para a unidade política. O Papa arvorava-se em verdadeiro chefe de uma vasta República Cristã, que agrupava as monarquias europeias, e a autoridade indiscutível que exercia

⁸ Cfr. John Morrall, *Political Thought in Medieval Times*, Londres, 1958, pág. 26.

⁹ Morrall, *op. cit.*, pág. 33.

¹⁰ Christopher Dawson, *Medieval Essays*, trad. espanhola, Madrid, 1956, pág. 114.

¹¹ Dawson, *op. cit.*, pág. 116.

¹² Morrall, *op. cit.*, pág. 55.

¹³ Dawson, *op. cit.*, pág. 117.

¹⁴ Cfr. Morrall, *op. cit.*, pág. 54.

patenteou-se, por exemplo, na célebre deposição de Frederico II, ordenada por Inocêncio IV, em 1245, e prontamente obedecida.

Embora, durante a Idade Média, depois da fase efémera da centralização imperial com Carlos Magno e Otão o Grande, o Papado tenha desfrutado de inequívoca supremacia, que afectou em larga medida a soberania externa dos reinos europeus, nunca se atingiu o estágio caracterizado da organização federal.

O poder papal não deixou de ser desafiado pelos soberanos territoriais e, a despeito da profunda unidade religiosa da época, as tendências para a desintegração manifestaram-se com intensidade crescente. A hegemonia na sociedade europeia, disputada entre a Igreja e o Imperador germânico, passou, no século XIV, a ser discutida entre o Papa e o Rei de França. O conflito que opôs Bonifácio VIII a Filipe o Belo encerrou-se com a vitória do monarca e a humilhação do pontífice, e foi fatal à República Cristã.

No século XVI, a Reforma veio precipitar a cisão da unidade religiosa que, em determinada fase da Idade Média, se identificara, até certo ponto, com a unidade política da Europa. Em 1648, os Tratados de Münster e Osnabrück consagraram definitivamente a fragmentação da sociedade internacional, na medida em que, negando a subordinação comum a um princípio superior, afirmaram a plena soberania dos Estados, como entes máximos nas relações internacionais¹⁵.

A Europa divide-se em nações intensamente centralizadas, que dirimem as suas rivalidades pelo recurso à força militar, ou através da formação de alianças e coligações, destinadas a contrabalançar o poderio das unidades políticas de tendência hegemónica. Não existe uma entidade *super partes*, competente para arbitrar os conflitos entre Estados soberanos, nem restam quaisquer vestígios de uma organização susceptível de coordenar ou de associar eficazmente os países europeus.

Contudo, como vamos ver, o desaparecimento das relações de subordinação entre um poder superestadual europeu e os diversos reinos ou principados não precipitou a Europa na anarquia e no caos político.

4. A união europeia no século XIX: A Santa Aliança e o Concerto Europeu.

Na Idade Média, o reconhecimento da legitimidade da intervenção do Papado nos negócios temporais levava a uma concepção universalista do direito internacional, como ordem de subordinação, cujo aperfeiçoamento resulta da atenuação da soberania dos Estados. A união política dos povos europeus, que se esboçou no século XIII, sob os pontificados de Inocêncio III e de Inocêncio IV, correspondeu à intervenção de um princípio imperial: os Estados admitiram a sua subalternidade em relação a um poder que lhes era exterior, em lugar de se unirem com vista à formação de instituições governativas comuns. A supremacia da Igreja não repousava, porém, na força mate-

¹⁵ Referindo-se a esses tratados, escreve E. N. Van Kleffens: «Confirmou-se finalmente o colapso da autoridade imperial e papal, princípio básico da ordem internacional. Sancionou-se o aparecimento de vários Estados novos, e a doutrina de que daí em diante os Estados soberanos independentes passariam a ser os alicerces do mundo político» (*A Soberania em Direito Internacional*, Coimbra, 1956, pág. 66).

rial, mas no voluntário consentimento dos povos, fortemente impregnados de espírito religioso. A religião comum constituía o «factor europeu», que, sobrepondo-se aos factores nacionais, aglutinava os diferentes Estados e os levava a participar em grandiosos empreendimentos colectivos, como as Cruzadas à Terra Santa¹⁶.

No século XVII, dissiparam-se os últimos vestígios do poder unificador da Igreja. O direito internacional estruturou-se como ordem de coordenação, inevitavelmente imperfeita ou incompleta, limitada pelo obstáculo invencível da soberania dos Estados¹⁷.

À concepção universalista da Idade Média sucedeu uma concepção estatista; e as tentativas para superar a fragmentação política da Europa através da consolidação de uma ordem jurídica superior e eficaz foram substituídas por um simples jogo de forças, em virtude do qual a sobrevivência das diversas nações passou a assentar no factor puramente mecânico do equilíbrio do poder.

O equilíbrio de forças não é um princípio jurídico, mas uma regra política, que visa a igual repartição das forças de agressão dos diversos corpos políticos, por forma a se contraporem se se neutralizarem.

A política do equilíbrio de forças («balance of power» ou «Gleichgewichtspolitik»), dirigida contra as aspirações hegemónicas de um ou de vários Estados¹⁸, é a expressão da insegurança permanente da vida internacional nos séculos XVII e XVIII. Tudo se passava como se a sociedade internacional houvesse revertido ao estado de natureza, onde o mais forte pretendia ditar a sua lei, e os mais débeis se viam vitalmente impelidos a associações de oportunidade, destinadas a contrabalançar o poder do primeiro.

A política do equilíbrio de forças, que antecedeu a prática organizada do concerto europeu, assentava em certas premissas, que se verificavam no mundo político do século XVII. As condições indispensáveis para que tivesse êxito este princípio rudimentar de convivência internacional eram a inexistência da hegemonia permanente de uma grande potência e a submissão dos pequenos Estados às injunções das nações poderosas¹⁹. Ao contrário da política de blocos, que pressupõe o confronto estático de dois agrupamentos rivais, o equilíbrio de forças baseava-se no incessante reagrupamento das nações equilibrantes, em função da tendência manifestada por um Estado para a supremacia política. Em dado momento, seriam a Inglaterra, a Áustria e a Prússia quem se coligaria contra as pretensões hegemónicas da França; mas em breve a posição relativa das diversas potências sofreria uma inversão, e logo a Inglaterra e a Áustria se associariam à sua ex-rival para deter o expansionismo prussiano.

Sistematicamente, porém, a Inglaterra utilizou a política dinâmica do equilíbrio europeu de forças para prevenir a formação de um polo continental de poder. Alheia,

¹⁶ «O homem gótico ia absorvendo as vetustas formas de cultura criadas pelos antigos: a escolástica, o direito romano, o humanismo. Nestas sucessivas recepções, vem à superfície dos povos europeus em formação, dispersos e divergentes, o fundo primeiro, inicial, do espaço social «Europa» (Ortega y Gasset, *op. cit.*, pág. 39).

¹⁷ Cfr. Professor Luís Cabral de Moncada, «O Direito Internacional Público e a Filosofia do Direito», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1956, pág. 42.

¹⁸ Jean Buchmann, *A la Recherche d'un Ordre International*, Lovaina, 1957, pág. 84.

¹⁹ Cfr. J. B. Duroselle, «Europe as a Historical Concept», in *European Integration*, Baltimore, 1957, pág. 15.

em princípio, aos assuntos europeus, a Grã-Bretanha não deixou de intervir quando a expansão da França napoleónica ameaçou pôr termo à situação de nivelamento das forças do Continente. A circunstância de se tender a identificar a política calculista do equilíbrio de forças com a política europeia da Inglaterra contribuiu para a suspeição com que no Continente foram acolhidas, no século XX, as iniciativas britânicas para uma associação efectiva.

Os pequenos Estados não influíam no tablado europeu, nos séculos XVII e XVIII. O equilíbrio de forças era um equilíbrio de grandes potências, e as nações menores viam-se induzidas a adoptar a política definida pela potência a que se enfeudavam, ou, quando muito, tentavam isolar-se num neutralismo passivo, o que envolvia o reconhecimento tácito da sua incapacidade de concorrer para a formação da política europeia.

As negociações diplomáticas e as alianças preventivas não bastavam, em muitas ocasiões, para assegurar o respeito da regra pragmática do equilíbrio de forças. O recurso à guerra constituiu, a partir dos Tratados de Vestefália, um meio normal de dirimir os conflitos entre os Estados soberanos.

A Revolução Francesa e a expansão imperial que se lhe seguiu alteraram radicalmente o *statu quo* europeu. O equilíbrio mecânico de forças assentava em determinadas regras de jogo; subvertidas estas, todo o sistema, empírico e flexível, veio a desabar. Mas, a partir da vitória da coligação das quatro grandes potências, em 1815, esboçou-se um princípio de organização política da Europa, que não era mais do que um aperfeiçoamento — ainda que significativo e profundo — do sistema do equilíbrio de poder.

A fórmula de união europeia estabelecida pela Santa Aliança destinava-se a promover a solução pacífica dos conflitos internacionais; constituía a reacção aglutinante, que sempre se tem feito sentir após as crises dramáticas e dolorosas nas relações políticas entre os Estados.

Na medida em que corresponde à primeira tentativa de associação dos povos europeus, nos tempos modernos, a Santa Aliança é um escalão indiscutível na história da união da Europa; mas as razões que determinaram a sua constituição convertem-na num antepassado da Sociedade das Nações e da Organização das Nações Unidas, instituições internacionais que, ultrapassando as fronteiras do regionalismo, pretendem solucionar em âmbito mais vasto o problema da paz nas relações entre os povos.

A Santa Aliança e o concerto europeu podem, portanto, ser considerados sob dois ângulos distintos. Maurice Bourquin, por exemplo, estudou a Santa Aliança como «uma tentativa de organização europeia»²⁰; Stanley Hoffmann analisou a Tetrarquia de 1815 (mais tarde transformada em Pentarquia) na perspectiva da organização internacional geral²¹.

No século XIX, a Europa, que continuava, justificadamente, a considerar-se como o centro cultural e político do mundo, não tinha necessidade de se confederar para resistir à ameaça de outros continentes. A ideia de associação europeia era concebida

²⁰ Maurice Bourquin, «La Sainte-Alliance. Un Essai d'Organisation Européenne», in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 1953, II.

²¹ Stanley Hoffmann, *Organisations Internationales et Pouvoirs Politiques des États*, Paris, 1954.

na base da pura e simples observação das relações entre os Estados europeus, não intervindo qualquer factor externo na motivação do movimento associacionista.

A Santa Aliança restabeleceu o equilíbrio de forças na Europa, mas foi mais além, procurando conferir particular eficácia ao princípio do «balance of power», através da constituição de uma organização em que se federaram as quatro grandes potências vitoriosas — a Inglaterra, a Áustria, a Prússia e a Rússia — e à qual aderiu mais tarde a quinta grande potência europeia — a França. Do equilíbrio de forças, a Santa Aliança herdou a sua natureza de organização predominantemente ajurídica, cuja actuação assentava na mera neutralização de forças materiais antagónicas.

É certo que o Directório europeu de 1815 se baseia em normas internacionalmente convencionadas. Mas só as grandes potências se manifestaram no sentido do estabelecimento de uma tutela sobre os negócios europeus, sem que tivesse sido solicitada a anuência dos pequenos Estados. O predomínio das nações mais poderosas era aceite como inevitável resultante do desequilíbrio natural de forças, embora não representasse o exercício de um poder legítimo.

A Santa Aliança não constituiu um esboço, ainda que esfumado, de federação europeia. O exemplo dos Estados Unidos da América em nada contribuiu para a formação do Directório europeu. Os fundadores da nova organização eram Estados monárquicos, em cujos governos imperavam tendências conservadoras, e o seu entendimento não correspondia a quaisquer preocupações de reformar profundamente a estrutura política da Europa. Tratava-se de uma simples associação, destinada a assegurar a manutenção do *statu quo* criado pela queda de Napoleão I, e à qual, a partir de certo momento, foi conferida a finalidade de reprimir, no interior dos Estados, as tentativas revolucionárias de eliminação dos regimes tradicionais. A peculiaridade da Santa Aliança reside na criação de um Directório das grandes potências, que procurou concertar uma política europeia geral e abalou a soberania interna e externa dos pequenos Estados.

Com a Santa Aliança, esboçou-se uma forma de união europeia que, pela primeira vez, não correspondeu à tese imperial, à ideia de subordinação dos Estados a um poder supremo, que lhes é exterior. A ideia imperial, que se contém nos esquemas de governo europeu realizados ou esboçados por Carlos Magno, por Napoleão e por Hitler, e que presidiu à própria «República Cristã», revelou-se, a partir da Idade Média, uma fórmula ineficaz de organização política da Europa. Nos tempos medievais, a subordinação dos príncipes à «autorictas» do «Sacerdotium» era voluntária: a supremacia papal, espontaneamente respeitada, assentava num princípio de legitimidade. Mas a efémera unidade da maior parte dos países do Continente sob a pressão militar da França em 1810 ou da Alemanha em 1940 não constituiu uma verdadeira manifestação do espírito europeu.

A Santa Aliança foi a primeira realização do princípio federal ou confederal, generosamente advogado pelos teóricos da união europeia, desde Pierre Dubois a Jeremy Bentham. A união da Europa, que o Directório europeu promovia, não era realizada por subordinação a uma autoridade suprema, mas através do esforço de coordenação dos países associados, que colaboravam em paridade na formação de uma política europeia comum.

Mas a coordenação e a colaboração em paridade eram limitadas pelo princípio aristocrático, que impedia a acessão dos pequenos Estados à Aliança.

As grandes potências não se poupavam a esforços para justificar a legitimidade da sua intervenção em nome de toda a Europa; a qualificação de «Santa», conferida a esta associação, denota a preocupação de reconduzir o Directório à gerência de uma comunidade religiosa universalmente respeitada.

Em vez de uma verdadeira federação ou confederação europeia, a Santa Aliança foi o abusivo governo da Europa inteira pela casta privilegiada dos mais fortes. Relativamente à Europa no seu conjunto, terá de admitir-se que o princípio da cooperação é temperado pela existência da ideia imperial, presente nas relações de subordinação entre o Directório das grandes potências e os Estados não privilegiados. Mais do que antecessora de uma Federação europeia, a Santa Aliança foi porventura o modelo da concepção orgânica da Organização das Nações Unidas, que se caracteriza pela acentuada hegemonia das grandes potências.

A associação dos Estados vencedores da França, tal como se estruturou em 1815, era uma pálida réplica do projecto de organização europeia concebido em 1804 pelo czar Alexandre I e pelo seu ministro dos Negócios Estrangeiros Czartoryski. Nesse projecto russo, que foi apoiado por William Pitt, previa-se «a instituição de uma Liga de todos os Estados pacíficos, que teria por missão garantir o respeito do direito das gentes»²². Concebido num momento de crise, propício à superação de obstáculos intransponíveis em circunstâncias normais, o plano de organização europeia de Alexandre I nunca foi executado, mas pode considerar-se como um dos esquemas mais curiosos de união da Europa na base de um princípio horizontal ou de coordenação.

A Santa Aliança só veio a estabelecer-se em 1815; mas já no ano anterior as quatro potências monárquicas se arrogaram a representação da Europa, quando os seus representantes proclamaram em Châtillon, numa tentativa de entendimento com Napoleão, que agiam «non comme uniquement envoyés par les quatre Cours... mais comme se trouvant chargés de traiter de la paix avec la France au nom de l'Europe ne formant qu'un seul tout».

O verdadeiro Directório das grandes potências não foi estabelecido, ao contrário do que se poderia pensar, pelo Tratado de 26 de Setembro de 1815 — único instrumento internacional que se refere expressamente à «Santa Aliança»²³. Esse Tratado, aberto à adesão dos pequenos Estados, é «uma simples profissão de fé de carácter místico»²⁴, pela qual os soberanos se comprometem a observar, nas relações internacionais, os ditames da religião cristã.

Os princípios do governo europeu pela aristocracia das grandes potências estão consignados no Tratado de 20 de Novembro de 1815, firmado pela Inglaterra, Áustria, Prússia e Rússia, cujo artigo 6.º estabelece que «para assegurar e facilitar a execução do presente Tratado e consolidar as relações íntimas que unem os quatro soberanos para a felicidade do mundo, as Altas Partes Contratantes acordam em renovar, em épocas determinadas, quer sob os auspícios imediatos dos soberanos, quer pelos ministros respectivos, reuniões consagradas aos grandes interesses comuns e ao exame das medidas que, em cada época, se considerarem mais salutares para a tranquilidade e prosperidade dos povos e para a manutenção da paz na Europa»²⁵.

²² Cfr. Bourquin, *op. cit.*, pág. 387.

²³ No final do artigo 3.º.

²⁴ Bourquin, *op. cit.*, pág. 391.

²⁵ Transcrito por Bourquin, *op. cit.*, pág. 398.

Uma das características do Directório europeu é a ausência quase absoluta de aparelho institucional. Não se determinou a criação de qualquer órgão permanente, com excepção da ineficaz conferência dos embaixadores, e as grandes potências mostraram-se pouco dispostas a abdicar, ainda que em escassa medida, da sua soberania. Os Congressos de Aix-la-Chapelle, em 1818, Troppau, em 1820, e Laybach, em 1821, nos quais se concertou a acção colectiva das grandes potências, não foram previstos em acordos internacionais. Ora, a ausência de um quadro institucional, principal fraqueza da Santa Aliança, converteu-se, paradoxalmente, no seu trunfo fundamental. O concerto europeu podia reconstituir-se depois de cada malogro, porque a cooperação em que se traduzia apresentava uma tal flexibilidade que lhe permitia incessantemente «renascer das suas cinzas periódicas»²⁶.

Com o desaparecimento da Santa Aliança, na sua forma de organização permanente, ainda que não institucionalizada, não se puseram de parte os princípios que a informaram: até à primeira guerra mundial, o concerto europeu assegurou a hegemonia das grandes potências e a realização do princípio do «balance of power».

A Santa Aliança, e mais tarde o concerto europeu, basearam-se no equilíbrio móvel das potências que compunham a Tetrarquia e a Pentarquia. A recusa britânica de participação em diversas intervenções políticas e militares promovidas pelo Directório não impediu a organização de agir, embora a sua coesão fosse seriamente abalada. O declínio da Aliança principiou em 1820, quando, sob a pressão do tzar Alexandre I, o Directório deliberou combater os movimentos revolucionários susceptíveis de alterar a ordem constitucional tradicional dos diversos Estados. A Inglaterra, que se abstivera de apoiar a acção empreendida contra o reino de Nápoles, condenou em 1823 a intervenção em Espanha; o Congresso de Verona, durante o qual as divergências se tornaram evidentes e insanáveis, assinalou o enfraquecimento mortal da Santa Aliança.

A experiência da Santa Aliança demonstrou que o impulso para a organização política da Europa, irresistível nos momentos críticos, tende a esbater-se com o regresso às condições normais de vida. Assim como as campanhas napoleónicas constituíram o motivo da criação do concerto europeu no século XIX, assim a pressão soviética é, na época presente, o primeiro agente catalisador da união da Europa Ocidental. Nos anos que se seguiram ao último conflito mundial, o entusiasmo pela unificação europeia acompanhou de perto as vicissitudes da guerra fria: às fases de acalmia nas relações entre a Rússia e o Ocidente corresponderam períodos de declínio do fervor pela ideia de estabelecimento de uma federação na Europa.

A psicologia do tempo de guerra é muito diferente da do tempo de paz. «Os espíritos estão mais exaltados. As vontades, mais tensas, sentem-se capazes de aceitar maiores sacrifícios. Os obstáculos da tradição parecem-lhes mais facilmente superáveis»²⁷. É bem compreensível que a Inglaterra, depois de aceitar sem quaisquer reservas, em 1804, o plano de Alexandre I, que a comprometia intensamente na Europa continental, tenha vindo a repudiar — uma vez restabelecida a paz — quaisquer projectos de institucionalização da Santa Aliança, no seio da qual a sua acção primou pelo negativismo e se traduziu em frequentes tentativas de paralisação de intervenção colectiva.

²⁶ Hoffmann, *op. cit.*, pág. 260.

²⁷ Bourquin, *op. cit.*, pág. 451.

Mas na base das divergências entre a Inglaterra e as potências continentais existiram outros motivos, para além da tradicional política de «esplêndido isolamento», que só é posta de lado em momento de perigo extremo.

A Inglaterra apenas tinha de comum com as potências vencedoras da França, no aspecto político, a sua forma de governo: a monarquia. A concepção liberal da monarquia britânica opunha-se ao absolutismo russo e à política conservadora da Áustria e da Prússia. Não existia, portanto, um espírito político europeu, susceptível de constituir um substrato sólido para a união da Europa. As intervenções de tendência reaccionária que a Santa Aliança praticou a partir de 1820 alienaram-lhe completamente a colaboração da Inglaterra.

Foi, precisamente, a diferença de regimes políticos que Castlereagh invocou, em nome do governo inglês, para rejeitar um segundo ambicioso projecto do infatigável Alexandre I, no qual se propunha o estabelecimento de uma união de tipo federal, dotada de dois órgãos — o conselho das grandes potências e uma aliança de todos os Estados europeus signatários do Acto Final do Congresso de Viena e dos acordos de Paris. É flagrante a semelhança entre este sistema e o que foi realizado nas instituições para-universais do século XX.

O facto de no esquema de Alexandre I (que data de 1818) se ter previsto a intervenção nos assuntos internos dos Estados contribuiu, certamente, para arrefecer o entusiasmo da Inglaterra.

A acção de Alexandre I, entre 1804 e 1823, transformou a Rússia, em certo sentido, no mais «europeu» dos Estados europeus. O tzar foi o defensor mais convicto da vinculação permanente dos Estados da Europa a acordos de federação, criadores de um quadro institucional eficaz. A multiplicação dos engenhosos projectos apresentados pela Rússia no século XIX mostra-nos como são variáveis os limites da Europa política: a Rússia e a Inglaterra, ora se consideram como Estados indispensáveis à união europeia, ora se colocam, com surpreendente facilidade, no exterior do movimento europeu.

O plano de 1818 constituiu uma interessante tentativa de estender a toda a Europa uma solução unificadora, que se limitava, até então, a reduzido número de Estados. Não podemos deixar de traçar um paralelo com a situação actual do Continente, em que se desenha a hipótese da articulação de um núcleo europeu formado por seis países com os restantes Estados da Europa Ocidental.

A Santa Aliança, cujos últimos vestígios se apagaram em 1825, com a morte do grande promotor do concerto europeu — o tzar Alexandre I —, apresentou-se ao mundo como representativa da Europa no seu conjunto. Nisto reside o principal significado do Directório europeu para a história da união do Continente. Quanto às características concretas da organização internacional, parece-nos que Bourquin não tem razão ao considerar a Santa Aliança, como uma «união federativa», em contraoposição à forma mais elástica da «cooperação internacional»²⁸. Na ausência de instituições regulares, existia um simples pacto celebrado entre as principais casas

²⁸ Na verdade, depois de afirmar sabiamente que «uma organização federativa — ou simplesmente uma empresa de cooperação internacional — só pode manter-se viva se corresponde a uma necessidade», Maurice Bourquin acrescenta que a Santa Aliança sobrepôs «ao princípio tradicional do equilíbrio defroças a concepção de uma união federativa» (*op. cit.*, págs. 452-453).

reais, com o objectivo de defender a situação política existente na época. O concerto europeu era, como diz Hoffmann, uma máquina política, posta ao serviço exclusivo da comunidade dos Grandes²⁹.

5. Os projectos de união europeia no século XIX.

Durante o século XIX, ao mesmo tempo que decorria a experiência política da Santa Aliança e que esta perdia os seus caracteres originais, dissolvendo-se na fórmula empírica do concerto europeu, esboçava-se pela primeira vez uma corrente política de certa amplitude favorável ao federalismo na Europa.

Em 1814, o conde de Saint-Simon lançou o seu movimento para a «reunião dos povos europeus num só corpo político», propondo a constituição de um Parlamento franco-britânico e exaltando o patriotismo europeu. O momento era propício às construções arrojadas; pela mesma época, von Gayl e Krauss, na Prússia, apresentaram projectos de união europeia.

Mais tarde, o português Silvestre Pinheiro Ferreira celebrou-se pelo seu plano de constituição de uma «aliança definitiva» entre a Espanha, Portugal, a Grécia, os Estados Hispano-Americanos e o Haiti, dirigida contra a política de intervenção da Santa Aliança. Dado o âmbito geográfico do projecto, não poderemos incluí-lo entre os esquemas de união europeia. O seu interesse reside sobretudo no espírito de reacção contra o Directório europeu; a hegemonia das grandes potências não era por toda a parte respeitada, pois se adensavam fortes correntes de opinião contrárias à política de abusiva interferência nos assuntos internos dos pequenos Estados. Não há dúvida que a Santa Aliança, a partir de 1820, «entrou em contradição com as forças vivas do seu tempo»³⁰.

A breve trecho, a ideia de federação da Europa deixou de ser advogada por si mesma, para passar a constituir uma bandeira do movimento de reacção do romantismo liberal contra o absolutismo monárquico. Enquanto Giuseppe Manzini procurava congregar os povos que conquistaram a sua independência em torno do ideal europeu comum, Alphonse de Lamartine antevia a formação dos Estados Unidos da Europa, e Victor Hugo profetizava em rasgos de eloquência os tempos vindouros, em que a pátria americana e a pátria europeia se estreitariam num abraço por sobre os mares³¹.

Em 1870, no decorrer da guerra franco-prussiana, Ernest Renan sugeriu a formação da federação europeia, como meio de aproximar a França e a Alemanha; na cordialidade das relações entre esses países assentaria a prosperidade do Continente. Quase um século antes da elaboração do plano Schuman, o projecto de Renan antecipava algumas das ideias fundamentais realizadas com a instituição da Comunidade do Carvão e do Aço.

Durante o século XIX, verificou-se uma alteração favorável à propagação da ideia de união europeia: os projectos concebidos pelos teóricos atingiram pela primeira vez

²⁹ Hoffmann, *op. cit.*, pág. 119.

³⁰ Bourquin, *op. cit.*, pág. 441. Cfr. também Vladimir Potiemkine, *Histoire de la Diplomatie*, Paris, 1946, pág. 378.

³¹ Pierre Renouvin, «Les Idées et les Projets d'Union Européenne au XIX^e Siècle», In *Dotation Carnegie pour la Paix Internationale*, 1931, pág. 469.

certa ressonância, e começou a tomar consistência um movimento de opinião propício à aproximação política dos Estados da Europa³².

O federalismo europeu, que teve larga voga no século XIX, projectou-se com maior intensidade nas organizações internacionais de carácter mundial do que nos esforços recentes para a integração regional do Continente. A Europa cuja união era preconizada pelos pensadores políticos do século XIX era «a Europa que pelo domínio da riqueza e da técnica podia considerar-se a si mesma como centro do mundo»³³. Organizada a Europa, estaria do mesmo passo estabelecida a organização pacífica universal³⁴.

6. Coudenhove-Kalergi e a Pan-Europa.

Quando do equilíbrio móvel e dinâmico de forças se passou ao confronto estático entre dois blocos de poder equivalente, desfez-se o concerto europeu e a Europa foi precipitada na primeira guerra mundial. Tal como na época de Napoleão, à catástrofe seguiu-se uma tentativa de reorganização da comunidade internacional. Mas, desta vez, a projecção extra-europeia do conflito levou a escolher o plano universal para enquadramento dos esforços de reposição de uma paz duradoura. Paradoxalmente, a organização mundial foi criada sem que se tivesse verificado a instituição prévia de qualquer organização política europeia.

A guerra de 1914-1918 consagrou, porém, o declínio da Europa, firmando a hegemonia dos Estados Unidos e pressagiando a ascensão da Rússia à categoria das super-potências. Quer no terreno económico, quer no terreno político, operou-se uma transformação nos requisitos que caracterizavam a «grande potência»; essa transformação mostrou-se desfavorável aos Estados de dimensões médias do ocidente europeu e propícia aos países de extensão continental. Na Sociedade das Nações, ainda se conseguiu firmar o domínio da Europa, para o que concorreu a ausência dos Estados Unidos; mas os espíritos mais advertidos pressentiam o avizinhar da crise europeia e adquiriram a convicção realista de que a união era, pela primeira vez, um imperativo de salvação da Europa.

Em 1923, o conde Richard Coudenhove-Kalergi, grande impulsor do movimento europeu nos anos que se seguiram à primeira guerra mundial, publicou a sua obra *Panurope*, na qual se antecipam com singular clarividência muitas das razões que actualmente são invocadas como justificativas da união política europeia.

O «Leitmotiv» de Kalergi é a derrocada da hegemonia mundial da Europa. Em contraste com a decadência deste continente, retalhado por numerosas guerras, acentua-se o progresso dos grandes impérios centralizados: o britânico, o russo, o asiático, o americano. O mundo torna-se cada vez mais pequeno, comenta filosoficamente Kalergi; «a Europa deverá completar a organização moderna dos seus meios de comunicação com a organização dos seus Estados, pois de outra forma corre, de olhos

³² Cfr. Duroselle, *op. cit.*, pág. 19.

³³ Max Beloff, *Europe and the Europeans*, trad. portuguesa, Lisboa, 1959, pág. 219.

³⁴ «Em 1900, organizar a Europa era dar um estatuto ao universo» (Renouvin, *op. cit.*, pág. 481).

fechados, para uma nova guerra, que a põe em perigo de perecer sob um dilúvio de bombas envenenadas»³⁵.

Considerando que o universo está dividido em cinco grandes campos de força, Kalergi acrescenta que «enquanto no mundo extra-europeu a tendência sintética é mais forte do que a analítica, propendendo os pequenos Estados para a união em grandes impérios, na Europa verifica-se o processo inverso... Enquanto o resto do mundo se integra cada vez mais, a Europa tende para o atomismo»³⁶.

Coudenhove-Kalergi dedica particular atenção ao problema dos limites da Federação Pan-europeia, cuja formação preconiza, e que designa por «Sexta Europa» (depois da Grécia, de Roma, do Império de Carlos Magno, da supremacia papal de Inocêncio III e do domínio napoleónico). Do seu plano são excluídas a Rússia, país de projecção asiática, cujo sistema social totalitário contrasta profundamente com as concepções democráticas do Ocidente, e a Inglaterra, titular de uma posição intercontinental, à testa do império britânico.

As observações de Kalergi sobre a situação da Inglaterra em face do movimento europeu conservam, cerca de quarenta anos passados, toda a sua frescura, na medida em que reflectem certos argumentos, que, na actualidade, têm levado os governantes britânicos a repudiar os planos de federação política europeia. A opinião do autor de *Panurope*, segundo a qual a Inglaterra não deveria ser admitida nos Estados Unidos da Europa, porque a maior extensão da nova unidade política, decorrente da adesão britânica, não compensaria as tensões que inevitavelmente surgiriam no interior do agrupamento de países, foi retomada nos últimos anos pela França, na sua campanha contra a participação do Reino Unido nos movimentos de integração económica europeia.

A unificação do Continente era, para Kalergi, um imperativo inadiável. Não se trataria apenas de pôr termo aos desastrosos conflitos militares entre as potências europeias (esta é a posição clássica dos teóricos do federalismo, a que atrás se fez referência); o mais importante seria a defesa comum da Europa contra a política imperialista da Rússia e a concorrência económica dos Estados Unidos. No último após-guerra, ressurgiram todos estes problemas: manteve-se a necessidade de suprimir a rivalidade franco-alemã, produziu-se a expansão soviética na Europa Oriental e acentuou-se o efeito de domínio da economia norte-americana.

Kalergi, que não se mostra prolixo quando aborda o problema da estrutura orgânica da futura Europa — parecendo contentar-se com as ideias gerais, a fim de atrair a máxima atenção para a necessidade de se considerar a perspectiva da unificação europeia —, não limita a Pan-europa ao velho continente, mas estende-a aos territórios ultramarinos dos Estados europeus. Mais do que a Europa unida, o que se visa no projecto de 1923 é a Euráfrica; Portugal e Angola constituem os limites geográficos fixados à nova formação política, respectivamente a ocidente e a sul.

Em 1924, Coudenhove-Kalergi fundou a União Pan-europeia, movimento particular cuja sede se estabeleceu em Viena, e de que Aristide Briand veio a ser o presidente honorário³⁷. Sob a égide deste movimento, celebraram-se nos anos subsequentes vários congressos, a que aderiram prestigiosas personalidades políticas europeias.

³⁵ Richard Coudenhove-Kalergi, *Panurope*, trad. espanhola, Madrid, 1927, pág. 33.

³⁶ Kalergi, *op. cit.*, pág. 42.

³⁷ Sobre o movimento europeu a partir de 1924, Cfr. L. de Sainte Lorette, *L'Idée d'Union Fédérale Européenne*, Paris, 1955, págs. 72 e seguintes.

A partir da iniciativa de Kalergi, verificou-se a proliferação dos movimentos unionistas na Europa — o que veio proporcionar uma base e uma justificação à proposta de Briand na Assembleia da Sociedade das Nações. Em 1926, foi fundada a Associação para a União Económica Europeia, que, presidida por Charles Gide, abordou pela primeira vez o problema da integração do Continente em bases económicas.

7. A tentativa de união europeia de Aristide Briand.

Em 1930, o governo francês empreendeu uma tentativa oficial de organização da Europa que, se tivesse resultado, figuraria, a par da República Cristã medieval e da Santa Aliança, entre as realizações efectivas da ideia de união europeia.

Num discurso famoso pronunciado na Assembleia Geral da Sociedade das Nações, Aristide Briand, ministro dos Negócios Estrangeiros da França, preconizou a formação de um «vínculo federal» entre os Estados da Europa. Com esta iniciativa, retomava-se no plano do mais alto areópago internacional a proposta de instituição dos Estados Unidos da Europa, que fora objecto de uma alocução proferida em 1925 por Édouard Herriot, na Câmara dos Deputados francesa.

Na sequência da intervenção de Briand, os delegados europeus na Sociedade das Nações encarregaram o ministro francês de redigir um anteprojecto, que seria submetido à apreciação dos diversos governos interessados. Assim nasceu o «Memorando sobre a organização de um regime de União Federal Europeia»³⁸.

O projecto de Aristide Briand, muito embora consigne por forma expressa a ambição de estabelecer «um vínculo federal entre os povos da Europa», representou uma tentativa relativamente modesta e tímida de promoção de uma forma eficaz de cooperação no plano europeu.

Nas suas linhas gerais, a proposta do ministro francês, ainda que contenha aspectos inéditos, aproxima-se muito mais das ideias que informam o Conselho da Europa do que das arrojadas concepções que presidiram, em 1953, ao esquema de organização da Comunidade Política Europeia.

O elemento «supranacional», que, como veremos, assinala a transição da forma de cooperação flexível entre Estados soberanos para os sistemas de índole federal, prima pela completa ausência no projecto de Briand. O facto de o Memorando se referir, explicitamente, a um «vínculo federal», não deve induzir em erro: tratava-se, apenas, de articular os meios necessários para o estabelecimento de uma efectiva solidariedade entre os Estados europeus, para a criação de uma forma de união europeia não juridicamente caracterizada — tomando o termo «união» num sentido propositadamente vago, de modo a poder abranger toda uma gradação de posições, desde a simples cooperação amistosa até à remota eventualidade da integração total ou fusão política.

³⁸ «Mémorandum sur l'Organisation d'un Régime d'Union Fédérale Européenne», in *Documents relatifs à l'Organisation d'un Régime d'Union Fédérale Européenne (Séries de Publications de la Société des Nations, VII. Questions Politiques, Genebra, 1930, pág. 9)*.

As afirmações contidas no Memorando não tinham pretensões jurídicas; eram inspiradas pelo desejo político de não ferir as susceptibilidades nacionais³⁹. Por isso Briand terá recorrido indiferentemente às mais diversas fórmulas: organização federativa da Europa, cooperação europeia, vínculo federal entre os Estados europeus, coordenação das actividades europeias, regime de união federal...

Desprovido de preocupações de rigor jurídico, o esquema de Aristide Briand caracteriza-se pelo seu pragmatismo. Havia que sondar os governos europeus, a fim de conhecer a sua posição quanto ao problema geral da solidariedade europeia, sem que quaisquer considerações relativas ao abandono parcial das soberanias pudessem prejudicar desde o primeiro momento a aceitação colectiva da ideia de cooperação.

Por outro lado, a timidez da tentativa de Briand explica-se, também, em função da preocupação com que o ministro francês procurou justificar a legitimidade da aproximação regional europeia, à luz das normas do Pacto da Sociedade das Nações. Briand queria fazer acreditar que a alteração profunda da estrutura política da Europa, que poderia resultar do movimento desencadeado por sua iniciativa, representava a mera formação de um acordo regional nos precisos moldes previstos no Pacto.

Deve-se a estas limitações o carácter impreciso da proposta contida no Memorando de Maio de 1930, que apela para a necessidade de se estabelecer um «regime permanente de solidariedade convencional para organização racional da Europa» e proclama que é indispensável despertar «a consciência da unidade geográfica europeia».

No projecto de Briand, contrariamente à maioria das tentativas de organização europeia anteriores a 1930, contém-se, para além das preocupações políticas de assegurar a paz no continente, argumentos de ordem económica, relacionados com «o estado de descoordenação em que se encontra a economia geral da Europa»⁴⁰. No Memorando, considera-se que se impõe a constituição de um mercado europeu unificado, através da abolição das barreiras aduaneiras, não só como meio de promover um progresso económico que os mais variados obstáculos de ordem não natural impedem a Europa de alcançar, mas também para responder ao desafio lançado pelas poderosas economias de carácter continental, que ameaçam a hegemonia europeia.

Mas o tom geral do Memorando não é agressivo. É conciliatório; mostra-se naturalmente repassado do espírito francês de tolerância. Briand insiste em que a solidariedade entre os povos europeus não deverá converter-se num «instrumento de luta contra os Estados situados no exterior da União»⁴¹. Frisando este aspecto, pretende refutar antecipadamente acusações análogas às que, na actualidade, se dirigem contra os projectos mais ousados de federalismo europeu.

Tem sido muito discutido o significado da passagem fundamental em que expressamente se afirma que é «no plano da soberania absoluta e da plena independência política que deve ser realizado o acordo entre as nações europeias»⁴². Certas

³⁹ Joseph Barthélemy, «Le Problème de la Souveraineté des États et la Coopération Européenne», in *Revue de Droit International*, 1930, pág. 420. Cfr. também Prof. Lobo d'Ávila Lima, *Alguns Problemas Internacionais*, Lisboa, 1931: «A expressão «Union Fédérale» se nos afiguraria, em máximo rigor tecnológico, vantajosamente substituída pela de «Union Confédérale...».

⁴⁰ *Mémorandum...*, cit., pág. 9.

⁴¹ *Mémorandum...*, cit., pág. 10.

⁴² *Mémorandum...*, cit., pág. 10.

expressões do Memorando não podem ser tomadas no seu sentido técnico rigoroso; mas não deixamos de assinalar a contradição visível na proposta de estabelecimento de um «vínculo federal» com respeito da «soberania absoluta», e na afirmação de que o «federalismo» em nada afectará a «plena independência» dos Estados.

Depois de um Preâmbulo, no qual se enumeram as razões que teriam tornado inadiável a realização de união europeia, o Memorando insere diversas proposições, acerca das quais convida os diversos governos europeus a formular o seu parecer. Ressalta destas proposições o carácter moderado da proposta de Briand. Em nenhuma delas se refere a necessidade de se erigirem verdadeiras instituições; apenas na segunda se considera a hipótese de constituição de dois órgãos que, laborando em conformidade com os processos diplomáticos clássicos, se limitariam a estabelecer progressivamente o programa geral de cooperação europeia.

A primeira proposição do Memorando alude, platonicamente, à «necessidade de um pacto de ordem geral, para afirmar o princípio de união moral europeia»⁴³; na terceira, contém-se as directrizes essenciais para o trabalho de um dos órgãos cuja instituição é preconizada, o «Comité» Europeu. Esta última proposição, que mereceu os maiores reparos por parte dos governos consultados, apresenta duplo interesse. Por um lado, consagra-se nela o princípio da «subordinação geral do problema económico ao problema político» — que, depois da última guerra, ora tem sido afirmado, ora posto à margem, nas diversas tentativas de integração europeia —; por outro, contém-se aí a exposição mais explícita dos objectivos do projecto de Briand: «Uma federação fundada na ideia de união e não de unidade, isto é, suficientemente flexível para respeitar a independência e a soberania nacional de cada um dos Estados, assegurando ao mesmo tempo a todos o benefício da solidariedade colectiva para a resolução das questões políticas que interessam à comunidade europeia ou a um dos seus membros»⁴⁴.

A passagem do Memorando que acabamos de transcrever — e na qual a palavra «federação» aparece desligada do sentido técnico rigoroso que lhe deve ser conferido em ciência política ou em direito internacional — põe em evidência a fórmula de compromisso que Briand pretendia consagrar. A sua posição em nada se identificava, como se vê, com a ideia arrojada de uma verdadeira integração política da Europa, coroada por instituições supranacionais.

O objectivo económico do projecto era a constituição de um mercado comum, como meio de proporcionar às populações o máximo de bem-estar, através da racionalização da produção e do consumo. Em linguagem menos rigorosa, o Memorando consagra os precisos argumentos favoráveis à integração económica, que se desenvolveram, cerca de trinta anos mais tarde, no relatório preliminar da Comunidade Económica Europeia.

Finalmente, a quarta proposição prevê que a Conferência Europeia — o outro órgão cuja instituição se propõe — se dedique ao estudo pormenorizado de variadas questões concretas, da economia geral à saúde, das finanças à cooperação intelectual.

Na exortação final dirigida aos governos, Briand esclareceu que para aumentar as possibilidades de aprovação unânime das suas propostas, decidiu ater-se a uma

⁴³ *Mémorandum...*, cit., pág. 11.

⁴⁴ *Mémorandum...*, cit., pág. 12.

concepção muito elementar de união europeia. Esta afirmação, a que não falta realismo, constitui uma nota de prudência. Mantendo-se fiel à sua bizarra concepção de federalismo, o ministro francês nota que «se limitou a sugerir o estudo de um simples vínculo federal a instituir entre governos europeus membros da Sociedade das Nações, para assegurar praticamente a sua cooperação»⁴⁵.

A finalidade da proposta era, apenas, suscitar a possibilidade de estabelecimento de uma forma de cooperação intergovernamental que exprimisse a solidariedade europeia; confiava-se no reforço desta solidariedade por espontânea evolução. Briand, em lugar de preconizar a elaboração de uma constituição política da Europa federal, manifestamente irrealizável nas condições históricas da sua época (tal como, aliás, nas condições actuais), propunha que fosse lançado um simples movimento de cooperação entre os Estados soberanos, prevendo que, com o decurso do tempo, se operasse insensivelmente a transição para formas mais eficazes de integração política.

A posição de Aristide Briand aproxima-se, em certo sentido, da que se substancia na ideia «gaullista» da «Europe des Patries», que foi brandida, no plano da Europa dos «Seis», como antídoto para as concepções mais ardentes do federalismo europeu. À mística da supranacionalidade, a França opôs, a partir de 1959, a concepção de um sistema confederal, no qual os governos nacionais, ainda que voluntariamente limitados nos termos de uma convenção multilateral, detêm o poder de decidir em última instância nas matérias políticas fundamentais.

8. O malogro dos esforços de união entre as duas guerras mundiais.

As respostas dos governos europeus à consulta de Briand dificilmente escondem, sob um verniz de diplomacia, a hostilidade de algumas das nações da Europa à ideia da modificação do seu modo de viver colectivo, pelo estabelecimento de uma cooperação política intensa.

A cautelosa afirmação de Briand, segundo a qual se limitara às concepções mais elementares, a fim de conseguir um assentimento geral, não corresponde, em todos os pontos, à realidade. A ideia do predomínio dos problemas políticos sobre os económicos foi rejeitada sem rodeios por muitos dos governos consultados, que colhiam na história exemplos significativos de tentativas de união no plano económico que, através de um processo irreversível, conduziam à federação política. A evolução dos principados germânicos e a influência decisiva da liga económica de 1834 (o «Zollverein») no movimento para a unificação alemã eram invocadas para demonstrar a conveniência da anterioridade do factor económico relativamente ao político; e nem sempre se entrava em linha de conta com os aspectos muito especiais que rodearam a história da confederação germânica, os quais tornavam perigosa uma generalização apressada.

Na Europa do nosso tempo, a preferência por um dos pontos de vista não é firme: ora se preconiza, abertamente, a constituição de uma certa forma de união política

(é o caso do projecto da Comunidade Política Europeia), ora se abandona essa via e se procura ladear a questão, a fim de obter, graças a uma progressiva interpenetração no domínio económico, um ambiente favorável à consecução dos objectivos políticos (v. g., a Comunidade Económica Europeia).

Ao propor que o aspecto político fosse abordado com prioridade sobre o económico, Briand ultrapassou os limites de prudência que a si próprio se fixara na elaboração do Memorando. Poderia ter previsto, na verdade, que esta posição lhe alienaria, desde logo, a possibilidade de obtenção de um assentimento geral para o plano.

Quase todos os países consultados pronunciaram-se no sentido da necessidade de uma prévia aproximação no domínio económico, concretizada na supressão das barreiras tarifárias e no estabelecimento de um mercado comum europeu. As nações tradicionalmente livre-cambistas — a Bélgica e a Holanda, a Suécia e a Noruega — defenderam, com larga cópia de argumentos, a tese segundo a qual o ponto de vista económico deveria prevalecer inicialmente sobre o político.

Mas as resistências fundamentais ao projecto de Briand concentraram-se no apego dos Estados à soberania nacional. A Espanha, Portugal e a Itália declararam sem ambiguidade que não toleravam qualquer restrição aos direitos soberanos; a Inglaterra, por seu turno, formulou as mais firmes reservas à adesão ao plano de Briand, fundamentando-se nos vínculos de natureza muito particular que a prendiam à sua comunidade intercontinental.

No plano oposto, o governo holandês patenteou inegável realismo, na medida em que, após ter afirmado que «a coordenação das forças económicas e morais na Europa é de importância primordial para todas as potências deste Continente», sublinhou que lhe parecia evidente que «essa obra de coordenação não poderá ter êxito, se os Estados não estiverem prontos a limitar, em certa medida, o exercício dos seus direitos soberanos»⁴⁶.

Quando, nos nossos tempos, o problema da união europeia ressurgiu em termos menos académicos e mais instantes — porque à preocupação de eliminar os conflitos intra-europeus se sobrepôs em definitivo a necessidade vital de defender o Ocidente contra a pressão do bloco soviético —, as tensões entre os Estados favoráveis à integração política em moldes supranacionais e os que reprovam essa forma de aproximação revelaram a imutabilidade das principais posições. A Inglaterra continua a afirmar a sua vocação mundial e as especiais responsabilidades na «Commonwealth»; e já na sua resposta ao Memorando, Portugal preocupava-se com a preservação das relações com o ultramar⁴⁷, enquanto a Suíça sustentava a necessidade de se conservar fiel à política tradicional de neutralidade.

O programa de Aristide Briand, dada a forma pouco rigorosa da sua formação e as circunstâncias em que os governos nacionais o examinaram, não se mostrou

⁴⁶ Diz Van Kleffens que «nada menos de onze das respostas foram um eco fiel da declaração de escrupulosa adesão à ideia de soberania nacional, enquanto que somente o meu governo mostrou um sentido mais realista das coisas...» (op. cit., pág. 132).

⁴⁷ Lê-se na resposta do governo português, datada de 12 de Julho de 1930: «É indispensável especificar que os Estados europeus, constituindo uma união federal, não entendem de modo algum enfraquecer os vínculos que os ligam às suas colónias... Estes territórios devem ser considerados como elementos componentes da verdadeira estrutura de cada Estado, sem o que a federação proposta não assentaria numa noção exacta de Estado europeu».

⁴⁵ Memorandum..., cit., pág. 14.

realizável. A superveniência da grande depressão económica, com o consequente retraimento das economias dos diversos países europeus, e o advento do nacional-socialismo na Alemanha, regime naturalmente agressivo e hostil a quaisquer fórmulas de cooperação internacional, foram factores determinantes da falência do plano de união arquitectado por Briand. Para o malogro do empreendimento, concorreram também os termos imprecisos em que o Memorando foi concebido e a confessada subordinação do projecto ao organismo politicamente ineficaz que era a Sociedade das Nações. Mas, acima de tudo, não existia uma verdadeira consciência da solidariedade europeia. Não obstante a sinceridade do esboço de cooperação franco-alemã, manifestada na colaboração amistosa entre Briand e Stresemann, a Europa não sentia uma real necessidade de se organizar politicamente. Para muitos, o caminho da paz e do entendimento europeu era o da Sociedade das Nações. Enquanto, em épocas anteriores, se pensava que a resolução dos problemas políticos na escala europeia implicaria a resolução dos problemas mundiais, verificava-se agora a inversão do esquema: a solução das dificuldades da Europa poderia ser encontrada no enquadramento geral da Sociedade das Nações.

Por outro lado, o projecto não vingou pela mesma razão que explica o malogro da Santa Aliança; faltava o elemento decisivo do estímulo psicológico para a união, que não pode ser improvisado, e supõe a consciência comum de que a aproximação política entre as várias nações é vital para cada uma delas, é a verdadeira condição da sua sobrevivência. Em virtude dos seus termos moderados, da manifesta carência de imaginação e de audácia, da excessiva contemporização com as susceptibilidades nacionais, a proposta de Briand não parecia capaz de galvanizar os espíritos e de desencadear um movimento de opinião favorável à federação europeia.

Alguns autores, minimizando a tentativa de Briand, consideram que o projecto de união europeia de 1930 envolvia simplesmente a extensão a toda a Europa da política de garantias internacionais, estabelecida nos acordos de Locarno de 1925⁴⁸. Cavaré, em 1950, foi ao ponto de admitir que esses acordos constituíram a tentativa mais interessante de organização da Europa, entre as duas guerras⁴⁹.

Apesar das deficiências do projecto de 1930, não podemos deixar de reconhecer a largueza de visão de Briand, em confronto com a relativa mesquinhez do regime estabelecido em Locarno. Tratava-se, neste último caso, de garantir um equilíbrio de forças na Europa, impedindo o renascimento da expansão germânica. A Inglaterra e a Itália comprometiam-se a assegurar o respeito das fronteiras entre a França, por um lado, e a Alemanha e a Bélgica, por outro, e a garantir a desmilitarização da zona renana⁵⁰.

A distância que vai do sistema de Locarno, destinado a neutralizar uma grande potência, ao plano de Briand, em que se considera a união política da Europa na base do consentimento e da cooperação efectiva dos países associados, não é inferior à que separa o tratado de Dunquerque de 1947, dirigido contra a Alemanha, do Estatuto do Conselho da Europa, que formula em novos moldes o problema da solidariedade europeia.

No desejo de conseguir total anuência ao seu plano, Briand incorreu — como já foi dito — em sucessivas contradições. Em face dos requintes de precisão com que

⁴⁸ Cfr., por exemplo, Hoffmann, *op. cit.*, pág. 159.

⁴⁹ L. Cavaré, «L'Union Occidentale», in *La Technique et des Principes du Droit Public (Études en l'Honneur de Georges Scelle)*, I, Paris, 1950, pág. 95.

⁵⁰ Cfr. Cavaré, *op. cit.*, pág. 96.

os juristas actuais procuram definir, por exemplo, a «supranacionalidade», é surpreendente a quase ingénuo despreocupação com que no Memorando se pretendem harmonizar conceitos entre si incompatíveis. Aí se afirma, por exemplo: «...Em caso algum, e em grau algum, a instituição do vínculo federal entre os governos europeus poderá afectar, seja no que for, qualquer dos direitos soberanos dos Estados, membros de uma tal associação de facto»⁵¹.

C. R. Pusta, num estudo publicado em 1930, procurou justificar a ideia de «associação de facto», notando que o Memorando não preconiza a formação dos Estados Unidos da Europa, nem mesmo de uma confederação dos Estados europeus, porque pretende afastar qualquer vinculação jurídica⁵². Mas, como notou correctamente Joseph Barthélemy, uma associação assente num tratado ou num pacto nunca poderia ser qualificada como associação «de facto»⁵³.

Além disso, o respeito integral da soberania dos Estados membros não se harmoniza com a pretensão de estabelecer um vínculo «federal» — mesmo se atribuirmos a este termo um significado flexível e pouco rigoroso.

As respostas dos governantes consultados renunciaram o malogro inevitável da tentativa de Aristide Briand. Dada a firme oposição da Inglaterra e da Itália, o plano de união política europeia estava irremediavelmente condenado⁵⁴. Contudo, chegou ainda a ser constituída a Comissão de Estudos para a União Europeia, que reuniu em 1931 e 1932, e abordou diversos problemas económicos.

Ao mesmo tempo que Aristide Briand debalde procurava lançar, da tribuna da Sociedade das Nações, as bases para a efectiva cooperação política europeia, a concepção de uma federação dos povos do Continente germinava em muitos espíritos.

Robert Guye, num estudo intitulado *La Fédération Européenne*, admitia o carácter prematuro da ideia de federar politicamente os Estados da Europa, mas pronunciava-se com entusiasmo em favor da colaboração económica, assente numa vasta união aduaneira⁵⁵.

Por seu turno, num livro que alcançou considerável notoriedade, Édouard Herriot descreveu com cores sombrias o declínio da Europa, recordando que a «Grécia morreu outrora, por não ter sabido federar-se no momento próprio». Em sua opinião, era mister «disciplinar um continente que, no seu decurso dos séculos, consumiu na guerra grande parte das suas forças vivas»⁵⁶; tal como Guye, aconselhava a integração económica de todos os povos europeus.

Nos estudos e projectos sobre a união europeia anteriores à época actual, as considerações e argumentos desenvolvidos aparecem eivados de contradições ou repassados de certo sentimentalismo. Mal se afluam os problemas jurídicos fundamentais: não se procede a qualquer classificação rigorosa dos diversos vínculos políticos susceptíveis de criar-se, nem se aprecia correctamente a medida do sacrifício de poderes soberanos que é requerido.

⁵¹ *Mémorandum...*, *cit.*, pág. 10.

⁵² C. R. Pusta, «Vers L'Union Mondiale», in *Revue de Droit International*, 1830, pág. 97.

⁵³ Barthélemy, *op. cit.*, pág. 421.

⁵⁴ Cfr. Altiero Spinelli, «The Growth of the European Movement since World War II», *European Internation*, Baltimore, 1957, pág. 38.

⁵⁵ Robert Guye, *La Fédération Européenne. Vers l'Entente Politique par l'Organisation Économique*, Paris, 1931.

⁵⁶ Édouard Herriot, *Europe*, *cit.*, pág. 14.

O MOVIMENTO EUROPEU *

1. *Determinantes do movimento europeu.*

Entre a crise de 1930 e a segunda guerra mundial, a ideia de união política da Europa caiu em denso letargo. É certo que foi concebida pelo nacional-socialismo uma Nova Ordem europeia; mas, fundada na conquista e na opressão das populações e totalmente desprovida de legitimidade, a Europa hitleriana não merece mais extensa consideração do que a efémera Europa napoleónica.

Durante a guerra de 1939-1945, principiaram a bruxulear, no interior dos movimentos de resistência, alguns focos favoráveis à federação europeia. Por outro lado, em 1940, o governo britânico, numa atitude dramática, advogou a união política entre a Inglaterra e a França. Mas o movimento europeu da nossa época não se lançou verdadeiramente antes de 1947, e cedo se caracterizou pela proliferação de projectos de organizações regionais e por uma afirmação de vitalidade e dinamismo sem precedentes em tempos passados.

Depois da última guerra, da qual a Europa emergiu abalada nas suas forças vitais, a opinião europeia começou a aperceber-se, pela primeira vez, da necessidade de uma séria aproximação entre as diversas nações, no terreno político. Afastada a ameaça de unificação sob o império de um sistema autocrático e detestado, despontou a ideia de associar os Estados europeus, em plano de paridade, numa construção política comum, que — qualquer que fosse a intensidade do vínculo a estabelecer — pudesse restituir à Europa o prestígio e a prosperidade perdidos em razão dos antagonismos mesquinhos entre os seus povos.

Em 1900, numa comunicação ao Congresso de Ciências Políticas, reunido em Paris, Paul Lefébure notava que o acordo político entre os países europeus, se alguma vez viesse a realizar-se, não teria o carácter de associação entre «governos prudentes

que renunciavam às suas rivalidades para o bem da humanidade», mas o de «uma coligação contra um perigo extremo»¹.

Esta opinião, ainda que pareça excessivamente pessimista, denota realismo. Nos momentos mais dramáticos de uma crise, os Estados mostram-se inclinados a pôr de lado os argumentos favoráveis à conservação da sua plena autonomia no plano internacional, que em condições normais consideram insusceptíveis de revisão. A posição da Inglaterra é reveladora: confronte-se a facilidade com que Alexandre I fez aceitar por William Pitt, em plena guerra napoleónica, o seu projecto primitivo de federação europeia, com a atitude reticente dos britânicos na Santa Aliança; ou compare-se o alcance da oferta de união feita à França, em 1940, com as tergiversações dos representantes ingleses nos movimentos para a integração europeia em tempo de paz. No âmbito continental, por exemplo, os destinos da Comunidade Europeia de Defesa foram traçados pela evolução internacional: a agressão comunista na Coreia constituiu uma das razões determinantes da elaboração do projecto da C. E. D.; o abrandamento de tensão entre a Rússia e as potências ocidentais, depois da morte de Estaline, contribuiu para o malogro dos planos do exército europeu.

A situação da Europa nos anos que imediatamente se seguiram à segunda guerra mundial era de tão alarmante gravidade, que um movimento político de tendência centrípeta dificilmente deixaria de surgir. A Rússia iniciara a concretização do seu desígnio de unificação europeia, em moldes imperiais; foram radicadas no Elba as novas fronteiras da Europa. Como alternativa para o domínio soviético, a permanente sujeição à tutela dos Estados Unidos repugnava ao espírito europeu.

O movimento de integração política dos Estados da Europa, a partir da última guerra, não se deve (salvo talvez nos primeiros tempos) à influência de um factor endógeno — a consciência da necessidade de eliminar as possibilidades de reaparecimento de conflitos armados intra-europeus —; explica-se sobretudo por um factor exógeno — a modificação da posição europeia no plano da política mundial, em face da ascensão de duas superpotências de dimensões continentais.

Os projectos recentes de união política da Europa, quer suponham a constituição de uma Terceira Força neutral entre os blocos de Leste e do Ocidente, quer envolvam a formação de um bloco capaz de ombrear com os Estados Unidos da América no seio da Comunidade Atlântica, visam sobretudo repor a Europa na sua antiga posição no domínio universal, e só secundariamente se destinam a garantir a paz europeia, problema que foi minimizado pela nova distribuição das forças mundiais. A desproporção existente nos sectores político, militar ou económico, entre os Estados Unidos ou a União Soviética, por um lado, e qualquer das nações europeias, por outro, tornou quase utópica a hipótese do renascimento de conflitos armados totais entre Estados europeus.

2. As limitações geográficas do movimento europeu.

Se, em certo sentido, o verdadeiro resultado da segunda guerra mundial não foi a simples derrota da Alemanha, mas a derrota da Europa², a verdade é que a derrocada da nação germânica constituiu a consequência formal do conflito.

¹ René Dollot, «L'Organisation Politique Mondiale et le Déclin de la Souveraineté», in *Revue de Droit International Public*, 1947, pág. 37.

² Cfr. Joseph Kunz, «Pan Europe, the Marshall Plan and the Western European-Union», in *The American Journal of International Law*, 1948, pág. 870. Este autor cita a famosa frase de George Marshall, segundo o qual a Europa se havia tornado «a political and economic vacuum».

Nos primeiros anos do pós-guerra, manteve-se a participação da União Soviética no triunvirato das grandes potências que combateram as forças do Eixo, e a Alemanha continuou a ser considerada como o Estado vencido pela acção comum. Antes de 1947, esboçou-se até uma coligação contra o renascimento do poderio teutónico: as relações amistosas entre a França e a Rússia e, em outro plano, o tratado franco-britânico celebrado em Dunquerque assinalaram esta fase³. Mas, a breve trecho, confirmada a suposição de que a aproximação entre a Rússia e o Ocidente constituía uma simples união de oportunidade, e orientada a Alemanha de Oeste para o sistema de governo democrático, principiou a tomar dimensão o movimento para a integração da Europa.

Este movimento não coincide, quanto ao seu âmbito geográfico, com o que foi lançado por Aristide Briand. O projecto de 1930 envolvia todos os países da Europa, com excepção da Rússia e da Turquia — acerca de cuja inclusão se desencadeou, de resto, acesa controvérsia. No condicionalismo político da actualidade, não pode evitar-se a exclusão dos países da Europa Oriental que se encontram sob influência soviética⁴. Os Estados dependentes da Rússia, que não gozam de autonomia externa, não estão com condições de aceitar a aproximação política com os seus vizinhos do Ocidente, pois se limitam a respeitar, no domínio das relações internacionais, as directivas da potência dominante.

Cindido o continente europeu em duas zonas irredutíveis, o movimento para a integração europeia teve de se cingir ao sector ocidental, abrangendo, porém, todos os países que mais profundamente contribuíram para a história política e cultural da Europa. As tentativas de união europeia, empreendidas a partir de 1945, não correspondem à velha aspiração da «Pan-europa», porque têm em vista unicamente a chamada «Europa Livre»⁵.

No próprio âmbito da Europa Ocidental, verificou-se desde cedo a existência de dois grupos de nações, que professavam ideias contrárias relativamente à urgência e à intensidade da aproximação política desejável. Nos países que foram sujeitos às provações da ocupação — em particular, na França, na Alemanha, na Itália, na Holanda e na Bélgica — germinou, ainda durante a guerra, um sentimento comum de solidariedade. As organizações de resistência, nas quais se incluíram militantes alemães anti-nazis, realizaram várias reuniões clandestinas. Numa delas, que teve lugar em Genebra, em 1944, manifestou-se a esperança na reconstrução da Europa em bases federais⁶.

A Inglaterra, embora duramente atingida pela guerra, não sofrera o traumatismo da humilhação de uma ocupação estrangeira. Emergiu do conflito fortemente

³ «A França, antes mesmo de ser libertada, voou até Moscovo em Dezembro de 1944, retomando a política tradicional, caracterizada por alianças directas contra a Alemanha e por uma equidistância entre a Rússia e os Estados Unidos, ou entre a Rússia e os países anglo-saxónicos». (Achille Albonetti, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milão, 1960, pág. 299).

⁴ A noção soviética de soberania é maleável; nas relações entre o bloco soviético e o Ocidente, invoca-se a soberania absoluta e inviolável; na convivência interna entre os países socialistas, a soberania já não significa senão «a independência interna do Estado para realizar as suas funções». Cfr. Mintauts Chatske, «Soviet Concepts of the State, International Law and Sovereignty», in *The American Journal of International Law*, 1949, pág. 35.

⁵ Cfr. Joseph Kunz, «Supranational Organs», in *The American Journal of International Law*, 1952, pág. 690.

⁶ Cfr. Spinelli, *op. cit.*, pág. 49.

moralizada, e grata pelo apoio leal proporcionado pelos países da «Commonwealth». Lado a lado, britânicos e norte-americanos haviam conduzido as operações militares da coligação ocidental. Aparentemente, a Inglaterra não fora apeada do estatuto de grande potência. Por seu turno, a neutralidade da Suíça e da Suécia poupou estes países às convulsões da guerra, impedindo-os de aceitar favoravelmente a ideia de integração política dos Estados europeus.

A posição da Alemanha e a visão antagónica da França e da Inglaterra constituem elementos fundamentais no actual movimento europeu. Durante algum tempo, os fautores da integração esperaram que a Inglaterra assumisse a orientação do movimento. A atitude pró-europeia de Winston Churchill, que originou diversos equívocos acerca da verdadeira posição da Inglaterra em relação à Europa, animou por forma decisiva os primeiros esforços de aproximação política do pós-guerra.

3. A proposta de união franco-britânica de 1940 e o discurso de Churchill em Zurique (1946).

Em Junho de 1940, na iminência do alargamento do domínio do III Reich a todo o território francês, a Inglaterra propôs à França a constituição de uma união política. O alcance do projecto era revolucionário: os dois países poriam em comum a defesa, a política externa e as finanças; os seus Parlamentos seriam unidos; passaria a haver uma cidadania franco-britânica⁷. Em virtude da rejeição do projecto pelo governo francês, a união não chegou a encetar-se. Esta tentativa deve apreciar-se à luz das graves perturbações provocadas pela guerra; ninguém esperaria que, restabelecida a paz, o governo britânico viesse a retomar a sua proposta, nos termos em que foi formulada.

Mais significativo do que as manifestações de solidariedade do tempo de guerra foi um discurso proferido por Winston Churchill, quando chefe da oposição conservadora, na Universidade de Zurique, em Setembro de 1946. Esse discurso marca, segundo a maioria das opiniões, o início do movimento europeu do pós-guerra; é a primeira pedra da laboriosa construção europeia. Chamando a atenção para a necessidade de edificar os «Estados Unidos da Europa», Churchill apelou para a reconciliação definitiva entre a França e a Alemanha, e incitou os países europeus a participar na nova organização política regional⁸.

A posição de pioneiro do movimento europeu, que foi reconhecida ao Reino Unido a partir do discurso de Zurique, levou alguns políticos continentais a descurar o exame atento da espécie de compromisso que os britânicos estavam dispostos a assumir em relação ao continente. Churchill, cujas ideias acerca da política europeia da Inglaterra se mostravam particularmente estimulantes, referiu-se ao seu país, no discurso de Zurique, como a um dos «amigos e protectores da nova Europa». Desde o início o estadista britânico considerou a união europeia como um movimento mere-

⁷ H. J. Heiser, *British Policy with Regard to the Unification Efforts on the European Continent*, Leyde, 1959, pág. 21.

⁸ «O primeiro passo da ressurreição da família europeia deve ser uma associação entre a França e a Alemanha... Só assim a França poderá retomar a direcção moral da Europa. Não pode haver renascimento da Europa sem uma França espiritualmente grande e sem uma Alemanha espiritualmente grande também...», declarava Churchill, no seu discurso de Zurique (parcialmente transcrito por Villey, *op. cit.*, pág. 24).

cedor do maior apoio, mas que não envolvia a própria Inglaterra. Esta nação, consciente da sua posição como grande potência de projecção mundial, limitava-se a estimular e a favorecer a integração política do continente. Nas palavras do chefe conservador inglês, «Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America and I trust Soviet Russia... must be the friends and the sponsors of the new Europe and must champion its right to live and shine»⁹.

Winston Churchill nem sempre definiu com suficiente clareza o espírito que presidia às iniciativas britânicas favoráveis à integração política europeia¹⁰. Contudo, no discutido discurso de Zurique, foi sobejamente sublinhada a abstenção inglesa de participação plena nos esforços para a unidade da Europa. Como afirmou Churchill em Maio de 1953, justificando a impossibilidade de alargar o apoio da Inglaterra à projectada Comunidade Europeia de Defesa, «we are with them, but we are not of them...».

A posição do grande estadista britânico, iniciador do movimento europeu, nos anos que se seguiram à guerra, explica-se em parte por razões de política interna. Aos conservadores, que então constituíam a oposição, convinha atacar a política de sentido nacional dos trabalhistas¹¹; além disso, o apoio à unificação europeia não contrariava verdadeiramente o princípio tradicional do equilíbrio de forças, porque se tratava agora de opor ao bloco monolítico do império russo um contrapeso que, para ser eficaz, deveria estar representado por todos os Estados do ocidente europeu.

Tradicionalmente, os políticos ingleses eram, até há pouco tempo, bem mais «europeus» enquanto na oposição do que depois de assumir o poder. Daí o contraste entre a acção desenvolvida por Churchill de 1946 a 1950, caracterizada por um entusiasmo franco pelo movimento europeu, e a atitude «insular» do governo conservador, após o seu triunfo nas eleições gerais de 1951.

Não foi ao nível dos contactos oficiais entre os governos que se desenvolveu inicialmente o movimento de união europeia. Depois da criação, em Inglaterra, do «United Europe Movement», diversas associações de índole privada nasceram na Europa. Podem citar-se, entre outras, o «Conseil Français pour l'Europe Unie», a «Ligue Européenne de Coopération Économique», as «Nouvelles Équipes Internationales», o «Mouvement Socialiste pour les États Unis d'Europe»... A fusão destes vários organismos num único «Movimento Europeu» verificou-se em Fevereiro de 1949, na sequência da reunião solene do Congresso Europeu, na Haia, em Maio de 1948; durante o qual se conceberam algumas das soluções que viriam a ser solenemente consagradas no Estatuto do Conselho da Europa e no acordo criador da primeira instituição supranacional.

4. Alternância das tentativas de união europeia nos planos político e económico.

Os esforços para a união europeia desenvolveram-se, alternadamente, nos domínios político e económico. A cooperação económica constituiu um expediente de particular

⁹ Referia Churchill num outro passo que «in all this urgent work, France and Germany must take the lead together».

¹⁰ Beloff, *op. cit.*, pág. 226.

¹¹ Cfr. George Watson, *The British Constitution and Europe*, Leyde, 1959, pág. 14.

eficácia para tornar as objecções mais graves aos planos de integração política. Depois da criação da O. E. C. E., só uma vez foi proposta uma solução puramente económica para o problema europeu; e, nesse caso, tratava-se de uma reacção dos países hostis à união política contra um projecto que poderia afectar a autonomia nacional. Embora se tenha reconhecido na formação de um mercado comum um factor essencial de bem-estar e prosperidade dos povos, os planos de integração económica visaram implicitamente objectivos mais ambiciosos, de carácter político.

A alternância das iniciativas de índole económica e política no contexto da Pequena Europa, cujos polos são a França e a Alemanha, tem sido quase cíclica: lançado um empreendimento económico, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o êxito desta primeira experiência determinou a formação de planos mais ousados, como o da Comunidade Política Europeia. Quando, em 1954, o vento mudou para o movimento europeu, gerou-se uma vaga de desânimo, que explica o regresso a uma atitude de prudência, e a conseqüente retomada de iniciativa no domínio económico, com a criação da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atómica. Os resultados favoráveis do funcionamento destas duas instituições explicam a recente apresentação do esquema político de uma Confederação europeia.

Em última análise, os factores políticos não são separáveis dos factores económicos no movimento europeu¹². A integração política e a integração económica estão profundamente imbricadas¹³. A concepção do plano da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que reorganizou a vida económica em dois sectores basilares, tem fundamentos políticos; o tratado de Paris de 1951, criador da primeira instituição supranacional, interessa primordialmente ao estudo do movimento europeu.

No âmbito mais vasto do conjunto da Europa Ocidental, os esforços tendentes a estimular a união europeia são menos constantes e mais débeis. A formação de instituições permanentes, como a Organização Europeia de Cooperação Económica, representou, sem dúvida, um contributo sério para a resolução em comum dos problemas europeus — cujo valor ressalta pela comparação com os processos clássicos das negociações diplomáticas bilaterais e das conferências internacionais esporádicas.

Mas o carácter intergovernamental dessas instituições torna-as bem distintas das fórmulas supranacionais, a que se fará adiante larga referência. Na O. E. C. E., por exemplo, as deliberações do Conselho eram vinculativas, mas tinham de ser tomadas por unanimidade¹⁴. Esta organização não constituiu um factor de união política europeia, a não ser na medida em que concorreu para a criação de um espírito de mútua compreensão e para a resolução em conjunto de problemas económicos comuns. Mas, não obstante a sua natureza económica, a O. E. C. E. contribuiu mais radicalmente do que o Conselho da Europa para atenuar a cisão entre o grupo dos «Seis», de tendência federal, e os restantes países da Europa Ocidental.

¹² A C. E. C. A. é apresentada por Ugo la Malfa como exemplo típico de inter-relação dos factores políticos e económicos («The Case for European Integration: Economic Considerations», in *European Integration*, Baltimore, 1957, pág. 69).

¹³ Cfr. Hans Nord, «In Search of a Political Framework for an Integrated Europe», in *European Integration*, cit., pág. 225.

¹⁴ Cfr. o artigo 14.º da Convenção de Cooperação Económica Europeia, de 16 de Abril de 1948.

Os progressos da ideia europeia foram, portanto, menos marcados na Europa ampla do que na zona dos «Seis». O Conselho da Europa constitui a única iniciativa de carácter genérico em prol da união política europeia, mas rapidamente desiludiu os partidários de um sistema de tipo federal, que concentraram os seus esforços no desenvolvimento de instituições supranacionais, no âmbito da Pequena Europa.

5. O Tratado de Dunquerque e a União Ocidental.

O período de formação das instituições europeias teve início em Março de 1947, com a celebração, pela França e pela Inglaterra, do Tratado de Dunquerque, que estabelecia uma aliança entre os dois países contra o renascimento da ameaça militar germânica. Tratava-se de um acordo de assistência mútua para a hipótese de renovação da política agressiva da Alemanha. Mas a deterioração da situação internacional em breve levaria os Estados Unidos a uma iniciativa de mais largo alcance, que está na raiz de recuperação europeia no após-guerra. Em Março de 1947, o Presidente Harry Truman formulou a sua famosa doutrina, propondo um auxílio substancial à Grécia e à Turquia; em Junho do mesmo ano, o Secretário de Estado Americano, George Marshall, apresentou um plano de assistência à Europa, ao qual foi conferida a designação técnica de «American Foreign Assistance-Programm». Aprovado este projecto pelo Congresso dos Estados Unidos, depois de o golpe comunista de Praga, em Fevereiro de 1948, ter desfeito as últimas ilusões acerca das possibilidades de cooperação entre os ex-aliados do tempo de guerra, celebrou-se no mês de Abril, em Paris, a convenção que instituiu a Organização Europeia de Cooperação Económica.

Entretanto, os governos europeus não descuravam o aspecto da colaboração no domínio militar. Em Janeiro de 1948, a França e a Inglaterra propuseram à Bélgica, à Holanda e ao Luxemburgo a extensão da aliança de Dunquerque; na sequência das negociações que foram entabuladas, os cinco países firmaram em Março o Pacto de Bruxelas, que instituiu a «União Ocidental»¹⁵. Contrastando com o Tratado de Dunquerque, o qual, orientado contra o renascimento da agressão alemã, «faced the past rather than the future», como escreveu um político britânico, a «União Ocidental» revelou-se desde a sua instituição um instrumento promissor da cooperação europeia.

6. O Conselho da Europa.

Em Setembro de 1948, as propostas formuladas no Congresso Europeu da Haia foram submetidas ao Conselho permanente do Tratado de Bruxelas. Essas propostas estão na base de importantes desenvolvimentos no sentido da união política europeia, verificados a partir de 1950. Numa delas, estabelecia-se que «não pode ter êxito qualquer tentativa de reconstrução da Europa na base da soberania nacional rigidamente definida; as nações da Europa devem criar uma união política e económica, para garantir a segurança, a independência económica e o progresso social, e para este fim

¹⁵ Epigrafo «Tratado de Colaboração Económica, Social e Cultural e de Defesa Colectiva».

têm de acordar em fundir certos direitos soberanos; uma Assembleia Consultiva Europeia, cujos membros serão designados pelos Parlamentos das nações participantes, deverá ser instituída»¹⁶.

O Pacto de Bruxelas, que era em primeira linha um acordo de defesa mútua, previa a colaboração das cinco potências nos planos cultural, social e económico; mas a estrutura da União Ocidental seguia as linhas tradicionais da cooperação inter-governamental, pois que apenas se criou um Conselho, formado pelos representantes dos Estados membros, cujas deliberações eram tomadas por unanimidade.

O projecto de Assembleia Europeia, que constituía um dos pontos fundamentais das resoluções do Congresso da Haia, deparou desde o primeiro momento com a tenaz oposição de Ernest Bevin, ministro dos Negócios Estrangeiros inglês. A repugnância britânica pelas construções formalistas e abstractas foi sublinhada por Bevin, que acentuou as vantagens da colaboração funcional no seio da Comunidade Britânica, e preconizou para a Europa um método de cooperação semelhante ao que a Inglaterra e os seus antigos Domínios haviam adoptado.

As manifestações de desagrado com que foram acolhidas pelas outras potências da «União Ocidental» as contrapropostas britânicas revelaram que o federalismo progredia a passos largos no Continente e, a menos que a Inglaterra alterasse radicalmente a sua posição, o antagonismo de pontos de vista não poderia deixar de se agravar. Bevin propunha, como alternativa para a Assembleia Europeia, a criação de um Conselho de Ministros Europeu, que teria por missão discutir os problemas fundamentais da cooperação política, económica, social e cultural entre os países interessados.

Das difíceis negociações que se realizaram, nasceu, em Maio de 1949, o Conselho da Europa, que representou, pelo menos à primeira vista, o triunfo das concepções continentais. Inicialmente, a participação nesta organização limitou-se à França, Inglaterra, Bélgica, Holanda, Itália, Luxemburgo, Irlanda e aos três Estados escandinavos. Mais tarde, aderiram a Grécia e a Turquia (1949), a Islândia (1950), a Alemanha (1951) e a Áustria (1956), elevando-se a quinze o número total de membros. A Inglaterra teve de ceder no tocante ao estabelecimento de uma Assembleia Europeia; mas encontrou-se uma fórmula de compromisso, através da criação de um Conselho de Ministros, que constitui o elemento conservador na estrutura da organização.

O artigo 1.º do Estatuto do Conselho da Europa estabelece que o objectivo desta instituição é «promover uma maior unidade entre os seus membros, para os fins de salvaguardar e realizar os ideais e princípios que são a sua herança comum e de facilitar o progresso económico e social». A esfera de competência dos órgãos do Conselho da Europa é muito vasta: as suas actividades respeitam aos sectores económico, social, cultural, científico, legal e administrativo e aos direitos humanos¹⁷. Mas existe um contraste flagrante entre a extensão das matérias cuja discussão está ao alcance da Assembleia e do Conselho e os poderes conferidos a estes órgãos.

O Conselho de Ministros, na linha tradicional dos órgãos diplomáticos, só pode formular recomendações, que não vinculam os Estados membros, nem quando haja unanimidade. Ora, na O. E. C. E., também simples organização intergovernamental, os poderes do Conselho eram mais vinculados, visto que as deliberações deste órgão, quando unânimes, tinham força vinculatória.

¹⁶ Cfr. A. H. Robertson, *European Institutions*, Londres, 1959, pág. 11.

A Assembleia Consultiva, órgão de características inéditas, possui iniciativa para discutir todas as matérias previstas no Estatuto do Conselho da Europa, mas limita-se a apresentar as suas conclusões, sob a forma de simples recomendações, ao Conselho de Ministros.

O Conselho da Europa tem carácter dualista: a par do elemento novo e extraordinário da instituição de uma Assembleia internacional de carácter parlamentar, existe o elemento tradicional, representado pelo organismo intergovernamental de tipo diplomático¹⁸. A contribuição do Conselho da Europa para o progresso do movimento europeu reside mais na estrutura de um dos seus órgãos do que na amplitude das atribuições que lhe foram conferidas.

A partir de 1949, o parlamentarismo internacional passou a constituir um dos aspectos mais característicos da aproximação política entre os Estados da Europa Ocidental. A existência de formas de governo muito semelhantes nos quinze países membros do Conselho da Europa concorreu para estimular, de modo penetrante, a integração política das nações interessadas.

Com o Estatuto do Conselho de Europa, foi criado, pela primeira vez na história europeia, um órgão internacional que não é composto de representantes dos governos dos Estados participantes; os membros da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa representam os parlamentos nacionais e, indirectamente, a opinião pública dos seus países. Na origem da concepção da Assembleia Europeia está a preocupação de garantir o «controle» democrático dos futuros órgãos executivos supranacionais e, por forma mais directa, a ideia de popularizar as teses fundamentais do movimento europeu.

Teoricamente, há no Conselho da Europa uma certa relação de subordinação entre o Conselho de Ministros e a Assembleia Consultiva¹⁹. O contacto entre esta e os Estados membros só é promovido através da actuação do Conselho de Ministros. Mas, na prática, a Assembleia mostrou-se, como era de esperar, o órgão mais dinâmico. Cedo se tornou manifesto que a Assembleia Consultiva pretendia exorbitar das funções vagas que lhe haviam sido consignadas no Estatuto, em cujo Preâmbulo se proclamava, em termos nebulosos, a necessidade de se promover uma «mais íntima associação entre os Estados europeus».

Em Agosto de 1949, a Assembleia conseguiu fazer triunfar o seu ponto de vista favorável à inclusão de assuntos de defesa europeia no programa das discussões, sustentando habilmente que os aspectos políticos da defesa não eram abrangidos pela disposição da alínea d) do artigo 1.º do Estatuto, a qual, no entanto, determinava claramente: «As questões relativas à defesa nacional não são da competência do Conselho da Europa». Além disso, a Assembleia instituiu a prática de apreciar os relatórios anuais de diversas organizações independentes do Conselho da Europa, como a O. E. C. E. — no que implicitamente se arrogava a qualidade de órgão parlamentar comum das instituições europeias.

¹⁷ Cfr. o artigo 1.º do Estatuto do Conselho da Europa, assinado em Londres, em 5 de Maio de 1949.

¹⁸ Max Sorensen, «Le Conseil de l'Europe», in *Recueil des Cours de l'A. D. I.*, 1952, vol. II, pág. 124.

¹⁹ O artigo 13.º do Estatuto dispõe claramente que «o Conselho de Ministros é o órgão que actua em nome do Conselho da Europa».

Deplorando as limitações fundamentais dos seus poderes, a Assembleia Consultiva, logo na sua primeira sessão, em 1949, tomou a iniciativa ousada de propor a revisão do Estatuto do Conselho da Europa, no sentido da «criação de uma autoridade política europeia, com funções limitadas mas poderes reais».

A Comunidade do Carvão e do Aço constituiu a primeira realização da proposta formulada pela Assembleia Consultiva. Dadas as dificuldades opostas pela Inglaterra à revisão do Estatuto do Conselho da Europa, a experiência supranacional preconizada pela Assembleia Consultiva foi implantada no plano reduzido do grupo dos «Seis», em vez de se concretizar no largo âmbito do Conselho dos quinze países.

O Conselho da Europa, apesar das suas características inéditas, pertence à categoria das simples instituições de cooperação entre Estados soberanos. A Assembleia Consultiva constituiu, durante algum tempo, o «forum» do movimento europeu, no qual se agitaram e se debateram os problemas essenciais relativos à união da Europa. Mas, contrastando com a sua projecção política, era patente a carência de poderes efectivos. Por sua vez, o Conselho de Ministros exerceu um esforço de colaboração muito valioso, que se traduziu na celebração de importantes convenções europeias, como a «Convenção para a Protecção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais» (assinada em Roma, em Novembro de 1950), a qual, segundo A. H. Robertson, «constituiu um marco milenar no direito internacional e assinalou um progresso nítido sobre quaisquer tentativas anteriores para a protecção internacional dos direitos do Homem»²⁰. Mas o Conselho de Ministros, quer pela sua estrutura, quer pelos poderes que detinha, nada de novo representava no plano da organização internacional.

A constituição dualista do Conselho da Europa e as novas formas de parlamentarismo internacional que o seu Estatuto estabelecera revelaram, porém, que essa instituição, aparentemente tão respeitadora da soberania dos Estados como qualquer das organizações intergovernamentais de tipo clássico, «continha em si mesma os germes de uma evolução ulterior»²¹. A insatisfação da Assembleia Consultiva relativamente à posição que lhe fora conferida mostra que, desde a primeira hora, os federalistas procuravam uma solução mais radical para o problema europeu. Alguns foram ao ponto de acusar a Inglaterra de manifestar certo entusiasmo pelo Conselho da Europa com o exclusivo desígnio de desviar o movimento europeu das suas verdadeiras aspirações.

Um aspecto fundamental do Conselho da Europa, atenuado nas organizações supranacionais subsequentes, é a base ideológica que foi conferida ao movimento europeu no Estatuto de 1949. Em lugar de referir apenas a necessidade de colaboração política, económica, social e cultural entre os países da Europa Ocidental, o Estatuto sublinha a comunidade de ideais dos Estados membros e faz alusão à forma democrática do regime político dos países participantes. A ênfase com que no Estatuto são sublinhados os pontos comuns de ordem ideológica e política levou um conhecido autor a comentar que «a concepção da Europa está hoje mutilada»²². Com efeito, entre os países ausentes do Conselho da Europa contam-se não só as repúblicas populares de Leste, que professam ideais de ordem política e social incompatíveis com os

²⁰ Robertson, *op. cit.*, pág. 68.

²¹ Sorensen, *op. cit.*, pág. 192.

²² Sorensen, *op. cit.*, pág. 137.

princípios proclamados no preâmbulo do Estatuto, mas também certas nações ocidentais, indispensáveis a toda a construção europeia em moldes amplos, como é o caso da Espanha e de Portugal.

7. O plano Schuman e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Com a evolução do movimento europeu, desenhou-se a ameaça de uma cisão ideológica no interior do próprio Conselho da Europa. A declaração de Robert Schuman, de 9 de Maio de 1950²³, marca o início do segundo período do movimento europeu do nosso tempo: aquele em que se precisaram as diversas posições relativamente ao problema fundamental da natureza e da intensidade do vínculo político comum a estabelecer. Ainda que a orientação que foi imprimida ao movimento tenha contribuído para cingir ao campo da técnica, do bem-estar e dos interesses económicos a argumentação favorável ou contrária à integração europeia, os conflitos políticos não deixaram de se esboçar, atingindo a sua expressão mais dramática quando, em Dezembro de 1958, a Inglaterra ameaçou a França de severas retaliações, porque o governo de Paris se recusou a admitir a solução da zona de livre comércio para o problema económico europeu. O «europeísmo» e o «anti-europeísmo» tenderam a transformar-se em ideologias opostas, cuja propagação simultânea se converteu num factor de desintegração política da Europa Ocidental.

A rápida recuperação alemã, depois da rendição incondicional de 1945, constituiu um factor de preocupação para o governo francês. Perante o desentendimento entre as potências ocupantes de Leste e do Ocidente acerca do estatuto a estabelecer para a Alemanha, os Estados Unidos abandonaram, pelo menos provisoriamente, a ideia da reunificação germânica, e empenharam-se em proporcionar às zonas ocidentais as condições indispensáveis para uma ligação permanente ao mundo atlântico. Em Maio de 1947, verificava-se a fusão das zonas de ocupação britânica e norte-americana; em Junho do ano seguinte, era unificada a Alemanha Ocidental e prevista a formação de uma assembleia constituinte. Anunciava-se o restabelecimento da autonomia económica da Alemanha, o que suscitava em França considerável alarme, pois se temiam as consequências do regresso à livre exploração do grande polo industrial do Ruhr. Foi a instâncias do governo francês que se decidiu a criação de uma «Autoridade Internacional das Indústrias do Ruhr», que conservava a vasta bacia mineira sob «controle» internacional.

Em Setembro de 1949, proclamou-se a República Federal da Alemanha, que, pelos acordos de Petersberg, aderiu à Autoridade Internacional do Ruhr. O rápido retorno da Alemanha à cena internacional, sob a impulsão política dos Estados Unidos, alarmava a opinião francesa, consciente de que os acordos de Petersberg não proporcionavam a solução do problema germânico em moldes tranquilizadores para a França e para a Europa em geral. Por outro lado, a manutenção da intervenção internacional na região do Ruhr não se harmonizava com a política ocidental de restituição à Alemanha da sua plena soberania.

²³ Nela se propõe, a partir da França e da Alemanha, uma acção «sobre um ponto limitado mas decisivo»: a colocação em comum das produções de carvão e de aço.

Começaram então a germinar os projectos relativos à interpenetração das economias alemã e francesa. Nos fins de 1949, houve quem aventasse a criação de uma «Lotaríngia de base industrial»²⁴, através da associação dos interesses económicos ligados às indústrias pesadas.

Mas a ideia que Robert Schuman expôs em Maio de 1950 implicava, para além da resolução do problema do Ruhr, uma orientação inteiramente nova na política de aproximação entre os Estados europeus, que supunha a substituição das soluções de tipo intergovernamental, características da cooperação entre a França e a Inglaterra, entre 1947 e 1949, por um sistema assente na transferência de poderes soberanos para uma autoridade europeia comum, fundado no entendimento permanente entre a França e a Alemanha.

O Plano da Comunidade do Carvão e do Aço, estudado por políticos e técnicos franceses sob a inspiração de Jean Monnet, constituiu uma tentativa de aproximação «funcional» do problema europeu. Poderia ter sido concebida, desde logo, uma estrutura federal para a Europa; mas preferiu tentar-se a realização da integração europeia por meio de um processo de sucessivas integrações parcelares, relativas a sectores limitados da vida das nações. Ao federalismo contrapôs-se o funcionalismo; em contraste com a ideia de integração política total, desenvolveu-se a concepção mais prudente de integração vertical ou funcional. Ora o sector da produção e da distribuição do carvão e do aço, em virtude das suas características muito especiais, estava naturalmente indigitado para a primeira experiência de integração europeia de tipo supranacional.

O domínio do carvão e do aço reunia as condições indispensáveis para a aplicação de uma experiência económica sectorial. A operação era tecnicamente viável: a integração respeitava a indústrias de base, altamente concentradas, que adoptam idênticos métodos de funcionamento em todos os países da Europa Ocidental e utilizam uma mão-de-obra escassa e especializada. A racionalização dos processos de produção e distribuição do carvão e do aço, no interior de um vasto mercado único, era uma perspectiva aliciante.

Mas a escolha do sector do aço e do carvão foi sobretudo uma escolha política. Como algures se escreveu, o génio francês de improvisação concebeu a ideia de uma Europa unida como «uma jaula para o tigre alemão»²⁵. Compreendendo não ser possível conservar indefinidamente as indústrias pesadas da Alemanha Ocidental sob o «controle» da Autoridade Internacional do Ruhr, a França elaborou um plano que implicava o estabelecimento de restrições de soberania, iguais para todas as nações, em proveito de uma Autoridade comum. Robert Schuman foi explícito ao afirmar, antes mesmo de aludir ao objectivo económico do seu plano, que «a solidariedade de produção que será criada tornará a guerra entre a França e a Alemanha não só impensável como materialmente impossível»²⁶. Não parece haver dúvida de que o carácter político do projecto prevalece sobre o seu carácter económico²⁷. Na famosa

²⁴ Cfr. Roger Massip, *Voice l'Europe*, Paris, 1958, pág. 81.

²⁵ Cfr. Anthony Nutting, *Europe will not Wait*, Londres, 1960, pág. 9. Robert Schumann é comparado por este autor ao novo Briand que procura o novo Stresemann.

²⁶ E o político francês sublinhava que seria alterado «o destino destas regiões há muito dedicadas ao fabrico de armas de guerra, de que foram as mais constantes vítimas».

²⁷ Cfr. Paul Reuter, «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», in *Recueil des Cours de l'A. D. I.*, 1952, II, pág. 531.

declaração, Schuman sublinhou que a união europeia não poderia ser realizada sem que se pudesse termo à oposição secular entre a França e a Alemanha; para isso, propôs a colocação do conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço sob uma Alta Autoridade comum, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa». Nem a mais leve alusão foi feita à posição particular da Inglaterra; e não se figura convincente a explicação, apresentada por certos autores, de que a aproximação funcional que era tentada se destinava a abrir à Grã-Bretanha as portas da união europeia.

É certo que a concepção da federação plena dos países europeus teria sido imediatamente rejeitada pelo governo inglês; por outro lado, a integração económica por sectores não deve desagradar ao tradicional pragmatismo britânico. Mas, na sua declaração, Schuman não se referiu apenas ao objectivo imediato do empreendimento; acentuou, ao invés, que «pela instituição de uma Alta Autoridade nova, cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países que a ela aderirem, a proposta realiza as primeiras bases concretas de uma *federação europeia*, indispensável à preservação da paz».

A Comunidade do Carvão e do Aço seria portanto, o simples instrumento de realização de uma Europa federal; a integração dos sectores do carvão e do aço constituiria um elemento catalítico, que desencadearia o processo irreversível da federação europeia.

A divergência entre funcionalistas e federalistas respeitava apenas ao *meio* de atingir um objectivo comummente aceite. O contraste fundamental e insanável era, porém, o que respeitava à própria concepção da Europa integrada: a aproximação política entre os Estados europeus, que visava, na concepção inglesa, a construção de uma Europa à base da simples cooperação intergovernamental, destinava-se, na concepção dominante no continente, a promover a união política através da subordinação dos diversos países a uma Autoridade comum, detentora de poderes soberanos.

8. A posição da Inglaterra na segunda fase do movimento europeu.

O realce que na declaração de Schuman foi conferido ao objectivo político a longo prazo, e a caracterização da Alta Autoridade do Carvão e do Aço, como órgão composto de personalidades independentes, cujas decisões seriam executórias nos países participantes, tornavam o projecto obviamente inaceitável para a Inglaterra.

Numa perspectiva estritamente económica, a participação no mercado comum do aço e do carvão não se apresentaria para a Inglaterra em cores sombrias. Pelo contrário: ocupando o lugar cimeiro entre os produtores europeus dos dois minérios básicos, este país não receava a concorrência continental, e estava em condições de modelar activamente a política comum a estabelecer; por outro lado, a limitação do esforço de integração às indústrias pesadas libertava a Inglaterra das dificuldades relativas aos interesses privilegiados da «Commonwealth», que infalivelmente teriam despontado se o plano respeitasse a um mercado comum global.

As objecções de ordem económica ao plano Schuman, que o governo trabalhista formulava, reconduziam-se ao receio de subordinação do socialismo inglês à orientação

conservadora que predominava na Europa e ao temor de uma invasão do mercado do trabalho britânico pela mão-de-obra transalpina. A rejeição do plano pela Inglaterra não pode atribuir-se, porém, à estreita visão nacionalista do trabalhismo; as objecções económicas poderiam ter sido superadas, mas o projecto deparou com o escolho invencível da aversão britânica pelas fórmulas supranacionais, que alguns traduziram em dificuldade constitucional, relacionada com a soberania do Parlamento e com a posição da coroa no plano da «Commonwealth».

As negociações que se seguiram à proposta de Schuman principiaram em Junho de 1950, sem que nelas participasse a Inglaterra; em 18 de Abril de 1951, o tratado institutivo da Comunidade do Carvão e do Aço era assinado em Paris, pelos representantes da França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, e consumava-se a cisão entre as potências partidárias da integração europeia numa base de simples cooperação e as que preconizavam a formação de comunidades supranacionais²⁸. Não é exagerada a afirmação segundo a qual a não adesão da Inglaterra ao plano Schuman marcou o mais nítido «turning-point» nas relações anglo-europeias desde a segunda guerra mundial.

Os argumentos há pouco apontados constituíram a razão principal da não aceitação dos princípios do plano Schuman; mas, a «pressa injustificável»²⁹ com que o governo inglês rejeitou o projecto parece explicar-se pela presença de um factor que contribuiu, em larga escala, para que se azedassem as relações entre a Inglaterra e o Continente: entrincheirados no seu sólido realismo, os britânicos subavaliaram o impulso que o movimento europeu tendia a adquirir na Europa continental. Recordando o destino inglório do Memorando de Aristide Briand, pensavam, com inegável lógica, que os Estados europeus, cuja história era assinalada pela incessante afirmação de idiossincrasias nacionais e pela manifestação de rivalidades profundas, não estavam em condições de aceitar o plano Schuman, que instituíra um tipo novo de organização pluri-estadual, situado a meio caminho entre as instituições de natureza clássica e as formas federais. Como escreveu recentemente um economista inglês, «é lamentável confessá-lo, mas quando a ideia da Comunidade (do Carvão e do Aço) foi lançada, não se acreditava em Inglaterra que ela viesse a realizar-se»³⁰.

Desprezando o carácter dinâmico do movimento europeu, a Inglaterra sobrestimou, por outro lado, a influência da sua posição negativa no comportamento dos promotores de integração política da Europa. Não obstante a exortação de Churchill à união dos povos do Continente, a opinião britânica não acreditava, em boa verdade, que a integração europeia pudesse realizar-se a despeito da ostensiva abstenção de participação no movimento por parte da Inglaterra. Afeita à sua posição de «leader» da Europa Ocidental — reflectida em iniciativas como o Pacto de Bruxelas e visível em instituições como o Conselho da Europa e a O. E. C. E. —, a Grã-Bretanha não se compenetrara, no momento oportuno, de que os tempos eram outros e a Europa continental se aprestava para encetar uma marcha acelerada no sentido da integração política, aceitando soluções que radicalmente superavam os processos tradicionais da cooperação internacional.

²⁸ O preâmbulo do Tratado retoma algumas das expressões que integram a declaração de Schuman.

²⁹ A expressão é de Nutting, *op. cit.*, pág. 29.

³⁰ Richard Bailey, *L'Intégration Économique en Europe — de la C. E. C. A. à l'A. E. L. E.*, Turim, 1960, pág. 13.

Por outro lado, o governo inglês descurou um aspecto importante: se a Inglaterra tivesse concordado com as ideias básicas ínsitas no plano Schuman, não lhe seria difícil impor a atenuação dos elementos mais marcadamente federalistas da construção concebida por Monnet. Todavia, este ponto é muito discutível: em 1950, notava-se no Continente um fervor quase místico em relação ao princípio federal, e deplorava-se com frequência a timidez do alcance político do plano Schuman, que limitava os esforços de integração a dois únicos sectores da vida económica dos países interessados. Além disso, o governo francês estava empenhado em cercear as possibilidades de recuperação da autonomia alemã relativamente à zona do Ruhr, e este factor deve ter sido determinante no estabelecimento de uma Autoridade comum dotada de poderes supranacionais. Dificilmente a França cederia às condições que a Grã-Bretanha por certo teria de impor, como preço para a sua participação no acordo. A união europeia dependia do entendimento franco-alemão, e aos olhos do governo francês este aspecto sobrelevava todos os outros.

A análise das perspectivas da integração europeia, à luz do realismo inglês, originou, portanto, um grave erro de cálculo, cujas implicações só se tornaram bem perceptíveis quando o governo britânico nele reincidiu, ao descreer da possibilidade de constituição do mercado comum geral.

A réplica britânica ao movimento de integração mostrou-se inadequada, porque consistiu na proposição de medidas económicas para resolver um desentendimento assente numa profunda divergência de concepções políticas. Constituída a Comunidade do Carvão e do Aço, a Inglaterra firmou um tratado com a nova instituição. O «Acordo sobre as relações entre o Reino Unido e a C. E. C. A.»³¹, celebrado em Dezembro de 1954, destinava-se a solucionar as dificuldades económicas resultantes da formação do mercado comum continental das duas indústrias básicas. Ulteriormente, porém, quando a Comunidade Económica Europeia se converteu numa realidade e a Inglaterra apresentou a proposta de formação de uma área de livre-câmbio, esta iniciativa foi destroçada pela França, na época mais conturbada das relações intereuropeias do pós-guerra. Tornou-se então evidente que o próprio problema económico da integração europeia não poderia ser resolvido com abstracção das suas implicações políticas.

9. O dinamismo europeu da C. E. C. A.

Como se disse, a C. E. C. A. constituiu uma tentativa de aproximação funcional do problema europeu. Representava, segundo muitos pensavam, o primeiro escalão de um esquema complexo, no qual se previa a transferência gradual para autoridades comuns dos poderes relativos aos diversos sectores da actividade económica, tendo como objectivo a integração total das economias, prelúdio da federação política.

Enquanto os economistas se pronunciavam sobre a viabilidade do processo que consiste em isolar determinados sectores da economia de diversos países, a fim de os submeter a um regime parcialmente subtraído ao «controle» dos Estados, os interna-

³¹ O artigo 6.º deste acordo estabelece modestamente: «The Council of Association shall provide a means for the continuous exchange of information and for consultation in regard to matters of common interest».

cionalistas debruçavam-se sobre o fenómeno inédito da supranacionalidade, que informava a composição e as funções dos órgãos da nova comunidade europeia.

A renúncia a enfrentar frontalmente a hipótese de união política da Europa foi considerada por certos comentadores do plano Schuman como a demonstração significativa do carácter moderado da experiência. A fórmula adoptada mostrou-se sem dúvida menos revolucionária do que uma solução puramente federal.

A Comunidade do Carvão e do Aço e as instituições que foram planeadas durante a vaga de euforia do federalismo europeu só aparentemente se confundem com as organizações internacionais de tipo clássico. Geradas por um acordo internacional firmado entre Estados soberanos, que cedem a sua soberania em pontos rigorosamente delimitados, configuram, como escreveu Ernst Haas, «um tipo de integração em que se conferem à organização central mais poderes do que é habitual nas organizações internacionais convencionais, mas menos do que os geralmente atribuídos a um governo federal»³².

O movimento europeu colocou o jurista em face de um fenómeno inédito, que não corresponde às concepções clássicas da organização internacional e da federação, e cuja caracterização oferece certa dificuldade.

No Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, abordou-se francamente, pela primeira vez, o problema da transferência de poderes soberanos. A Alta Autoridade, organismo fundamental da instituição, dispõe dos «poderes limitados, mas reais», que a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa reivindicou na sua primeira sessão; são-lhe conferidas as atribuições necessárias à consecução dos objectivos da Comunidade, e as suas deliberações, quando tomadas em determinadas circunstâncias, vinculam os governos dos Estados membros e as próprias empresas produtoras e distribuidoras das mercadorias envolvidas no mercado comum do carvão e do aço.

É na Alta Autoridade que se concentra, como veremos, o elemento supranacional da Comunidade, sobre cuja verdadeira natureza e características são divergentes as opiniões da doutrina.

O êxito da experiência sectorial da Comunidade do Carvão e do Aço levou logicamente à multiplicação das tentativas de integração vertical. Algumas delas, como o «Pool Verde» ou «pool» da agricultura, estavam condenadas desde o início a soçobrar, e pouco representam para o estudo do movimento político europeu. Outras, porém, que em dado momento colocaram a Europa dos «Seis» a um passo da federação política, merecem detida consideração.

Cedo se reconheceu que era inviável o processo de integração gradual por sectores económicos. As características muito especiais das indústrias do carvão e do aço, que tornaram possível o seu isolamento em relação ao conjunto da economia — e ainda assim à custa de graves dificuldades, que se acumularam no passivo da experiência da C. E. C. A. —, não se verificavam noutros domínios: só no campo dos transportes, da indústria aeronáutica e da energia atómica era praticável a aproximação sectorial. A integração económica plena (e, por maioria de razão, a federação política),

³² Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe — Political, Social and Economic Forces*, Londres, 1958, pág. 34.

jamais poderia ser atingida pela simples sobreposição gradual das comunidades restritas.

A partir de certo momento, a própria Alta Autoridade admitiu que a C. E. C. A. não pretendia incentivar a formação de comunidades análogas noutros sectores, mas tinha em vista, numa óptica diversa, proporcionar o indispensável dinamismo ao movimento para a federação política europeia. De resto, a escolha do carvão e do aço para objecto da primeira experiência supranacional obedeceu não só às razões políticas e técnicas atrás referidas, como a uma táctica psicológica: é que o sector carbonífero e siderúrgico constitui, no espírito do público, o verdadeiro símbolo do poder industrial, base da prosperidade dos povos³³.

10. O plano Pléven e a Comunidade Europeia de Defesa.

Não passou despercebido o dinamismo do plano Schuman. Em Outubro de 1950, quando ainda não eram pressentidos os resultados desanimadores das tentativas de extensão do método sectorial a outros domínios económicos, René Pléven, ministro francês da Defesa, propôs a aplicação do funcionalismo ao plano militar.

Meses antes, Winston Churchill, chefe da oposição ao governo trabalhista britânico, preconizara na Assembleia Consultiva do Conselho da Europa a instituição de um exército europeu, como única fórmula susceptível de conciliar o indispensável rearmamento da Alemanha Ocidental com a necessidade de conferir aos países vizinhos garantias suficientes contra o eventual reaparecimento do militarismo agressivo de origem germânica.

Como a eclosão da guerra da Coreia e o conseqüente agravamento das relações entre o Ocidente e o Leste haviam tornado inadiável o estabelecimento da contribuição efectiva da Alemanha para a defesa ocidental, Pléven apresentou um projecto que, na sua motivação e nas suas linhas gerais, evocava irresistivelmente a concepção de Schuman. Tratava-se, afinal, de transpor para o plano militar o método supranacional previamente tentado nos sectores económicos do carvão e do aço. Também aqui a França tinha em vista — e por forma ainda mais evidente — conjurar o renascimento do perigo alemão, mediante a fusão das forças armadas dos seis países da pequena Europa, sob o «controle» de instituições de tipo supranacional.

O projecto da Comunidade Europeia da Defesa teria assinalado, caso triunfasse, o advento de uma fase importante do movimento europeu. A integração das indústrias pesadas, apesar de todas as suas implicações políticas, situava-se no domínio económico; mas os problemas militares estão de tal modo ligados à política dos Estados que, constituída a C. E. D., impor-se-ia, por necessidade lógica, a formação de uma comunidade política.

Quando foi lançado o projecto de integração dos exércitos europeus, a cooperação militar entre as diversas nações da Europa assentava em duas organizações. Já fizemos referência à primeira, a União Ocidental, que é o produto da sobreposição de uma vasta

³³ Cfr. Haas, *op. cit.*, pág. 455.

coligação anglo-continental à aliança restrita firmada em Dunquerque. A União Ocidental destinava-se, explicitamente, a prevenir a renovação da política germânica de agressão; concebida no espírito de Locarno, não constituía manifestamente o enquadramento desejável para a cooperação militar entre a Alemanha e o resto da Europa Ocidental. Além da União Ocidental, existia, desde Abril de 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, que englobava a Itália, a Dinamarca, a Noruega, a Islândia, Portugal, as cinco potências do Pacto de Bruxelas, os Estados Unidos e o Canadá. Acordo de defesa colectiva como o que estabelecera a União Ocidental, o Pacto do Atlântico não mencionava o possível agressor — mas, em função das circunstâncias em que foi elaborado, era evidente que a agressão temida proviria da União Soviética e não da Alemanha.

Não deixa de surpreender que não tenha sido desde logo encontrada, dentro do esquema das duas organizações militares existentes em 1950, uma solução satisfatória para o problema do rearmamento alemão. Seria relativamente simples rever o Pacto de Bruxelas, a fim de suprimir as passagens que previam expressamente a hipótese de nova agressão por parte da Alemanha; nada impediria então a República Federal de aderir a ambos os acordos.

Mas a euforia federalista dominante no Continente, após a declaração de Schuman, explica que se tenha apresentado o plano do exército europeu como a única forma aceitável de controlar o rearmamento alemão.

A negociações para o estabelecimento da Comunidade Europeia da Defesa foram longas e penosas. O governo trabalhista britânico mostrou-se hostil às implicações supranacionais do projecto, e a atitude dos conservadores depois do seu regresso ao poder, em Outubro de 1951, desenganou os partidários do federalismo europeu, que teimavam em esperar que os discursos de Churchill, primeiro-ministro, revelassem o vibrante «europeísmo» dos discursos de Churchill, chefe da oposição³⁴.

Ao nacionalismo insular dos trabalhistas correspondia, do lado conservador, a convicção nos destinos mundiais da Inglaterra e na sua vocação marítima e atlântica, e a aversão visceral pela rigidez dos esquemas legais, contraposta ao gosto pelas fórmulas flexíveis de cooperação. A Grã-Bretanha ainda acreditava nas virtudes do «esplêndido isolamento»; os moderados compromissos militares assumidos na Europa eram considerados pelo governo como uma prova do excepcional interesse britânico na resolução do problema da defesa europeia.

Sucedia, porém, que esses compromissos militares não implicavam a participação do Reino Unido na Comunidade Europeia de Defesa; e as vozes que se erguiam em França, sublinhando o perigo que representava para este país a presença da Alemanha na nova organização militar, sem o contrapeso inglês, começaram a adquirir ampla ressonância. Nesse momento, a Inglaterra estava apta a sustar o movimento de integração política europeia; mas, acima de tudo, interessava-lhe afastar os obstáculos ao rearmamento alemão.

³⁴ Como afirmou H. J. Heiser, «the trouble is that in England the statesmen are pro-european when they belong to the opposition, and anti-european when they are in power». Deve notar-se que, actualmente, esta afirmação foge à realidade. Embora os dois grandes partidos britânicos apresentem divisões internas no tocante ao problema europeu, a tendência pró-europeia é visível no programa do governo conservador.

O receio da França de constituir com a Alemanha uma comunidade militar supranacional, com exclusão da Inglaterra, contrasta com a confiante aceitação de uma solução idêntica no caso da C. E. C. A. Entravam aqui em jogo factores psicológicos: a França conservava bem viva a trágica recordação da superioridade militar alemã.

Preocupado com a perspectiva da hegemonia do «Bundeswehr», o governo francês mostrou-se insatisfeito com as sucessivas manifestações de cooperação por parte da Inglaterra, que levaram o primeiro-ministro Churchill a afirmar, com certa exasperação: «What more is there... that we could give, apart from completely merging ourselves with the european military organization?»³⁵.

Entre Fevereiro de 1951 e Agosto de 1954, desenvolveu-se a acidentada história da C. E. D. O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de Defesa foi assinado em Maio de 1952, ao mesmo tempo que se firmava um «Acordo de Assistência entre a Grã-Bretanha e a C. E. D.». As insistências da França levaram o governo inglês a fazer sucessivas concessões e a oferecer crescentes garantias. Depois de, em Novembro de 1953, a França ter obtido uma posição privilegiada no interior da C. E. D. — pela celebração com os restantes Estados da Pequena Europa de protocolos adicionais, que lhe asseguravam a possibilidade de retirar tropas do Continente para as utilizar no Ultramar —, a Inglaterra comprometeu-se, em Abril de 1954, a não afastar da Europa as suas divisões sem prévia consulta à C. E. D.

Embora, na sua forma definitiva, o tratado conferisse à França uma invejável posição (que se reflectia, como alguém salientou ironicamente, na constituição «de um exército europeu para os alemães e de um exército francês para os franceses») ³⁶, o Parlamento de Paris recusou a sua ratificação, em Agosto de 1954, sem mesmo ter procedido à discussão das questões de fundo. O movimento para a integração europeia atingiu então o seu ponto mais sombrio³⁷.

11. A União da Europa Ocidental.

A embaraçosa situação gerada pelo malogro do tratado da Comunidade Europeia de Defesa foi rapidamente resolvida, no que se refere às necessidades da cooperação militar, graças à intervenção da Inglaterra.

A solução proposta e aceita foi precisamente a que atrás referimos, como alternativa para a constituição do exército europeu em moldes supranacionais. O governo inglês convocou uma conferência internacional, que se realizou em Londres, em Setembro de 1954, com a presença dos representantes dos seis países da Pequena Europa, dos Estados Unidos e do Canadá, durante a qual foi resolvido aceitar a incorporação da Alemanha Ocidental na O. T. A. N. e numa nova organização, a União da Europa Ocidental, que substituiria a que fora criada pelo Pacto de Bruxelas.

O «Protocolo que modifica e completa o Tratado de Bruxelas», assinado em Paris, em Outubro de 1954, estabeleceu no artigo 2.º: «O subparágrafo do preâmbulo do Tratado: «resolvidos a tomar as medidas necessárias na eventualidade da renovação

³⁵ Declaração de Maio de 1953 (cf. Heiser, *op. cit.*, pág. 63).

³⁶ Nutting, *op. cit.*, pág. 66.

³⁷ «Foi o maior revés para os «europeus», em França e na Alemanha» (Beloff, *op. cit.*, pág. 238).

pela Alemanha de uma política de agressão», deve ser substituído por: «resolvidos a promover a unidade e a estimular a integração progressiva da Europa».

Esta alteração, que se mostrava indispensável para tornar possível à Alemanha aderir à convenção sobre a defesa colectiva europeia, tem um significado extremamente importante para a história da união da Europa, porquanto assinala por forma definitiva a substituição do antigo objectivo de impedir o renascimento das políticas de agressão entre povos europeus pela finalidade mais larga de promover a integração do Continente. De uma solidariedade entre algumas nações europeias, que se afirmava contra outra nação da Europa (redacção primitiva do tratado de Bruxelas), progrediu-se, portanto, para a solidariedade global, destinada a abrir à Europa novas perspectivas no plano universal³⁸.

A Comunidade do Carvão e do Aço marca, de certo modo, a transição da primeira fórmula para a segunda; no preâmbulo do tratado de 1951, alude-se à necessidade de «substituir às rivalidades históricas uma fusão dos interesses essenciais», o que denota que, na mente dos negociadores, o problema político franco-alemão era ainda decisivo. Já no tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Económica Europeia, é sublinhada simplesmente a determinação de «estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus»³⁹.

A União da Europa Ocidental reflectiu, com o regresso da Alemanha à plena independência, uma transformação das razões determinantes da integração europeia; mas caracterizou-se pelo reaparecimento das fórmulas de cooperação, próprias das organizações internacionais de tipo clássico.

O compromisso da Inglaterra relativo à permanência dos seus exércitos na Europa continental, estabelecido no decurso da Conferência de Londres, em Setembro de 1954, teve, porém, considerável significação política: o governo britânico acedeu a não retirar as suas forças armadas da Europa contra o parecer da maioria dos países da U. E. O. Todo um sector do exército inglês foi assim submetido a uma espécie de «controle» supranacional. A surpreendente resolução do governo britânico revelou até que ponto a Inglaterra admite a fusão do seu destino com o dos países do Continente, sempre que a hostilidade pelas fórmulas mais avançadas de integração política se mostra contrária aos seus interesses essenciais. Mas a Grã-Bretanha veio afinal a conceder à França aquela mesma garantia que este país de balde reclamou no tempo da C. E. D. — a renúncia à arbitrária deslocação das suas forças estacionadas na Europa —, sem obter o efeito que a sua decisão poderia então ter produzido. A este propósito, comentou com certa melancolia um político inglês: «Se houvéssemos feito alguns meses mais cedo aquilo que fizemos, em lugar de acorrermos unicamente para salvar a Europa, teríamos tido a honra e a boa fortuna de tomar a sua chefia»⁴⁰.

³⁸ Note-se que o objectivo fundamental da criação da C. E. D. ou da U. E. O., foi, pura e simplesmente, a defesa militar da Europa. Este factor de integração política (que os autores anglo-saxónicos denominam «fear factor») subsiste, de resto, ao longo da história do movimento europeu do pós-guerra. Como escreveu Salvador de Madariaga, «menacé par l'ours, le troupeau se resserre. Le concept de la défense militaire d'un pays quelconque a été vidé de tout sens par les armées actuelles. Du point de vue militaire, il n'y a plus en Europe qu'un seul pays — l'Europe». («Mais y-a-t-il des Européens?», in *Sciences Humaines et Intégration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 11).

³⁹ Preâmbulo do Tratado, primeiro considerando.

⁴⁰ Nutting, *op. cit.*, pág. 74.

12. A euforia federalista e a Comunidade Política Europeia.

O quadro institucional da malograda Comunidade Europeia de Defesa não apresentava diferenças notáveis relativamente ao da C. E. C. A.

O tratado da C. E. D. estabelecia, além de uma Assembleia, de um Conselho de Ministros e de um Tribunal, um Commissariado — que correspondia à Alta Autoridade da C. E. C. A., ainda que fosse dotado de poderes menos extensos.

Mas a integração sectorial no plano militar não se harmonizava com a subsistência da plena autonomia dos Estados membros no domínio político. Receou-se que o isolamento da C. E. D. levasse a uma ditadura de carácter tecnocrático — no caso de o Commissariado tender a ampliar os seus poderes —, ou ao desentendimento entre os Estados membros, com a acentuação das velhas rivalidades nacionais — na hipótese, mais provável, da paralisação da instituição supranacional por desacordo entre os diversos países quanto à política comum. Os autores do Tratado da C. E. D. compreenderam a necessidade de sobrepor à comunidade técnica do sector militar uma organização democrática europeia dotada de poderes políticos⁴¹.

Estas preocupações estão na origem do famoso artigo 38.º do tratado da C. E. D., no qual se confere à Assembleia desta Comunidade o encargo de estudar a instituição de uma organização de carácter definitivo, que constituísse «um dos elementos de uma ulterior estrutura federal ou confederal, baseada no princípio da separação de poderes e comportando, em particular, um sistema representativo bicameral»⁴².

Como, em Setembro de 1952, tivesse entrado em funcionamento a Assembleia Comum da Comunidade do Carvão e do Aço, decidiu-se não se aguardar a ratificação do tratado da C. E. D. e conferir desde logo àquela Assembleia o encargo de estabelecer o projecto de um tratado assente nos princípios que se continham no artigo 38.º. A Assembleia Consultiva, acrescentada de nove membros extraordinários, apresentou em Março de 1953, como «Assembleia ad hoc», o projecto do tratado que criava o Estatuto da Comunidade Política Europeia. A ideia central era a de fundir numa só comunidade política, dotada aliás de largos poderes adicionais (porquanto abrangia a política externa e a economia geral) as duas comunidades sectoriais — a C. E. C. A. e a C. E. D.

A aprovação do projecto da Comunidade Política Europeia constituiu o momento culminante da história do federalismo europeu do pós-guerra. Enquanto a Comunidade do Carvão e do Aço conquistara «poderes limitados, mas reais», a Comunidade Política detinha também poderes reais, mas extensos.

Contudo, a solução da Comunidade Política Europeia, que criaria «algo muito próximo do federalismo clássico»⁴³, só teria possibilidades de se concretizar se se verificasse a superveniência de circunstâncias extraordinárias, como o súbito agravamento da situação internacional. Tal não se deu. O ambicioso projecto (antecipa-

⁴¹ Guy Héraud, «Nature Juridique de la Communauté Européenne d'après le Projet de Statut du 16 Mars 1953», in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1958.

⁴² Cfr., por exemplo, Albonetti, *op. cit.*, pág. 147.

⁴³ Beloff, *op. cit.*, pág. 257.

damente estudado pela Assembleia da C. E. C. A.) acabou por ser posto de lado, antes do malogro da C. E. D. no parlamento francês.

O Conselho Executivo europeu, o Parlamento bicameral, o Conselho de Ministros nacionais e o Tribunal de Justiça constituíam o elenco dos órgãos da Comunidade Política, que, pela sua composição e atribuições, tinham nítida semelhança com os órgãos de uma federação.

A segunda fase do movimento europeu do pós-guerra — iniciada auspiciosamente com a declaração de Robert Schuman — encerrava-se com a derrocada dos planos de integração numa óptica federalista. Mas isto não significava que o único caminho remanescente fosse o da simples cooperação intergovernamental, recomendado pelos britânicos.

13. A «Relance Européenne» de 1955.

A Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica.

O êxito da Comunidade do Carvão e do Aço, em contraste com o insucesso das experiências de natureza mais visivelmente política, como a C. E. D. e a C. P. E., tornava recomendável a consideração do problema europeu sob o ângulo económico. Reconhecidos os limites da integração sectorial, os seis países da C. E. C. A. deliberaram instituir um mercado comum para todos os produtos, e avisadamente atenuaram as características supranacionais da nova organização, para que o seu projecto não seguisse o pouco invejável destino da C. E. D.

Principiou em 1955 a terceira fase do movimento europeu, apelidada de «Relance Européenne» pelos promotores do novo tipo de aproximação entre os Estados da pequena Europa.

Tal como nos tempos da instituição da C. E. C. A., a Inglaterra foi colhida de surpresa e não avaliou correctamente a firmeza da determinação em que estavam os seis países de levar a bom termo a nova tentativa de integração europeia. Os acontecimentos desenrolaram-se em singular paralelo com os da segunda fase do movimento europeu. A declaração de Schuman de Maio de 1950 correspondeu a resolução de Messina de Junho de 1955; a decisão inglesa de abstenção de participar formulou-se quase em idênticos termos, em ambas as ocasiões; ao dinamismo excepcional patenteado pelos negociadores do plano Schuman não pode deixar de associar-se a espantosa celeridade da preparação do tratado da Comunidade Económica Europeia.

A «Relance Européenne» deve-se à iniciativa dos Estados membros do «Benelux», que reuniram as condições necessárias para, autorizadamente, promoverem a integração das economias europeias. Na resolução adoptada pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos países da C. E. C. A., reunidos em Messina, afirma-se solenemente: «Les Gouvernements... croient le moment venu de franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne... Celle-ci doit être réalisée tout d'abord dans le domaine économique». Com a fusão progressiva das economias nacionais, visava-se «assegurar à Europa o lugar que ela ocupa no mundo, para lhe restituir a sua influência e o seu prestígio e aumentar de modo contínuo o nível de vida da sua população»⁴⁴.

⁴⁴ Resolução adoptada pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados Membros da C. E. C. A. reunidos em Messina (1 e 2 de Junho de 1955).

Transcende o âmbito deste trabalho a consideração dos aspectos económicos da «Relance Européenne». Interessa-nos apenas o significado político e a caracterização jurídica das instituições criadas em 1957 pelos tratados de Roma. Ora a própria argumentação favorável ou contrária à integração europeia tendeu, nesta fase, a deslocar-se do plano jurídico e político para o domínio dos interesses económicos. A Inglaterra, por exemplo, ainda que tivesse vincado a sua aversão ao esquema supranacional que considerou implícito no Tratado de Roma, insistiu particularmente na necessidade de ressaltar as especiais relações económicas que mantém com a «Commonwealth».

O governo britânico, convidado oficialmente a tomar parte nas negociações anunciadas em Messina, enviou sem demora um observador; mas dissipou-se a esperança no entendimento geral europeu, quando no início de 1957, um Memorando inglês rejeitou, em termos enérgicos, a ideia de participação do Reino Unido num mercado comum europeu⁴⁵.

Em Julho de 1956, examinados por uma comissão de peritos os principais problemas técnicos que se deparavam aos seis países, iniciaram-se as negociações finais, que culminaram com a assinatura, na capital italiana, em Março de 1957, dos Tratados que instituem a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica. Entretanto, a Inglaterra apresentara o projecto da constituição de uma área de comércio livre, a fim de enquadrar os seis países numa associação económica de todos os Estados da O. E. C. E., e abriu-se a fase mais penosa da história contemporânea das relações anglo-continetais.

Os acordos de Roma consagraram, simultaneamente, uma forma de integração por sectores ou vertical e uma forma de integração global ou horizontal. Em virtude dos custos elevadíssimos da investigação e da produção no campo da energia atómica, do carácter completamente inédito deste sector e da complexidade dos problemas que nele se levantam, é compreensível que a exploração pacífica do átomo tenha sido submetida a uma autoridade especializada. Abstraindo deste sector — e do que permaneceu confiado à C. E. C. A. —, instituiu-se um mercado comum para todos os produtos, que se completaria com uma verdadeira união económica dos seis países.

Embora o Mercado Comum e o Eurátomo visassem imediatamente objectivos económicos, não se procurou esconder que a finalidade última destas experiências era a união política da Europa. Tendo-se registado um malogro no plano político, a questão foi retomada no domínio económico. Mas a meta final não se modificou; a alteração apenas respeita aos processos utilizados para a atingir.

A O. E. C. E. funcionou durante algum tempo como órgão de ligação entre a comunidade económica dos seis países e os Estados da periferia da Europa, desempenhando função semelhante à que estava reservada ao Conselho da Europa no projecto da Comunidade Política.

As implicações políticas do Mercado Comum, que a Inglaterra considerava, até há bem pouco tempo, como obstáculos intransponíveis à sua participação, são no entanto, mais ténues, distantes e eventuais do que as da Comunidade do Carvão e do Aço. Não existem no Tratado de Roma quaisquer indícios seguros de que se caminhará

⁴⁵ Aludindo-se sobretudo aí aos «interesses e responsabilidades do Reino Unido na Commonwealth».

infalivelmente no sentido da federação⁴⁶. Da situação internacional, da atitude dos Estados Unidos e da Inglaterra da própria mentalidade das personalidades dirigentes depende a orientação da evolução política da Europa.

As instituições da C. E. E. e da C. E. E. A. inspiram-se no esquema institucional da C. E. C. A., mas é flagrante a superioridade que os acordos de Roma conferiram ao Conselho de Ministros, em relação ao órgão independente. Enquanto a Alta Autoridade detém largos poderes executivos, o órgão correspondente do Mercado Comum — a Comissão — possui limitados poderes de decisão, competindo-lhe sobretudo «formular recomendações e opiniões e participar na preparação dos actos do Conselho de Ministros e da Assembleia». Em compensação, os poderes da Assembleia foram ampliados nas novas instituições, em confronto com os que o Tratado de Paris atribuiu à Assembleia Comum da C. E. C. A. Só na base de um estudo mais pormenorizado poderemos formular uma opinião acerca da possível existência do elemento supranacional na Comunidade Económica Europeia.

14. O projecto francês de Confederação Europeia (1960).

O Mercado Comum e o Eurátomo constituem as mais recentes realizações institucionais na história do movimento europeu. Desde a entrada em vigor dos Tratados de Roma, os seis países têm concentrado os seus esforços na integração económica, pois prevalece a ideia de que a consolidação da interpenetração das suas economias é condição indispensável para uma ulterior aproximação no plano político.

De resto, tem sido dominante na maior parte dos países do Mercado Comum a preocupação de não empreender qualquer avanço decisivo no domínio político, que possa prejudicar definitivamente a possibilidade de adesão da Inglaterra.

Neste condicionalismo, a iniciativa do governo francês, no sentido de se proceder a uma imediata estruturação política da Europa dos «Seis», foi acolhida com certa estranheza. Para mais, considerou-se surpreendente que a proposta de aproximação no terreno político dimanasse do Presidente de Gaulle, cuja intransigente obsessão de realçar a autonomia e a grandeza da França não se desconhece.

A verdade é que a diligência francesa de Julho de 1960 só na aparência constituiu um progresso para o federalismo europeu. A proposta, pondo em relevo os méritos da cooperação intergovernamental clássica, vibrava novo golpe na ideia federalista, e tendia a minimizar a função das instituições independentes (como as Comissões da C. E. E. e da C. E. E. A.), e a reduzir o alcance das comunidades europeias permanentes, porquanto se sugeria que o fulcro da aproximação política passasse a consistir nas reuniões periódicas dos Chefes de Estado.

A iniciativa do general de Gaulle insere-se no âmbito de um vasto plano, que visa reafirmar a posição da Europa, como coração da civilização, e constituir, a longo prazo, superadas as antigas ambições e as ideologias antagónicas, uma «Entente

⁴⁶ Daniel Villey observou espiritualmente que o Tratado de Roma «é o resultado de um compromisso subtil entre os «europeus», preocupados com fazer a Europa, mas aparentando não a fazer... e os adversários da Europa, preocupados com aparentar fazer a Europa, a fim de impedir que ela se faça» (op. cit., pág. 28).

Europeia, desde o Atlântico até aos Urais»⁴⁷. O presidente francês depositava as suas esperanças imediatas na formação de uma confederação de povos soberanos. Em sua opinião, os corpos supranacionais instituídos a partir de 1951 têm valor técnico, mas estão totalmente desprovidos de autoridade política: prova concludente da carência desta autoridade foi a incapacidade do órgão executivo independente da C. E. C. A. para debelar a crise carbonífera de Maio de 1959.

Insistindo na solução confederal, o governo francês frisou, porém, que esta «deve ser suficientemente nova e intensa para deixar muito para trás os processos tradicionais da cooperação intergovernamental»⁴⁸. A nova Confederação teria como órgão fundamental o Conselho Supremo dos Chefes de Governo, que determinaria a política comum; um Parlamento Europeu exerceria o «controle» das deliberações do Conselho Supremo; por fim, um referendo na escala europeia tornaria possível a consagração popular das novas instituições.

As propostas do general de Gaulle foram acolhidas com frieza nos restantes Estados da Pequena Europa e, o que é curioso, tiveram o pouco invejável efeito de desagradar tanto aos partidários da federação dos «Seis» com aos defensores do entendimento político entre todos os países da Europa Ocidental. Os primeiros vêm na iniciativa do Chefe de Estado francês um esforço para suprimir os elementos supranacionais e federais implícitos no tratado de Roma; para os últimos, a precipitação do processo de integração política dos «Seis», ainda que em forma confederal, só poderá alargar o abismo que separa os dois blocos europeus.

15. A resolução de Bad Godesberg e o pedido de adesão da Inglaterra ao Mercado Comum (Julho e Agosto de 1961).

A proposta do Presidente francês não teve concretização, e em declarações ulteriores o general de Gaulle rectificou algumas das suas afirmações, que revelavam considerável desdém pelas fórmulas de tipo supranacional da Comunidade Económica Europeia. Mas, na Conferência que teve lugar em Bad Godesberg, em Julho de 1961, os Chefes de Estado (ou do Governo) dos seis países acordaram em reforçar a cooperação política, estabelecendo o princípio da sua reunião com intervalos regulares, «com o objectivo de confrontar os seus pontos de vista, concentrar as suas políticas e tomar posições comuns, a fim de favorecer a união política da Europa».

A resolução final da conferência menciona repetidamente a necessidade de «cooperação política» e o objectivo de «união da Europa», mas não alude à «federação europeia» (que Robert Schuman não hesitou em prever na sua declaração de Maio de 1950), nem sequer se refere a «integração política», expressão que normalmente indica um entendimento mais estreito do que a simples cooperação.

Acentuou-se, é certo, que «organizando assim a sua cooperação, os Chefes de Estado favorecerão, do mesmo modo, a execução dos tratados de Roma e de Paris». Não obstante esta nota, parece-nos compreensível que o texto da resolução não

⁴⁷ Declaração do General de Gaulle, em 31 de Maio de 1960, transcrita em *France and the European Community*, cit., Londres, 1961.

⁴⁸ *France and the European Community*, cit., pág. 30.

satisfaça os adeptos do federalismo europeu. Embora por forma atenuada, as ideias previamente expostas pelo general de Gaulle ressurgem nesta declaração comum sobre a cooperação política entre os «Seis».

É difícil prever o futuro do movimento europeu. Na resolução de Bad Godesberg, os chefes de Estado ou de Governo dos seis países decidiram encarregar o executivo das comunidades europeias «de lhes apresentar propostas sobre os meios que permitiriam dar, tão brevemente quanto possível, um carácter estatutário à união dos seus povos». Assim renasce a ideia de criar uma organização política europeia, sobre cujas características seria ousado formular quaisquer previsões.

Em Agosto de 1961, a Inglaterra apresentou o seu pedido de adesão à Comunidade Económica Europeia, ao abrigo do artigo 237.º do Tratado de Roma. Quem tenha seguido de perto o movimento europeu nos últimos anos não pode surpreender-se com esta recente resolução britânica, ditada, em grande parte, por imperativos económicos. Se as negociações que morosamente se desenrolam levarem à superação das consideráveis dificuldades que ainda subsistem, iniciar-se-á a quarta fase do movimento europeu do pós-guerra.

A participação activa da Inglaterra nos esforços de união do Continente e a posição actual do governo francês, contrário ao reforço das instituições supranacionais, poderão determinar uma orientação desfavorável ao federalismo. Um profundo abismo isola da realidade o sonho da Europa politicamente federada. Por outro lado, porém, as formas de integração já projectadas ou realizadas tornaram anacrónico o tipo tradicional de cooperação entre Estados soberanos. As flutuações que tem atravessado o movimento europeu e a alternância das fases de esperança e das fases de descrença quanto à federação da Europa explicam-se pela constante oposição entre as soberanias nacionais e os esforços de integração europeia.

INTEGRAÇÃO EUROPEIA E SOBERANIA *

1. *Os Estudos europeus e as grandes potências da actualidade.*

Nas vésperas da primeira conflagração mundial, as três maiores potências universais pertenciam à Europa: eram a Inglaterra, a Alemanha e a França. O esmagador poderio económico dos Estados Unidos ainda não encontrara expressão política; a Rússia havia sido militarmente derrotada pelo Japão, que por seu turno estava condenado ao isolamento geográfico; a Áustria-Hungria e a Itália desempenhavam no continente europeu um papel de segunda linha. O panorama político do mundo alterou-se por forma radical no termo da segunda guerra. Nos últimos anos do conflito, esboçou-se a formação de um triunvirato, que compreendia os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética. A readmissão da França entre os «Grandes» não pôde ocultar o declínio da influência política desse país; e cedo se tornou patente a progressiva desagregação do Império Britânico e a decadência da Inglaterra como grande potência.

O poder político que, no princípio do século XX, residia nos países de dimensão média, densamente povoados, com uma longa tradição histórica e intenso desenvolvimento cultural e económico, transferiu-se, no fim da segunda guerra mundial, para os Estados de população mais numerosa, ainda que dispersa, providos de um território de dimensões continentais¹. A vastidão geográfica é, actualmente, um factor fundamental de poderio; se se lhe adicionar a forma evoluída de organização política, o elevado nível cultural, o ritmo dinâmico do desenvolvimento económico e o alto potencial do aparelho de guerra estarão reunidas as características básicas da superpotência do nosso tempo.

Enquanto os Estados Unidos e a União Soviética alicerçavam o seu poderio no domínio dos grandes espaços, a França e a Grã-Bretanha dissolviam os impérios ultramarinos e a Alemanha abandonava o sonho de expansão continental. Reduzidas

* 1963.

¹ Cfr. Émile Giraud, «De la Cité à l'État Continental», in *Sciences Humaines et Intégration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 142.

à condição de Estados de população média e pequenas dimensões territoriais, os principais países da Europa Ocidental não podiam, individualmente, suportar o confronto — em matéria política, económica ou militar — com os Estados Unidos ou com a União Soviética. Terminada a guerra, a Rússia assumiu a direcção de um bloco de nações, cuja política passou a dominar, enquanto os Estados Unidos tomavam a chefia de um agrupamento de países, de que fazem parte as grandes potências do século XX: a Inglaterra, a França e, substancialmente, a Alemanha. Neste condicionalismo, houve quem notasse que a igualdade soberana dos Estados não passa de uma ficção². Na realidade, existiriam apenas dois Estados plenamente soberanos, a União Soviética e os Estados Unidos; no que se refere aos restantes países, só poderiam distinguir-se graus diversos de relativa autonomia.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo que se admite o desaparecimento ou a atenuação do carácter soberano dos Estados europeus, reconhece-se que a soberania nacional continua a constituir um poderoso obstáculo ao progresso político no sentido do estabelecimento de uma federação europeia.

2. Crítica da ideia de soberania como poder absoluto e ilimitado.

O conceito de soberania em direito internacional tem sido generosamente debatido. Há alguns anos, Stanley Hoffmann, chamando a atenção para a ambiguidade do termo «soberania», propôs a sua substituição pela expressão «poderes políticos dos Estados»³. Charles Rousseau também sugere o afastamento da noção de soberania, fundando-se para tal em razões que não parecem inteiramente procedentes. Segundo Rousseau, para a teoria clássica do direito internacional, «a soberania é o poder absoluto e incontrolável do Estado de agir (tanto nas questões internas como nas externas) a seu bel-prazer, sem quaisquer restrições que não sejam as voluntariamente aceites»⁴. Ora a doutrina moderna teria substituído a concepção tradicional da soberania absoluta pela ideia de soberania como «poder limitado pelo direito». Mas, comenta Charles Rousseau, a soberania é, por definição, um superlativo; é uma concepção absoluta, insusceptível de mais ou de menos. Dado que o Estado não dispõe de um poder ilimitado e incontrolável, a noção de soberania não serve para critério do Estado. Por isso Rousseau propõe o conceito de independência — que, habitualmente, se identifica com a ideia de soberania externa.

Não nos parece que o conceito de soberania seja inseparável do de «poder ilimitado». Como notou Carnelutti, soberano é simplesmente «o que está sobre» e não «o que não está sob»⁵. Não há qualquer razão para se considerar aprioristicamente que a soberania é uma concepção absoluta.

É certo que, em determinada face da sua evolução, a teoria clássica do direito internacional, que se inspira, em larga medida, nas concepções de Jean Bodin, defen-

² Por exemplo, Karl Loewenstein, «Sovereignty and International Co-operation», in *The American Journal of International Law*, 1954, pág. 226.

³ Stanley Hoffmann, *op. cit.*, pág. 14.

⁴ Charles Rousseau, «L'Indépendance de l'État dans l'Ordre Internationale», in *Recueil des Cours de l'A. D. I.*, 1948, vol. II, pág. 185.

⁵ Francesco Carnelutti, «Nazione e Comunità Internazionale», in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1953, pág. 327.

deu a ideia de soberania como poder ilimitado. Mas nem sempre assim sucedeu; o próprio Bodin, cujo pensamento tem sido deturpado com frequência, não era partidário da concepção absolutista da soberania.

É um erro frequente, na verdade, considerar que a noção de soberania como poder absoluto e ilimitado foi apresentada por Jean Bodin⁶. A perversão do conceito de soberania deve-se a Thomas Hobbes, apologista do absolutismo monárquico, na sua forma extrema.

Bodin afirmou que a soberania é a «potestas a legibus soluta»; mas, com essa expressão, apenas pretendia significar que o monarca não se encontra vinculado pelas leis positivas que edita, porquanto a todo o momento pode decretar a sua revogação. Jean Bodin considerou que o poder soberano é limitado pelo direito divino, pelo direito natural, pelo direito comum a todas as nações e pelas chamadas «leges imperii» — de que citou, por exemplo, a lei sálica, vigente em França⁷.

3. A soberania como conceito político.

É conhecida desde os tempos medievais a distinção entre soberania interna e soberania externa. A noção de soberania externa, que interessa particularmente ao direito internacional, foi formulada pelo jurisconsulto romano Proculus, no século I: o «*liber populus externus*» seria «*is qui nullius alterius populi potestati est subjectus*». Por soberania interna entendia-se o poder do Estado de regular livremente os seus próprios interesses. A soberania externa era o aspecto negativo da soberania, a não sujeição ao poder de outra nação: marcava a independência do Estado perante as potências estrangeiras.

Mesmo durante a época de máximo poderio da República Cristã, diversos Estados europeus conservaram a sua autonomia em relação ao Papado e ao Império; mas era dominante a concepção de que os monarcas se subordinavam à lei natural, estatuto supremo regulador das relações internacionais.

Foi a partir dos Tratados de Vestefália, celebrados no século XVII, que a concepção absolutista da soberania começou a dificultar por forma decisiva o aperfeiçoamento do direito internacional. À afirmação da soberania absoluta dos Estados correspondeu um período de anarquia nas relações internacionais, que só o sistema do equilíbrio mecânico de forças pôde debelar, embora imperfeitamente.

Em direito internacional, entende-se por soberania a independência em relação a outros Estados ou a autoridades exteriores⁸. A soberania é limitada e limitável pela

⁶ Incorrem neste erro, por exemplo: J. P. Galvão de Sousa, «Il Problema della Sovranità», in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1948, pág. 241; Gaspare Ambrosini, «Enti Locali, Stati e Comunità Europea», in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pág. 242.

⁷ Leslie Brierly apontava há alguns anos que a doutrina de Bodin, «simples, razoável e limitada nos seus propósitos, foi deformada e transformada numa doutrina diferente, que tornou impossível o verdadeiro direito internacional». *La Doctrine de la Souveraineté dans le Droit International*, Lisboa, 1945, pág. 14.

⁸ Um Estado é soberano enquanto mantém a competência de assegurar por si a defesa dos seus interesses nas relações internacionais. Sobre a noção de soberania em direito internacional, cfr. Henri Rolin, «Les Principes de Droit International Public», in *Recueil des Cours de l'A. D. I.*, 1950, vol. II, pág. 325; Hans Kelsen, «El Principio de Igualdad de Soberanía entre los Estados como base de la Organización», in *Información Jurídica*, Fevereiro de 1947, pág. 37; Joseph Barthélemy, «Le Problème de la Souveraineté des États et la Coopération Européenne», in *Revue de Droit International*, 1930, pág. 423.

lei internacional; mas também está sujeita a imitações de facto: é, em primeira linha, um conceito político.

Diversos Estados, que se situam na esfera de influência da União Soviética, apesar de constitucionalmente independentes, não podem considerar-se soberanos: foi-lhes retirada a capacidade de determinação autónoma da sua política externa e também, em dada medida, da sua política interior⁹. Já as potências da Europa Ocidental, se bem que ligadas, em certos aspectos, à orientação dos Estados Unidos, conservam individualmente a sua capacidade de autodeterminação para as decisões cruciais em matéria política. Nesta perspectiva, devem considerar-se soberanas.

Importa esclarecer se a formação das comunidades supranacionais europeias implica ou não a extinção da soberania dos Estados membros.

O problema da supressão da soberania nacional pode pôr-se em termos análogos, quer se trate da sujeição dos Estados a uma potência externa dominante, quer esteja em causa a livre integração política entre diversos Estados, traduzida na criação de uma autoridade comum.

Instituída uma comunidade supranacional, persiste, sem dúvida, a capacidade de determinação política autónoma dos países membros. Estes restringem parcialmente a sua competência, conferindo determinados poderes aos órgãos comunitários, mas reservam-se a possibilidade de actuar com plena autonomia nos momentos decisivos. Mas, uma vez realizada a integração total e plena, pela constituição de um Estado federal, os Estados membros deixam de ser soberanos, quebra-se a conexão directa com o direito internacional, e a independência passa a ser atributo próprio e exclusivo da Federação no seu todo.

4. Soberania nacional e integração europeia.

Na fase actual do movimento de integração europeia, não pode recusar-se aos seis países da Pequena Europa o carácter de Estados soberanos. Apesar da transferência de poderes de autoridade para as instituições comunitárias, o elemento intergovernamental é ainda preponderante, e os Estados conservam a possibilidade de se afastar, readquirindo a sua plena autonomia. A própria Comunidade Política Europeia não levaria à extinção da personalidade internacional dos Estados membros¹⁰; mas essa instituição seria indissolúvel, segundo se previa no projecto de Estatuto de 1953, e poderia, sem dúvida, precipitar a plena transferência de competências dos Estados participantes para a entidade superior.

Enquanto os Estados se limitarem a renunciar ao exercício de poderes restritos em proveito de instituições supranacionais, e conservarem «o mínimo irreductível de autodeterminação soberana»¹¹, não terá sido atingido o estágio federal, caracterizado

⁹ «Um Estado permanece soberano enquanto mantém a faculdade de proferir a palavra final e decisiva no plano político; a perda de tal faculdade implica a sua redução à condição de satélite». Gerhard Leibholz, «Sovereignty and European Integration», in *Sciences Humaines et Intégration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 162.

¹⁰ Recorde-se que a Comunidade Política Europeia não possuía aquilo que Charles Rousseau denomina «plenitude da competência», ou seja a capacidade de determinar livremente a extensão da sua competência *ratione materiae*.

¹¹ A expressão é do Prof. Luís Cabral de Moncada. Cfr. «O Direito Internacional Público e a Filosofia do Direito», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1955, pág. 52.

pelo desaparecimento do direito internacional no plano das relações internas da comunidade. Mas — insista-se — as soluções supranacionais são instáveis e transitórias; em prazo não muito largo, o seu destino estará decidido. Ou os Estados recuperam a sua plena independência, regressando às fórmulas clássicas de cooperação, ou cêdem o que resta da sua autonomia, resvalando para a solução federal. Ora muitos dos partidários da integração política europeia, inebriados pela ideia de federação dos povos da Europa Ocidental, fascinados pela inegável grandeza das construções supranacionais, não hesitam em considerar a soberania como «um fantasma histórico», «uma noção ultrapassada e um obstáculo no caminho da história»¹².

A concepção absolutista da soberania é inaceitável, não só por não corresponder à realidade da vida dos Estados, como por estar na origem da anarquia e do caos nas relações internacionais; mas a ideia moderna de soberania, entendida como a não cedência pelo Estado, em proveito de um poder exterior, da sua capacidade de autodeterminação em matéria política, não pode ser afastada de ânimo leve. A soberania nacional não é um simples artifício formal, não é um anacronismo em pleno século xx. Se o dogma da soberania absoluta deve ser posto de lado sem hesitações, há que reconhecer e que aceitar a profunda diversidade dos povos europeus — a divergência de concepções políticas, a disparidade de culturas e de hábitos de vida, as diferenças de aspirações e tradições¹³.

As características híbridas das actuais instituições supranacionais e a própria instabilidade da evolução do movimento europeu patenteiam a tensão que existe entre a aspiração à união política dos Estados da Europa e a tendência para a afirmação das soberanias nacionais.

Embora a federação europeia seja ainda um objectivo remoto, já diversos autores consideram o «federalismo supranacional» na Europa como a primeira etapa da constituição do Superestado mundial. A segunda fase seria a Euráfrica; em terceiro lugar, edificar-se-ia a federação dos povos atlânticos; depois viria a união política do mundo livre; finalmente, atingir-se-ia a federação mundial — e ao mesmo tempo desapareceria a ordem jurídica internacional. Comungando no ideal da federação universal, Stanley Hoffmann não hesita em exigir «o suicídio do Estado-Nacional»¹⁴.

Nas actuais condições políticas do mundo, a federação universal é uma visão quimérica. As dificuldades da integração política da Europa Ocidental não podem

¹² Émile Giraud, «Le Rejet de l'Idée de Souveraineté. L'Aspect Juridique et l'Aspect Politique de la Question», in *La Technique et les Principes du Droit Public*, Paris, 1950, pág. 257. Segundo Leibholz, «only when we develop a european consciousness overriding our national loyalties, will we measure up the demands of our century and be in a position to ring finally the knell to sovereignty» (*op. cit.*, pág. 176).

¹³ «Ainda há-de correr muita água sob as pontes — escreveu acertadamente Van Kleffens — até que possamos crer que o amor da nossa pátria não passará de uma espécie de provincianismo, sobre o qual se eleva um sentimento mais forte de patriotismo europeu ocidental». Cfr. *A Soberania em Direito Internacional*, Coimbra, 1956, pág. 150.

¹⁴ Hoffmann, *op. cit.*, pág. 417. Cfr. Jean Buchmann, *A la Recherche d'un Ordre International*, cit.: «Le fédéralisme supranacional est la seule méthode que s'attaque à la cause même du mal: l'ancien regime des États-nations souverains, essayant de perpetuer son despotisme impuissant sous le masque d'un soi-disant «ordre international».

dissimular-se; o movimento europeu tem atravessado momentos penosos, e está ainda longe de alcançar o ponto em que principiará o progresso irreversível no sentido de federação. E, no entanto, a Europa Ocidental constitui uma comunidade cultural: «Toda a história europeia brota da tensão perpétua entre inspirações diferentes, divergentes e muitas vezes contrastantes — variedades culturais e espirituais que, longe de contradizerem a unidade, lhe dão, ao invés, as suas possibilidades de renovação»¹⁵. A cultura helénica, a religião cristã, a filosofia racionalista, a tradição jurídica romana, as instituições políticas democráticas, o interesse pelas técnicas: todos estes factores constituem o fundo comum da comunidade europeia ocidental.

A união da Europa começou por ser esboçada em torno da ideia de reconciliação franco-alemã. Para a intensificação dos esforços no sentido da integração política, contribuíram, em partes iguais, o descrédito que a guerra e a ocupação lançaram sobre os Estados-nações e a ameaça representada pelo imperialismo soviético. A participação da Inglaterra no movimento europeu, que, apesar de tudo, pode não estar longe de se concretizar, concorreria para conferir à união da Europa Ocidental a sua verdadeira dimensão.

O movimento europeu está no limiar de uma nova fase. Nos próximos anos, serão tomadas decisões políticas de vital importância para o futuro da Europa. A formação de instituições supranacionais não se mostra frontalmente incompatível com a soberania nacional, nem afecta a dependência imediata dos Estados em relação ao direito das gentes. Mas há, sem dúvida, uma força dinâmica e um apelo poderoso no movimento europeu: a ideia de união da Europa é, em si mesma, uma inspiração criadora e exaltante — uma fonte de mística política.

CONCEITO DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA INTERNACIONAL *

1. Introdução.

Até há pouco mais de uma década, o vocábulo «integração» não era utilizado no domínio da economia internacional; em ciência económica, entendia-se por «integração» o fenómeno da concentração vertical das empresas.

O termo «integração» continua a indicar a forma de concentração que consiste na prática por uma empresa de operações anteriores (integração ascendente) ou posteriores (integração descendente) às suas operações habituais. Mas, com a criação da O. E. C. E. e o lançamento do programa de recuperação da Europa Ocidental, principiou a falar-se de «integração» num sentido inteiramente diferente, a propósito do movimento de aproximação das economias europeias. Na actualidade, as expressões «integração económica» e «integração política» são empregadas com extrema frequência, e por tal forma penetraram na linguagem comum que raramente se procura determinar com rigor o seu significado. No entanto, está longe de existir um assentimento geral quanto ao que pode entender-se por «integração económica» ou por «integração política».

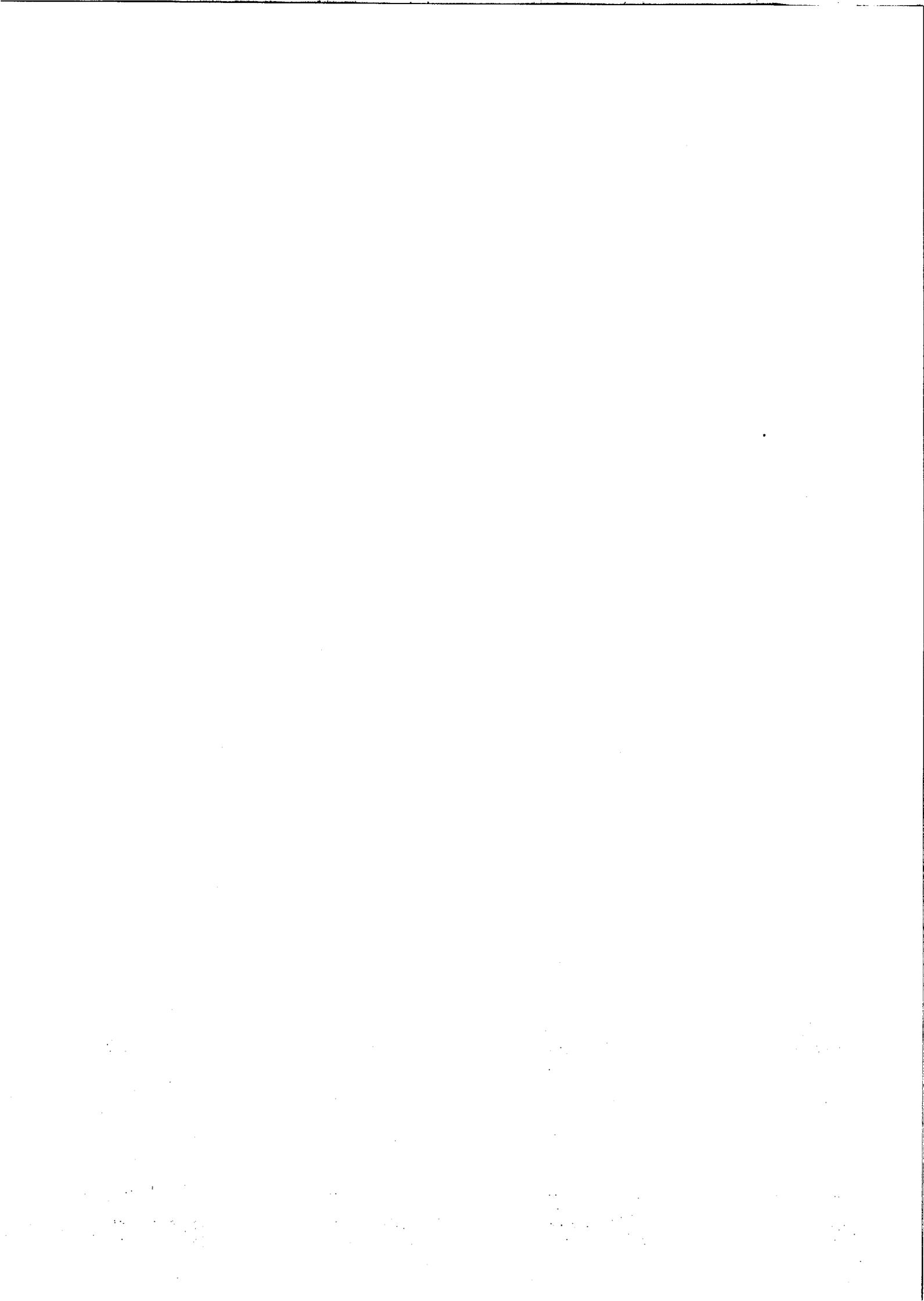
O termo «integração» não é desconhecido nas matemáticas ou na filosofia, significando «quer a incorporação de um elemento estranho num conjunto constituído, quer a constituição de um conjunto a partir de elementos diversos, quer a passagem de um estado difuso a um estado consistente»¹.

* 1964.

¹ *Dictionnaire des Sciences Économiques*, publicado sob a direcção de Jean Romeuf, Paris, 1956, termo «Intégration», pág. 616.

A expressão «integração» significa «a passagem de um estado difuso, imperceptível, a um estado concentrado, perceptível; o aumento de matéria de um sistema dado; a diminuição do movimento interno de um sistema mecânico formado de vários corpos». André Lalande, *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie*, Paris, 1932, termo «Intégration», pág. 384.

¹⁵ Cfr. Henri Brugmans, «Un Historien regarde l'Intégration Européenne», in *Sciences Humaines et Intégration Européenne*, Leyde, 1960, pág. 27.



4. Conceito de integração económica internacional.

Na sua obra sobre a integração económica internacional, Paul Streeten distingue as definições de integração «em termos de meios» das definições «em termos de fins», considerando que a noção de Röpke pertence ao primeiro grupo e a de Myrdal ao segundo.

Para Streeten, na definição liberal, a integração depende da restauração da convertibilidade e da aceitação do livre câmbio; na definição planista, a integração assenta na coordenação de diferentes unidades económicas por um único plano central; numa definição de compromisso, a integração resulta da atribuição a autoridades supranacionais de funções estritamente limitadas³². Em todos estes casos, nota Streeten, as definições respeitam unicamente aos meios escolhidos para se atingir um fim desejável. A convertibilidade, o comércio livre, a planificação internacional, a harmonização de políticas económicas, monetárias e fiscais nada esclarecem acerca da igualdade de oportunidades e do igual grau de liberdade, que constituem a finalidade suprema da integração económica internacional.

Paul Streeten adopta uma definição teleológica, considerando que «uma sociedade é integrada quando todos os membros são tratados igualmente, gozam de iguais oportunidades e podem na máxima extensão alcançar os fins que prosseguem...»³³. Esta definição de integração, acrescenta Streeten, ao contrário da definição liberal, não exclui *a priori* a interferência governamental no comércio; não exclui a possibilidade de fortes instituições supranacionais e de planificação económica. Mas também não as postula *a priori*³⁴.

Como se vê, Streeten retoma a definição de integração económica apresentada por Myrdal, que se afigura aplicável no quadro internacional como no âmbito nacional.

A definição teleológica, fundada em considerações de ordem ético-social, tem o mérito de realçar a finalidade desejável das políticas de integração, mas está longe de caracterizar com suficiente precisão o fenómeno específico da integração económica internacional, que não possui exacta contrapartida no plano nacional.

Rejeitada a definição «em termos de fins», também não acolheremos uma pura definição «em termos de meios». Esta modalidade de definição pressupõe uma preferência por certo tipo de política económica, com fundamento em determinada orientação doutrinal. As definições em termos de meios não são suficientemente compreensivas.

O que sobressai no fenómeno da integração internacional é o alargamento dos mercados, mediante a eliminação das barreiras ao comércio e, em certos casos, à livre circulação dos capitais e dos trabalhadores, com vista ao aproveitamento das economias de escala ou de produção em massa, das economias de especialização e das vantagens de uma concorrência mais intensa. Com a criação do grande mercado³⁵, prossegue-se a aceleração do crescimento económico e a elevação dos níveis de vida.

³² Paul Streeten, *op. cit.*, pág. 14.

³³ Streeten, *op. cit.*, pág. 17.

³⁴ Streeten, *op. cit.*, pág. 18.

³⁵ O «grande mercado» tem de ser entendido em termos meramente relativos. Atente-se, por exemplo, no caso do «Benelux».

Entendemos por integração económica internacional a formação de uma economia plurinacional de grande espaço, mediante a supressão dos factores artificiais de discriminação nas relações entre unidades económicas localizadas nos diferentes espaços nacionais (integração liberal), acrescida, em certos casos, da introdução de medidas destinadas a assegurar o desenvolvimento equilibrado e a solidariedade entre os elementos do conjunto (integração dirigida).

O processo de integração económica internacional pode apresentar diversos graus de intensidade e, consoante a concepção que a ele presida, envolve a aplicação de variados instrumentos de política económica³⁶.

A integração postula o abandono do isolamento das economias nacionais: supõe um esforço de eliminação de obstáculos às relações económicas entre os Estados interessados; neste sentido, pode dizer-se que em todas as formas de integração existe um elemento liberal. Quer venha a ser criada uma autoridade supranacional que intervém eficazmente na vida económica do todo, quer se convencie a harmonização de políticas monetárias, sociais e financeiras, quer se confie no jogo espontâneo das forças do mercado, a integração internacional caracteriza-se, num primeiro momento, pelo derrubamento de barreiras de que se rodeavam as economias participantes. Sempre que, além deste elemento negativo, a integração internacional comportar aspectos positivos, que implicam a sujeição das diferentes economias a um poder central, e se traduzem na introdução de factores de equilíbrio, coordenação e unificação, a orientação do processo de compenetração económica fugirá aos moldes liberais. A C. E. C. A. e a C. E. E. superam a solução liberal; a O. E. C. E. e a E. F. T. A. contentam-se com os factores negativos, intrinsecamente liberais, da integração económica³⁷. As soluções deste tipo, precisamente porque são liberais, caracterizam-se pela inexistência de elementos positivos de interpenetração das economias, que se traduzem na intervenção concertada dos Estados ou na actuação de autoridades supranacionais³⁸.

5. A integração económica no plano nacional.

Na política de ordenamento do espaço económico nacional, o aspecto positivo prevalece decisivamente sobre os elementos negativos, que constituem a essência da integração internacional.

³⁶ O espaço geográfico, limitado pelas fronteiras políticas nacionais, pode não coincidir com o «espaço como campo de forças», que, na concepção de Perroux, corresponde à área dentro da qual se projecta a influência da economia.

³⁷ Da «economia mundial das iniciais», a que Röpke se refere espiritualmente, parece ter-se evoluído para uma «economia europeia das iniciais»... A O. E. C. E. é a Organização Europeia de Cooperação Económica; a C. E. C. A. a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; a C. E. E. a Comunidade Económica Europeia; a E. F. T. A. a Associação Europeia do Comércio Livre.

³⁸ A definição de integração apresentada por J. N. Sterrenburg, se bem que pouco clara, comporta os aspectos negativos e os aspectos positivos da aproximação dos espaços económicos nacionais. Para este autor, «a integração constitui a coordenação dos planos das unidades económicas, que se efectua pela moeda, pelo mercado ou pelo plano central». (*L'Intégration Monétaire*, Leyden, 1961, pág. 17).

Para Jan Tinbergen, «integração é a criação da estrutura económica internacional mais desejável, pela remoção das barreiras artificiais à realização óptima do livre câmbio e pela introdução de todas as formas desejáveis de cooperação e unificação» (*International Economic Integration*, Amesterdão, 1954, pág. 96).

Tinbergen distingue a política de integração negativa, caracterizada pela eliminação dos obstáculos ao funcionamento de um mercado comum, e a política de integração positiva, que supõe a realização de uma acção económica e social coordenada.

Normalmente, a supressão das barreiras artificiais entre as diversas regiões já se encontra realizada, quando se empreende a política de ordenamento espacial. Essa política supõe a intervenção de um poder económico central (fonte de macro-decisões que abrangem todo o espaço económico da nação), em ordem à atenuação das disparidades regionais de condições económicas.

Pressuposto da política de integração internacional é ao invés, a existência de dois ou mais espaços económicos nacionais, dotados de centros de decisão independentes. A aproximação entre as economias nacionais, por supressão das barreiras de que artificialmente se rodeiam, é a característica basilar da integração internacional.

À política de ordenamento do espaço económico nacional é essencial a intervenção de um factor que só num segundo momento pode eventualmente influir no plano da integração internacional: o estabelecimento, por via positiva, de medidas destinadas a assegurar o equilíbrio na interdependência das diversas zonas económicas em contacto.

A integração económica nacional é presentemente empreendida através das políticas de desenvolvimento regional, correspondendo, em certa medida, às formas mais evoluídas de integração internacional positiva³⁹.

6. A integração das economias planificadas.

O processo de integração económica internacional, que é objecto do presente estudo, desenrola-se no plano da Europa Ocidental, interessando diversas economias nacionais que se regem pelo princípio da livre economia de troca.

Entre países de economia capitalista, a integração económica assume sobretudo aspectos negativos: opera-se o alargamento dos mercados, através da eliminação de obstáculos ao comércio de mercadorias e, em certos casos, à circulação de factores de produção. É primordial o objectivo de pôr termo à discriminação comercial, que resulta da existência de barreiras entre os mercados nacionais⁴⁰.

³⁹ Na actualidade, só em raras hipóteses a integração económica nacional se opera, tal como a integração internacional, pela intervenção, num primeiro momento, de factores negativos. É o caso da integração do espaço português, constituído por territórios dispersos por vários continentes, cujas relações económicas são dificultadas pela existência de diversos obstáculos de ordem artificial. Ao contrário da integração internacional, este tipo de integração nacional pressupõe a existência de um poder político e económico central.

Nos casos normais, a integração económica nacional começou por realizar-se, em distantes épocas históricas, de forma negativa, pela supressão das barreiras artificiais às relações económicas entre os diversos espaços regionais que se compreendem no território do Estado.

⁴⁰ A integração económica internacional supõe a introdução, nas relações comerciais entre os países participantes, de um regime semelhante ao que era consagrado pelo estabelecimento da cláusula paritária nos antigos tratados de comércio.

De acordo com esta cláusula, «o tratamento dado por um Estado às mercadorias de outro Estado não pode ser mais desvantajoso do que o tratamento dado às próprias mercadorias» (Gottfried Haberler, *The Theory of International Trade*, Londres, 1936, pág. 361). A cláusula paritária, que confere o chamado «tratamento nacional», distingue-se da cláusula da nação mais favorecida, segundo a qual o tratamento dado por um Estado às mercadorias de outro Estado não pode ser mais desvantajoso do que o tratamento concedido às mercadorias de qualquer terceiro país.

Com a supressão dos obstáculos às relações económicas intra-europeias pretende-se colher as vantagens da produção em grande escala, do estímulo da concorrência e da especialização internacional, na prossecução do progresso económico e social e da melhoria das condições de vida das populações. A insuficiente dimensão dos espaços económicos nacionais constitui a razão de ser da política de integração.

Ora, o movimento de integração económica internacional não se produz apenas nos países ocidentais: também no mundo soviético se promove a crescente interdependência das economias nacionais. O processo de integração foi iniciado com o estabelecimento do Conselho de Assistência Económica Mútua, em 1949, como resposta à criação da O. E. C. E. no plano ocidental.

Os meios de realizar a integração das economias de mercado são naturalmente diferentes dos métodos adequados para a coordenação das economias planificadas. O mercado internacional competitivo não tem significado no âmbito de um sistema de direcção central. A coordenação dos planos nacionais de investimento e de produção constitui o elemento típico na integração das economias socialistas⁴¹.

Embora os aspectos positivos prevaleçam na integração internacional no Leste europeu, também é atribuído lugar de relevo aos factores negativos: diversos obstáculos ao comércio são suprimidos, estabelecendo-se um sistema de trocas rigorosamente dirigido, que supõe a divisão internacional do trabalho dentro de um espaço económico que engloba as economias nacionais.

A integração das economias planificadas e a integração nacional exercida na base de uma política regional envolvem sobretudo aspectos positivos⁴².

No próprio processo de integração económica da Europa Ocidental, tende ultimamente a conferir-se particular relevo aos factores de ordem positiva, considerando-se que a simples supressão dos obstáculos artificiais às relações económicas não proporciona a redução do desequilíbrio existente entre as diversas regiões. A intervenção de certos organismos de índole supranacional é recomendada, a fim de «contrariar a incidência espacial dos mecanismos do mercado»⁴³.

7. Modalidades de integração económica internacional.

Podemos agora referir, sem a preocupação de apresentar uma classificação exaustiva, as principais formas de integração económica internacional, no plano das economias de mercado. A O. E. C. E. não promoveu um tipo definido de integração económica; como dissemos, esta organização não realizou a plena supressão dos obstáculos artificiais à circulação das mercadorias, visto que apenas prosseguiu a eliminação das restrições quantitativas. Por essa razão, alguns consideram que a O. E. C. E. empreendeu a simples cooperação internacional (mera atenuação das discriminações

⁴¹ Cfr. Alfred Zaubermann, «Intégration Économique... Problèmes et Perspectives», in *Le Conseil d'Assistance Économique Mutuelle des Pays d'Europe Orientale, La Documentation Française*, Paris, 1960.

⁴² No mundo não comunista, a integração internacional é prosseguida actualmente em diversos continentes. Na integração de economias subdesenvolvidas (caso da América Latina) os factores positivos têm papel preponderante.

⁴³ Henri Bourguinat, *Espace Économique et Intégration Européenne*, Paris, 1961, pág. 3.

entre diversas economias nacionais), sem que tenha operado a integração propriamente dita (que impõe, pelo menos, a eliminação das discriminações no plano comercial). Quando se menciona o problema da integração económica da Europa Ocidental, não se tem em vista normalmente a obra da O. E. C. E., mas a acção de instituições de criação mais recente, que exprimem com maior nitidez a compenetração das economias europeias ⁴⁴.

A primeira forma característica de integração é a *zona de livre câmbio*, que envolve a simples supressão das restrições (tarifárias e quantitativas) ao comércio de mercadorias entre os diversos Estados participantes, os quais mantêm a sua autonomia pautal em relação ao mundo exterior. A *união aduaneira* constitui o grau imediatamente superior de integração: além da supressão da discriminação nos movimentos de mercadorias no interior da área, estabelece-se uma tarifa exterior comum — elemento que confere à união a configuração de bloco ou de grupo fechado, suscitando as críticas dos economistas liberais. Em terceiro lugar, pode referir-se o *mercado comum*: nesta modalidade, com os movimentos de mercadorias e a formação da tarifa exterior unificada cumula-se a livre circulação dos factores de produção. Vem em seguida a *união económica*, no âmbito da qual se produz certa harmonização das políticas económicas, monetárias, financeiras e sociais, em complemento das características que são próprias de um mercado comum ⁴⁵. Por fim, a *integração económica total* — na qual se espera atingir o nível de progresso social considerado por Myrdal na sua definição teleológica — supõe a unificação de políticas e a instituição de autoridades supranacionais, tendendo a identificar-se com a plena integração política.

A enumeração das formas de integração a que procedemos obedeceu à preocupação de enquadrar, tão de perto quanto possível, as realizações do movimento europeu.

Como pode notar-se, o mercado comum e a união económica são aperfeiçoamentos da união aduaneira, que resultam da introdução de elementos positivos, que tornam mais intensa a fusão das economias nacionais; a zona de livre câmbio, dada a subsistência das diferentes tarifas exteriores, dificilmente comporta uma evolução para formas mais profundas de integração. A E. F. T. A. corresponde à definição de zona de livre câmbio atrás apresentada. Mas, no decurso das negociações para a constituição de uma área de comércio livre que abrangesse os dezassete países da O. E. C. E., chegou a conceber-se a ideia de uma zona de livre câmbio com certas características de mercado comum e até de união económica: mantinha-se a autonomia aduaneira externa, mas considerava-se a hipótese de circulação de factores e de harmonização das políticas económicas.

A C. E. E., em cujo tratado institutivo se prevê, para além do movimento de capitais e de trabalhadores, a harmonização de políticas monetárias, fiscais e sociais, tomará, no termo do actual período de transição, a configuração de uma união económica, estruturada sobre uma união aduaneira e um mercado comum. Correntemente, é utilizada a expressão «Mercado Comum», sem preocupação de rigor técnico, para designar a Comunidade Económica Europeia.

⁴⁴ Cfr. Balassa, *op. cit.*, págs. 5-6.

⁴⁵ Benoit distingue a *união económica* da *comunidade económica*, considerando que nesta é mais intensa a autonomia das políticas económicas nacionais e não existe uma moeda comum (*op. cit.*, pág. 30).

A realização da união aduaneira, do mercado comum e da união económica não supõe necessariamente a existência de escalões bem diferenciados no tempo. No plano da C. E. E., por exemplo, a circulação de factores, a coordenação de políticas e a liberalização dos movimentos de mercadorias são, até certo ponto, concomitantes. Mas a história recente da Europa regista exemplos de puras uniões aduaneiras: é o caso do «Benelux», que só dez anos depois da liberalização alfandegária ascendeu ao estágio superior de união económica.

Não podem citar-se casos de integração económica total na Europa Ocidental — a menos que se remonte à época em que o «Zollverein» se fundiu no Império alemão. Mas as implicações económicas do projecto de Comunidade Política Europeia não estariam longe da ideia de integração plena ⁴⁶.

8. Os aspectos monetários da integração económica.

A mera supressão de obstáculos tarifários e contingentários à circulação de mercadorias será uma medida ineficaz, se não for completada pela eliminação efectiva das restrições aos pagamentos internacionais. A O. E. C. E. caracterizou-se pelo equilíbrio entre as duas exigências: ao mesmo tempo que se suprimiam gradualmente os contingentes no comércio intra-europeu, promovia-se, através da U. E. P., a instituição de um regime multilateral de pagamentos.

Quando foram elaborados os projectos do Mercado Comum e da zona de livre câmbio, não se atribuiu particular relevo ao problema monetário, o que não deixa de reflectir a excessiva prioridade conferida aos aspectos puramente comerciais das relações económicas internacionais ⁴⁷.

Em 1957, os esforços da O. E. C. E. e da U. E. P. já haviam produzido o restabelecimento do equilíbrio das balanças de pagamentos dos países europeus. A declaração de convertibilidade externa das principais moedas europeias, nos fins de 1958, constituiu a confirmação dos progressos alcançados. Não se tornava imperioso, portanto, adoptar soluções monetárias especificamente destinadas ao Mercado Comum e à zona de comércio livre. O Tratado de Roma prevê, de modo algo impre-

⁴⁶ O Grupo de Estudos Europeus para a União Aduaneira apresentou uma outra classificação dos graus de integração: comunidade tarifária (remoção das tarifas internas e adopção de uma tarifa exterior comum); comunidade aduaneira (comunidade tarifária com estabelecimento de leis e regulamentos uniformes para a aplicação da tarifa comum); união aduaneira (comunidade aduaneira com impostos indirectos unificados); união económica (união aduaneira com coordenação de políticas económicas e sociais e livre circulação de factores). Cfr. Raymond Mikesell, «Current Economic Questions relating to Western Europe», in *The American Economic Review*, Maio 1958, págs. 434-435.

Preferimos não adoptar esta classificação, não só por excluir a zona de livre câmbio, como por conferir à união aduaneira determinados caracteres — a unificação da tributação indirecta — que o tratado de Roma não consagrou.

⁴⁷ «Enquanto os agrupamentos regionais do pós-guerra eram sobretudo arranjos de pagamentos internacionais — escreve Paul Streeten —, os agrupamentos regionais da década de 50 inspiram-se em considerações de poder político e mercantil. Os arranjos de pagamentos têm sido desprezados» (*Economic Integration, cit.*, pág. 53).

⁴⁸ Poderia esperar-se, no entanto, que o Tratado de Roma criasse um «pool» de reservas, que funcionaria como primeira linha de defesa, nos casos de desequilíbrios das balanças de pagamentos. Cfr. Emile Benoit, *Europe at Sixes and Sevens: The Common Market, the Free Trade Association and the United States*, Nova Iorque, 1962, pág. 41.

ciso, a harmonização de políticas monetárias e anticonjunturais, mas este aspecto respeita já à realização da união económica, transcendendo a pura integração comercial⁴⁸.

Os dois primeiros graus de integração atrás mencionados (zona de livre câmbio e união aduaneira), em que se prossegue a interpenetração das economias através do comércio internacional, pressupõem, a par da supressão das restrições comerciais, a eliminação das dificuldades de pagamentos correntes.

9. O factor político na integração económica.

Por vezes, considera-se que o problema económico e o problema político da integração europeia são indissociáveis. É comum afirmar-se, em tom enfático, que «verdadeiramente, a integração económica europeia tem natureza política»⁴⁹. Esta opinião assenta num conceito familiar de integração; baseia-se em que não haverá economias integradas se não se der a transferência de certos poderes soberanos para autoridades supranacionais⁵⁰.

Mas a integração económica internacional, entendida no sentido propositadamente amplo que conferimos à expressão, de modo a poder abranger as formas menos requintadas de interpenetração das economias, não tem necessariamente implicações políticas. Os aspectos políticos apenas caracterizam os estádios supremos da união económica e da integração total. As soluções liberais individualizam-se pela ausência de factores políticos.

Embora se possa contestar a natureza política de certas manifestações da integração internacional, tem de reconhecer-se a existência de uma inspiração política no movimento de integração europeia. A própria zona de livre câmbio, que está bem longe de constituir uma forma de integração política, foi preconizada com o fim de contrariar a tendência federalista da integração económica prosseguida pelos países do Mercado Comum. Nas manifestações mais avançadas da integração europeia, a união das economias supõe certa ligação no plano político: constituem-se organismos supranacionais com poderes limitados, e considera-se a aglutinação económica como estímulo para o estabelecimento da federação política dos países envolvidos no processo de integração⁵¹.

Em face da concepção de integração económica que adoptámos, concluiremos que a integração política não acompanha necessariamente a integração económica internacional⁵². Se, para nós, a «integração económica» se identificasse com a «união económica», teríamos naturalmente de admitir a natureza política da integração. Para

⁴⁹ E. N. Van Kleffens, «The Case for European Integration: Political Considerations», in *Economic Integration*, Baltimore, 1957, pág. 81.

⁵⁰ Cfr. Rolf Sannwald e Jacques Stohler, *Economic Integration*, Princeton, 1959, pág. 42.

⁵¹ «Integração política é o processo pelo qual os actores políticos em quadros nacionais distintos são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou reclamam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existent» — na definição de Ernst Haas, *The Uniting of Europe*, Londres, 1958, pág. 16.

⁵² Röpke, por exemplo, afirma: «Conviria abolir o excesso de soberania, em vez de transferi-lo para uma entidade política e geográfica mais elevada. É porque não se compreende esta verdade que reina tanta confusão nas discussões habituais sobre a integração económica da Europa» (*op. cit.*, pág. 75).

os autores norte-americanos Gehrels e Johnston, a integração económica internacional supõe a formação de uma *união económica*, caracterizada pela eliminação das restrições comerciais, pelo desenvolvimento de uma acção conjunta para promover a utilização mais eficiente dos recursos da área, pela harmonização de políticas nacionais e pelo estabelecimento da livre circulação do capital e trabalho. Estes economistas sublinham que «os compromissos que seriam exigidos aos governos para estabelecer uma união económica com as características referidas implicariam considerável transferência de soberania nacional»⁵³.

10. A integração vertical.

A par dos tipos normais de integração económica, caracterizados pela supressão geral das restrições à livre circulação das mercadorias ou dos factores de produção ou pela harmonização das políticas económicas dos vários países, no seu complexo, desenham-se formas especiais de integração de determinados sectores de actividade. A C. E. C. A. é o exemplo típico da modalidade de integração vertical ou por sectores, que se contrapõe aos processos de integração global ou horizontal⁵⁴.

Os graus de integração que se enumeraram reportam-se à integração global. Contudo, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, além de constituir uma união aduaneira limitada a dois produtos e seus derivados, compartilha de algumas das características das uniões económicas: procede-se, no seu âmbito, à coordenação de políticas económicas e sociais, no que respeita aos sectores siderúrgico e carbonífero.

A integração vertical só é aplicável aos sectores infra-estruturais das economias — transportes, energia, indústrias básicas. Se não for completada pela integração global, suscitam-se tensões e desequilíbrios, dado que a política económica geral pode mostrar-se incompatível com as medidas comuns adoptadas em relação ao sector integrado⁵⁵.

11. O mercado comum europeu, tipo de integração institucional.

De entre as múltiplas formas de integração económica tentadas na Europa a partir da última guerra mundial, a mais discutida e a mais alicante é, sem dúvida, a união económica prevista pelo Tratado de Roma de Março de 1957.

⁵³ Franz Gehrels e Bruce Johnston, «The Economic Gains of European Integration», in *The Journal of Political Economy*, Agosto 1955, pág. 277. Estes autores consideram que «integração económica significa alguma coisa mais do que cooperação, no quadro de um corpo consultivo como a O. E. C. E.».

⁵⁴ Cfr., v. g., Bruno Alessandrini, «Sul Rilancio dell'Integrazione Economica Europea», in *Rivista de Política Economica*, Dezembro 1955, pág. 1063.

A Comunidade Europeia de Energia Atómica («Eurátomo») constitui outra aplicação do método sectorial de integração.

⁵⁵ Cfr. Tinbergen, *op. cit.*, pág. 121; Bertil Ohlin, *La Politique du Commerce Extérieur*, Paris, 1955, pág. 206; René Maury, *L'Intégration Européenne*, Paris, 1958, pág. 247; Jean de Soto, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1958; G. Pella, «The Coal and Steel Community as a Case Study in Integration», in *Economic Integration*, Baltimore, 1957, pág. 146.

A Comunidade Económica Europeia, instituída por um complexo acordo com 248 artigos e vários anexos e protocolos, prossegue um tipo evoluído de integração: além de se realizar a união aduaneira entre os seis países participantes, promove-se a livre circulação do capital e do trabalho, disciplina-se a concorrência entre as empresas, determina-se a harmonização de políticas comerciais, sociais, agrícolas e monetárias, criam-se órgãos destinados a facilitar a reconversão das empresas, a readaptação dos trabalhadores, o financiamento do desenvolvimento das zonas atrasadas na Europa e nos territórios ultramarinos. Forma de integração económica, a união dos seis países é, ao mesmo tempo, um instrumento de integração política.

Enquanto muitos prestam homenagem ao equilíbrio da concepção do Mercado Comum — nem demasiadamente liberal, nem excessivamente autoritária —, não são raros os detractores do sistema da Comunidade Económica Europeia. Os adversários do Mercado Comum situam-se, paradoxalmente, em campos opostos: uns deploram que a excessiva regulamentação tenha sufocado por completo as forças espontâneas do mercado; outros reprovam o excesso de concessões à filosofia do mercado liberal, que suscitará, segundo temem, o agravamento das desigualdades económicas e sociais. Em face de uma concepção de integração «espontânea», gerada por factores de união puramente negativos, ergue-se a concepção da integração «organizada». Ora o Mercado Comum europeu tem sido anatematizado quer por políticos de orientação dirigista, quer por autores de formação liberal. Sinistro produto das forças da inflação e de colectivismo, para o liberal Wilhelm Röpke; ressurgimento anacrónico do livre cambismo, susceptível de precipitar a economia europeia num processo cumulativo de agravamento das desigualdades, para o dirigista François Perroux, o tipo de integração representado pela C. E. E. é objecto das críticas mais contraditórias.

Certos economistas liberais, verberando particularmente a introdução de cláusulas de salvaguarda no Tratado de Roma, que permitem a suspensão e até a inversão do processo de eliminação das restrições comerciais, em caso de dificuldades nas balanças de pagamentos, comentam que o Mercado Comum não poderá levar senão à «desintegração económica das seis nações da Pequena Europa, exercendo uma acção nitidamente discriminatória em relação ao resto do mundo»⁵⁶.

Previra-se que a França recorresse às cláusulas de salvaguarda, dada a difícil situação económica em que se encontrava em 1957. Mas esse país absteve-se de fazer uso das medidas excepcionais admitidas no Tratado. A recuperação do seu equilíbrio económico e financeiro, por efeito das enérgicas reformas de 1958, explica a facilidade com que lhe foi possível aceitar as «regras do jogo» da união económica. A evolução satisfatória da economia francesa invalidou alguns dos argumentos apresentados com maior ênfase contra o Mercado Comum⁵⁷. O próprio Wilhelm Röpke reconheceu que o abandono pela França da política inflacionista e o seu regresso à ortodoxia financeira

⁵⁶ Lionello Rossi, «Mercato Comune Europeo ed Integrazione dell'Occidente», in *Rassegna Economica*, 1958, pág. 257.

⁵⁷ Nas suas previsões sobre a actuação da França na C. E. E., Rossi referia que «a França, com a sua situação financeira e monetária cronicamente enferma, saberá defender ao máximo a sua economia, aplicando sem medida as cláusulas da salvaguarda».

contribuíram, em larga medida, para o desanuviamento do sombrio panorama económico da Europa Ocidental⁵⁸.

Mais impressionantes do que os argumentos aduzidos pelos economistas liberais são as considerações dos partidários do dirigismo económico, como François Perroux. Tal como Röpke, Perroux sonha com a integração da economia mundial: «L'avenir de l'Europe continentale est dans la moindre mésentente ou la meilleure entente de Washington et Londres, par où elle serait aidée à défendre ou à recouvrer ses dimensions mondiales. L'Europe continentale est sans rivages»⁵⁹. Mas François Perroux não apoia Röpke na crença nos resultados do mercado livre, entregue às suas forças espontâneas: o livre cambismo não produzirá a melhor repartição dos recursos económicos em regime de concorrência, mas o agravamento das desigualdades de condições económicas e sociais.

Rejeitando a tese clássica, segundo a qual a abstenção de intervenção no mercado leva a uma especialização territorial benéfica para todos os países e regiões, produzindo-se a igualização dos preços dos factores, através do comércio internacional, Perroux sublinha que a actividade económica se desenvolve em torno de polos de crescimento, com poderoso efeito de atracção de capitais e de mão-de-obra, gerando-se processos cumulativos de agravamento das desigualdades regionais e nacionais.

Na tese de François Perroux, os promotores do Tratado de Roma limitaram-se a confiar na acção das forças do livre câmbio; ora, o que se impunha, numa perspectiva diferente, era o estudo das condições de instauração de zonas equilibradas de desenvolvimento⁶⁰. Na falta de um eficaz poder supranacional, as nações mais dinâmicas e os grandes monopólios internacionais exercerão um efeito de domínio, e o resultado é que, «mesmo se for aceita a circulação perfeitamente livre dos capitais e das mercadorias, assistir-se-á a polarizações em torno dos centros existentes ou de novos centros, sem que haja a menor garantia de que o «controle» do conjunto será exercido em benefício de todos, ou em ordem a indemnizar as regiões e nações mais desfavorecidas»⁶¹.

12. A integração liberal e a integração organizada.

O Mercado Comum europeu, se bem que se inspire, em certa medida, na filosofia económica liberal⁶², representa um esforço de integração concertada ou organizada. Trata-se de um «mercado institucional», que Jacques Rueff contrapõe ao «mercado

⁵⁸ «Se a França se submeter com inteligência e paciência à cura de emagrecimento decretada por Jacques Rueff, a melhoria da capacidade de concorrência francesa e a normalização da balança de pagamentos contribuirão para tornar cada vez menos desculpável a reticência francesa que ameaçava dissociar a Europa...», nota Wilhelm Röpke, a propósito do projecto de constituição da zona de livre câmbio (*op. cit.*, pág. 229).

⁵⁹ Perroux, *L'Europe sans Rivages*, *cit.*, pág. 436.

⁶⁰ François Perroux, *La Coexistence Pacifique. Pôles de Développement ou Nations*, Paris, 1958, pág. 338.

⁶¹ Perroux, *La Coexistence...*, *cit.*, pág. 347. Thomaz Balogh condena ainda mais peremptoriamente a concepção do Mercado Comum, afirmando que a sujeição de economias tão diferentes «à free competition», à lei da selva nas suas relações mútuas, só pode tornar os fortes mais ricos e os fracos mais pobres» («Unequal Partners», in *The Free Trade Proposals*, Oxford, 1960, pág. 122).

⁶² Cfr. Jean Weiller, «Les Degrés de l'Intégration et les Changes d'une Zone de Coopération Internationale», in *Revue Économique*, Março 1958, pág. 241.

manchesteriano»⁶³: é uma zona de «laisser-passer», mas não uma zona de «laisser-faire». Os seus promotores, reconhecendo que a consagração de um regime de concorrência perfeitamente livre conduziria ao domínio do mercado por monopólios e concentrações, estabeleceram diversos dispositivos para regularização activa da concorrência e atenuação das disparidades de condições económicas nas diversas regiões e países. Criaram-se, assim, instituições que asseguram a realização do desenvolvimento equilibrado, no interesse geral⁶⁴.

O sistema do Mercado Comum tende a identificar-se com a integração económica por antonomásia. Os aspectos inéditos e dinâmicos da C. E. E. e o notável progresso que representa em relação às formulas clássicas de simples alargamento dos mercados induzem certos economistas a opor a concepção da «Europa liberal» à da «Europa integrada».

Para estes autores, «a ideia liberal de integração é uma relíquia do passado, e a sua aplicação à vida económica actual mostra-se anacrónica»⁶⁵. As soluções clássicas realizam uma simples justaposição de economias complementares, enquanto a verdadeira integração supõe a interpenetração das economias levada ao ponto de se gerar uma solidariedade, uma «comunidade no êxito e na adversidade». Para André Marchal, defensor desta concepção, «a integração liberal é o contrário da verdadeira integração...; só há um conjunto integrado quando existem entre os seus diversos elementos tais laços de solidariedade que a liberdade total das trocas não prejudica nenhum deles e a todos aproveita»⁶⁶.

Como se vê, Marchal propende a definir a «integração económica», um pouco à maneira de Myrdal, por forma teleológica.

Tendo afastado o conceito finalista de integração internacional, não vemos dificuldade em considerar as simples uniões aduaneiras e zonas de livre comércio como graus ou tipos de integração.

Problema diferente é o de determinar qual a forma *desejável* de integração económica, tendo especialmente em vista o presente condicionalismo da Europa.

André Marchal, tal como Gunnar Myrdal, aproxima as ideias de integração nacional e de integração europeia, considerando que a união aduaneira deverá ser prolongada por uma união económica e pela união política⁶⁷. O que prende a sua atenção é o problema concreto da Europa dos «Seis», e não já a concepção abstracta de «integração económica internacional». Mas o economista francês tem razão ao sublinhar que os esquemas meramente fundados no livre comércio internacional não proporcionam a solução adequada para o actual problema económico europeu. Na ausência de uma coordenação de políticas económicas, financeiras, sociais e monetárias, no quadro do estabelecimento de uma solidariedade positiva, a integração europeia, assente em premissas puramente liberais, levaria ao agravamento das disparidades regionais e nacionais de condições económicas.

⁶³ Jacques Rueff, «Une Mutation dans les Structures Politiques: Le Marché Institutionnel des Communautés Européennes», in *Revue d'Économie Politique*, 1958, n.º 1, pág. 7.

⁶⁴ Para Francesco Vito, o Mercado Comum, utilizando as vantagens da concorrência até ao limite a partir do qual esta se torne um factor de perturbação nas relações económicas internacionais, define-se como «um mercado plurinacional organizado» («Il Mercato Comune Europeo e la Posizione dell'Agricoltura», in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, Março, 1958, pág. 106.

⁶⁵ Balassa, *op. cit.*, pág. 9.

⁶⁶ André Marchal, *op. cit.*, pág. 695.

⁶⁷ André Marchal, *op. cit.*, pág. 710.

O MOVIMENTO DE INTEGRAÇÃO LIBERAL: DO LIVRE CÂMBIO DO SÉCULO XIX AO MULTILATERALISMO DOS NOSSOS DIAS *

1. O livre-cambismo britânico do século XIX.

Durante o século XIX, o sistema de livre comércio conferiu à Inglaterra uma posição dominante na economia mundial. A revolução industrial proporcionou a esse país confortável avanço no plano da produção mecânica. Sem recear a concorrência de outras nações, a Grã-Bretanha suprimiu as suas barreiras tarifárias e desenvolveu uma intensa actividade exportadora. A livre entrada das mercadorias estrangeiras no mercado inglês facilitava a exportação em massa de artigos industriais britânicos. Por outro lado, permitindo o acesso das matérias primas e produtos agrícolas ao seu mercado, a Inglaterra promovia a redução dos custos de produção e acentuava o seu domínio industrial.

Segundo a teoria clássica dos pagamentos internacionais, em regime de estalão metálico os desequilíbrios das balanças de pagamentos só poderiam ser temporários: os movimentos de ouro produziriam o regresso automático ao equilíbrio. O afluxo de ouro ao país credor provocaria o aumento da circulação monetária, a elevação dos preços, a redução das exportações e o crescimento das importações; no país devedor, a saída de ouro desencadearia um processo de deflação, que determinaria a intensificação das exportações e a atenuação das importações, pelo que o equilíbrio seria automaticamente restabelecido.

O sistema clássico assentava na total subordinação da política monetária interna à situação da balança de pagamentos. As «regras do jogo» no «gold standard» requeriam que cada país permitisse que as forças externas afectassem o nível dos preços domésticos e o volume e a composição do rendimento nacional. O equilíbrio nacional era subordinado ao equilíbrio internacional¹.

* 1964.

¹ Erik Thorbecke, *The Tendency Towards Regionalization in International Trade (1928-1956)*, Haia, 1960, pág. 71.

O «plano Beyen» foi vivamente criticado pela falta de maleabilidade do sistema nele previsto para formação da união aduaneira. A solução considerada no artigo 82.º do Estatuto da C. P. E. era preferível ao esquema de Beyen, visto que dava aos países interessados a garantia de que a integração económica não seria realizada em detrimento dos seus interesses ⁴¹.

A fórmula de realização do mercado comum consagrada no Estatuto da Comunidade Política Europeia mostrava-se, no entanto, excessivamente fluida. No Tratado de Roma de Março de 1957, embora não se fixe um calendário rígido para a constituição da união aduaneira, a formação do mercado comum está prevista de modo muito mais preciso do que no Estatuto da malograda Comunidade Política.

EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO ECONÓMICO EUROPEU: FORMAÇÃO DO MERCADO COMUM E DA ASSOCIAÇÃO DO LIVRE CÂMBIO *

1. *Constituição do Mercado Comum.*

Quando a Assembleia Nacional francesa recusou a ratificação do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa e, implicitamente, foram arquivados os projectos de integração económica contidos no plano da Comunidade Política Europeia, pareceu condenado o movimento de tendência federalista dos seis países. Entretanto, a O. E. C. E. e a U. E. P. prosseguiram na sua eficiente missão de liberalização do comércio e dos pagamentos correntes, nas relações entre dezassete Estados da Europa Ocidental.

A O. E. C. E. não abordou o problema da abolição das restrições tarifárias, consagrando-se à tarefa da eliminação do sistema de contingentes de importação, que constituía o mais grave obstáculo ao comércio entre os países membros.

Porém, à medida que a política de supressão das quotas no comércio intra-europeu produzia os seus resultados, tornavam-se mais sensíveis as barreiras tarifárias. Era lógico que a ideia da constituição de uma união aduaneira europeia fosse seriamente retomada.

A tentativa da união aduaneira «Francital» havia sido prematura. O tratado de 1949 previa a supressão, no prazo de um ano, dos direitos de importação no comércio entre os dois países; mas esta disposição não pôde ser completada por uma outra, igualmente enérgica, relativa aos contingentes. De resto, o desequilíbrio económico da França e da Itália levantava dificuldades semelhantes às existentes nos primeiros anos da aproximação entre a Holanda e a U. E. B. L. Além disso, a união franco-italiana, ainda que se baseasse em razões políticas, estava longe de assentar numa ideia exaltante e dinâmica, como é a que preside ao Mercado Comum.

A experiência do «Benelux» desenvolvia-se num quadro demasiadamente estreito para que pudesse servir de plataforma para a formação de um entendimento económico no plano europeu; mas, em contrapartida, constituía a prova da viabilidade de uma

⁴¹ Cfr. F. Coppola d'Anna, «Il Piano Beyen, il Progetto di Statuto della Comunità Politica e l'Integrazione Economica dell'Europa», in *Rivista di Politica Economica*, Janeiro, 1954, pág. 36.

união aduaneira e a demonstração da possibilidade de integração económica sem rigorosa harmonização prévia de políticas e sistemas jurídicos.

O projecto da Comunidade Política Europeia previa, no campo económico, a formação de um mercado comum, que representaria um progresso em relação ao ponto de vista sectorial da C. E. C. A.; mas o desastre da C. E. D. prejudicou a discussão ulterior desse plano. Por outro lado, a proposta de Beyen, que se destinava a garantir a realização da integração económica, independentemente das vicissitudes atravessadas pelo esquema europeu, deparou com um ambiente psicológico pouco propício ao acolhimento de ideias arrojadas e foi criticada pela rigidez do calendário que apresentava.

No meio das ruínas da precipitada construção europeia — que compreendiam o «pool» Verde, a C. E. D., a C. P. E., a união aduaneira de Beyen —, sobressaía a solidez da Comunidade do Carvão e Aço, única instituição da Pequena Europa que teimava em subsistir. A C. E. C. A., união aduaneira limitada a uma estreita gama de produtos, ligados às indústrias siderúrgica e carbonífera, triunfara mercê de uma feliz conjugação de factores. As características supranacionais dessa instituição haviam sido toleradas, em virtude da expressa limitação do âmbito das suas actividades a determinados sectores da economia dos países membros. Mas do malogro da Comunidade Europeia de Defesa e do «pool» agrícola extraiu-se um duplo ensinamento: a integração vertical não era aceitável fora dos domínios da economia, por razões políticas, nem realizável senão no plano das indústrias básicas, por razões técnicas.

Em Maio de 1955, numa reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países membros da C. E. C. A., os três governos do «Benelux» apresentaram um memorando em que se sublinhava que os esforços no sentido da integração europeia deveriam concentrar-se no plano económico, se sugeria a criação de instituições comuns para os transportes, as indústrias eléctricas e a energia atómica, e se referia que o objectivo final dessas medidas era a criação de um mercado comum europeu, dentro do qual as mercadorias circulassem livremente.

Com tal iniciativa, retomava-se a ideia da aplicação do método de integração vertical aos sectores básicos de economia, já concretizada no domínio da C. E. C. A., e propunha-se, embora de forma pouco precisa, a transposição para a escala da Pequena Europa da experiência de união aduaneira global do «Benelux».

O projecto foi examinado na Conferência de Messina, que reuniu os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis países, em 1 e 2 de Junho de 1955. Na resolução final, a ideia política que anima as novas tentativas de integração europeia não é dissimulada: «Les Gouvernements... croient le moment venu de franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne. Ils sont d'avis que celle-ci doit être réalisée tout d'abord dans le domaine économique... Une telle politique leur paraît indispensable pour maintenir à l'Europe la place qu'elle occupe dans le monde, pour lui rendre son influence et son rayonnement, et pour augmenter d'une manière continue le niveau de vie de sa population»¹.

¹ «Résolution Adoptée par les Ministres des Affaires Étrangères des États Membres de la C. E. C. A. réunis à Messina, les 1^{er} et 2 Juin 1955», Préambulo (Transcrita em Richard Bailey, *L'Intégration Économique en Europe — De la C. E. C. A. à l'A. E. L. E.*, Paris, 1960, pág. 94).

Desde o primeiro momento da «Relance Européenne», deixa de ser possível considerar em termos exclusivamente económicos ou comerciais as formas de integração projectadas. Certos autores comentaram que o projecto do Mercado Comum beneficiou de um concurso de circunstâncias favoráveis devidas ao acaso, enquanto a má sorte se encarniçou contra o plano da área de livre câmbio. Há naturalmente um fundo de verdade nestas observações. Mas o factor responsável pelo êxito da negociação que conduziu ao estabelecimento da união aduaneira dos «Seis» foi a vontade política de realizar a integração europeia. A ela se deve a superação de obstáculos porventura mais graves do que os causadores do malogro das negociações para a zona de livre câmbio, durante as quais se defrontaram friamente os interesses económicos dos diversos Estados.

Na Resolução de Messina, depois de manifestar o seu acordo relativamente à coordenação no plano dos transportes e comunicações, da electricidade e do gás, e da energia atómica, os governos reconheceram que «a constituição de um mercado comum europeu, que elimine todos os direitos aduaneiros e restrições quantitativas, é o objectivo da sua acção no domínio da política económica»². Previram-se ainda na Resolução a formação de um fundo europeu de investimentos e a harmonização das legislações sociais.

Estas diversas matérias foram consideradas de forma aprofundada por uma conferência de peritos, cuja presidência se conferiu proposadamente a uma personalidade política: Paul-Henri Spaak. A Inglaterra, convidada pelos seis países, fez-se representar na conferência, mas abandonou-a nos fins de 1955, quando se tornou evidente que a fórmula «união aduaneira» prevaleceria sobre a solução «zona de comércio livre».

O «relatório Spaak», de Abril de 1956, acentuava os objectivos políticos do projecto e propunha inequivocamente a constituição de instituições supranacionais. Afastando a ideia da criação de uma instituição intergovernamental, o relatório exigia a criação de «um órgão dotado de autoridade própria e responsabilidade comum»³.

No «relatório Spaak», inverteu-se a ordem de prioridade dos projectos de Messina: preconizou-se a realização imediata do mercado comum, que era considerada como nebuloso e distante objectivo na Resolução de 1955 (a prosseguir só depois da conclusão de uma série de experiências de integração de sectores específicos da economia); e cingiu-se a tentativa vertical ao domínio da energia atómica.

Em Maio de 1956, a Conferência dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, que se celebrou em Veneza, aprovou as conclusões do «relatório Spaak», e fixou o início das negociações para a união aduaneira e para a comunidade atómica. A propósito da surpreendente facilidade com que se produziu a concordância dos seis governos em relação aos projectos que lhes eram submetidos, escreveu Snoy et d'Oppuers, representante do governo belga nas negociações: «Le communiqué, qui aurait pu paraître modin, a appris au monde extérieur que la communauté allait probablement se faire, au grand étonnement des Britanniques, des Américains et de nous-mêmes...»⁴.

² Resolução de Messina, *cit.*, I-D.

³ «Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères», Bruxelas, Abril 1956.

⁴ Snoy et d'Oppuers, «Les Étapes de la Coopération Européenne et les Négociations relatives à une Zone de Libre Échange», in *Chronique de Politique Étrangère*, Setembro-Novembro 1959.

Na Conferência de Veneza, não só se afirmou a vontade política de abordar frontalmente os problemas da formação de um mercado europeu, como se tomou posição acerca de uma questão técnica, cuja importância se tornaria evidente meses mais tarde: os governos, aderindo à opinião manifestada no «relatório Spaak», puseram de parte a ideia de constituir uma zona de livre câmbio, e adoptaram definitivamente a fórmula da união aduaneira — a qual, aliás, já havia sido prevista, de modo implícito, na Resolução de Messina, enquanto esta se referia às «medidas apropriadas tendentes à unificação progressiva do regime aduaneiro em relação aos terceiros países»⁵.

A única reserva formulada em Veneza, relativamente ao projecto dos peritos, foi suscitada pela França, que condicionou a sua atitude positiva à resolução favorável do problema da associação dos territórios do ultramar ao Mercado Comum.

Se se apreciar retrospectivamente esta primeira fase da «Relance Européenne», terá de concluir-se que os princípios estabelecidos na Conferência de Veneza não poderiam ser perfilhados pela Inglaterra e por alguns países exteriores. O «relatório Spaak» não conservou o tom moderado da Resolução de Messina, tendo afirmado enfaticamente a necessidade de instituições supranacionais e os objectivos políticos do plano de integração económica europeia. Por outro lado, a opção pela união aduaneira, em detrimento da zona de livre câmbio, desagradava visceralmente à Inglaterra, que não admitia a hipótese de sacrificar as suas preferências no comércio com a «Commonwealth».

Se os «Seis», porém, tomassem em consideração as objecções britânicas ao seu plano, nunca chegaria a realizar-se o Mercado Comum. Destituída de instituições supranacionais e de uma tarifa exterior unificada, a construção europeia não seria mais do que uma O. E. C. E. que, tendo resolvido satisfatoriamente os problemas dos pagamentos e dos contingentes, se decidiria a partir ao assalto das defesas tarifárias. Esta solução não satisfazia, de modo algum, a aspiração política de edificar uma nova Europa, de que a C. E. C. A. constituía a primeira concretização.

O Mercado Comum apresentava-se, porém, como zona comercial discriminatória em relação aos países membros da O. E. C. E. que, por diversas razões, não se sentiam aptos a alinhar com as potências de Messina. Era, de certo modo, a verdadeira contradição dos princípios de não discriminação intra-europeia em que assentara a actividade da O. E. C. E. Se esta organização se constituísse como grupo regional, a sua vocação universalista não deixara de se manifestar: à liberalização do comércio dentro da área europeia seguiram-se medidas análogas em relação à zona dólar; o Acordo Monetário Europeu estava pronto a entrar em funcionamento, substituindo o regime da convertibilidade externa à transferibilidade entre as moedas europeias, operada pela U. E. P.

Ora o Mercado Comum, quaisquer que fossem as razões políticas que haviam ditado a sua constituição, ameaçava tornar-se num grupo autárquico, só teoricamente aberto à acessão dos outros Estados europeus, em virtude da pesada regulamentação que envolvia os seus membros.

Os receios dos países exteriores não podiam apoiar-se numa argumentação jurídica. Além de que o G. A. T. T. admitia, dentro de certas condições, a formação

⁵ Resolução de Messina, *cit.*, 1-B (alínea a).

de uniões aduaneiras — e a O. E. C. E. não podia, dentro da lógica das coisas, mostrar-se mais universalista do que a única organização comercial para-universal —, a própria Convenção de Cooperação Económica Europeia encorajava, no seu artigo 5.º, a constituição de uniões aduaneiras entre as partes contratantes.

As prevenções em relação ao Mercado Comum assentavam em razões económicas, que se ligavam às dimensões e ao potencial da união aduaneira projectada. Sustentavam os «Seis» que o «Benelux», sendo também uma união aduaneira, fora instituído sem que se tivessem suscitado quaisquer protestos de terceiros Estados. Esta argumentação era especiosa. A participação dos três pequenos países na produção e no comércio europeus não podia comparar-se à do poderoso grupo que envolvia os 150 milhões de habitantes da França, da Alemanha e da Itália. Muitos dos países exteriores — em especial a Áustria e a Suíça — dirigiam mais de metade das suas correntes comerciais para a Pequena Europa.

Ao problema comercial acrescia um problema económico a longo termo: poderiam os países excluídos do núcleo europeu manter a mesma capacidade relativa de concorrência e um ritmo favorável de crescimento industrial, em face dos progressos derivados da especialização e da produção em grande série, que naturalmente se verificariam no Mercado Comum?

2. O projecto de formação da zona de livre câmbio.

Alarmada com a perspectiva da destruição do seu paciente e eficaz trabalho de cooperação na escala da Europa Ocidental, e instigada pelas apreensões da Inglaterra, a O. E. C. E. concebeu, sob a forma de uma ampla zona de comércio livre, um projecto de conciliação dos interesses dos países exteriores e dos do grupo dos «Seis».

A ideia de associar ao bloco do Mercado Comum os países do O. E. C. E. que não pertenciam à Pequena Europa continha-se já no comunicado da Conferência de Veneza, no qual «os seis ministros, reafirmam a sua esperança de poder acolher os países que estiverem prontos a colaborar em pé de igualdade nos seus esforços»⁶.

O comunicado da Conferência de Veneza está datado de 30 de Maio de 1956; em 26 de Junho iniciou-se, em Bruxelas, a negociação dos acordos do Mercado Comum e do «Eurátomo». Em 19 de Julho, o Conselho da O. E. C. E. tomava a iniciativa de «criar um grupo de Trabalho Especial, encarregado de estudar as formas e métodos possíveis de uma associação, em base multilateral, entre a união aduaneira considerada e os países membros que nela não participassem»⁷. Nesta resolução da O. E. C. E. transparece a ansiedade com que os países exteriores ao grupo dos «Seis» acompanhavam os progressos da Pequena Europa no sentido da sua integração; e pela primeira vez se sugere a possibilidade de constituição de uma zona de livre câmbio, que envolveria o próprio Mercado Comum, do mesmo modo que a união aduaneira «Benelux» está compreendida na Comunidade Económica Europeia. «Entre os métodos

⁶ «Communiqué de Presse émis à l'Issue de la Conférence des Ministres des Affaires Étrangères des États Signataires de la Résolution de Messina», les 29 et 30 Mai 1956, in *Chronique de Politique Étrangère*, Setembro-Novembro 1959, pág. 628.

⁷ «Résolution du Conseil de l'O. E. C. E. concernant l'étude des rapports entre l'Union Douanière Européenne envisagée et les Pays membres n'y participant pas», 19 Juillet 1956, in C. P. E., pág. 269.

-possíveis de associação — lê-se na Resolução de 19 de Julho — o Grupo de Trabalho Especial tomará em consideração a criação de uma zona de livre câmbio que englobe a união aduaneira e os referidos países membros».

Não estão bem esclarecidos os desígnios que levaram a Inglaterra a sugerir ao Conselho da O. E. C. E. a ideia da formação de uma zona de livre câmbio. O problema da zona foi, em grande parte, um problema político; a oposição entre a França e a Inglaterra excedeu largamente o plano comercial, ao ponto de o Conselho da O. E. C. E. se ter tornado o teatro de violentas diatribes entre os delegados franceses e britânicos. Os estudos e relatórios sobre este período atribulado da história das relações económicas na Europa Ocidental não fogem, regra geral, a certo proselitismo; consoante o ponto de vista advogado, são atribuídos desígnios maquiavélicos à França ou à Inglaterra. A fase da «Relance Européenne» caracterizou-se pela animosidade declarada entre esses dois países e pela perplexidade da Alemanha, hesitante entre o interesse político de uma associação de tipo federal com a França e a vantagem económica do livre câmbio no plano da Europa Ocidental.

A tensão emocional que se gerou a partir dos fins de 1956 levou alguns partidários do Mercado Comum a considerar o esquema técnico da zona de comércio livre como uma fórmula *ad hoc*, inventada pelo governo britânico, quando a realidade é que, por ironia das coisas, as áreas de livre câmbio haviam sido previstas e consentidas, na Carta de Havana (art.º 16) e no G. A. T. T. (art.º XXIV), em razão de uma iniciativa do próprio governo francês.

Em Janeiro de 1957, o Grupo de Trabalho Especial apresentou o seu relatório, no qual, sem ocultar as dificuldades específicas do projecto de zona de comércio livre — que se relacionam com a ausência de harmonização tarifária em relação ao exterior —, se pronunciou no sentido de ser «possível conceber um sistema correspondente às características de uma zona de livre câmbio e assegurar o seu funcionamento satisfatório»⁸.

Em 13 de Fevereiro de 1957, o governo inglês remeteu ao Conselho da O. E. C. E. um memorando relativo à zona de comércio livre, que constitui um dos documentos fundamentais das negociações para a associação dos «Seis» com os onze restantes membros da O. E. C. E., em base multilateral. Esse memorando é bem elucidativo da profunda antinomia entre a concepção britânica sobre a cooperação económica na Europa Ocidental e a visão continental, concretizada no projecto do Mercado Comum.

«Os interesses e responsabilidades do Reino Unido na Commonwealth» foram apresentados no memorando inglês com tão inábil insistência, que dificilmente pode ver-se no projecto de zona de livre câmbio uma tentativa séria de dissolução do Mercado Comum. Repudiando a ideia de sujeição da Inglaterra a uma tarifa exterior unificada — o que equivale a afastar a hipótese de participação numa união aduaneira —, o governo inglês afirmava não poder «considerar a conclusão de um acordo que, em princípio, colocasse o Reino Unido na impossibilidade de conceder às importações provenientes da «Commonwealth» um tratamento *pelo menos tão favorável* como aquele de que beneficiariam as importações originárias da Europa»⁹.

⁸ «Rapport sur la possibilité d'instituer une Zone de Libre Échange en Europe», O. E. C. E., Paris, Janeiro 1957, pág. 29.

⁹ «Memorandum du Royaume-Uni relatif à la Zone de Libre Échange», présenté au Conseil de l'O. E. C. E. le 13 Février 1957, I parte, § 2.º.

A solução do problema comercial europeu consistia, para o governo inglês, na formação de uma zona de livre câmbio limitada aos produtos manufacturados, que contribuiria para «a elevação dos rendimentos industriais, encorajando a especialização, a produção em grande série e o progresso técnico». A preocupação de excluir a agricultura da zona de comércio livre reconduzia-se à necessidade de manter as preferências imperiais — que, na sua maior parte, respeitavam a produtos agrícolas — e de defender os interesses do agricultor britânico.

Deve observar-se que a inclusão da agricultura na área de livre câmbio não constituiria verdadeiro obstáculo a que a Inglaterra concedesse às importações da «Commonwealth» «um tratamento pelo menos tão favorável» como o que seria conferido às importações da Europa: conservando a autonomia tarifária em relação ao exterior, poderia suprimir os direitos nas importações provenientes da zona esterlina. A limitação que o governo inglês se fixava a si próprio, na negociação do acordo económico com a Europa, estava *aquém* do igual tratamento para as mercadorias da «Commonwealth», visto que se tratava de ressaltar substancialmente as *preferências* imperiais. Tem de reconhecer-se, no entanto, que os países do Mercado Comum não se encontravam dispostos a aceitar o livre câmbio puro e simples dos produtos agrícolas: o projecto da C. E. E. previa a organização dos mercados agrícolas, de modo que ao mercado livre industrial se contraporiam um mercado regulamentado para a agricultura.

O contraste entre a concepção continental e a posição britânica, tal como resalta, por exemplo, do confronto do «relatório Spaak» com o memorando de 13 de Fevereiro, não respeitava unicamente à diferença formal entre uma união aduaneira e uma zona de comércio livre. O Mercado Comum dos «Seis» não é uma simples união aduaneira, visto que constitui um bloco económico gerido por instituições comuns, dentro do qual se procede à harmonização das políticas económicas, financeiras e sociais dos Estados membros. Sublinhando a complexa estrutura da união aduaneira e económica prevista pelas potências de Messina, o memorando salientava que, «em contrapartida, o Reino Unido considera uma zona de livre câmbio como uma noção essencialmente ligada à supressão das restrições ao comércio, tais como as tarifas e os contingentes»¹⁰.

No Continente, generalizou-se a impressão de que a Inglaterra procurava acautelar mesquinamente os seus interesses comerciais, enquanto mostrava desoladora incompreensão relativamente à grandeza e dinamismo da ideia europeia. Esta circunstância contribuiu, mais que qualquer outra coisa, para que a França e a Alemanha reafirmassem a sua solidariedade e persistissem no esquema do Mercado Comum.

Contudo, ainda não se declarara um antagonismo radical de concepções. O Conselho da O. E. C. E. acolheu favoravelmente o memorando do governo inglês e tornou pública a sua resolução de «iniciar negociações, a fim de determinar as modalidades de estabelecimento de uma zona de livre câmbio na Europa, associando numa base multilateral o Mercado Comum dos «Seis» e os outros países membros da Organização». Prevendo a necessidade de resolver o problema dos exportadores agrícolas europeus e de considerar a situação dos países em vias de desenvolvimento

¹⁰ «Memorandum du Royaume-Uni...», *cit.*, II parte, § 2.º.

— Estados membros da O. E. C. E. situados em diversos pontos da periferia da Europa —, o Conselho chamou insistentemente a atenção para aspectos fundamentais, que não haviam sido considerados no memorando inglês¹¹.

A O. E. C. E. organizou imediatamente três grupos de trabalho, aos quais foram conferidas as missões de estudar respectivamente o problema técnico da zona livre câmbio, a situação dos países agrícolas e a questão relativa aos países menos desenvolvidos.

Não obstante as suas características aparentemente decepcionantes, o memorando de Fevereiro de 1957 foi considerado, na Inglaterra, «a notable document»¹². Durante as últimas décadas, a indústria britânica não encontrara dificuldades de penetração nos mercados externos; dado que a parte da «Commonwealth» nas exportações britânicas se aproximava dos 50%, a Inglaterra não tinha necessidade de empreender esforços substanciais para se assegurar da exploração de novos mercados. Por sua vez, o mercado interno rodeava-se de barreiras aduaneiras consideráveis: no Reino Unido, que até 1930 mantivera firme orientação livre cambista, tendia a radicar-se uma tradição de proteccionismo moderado.

Ao contrário do que poderia parecer no Continente, a deliberação do governo inglês de promover a constituição de uma zona de livre câmbio implicava certos sacrifícios de ordem económica e, sobretudo, uma radical renovação da política comercial britânica. Paradoxalmente, enquanto em França se vituperava o governo britânico por querer conseguir, com o seu projecto, «the best of two worlds», a inclusão da Inglaterra na zona de livre câmbio era discutida com certa aspereza nos meios económicos ingleses.

A própria designação da fórmula de associação preconizada pela O. E. C. E. — «zona de livre câmbio» — despertava no Continente apreensões atávicas: recordava-se a expansão comercial britânica do século XIX, à sombra do livre cambismo, e reprovava-se o regresso a concepções anacrónicas em matéria de relações económicas entre os povos. A expressão «zona de livre câmbio» tinha um sentido político negativo, que era desfavorável; a construção proposta pela O. E. C. E. parecia situar-se nos antípodas do mercado comum institucional e organizado, que os «Seis» haviam concebido, e que persistiam em realizar, a despeito de todas as dificuldades.

A verdade é que a zona de livre câmbio da O. E. C. E. de forma alguma poderia representar o retorno ao «laissez-faire» do século XIX. O livre cambismo clássico assentava em determinados postulados, insusceptíveis de ressurgir no mundo actual. Não é hoje concebível uma forma de associação económica internacional em que se assegure o equilíbrio dos pagamentos dos Estados participantes através de sucessivas contracções e inflações no plano interno; ora tal era um dos caracteres salientes do regime comercial do século XIX.

Numa publicação semi-oficial, em que justificou o plano da zona de comércio livre, a O. E. C. E. notou que, analisadas as implicações do problema, as características da associação proposta não divergiriam profundamente das que eram próprias do

¹¹ «Résolution du Conseil de l'O. E. C. E. relative à des négociations sur une Zone Européenne de Libre Échange et sur les Problèmes Connexes», 13 de Fevereiro 1957, in C. P. E., pág. 637.

¹² Miriam Camps, «The Free Trade Area Negotiations», P. E. P., Occasional Paper, n.º 2, Londres 1959, pág. 32.

Mercado Comum. A maior flexibilidade da zona não seria incompatível com o estabelecimento da livre circulação dos factores, com a inclusão dos produtos agrícolas, com a harmonização de políticas, com a aplicação da regra da unanimidade no plano institucional...¹³.

É forçoso reconhecer, porém, que a zona de comércio livre, assim descrita pela O. E. C. E., teria bem escassa afinidade com o plano original do governo inglês. Seria como que um mercado comum sem tarifa exterior unificada, mas dentro do qual a harmonização dos interesses se obteria por processos semelhantes aos que foram consagrados pelo Tratado de Roma. Ao invés, a zona de livre câmbio de inspiração inglesa identificava-se, como alguém referiu, com o «clube dos aristocratas industriais da Europa». A ausência de uma ponderada coordenação das políticas nacionais; a total exclusão da agricultura, que representava a parcela principal do comércio externo de diversos países europeus; a profunda indiferença pela situação desfavorecida das nações menos desenvolvidas: todos estes aspectos faziam prever que a zona de comércio livre seria o teatro de uma concorrência implacável, destinada a favorecer as nações industrialmente mais poderosas — Alemanha e Inglaterra — ou mais aptas — Suécia e Suíça.

As interrupções que essas negociações sofreram, em duas fases decisivas do seu desenvolvimento, foram fatais para o projecto da área de livre câmbio. Depois da resolução de 23 de Fevereiro, na qual se considerava auspiciosamente a ideia de associar o grupo dos «Seis» aos demais países da O. E. C. E., em termos menos egocêntricos do que os utilizados pelo Reino Unido no seu memorando, as conversações foram suspensas, com o intuito de não se perturbar a assinatura e a ratificação do Tratado de Roma. No ano seguinte, a queda da IV República em França provocou nova interrupção das negociações, e, quando se formou o governo do general de Gaulle, era evidente que as graves preocupações nacionais o distraíam do problema da integração económica europeia.

A recordação do malogro da C. E. D. tornara o governo francês apreensivo quanto à reacção da Assembleia Nacional perante o projecto do Mercado Comum. Algumas das particularidades institucionais do Tratado de Roma obedeceram à preocupação de atenuar os aspectos supranacionais, que poderiam ferir a sensibilidade política dos deputados. O termo «supranacional» foi pura e simplesmente banido do texto do Tratado; ao órgão executivo independente não se conferiu a designação rebarbativa «Alta Autoridade» (tendo-se preferido a expressão neutra «Comissão») e cercearam-se substancialmente os seus poderes quase-legislativos.

Em Julho de 1957, o Parlamento francês, com surpreendente facilidade, ratificou o Tratado de Roma: o Mercado Comum transitava da fase dos projectos para a das realizações, e a necessidade de entendimento europeu no âmbito geral tornava-se mais intensa.

À França, que assumira a direcção do grupo dos «Seis», a partir da conferência de Messina, era particularmente desagradável a concepção inglesa. Mal refeita ainda de graves desequilíbrios financeiros, habituada a escoar a produção industrial para o mercado interno e a defender os seus interesses agrícolas, encontrava nas concessões

¹³ Marc Quin, «L'O. E. C. E. et le Marché Commun. Les Raisons d'être d'une Union Économique des Dix-Sept», O. E. C. E., Paris, Abril 1958.

que lhe haviam sido feitas nas negociações de Bruxelas a contrapartida para as vantagens da aplicação do tratamento nacional às exportações industriais da Alemanha e do «Benelux». De resto, nas negociações para o Mercado Comum, o governo francês nunca perdeu de vista o transcendente significado político da aproximação económica entre os seis países: alguns sacrifícios no plano económico não constituíram preço demasiado elevado para a concretização da ideia de união da Europa.

A realização do plano da zona de livre câmbio representaria, na visão do governo francês, a plena abertura do mercado nacional aos produtos industriais ingleses, sem as garantias de solidariedade previstas no Tratado de Roma, sem a possibilidade de penetração das suas exportações agrícolas no Reino Unido e sem qualquer compensação no plano político. Pelo contrário: a Inglaterra, tomando a chefia da zona de livre câmbio, tenderia a asfixiar o Mercado Comum e a dissolver o esforço colectivo dos «seis» nas fórmulas insípidas da cooperação no plano geral.

Perante a irredutibilidade das posições assumidas, as negociações para a zona de comércio livre não tardariam a transformar-se num «diálogo de surdos»¹⁴.

3. O malogro das negociações para a zona de livre câmbio.

Em Outubro de 1957, com a criação, pelo Conselho da O. E. C. E., de um «Comité Intergovernamental», cuja presidência foi confiada a Reginald Maudling, iniciou-se a fase decisiva das negociações para a zona de livre câmbio. Na resolução que instituiu esse «Comité», o Conselho declarava-se «determinado a assegurar o estabelecimento de uma zona de livre câmbio... que associaria, em base multilateral, a Comunidade Económica Europeia e os outros países membros e que, tendo em consideração os objectivos da C. E. E., pudesse praticamente funcionar em paralelo com o Tratado de Roma»¹⁵.

A preocupação de evitar que, embora por pouco tempo, fosse estabelecida pelo grupo dos «Seis» uma discriminação comercial em relação aos restantes membros da O. E. C. E. começou a tomar vulto nesta resolução. O esforço de elaboração de um calendário de desarmamento tarifário e contingentário, coincidente com o previsto no Tratado de Roma, converteu-se numa constante da posição inglesa — que sobreviveu ao próprio malogro da zona de livre câmbio, visto que informou as disposições do artigo 3.º da Convenção da E. F. T. A.

As primeiras trocas de impressões no «Comité Maudling» patentearam a profunda divergência entre as concepções inglesa e francesa acerca da coordenação económica europeia. O problema da definição de origem — que forneceria, mais tarde, o pretexto para a cessação das negociações por iniciativa da França — foi, desde o início, a principal dificuldade com que se defrontou o «Comité».

Enquanto na união aduaneira todas as mercadorias podem circular livremente, não importando que sejam produzidas dentro da área ou importadas do mundo exterior (visto que, dada a existência de uma tarifa comum, é indiferente o ponto de

penetração na união), na zona de livre câmbio há que limitar, em princípio, o benefício da livre circulação às mercadorias produzidas na própria zona. Se não se estabelecesse essa restrição, os produtos oriundos do exterior, com destino aos Estados de tarifa externa mais elevada, passariam a entrar na zona pelo país de pauta mais favorável e a beneficiar da supressão tarifária interna para alcançarem sem qualquer outro encargo o seu mercado de consumo.

As opiniões divergiam no que se referia aos processos técnicos a estabelecer para determinação da «origem» das mercadorias. A principal dificuldade respeitava às mercadorias não integralmente produzidas dentro da zona. Se só fossem admitidos à livre circulação os produtos fabricados nos territórios europeus dos países participantes, as restrições ao comércio sem entraves tornar-se-iam tão substanciais, que só por ironia se poderia conservar a designação «zona de livre câmbio»... Mas na base de que critério se iria considerar uma mercadoria não integralmente produzida dentro da área como «originária da zona», para o efeito de beneficiar da livre circulação?

Nisto reside, nas suas linhas gerais, o chamado problema da «definição de origem». Nas reuniões do «Comité Maudling», a França não apoiou o ponto de vista da Inglaterra, que advogava a aplicação simultânea de dois critérios, fundados no valor acrescentado no seio da zona e nas transformações sofridas pelo produto também no interior da área.

Sem embargo das conclusões optimistas do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Especial, em Janeiro de 1957, e das resoluções positivas do Conselho da O. E. C. E. sobre a formação de uma zona de livre câmbio, a França não deixou de pôr em dúvida a própria exequibilidade do projecto. As objecções de ordem técnica levantadas pela delegação francesa mostraram-se particularmente graves, porque assentavam na negação do princípio fundamental da zona de comércio livre. A França colocava-se, assim, em permanente contradição com as premissas a que livremente se vinculava: esta situação absurda arrastou-se por muitos meses, até que a cessação das negociações foi anunciada pelo governo francês, com o surpreendente argumento de que não lhe seria possível aceitar a ideia da zona de livre câmbio — que no entanto constituiria o ponto de partida das conversações e representava o mínimo de concordância indispensável para um entendimento ulterior.

As críticas francesas eram, em si mesmas, justificadas. Não pode dissimular-se a imperfeição técnica da fórmula da zona de comércio livre. A manutenção da autonomia tarifária externa é contrária à própria noção de «livre câmbio», na sua acepção plena, porque torna impossível o abandono das barreiras aduaneiras nas relações entre os Estados membros da zona. Nem todos os produtos serão, na verdade, admitidos à livre circulação; e a necessidade de estabelecer um «controle» rigoroso da «origem» ameaça tornar meramente teórico o objectivo livre cambista.

Em Março de 1959, o ministro do Comércio da Itália, Guido Carli, apresentou um projecto para a resolução do problema das disparidades tarifárias. O sistema concebido por Carli assentava em certa harmonização das pautas exteriores dos países membros da zona de comércio livre: quando o afastamento entre duas tarifas excedesse uma margem previamente convencionada, aplicar-se-ia uma taxa compensatória na passagem dos produtos de um país para outro, dentro da zona¹⁶. Os participantes na

¹⁴ Como notava «Le Monde», em Novembro de 1958.

¹⁵ «Résolution du Conseil de l'O. E. C. E. sur la Zone de Libre Échange et sur les Problèmes Connexes», 17 de Outubro 1957, in C. P. E., pág. 686.

¹⁶ O plano Carli foi minuciosamente examinado no relatório do Secretário geral da O. E. C. E. sobre o estado das negociações relativas ao estabelecimento da zona de livre câmbio, em Dezembro de 1958.

zona seriam induzidos a rever as suas tarifas, tornando-as suficientemente próximas para que fosse possível a circulação das mercadorias em plena liberdade.

A solução proposta por Carli foi, em determinada altura, apoiada pelo grupo dos «Seis», que via nela uma forma de apressar a harmonização das pautas exteriores no sentido da constituição de uma tarifa comum. A Inglaterra, porém, continuou arreigada ao sistema dos «controles» da «origem», que fugia a uma das críticas mais penetrantes de que era alvo o plano Carli: posto em prática na sua pureza, o sistema do ministro italiano conduziria ao absurdo resultado da aplicação da taxa compensatória às próprias mercadorias indiscutivelmente originárias da zona, nos casos em que a disparidade nas tarifas externas ultrapassasse a margem de tolerância estabelecida. Mas a principal razão da oposição britânica ao plano Carli assentava no receio de que essa fórmula representasse um primeiro passo para a abolição da autonomia tarifária em relação ao exterior.

Tornou-se manifesta a irredutibilidade dos pontos de vista da França e da Inglaterra, quando o governo francês apresentou uma proposta, advogando um entendimento «por sectores». O problema das relações comerciais intra-europeias seria solucionado, nesta orientação, através da celebração de acordos entre os «Seis» e cada um dos países exteriores, resolvendo-se as dificuldades produto a produto.

Este projecto francês, que na aparência constituía uma contribuição para a resolução dos problemas debatidos no «Comité Intergovernamental», implicava afinal a própria negação de uma zona de comércio livre: a tentativa de aproximação multilateral, baseada em regras genericamente estabelecidas, degeneraria num bilateralismo casuístico, susceptível de pulverizar a já abalada coesão dos países membros da O. E. C. E.

Contudo, nos meados de 1958, subsistia na O. E. C. E. algum optimismo relativamente à realização do projecto da zona de comércio livre. Enquanto a posição dos «Seis» endurecia, os restantes membros abrandavam as suas exigências. Num estudo então publicado pela O. E. C. E., conferiam-se à projectada zona de livre câmbio certos caracteres próprios de uma verdadeira união económica, embora se mantivesse o requisito da ausência de unificação tarifária exterior. Acentuava-se que a zona poderia ser regida por regras de concorrência análogas às do Tratado de Roma, frisava-se que deveria realizar-se a harmonização de políticas económicas, financeiras e sociais, insistia-se em que teria de considerar-se o problema agrícola... De algumas das argumentações desenvolvidas inferia-se, porém, que a opinião dominante na O. E. C. E. não divergia sensivelmente da tese britânica. Negava-se, por exemplo, que a subsistência do regime da preferência imperial conferisse à Inglaterra qualquer vantagem, porquanto o Reino Unido devia, em contrapartida, «deixar entrar no seu território os produtos exportados pelos Domínios, concedendo-lhes também uma preferência aduaneira, ou mesmo isentando-os de direitos alfandegários»¹⁷. O argumento é especioso; não se ignora que a preferência de que as mercadorias inglesas beneficiam na «Commonwealth» favorece a exportação dos artigos industriais britânicos, enquanto o tratamento privilegiado das importações ultramarinas nas alfândegas inglesas respeita substancialmente a produtos agrícolas, que a Inglaterra adquire aos melhores preços e sem prejuízo para a sua agricultura, protegida por um eficaz sistema de subsídios.

¹⁷ Quin, *op. cit.*, pág. 28.

Em 17 de Outubro de 1958, a Comissão da Comunidade Económica Europeia enviou ao «Comité Intergovernamental» um memorando — conhecido como «relatório Ockrent» — no qual definia a sua posição relativamente ao problema do entendimento entre os «Seis» e os restantes países da O. E. C. E. Ainda que fizesse sobressair os pontos de desacordo com a posição da Inglaterra, a Comissão mostrou-se esperançada na realização da «Associação Económica Europeia».

O abandono da expressão «zona de livre câmbio», por sugestão da Comissão da O. E. E., não se devia à simples preferência formal por uma terminologia nova. Declarava-se no memorando que «o termo «livre câmbio» evoca no plano doutrinário um sistema económico determinado. Dado o conteúdo que, a partir de agora, se prevê para o tratado em questão, esta designação não parece muito feliz e deveria ser modificada»¹⁸.

A «Associação Económica Europeia», que os «Seis» se dispunham a aceitar, só tinha vagas semelhanças com o projecto de zona de livre câmbio, apresentado pela Inglaterra em 1957 — que veio a concretizar-se no âmbito restrito da E. F. T. A. O «relatório Ockrent» exigia a coordenação das políticas comerciais, o confronto das políticas económicas e financeiras, a harmonização das condições sociais e a aplicação das regras do Tratado de Roma relativas à regulamentação da concorrência e às medidas especiais de salvaguarda. Por outro lado, a solução proposta para o problema das divergências das tarifas exteriores dos Estados membros assentava no sistema de Carli: a tarifa externa da C. E. E. seria «considerada como norma, em torno da qual se fixam os limites em que devem situar-se as tarifas do país importador e do país exportador, para que o produto em questão seja admitido no regime de livre circulação»¹⁹. Sugeria, além disso, que a amplitude da margem de tolerância fosse negociada sector por sector.

Rejeitando implicitamente a possibilidade de aplicação do sistema da «definição de origem», que a Inglaterra preconizava, a Comissão, com o seu projecto da «Associação Económica Europeia», tornava irreconhecível o plano original de estabelecimento de uma zona de livre câmbio entre os 17 países.

O memorando continha ainda uma alusão à preferência imperial, que criava «um risco de desequilíbrio nas condições de concorrência entre os diversos membros da Associação». O entendimento por sectores, já advogado para a determinação da margem de tolerância das tarifas externas, era recomendado também para a solução dos problemas suscitados pela existência das preferências imperiais.

Na reunião do «Comité Maudling», em Outubro de 1958, as exigências formuladas pela França superaram largamente as que a Comissão apresentara no seu memorando. O governo francês entendia que as tarifas exteriores dos membros da Associação deveriam ser consolidadas no momento da criação da zona comercial; só poderiam introduzir-se modificações nas pautas depois de obtido o consentimento da organização. Este ponto de vista não era aceite pelo governo britânico, que desde o início das negociações considerara como elemento axial da zona de comércio livre a conservação da autonomia tarifária externa.

¹⁸ «Mémorandum de la Communauté Économique Européenne au Comité Intergouvernemental», 17 de Outubro 1958, I, § 2.

¹⁹ «Mémorandum de la Communauté...», *cit.*, Anexo.

Em 15 de Novembro de 1958, o governo francês comunicou que não seria possível criar a zona de comércio livre tal como a Inglaterra o desejava, isto é, com livre circulação entre o Mercado Comum e o resto da O. E. C. E., mas sem uma tarifa exterior única em torno dos 17 países, e sem harmonização nas esferas económica e social²⁰. Esta posição da França estava em contradição com o ponto de partida das negociações.

As relações entre os «Seis» e os países exteriores entraram numa fase de grande tensão. Dado que se aproximava o momento das primeiras alterações tarifárias e contingentárias no interior do Mercado Comum — 1 de Janeiro de 1959 —, procurou-se uma fórmula para evitar a discriminação comercial no seio da O. E. C. E. Durante as negociações para a zona de comércio livre, fora sensível uma preocupação de urgência: a zona deveria entrar em funcionamento de forma tal que as suas principais medidas de desmobilização tarifária e contingentária coincidisse com as modificações correspondentes dentro da C. E. E. O malogro do projecto da zona de livre câmbio tornava indispensável uma solução *ad hoc*, que permitisse prolongar a indiscriminação no seio da O. E. C. E., até que fosse encontrada uma solução permanente para o problema económico europeu.

A França, porém, não compartilhava deste ponto de vista quase geral. A sua hostilidade em relação ao projecto britânico de zona de comércio livre fundava-se, em parte, no receio de que a ideia política europeia, realizada no âmbito da Pequena Europa, fosse subvertida pelo entendimento puramente comercial entre todos os membros da O. E. C. E. A consolidação do Mercado Comum era, aos olhos do governo francês, um objectivo altamente prioritário; ora, enquanto não se estabelecesse uma diferenciação sensível entre a C. E. E. e o mundo exterior, não estaria confirmada a coesão própria do grupo dos «Seis».

A posição dos membros da C. E. E., que hesitavam entre a solidariedade comunitária e as perspectivas da livre circulação dos produtos industriais na área europeia, mostrava-se mais delicada. A ideia da zona de livre câmbio deparava com forte apoio na Alemanha, na Bélgica e na Holanda, países de tendência não proteccionista, grandes exportadores industriais. A ruptura das negociações suscitou particular alarme entre os governos do «Benelux», que, ainda em Novembro de 1958, lançaram a ideia da extensão aos doze países exteriores das medidas de liberalização que a C. E. E. introduziria no início de 1959.

Em Dezembro, o Conselho de Ministros da C. E. E. acordou numa proposta que se destinava a alargar a toda a O. E. C. E. as primeiras reduções estipuladas no Tratado de Roma, sem que ao mesmo tempo fosse abandonada a preocupação francesa de estabelecer uma diferenciação entre a C. E. E. e mundo exterior.

A redução de 10% nas tarifas e o alargamento de 20% nas quotas (com um mínimo de aumento de 10% relativamente a cada produto), seriam transpostos para o plano da O. E. C. E.; mas os «Seis» recusavam-se a generalizar a obrigação comunitária de elevação das quotas até ao nível correspondente a 3% da produção nacional.

Estas propostas foram discutidas na reunião do Conselho da O. E. C. E., em 15 de Dezembro de 1958, durante a qual as divergências entre a França e a Inglaterra

²⁰ Cfr. Snoy et d'Oppuers, *op. cit.*, pág. 617.

atingiram o ponto culminante. O que estava em causa era não tanto o efeito imediato na balança comercial dos diversos Estados, como o princípio da cooperação comercial europeia e, indirectamente, o próprio futuro da O. E. C. E.

Perante a recusa francesa de admitir a generalização à O. E. C. E. da totalidade das medidas de redução de obstáculos à livre circulação das mercadorias, que entrariam em vigor no princípio de 1959, a Inglaterra proferiu claras ameaças de retaliação, que produziram o efeito psicológico do reforço da solidariedade no plano dos «Seis». Entre os países industrializados não membros da C. E. E. começou então a tomar corpo a sugestão do estabelecimento de uma pequena zona de comércio livre, como meio de contrapor à união aduaneira da Pequena Europa e à discriminação por ela exercida a constituição de um grupo exterior, discriminatório por seu turno em relação ao Mercado Comum.

Em 1959, consumou-se a cisão da Europa Ocidental em dois blocos económicos, rodeados por um terceiro grupo de países, que se poderão denominar «não comprometidos», para fazer uso de uma expressão largamente difundida em matéria de política internacional. Malogradas, em Novembro de 1958, as negociações para a zona de livre câmbio, porque «as soluções técnicas só teriam sido possíveis se existisse a vontade política»²¹, a Comissão da C. E. E. foi a primeira a proclamar a impossibilidade de recomeço das conversões multilaterais para a solução permanente do problema económico europeu.

A posição da Comissão definiu-se no memorando que apresentou ao Conselho de Ministros, em 26 de Fevereiro de 1959, acerca do problema da criação da «Associação Económica Europeia». Aí se focou sem rodeios o contraste fundamental entre o ponto de vista do Mercado Comum e o dos países exteriores. A Comissão sustentou a legitimidade da C. E. E., à luz de considerações jurídicas (artigos XXIV do G. A. T. T. e 5.º da Convenção da O. E. C. E.), económicas e políticas; e sublinhou que «a Comunidade não pode aceitar... dissolver-se num conjunto que lhe faria perder os benefícios da integração económica e política actualmente empreendida»²².

A necessidade de assegurar a originalidade e a coesão da C. E. E. tornaria, só por si, inoportuna a consideração do problema da «Associação Económica Europeia». «A empresa dos «Seis» não assenta numa ideia comercial ou mesmo económica; ela também é incontestavelmente instrumento e expressão de uma ideia política fundamental»²³.

Para reforçar o seu argumento, segundo o qual não poderia interessar aos «Seis» uma associação multilateral com os restantes países da O. E. C. E., dada a extrema diversidade de concepções, a Comissão traçou um quadro da profunda heterogeneidade do grupo dos «Onze». Distinguindo os países evoluídos dos países em vias de desenvolvimento — entre os quais se encontra Portugal —, considerou que o problema comercial de uns e de outros não pode ser resolvido da mesma maneira. Depois, a Comissão recordou que a parte do Mercado Comum no conjunto das exportações dos

²¹ Snoy et d'Oppuers, *op. cit.*, pág. 618.

²² «Premier Mémoire de la Commission de la Communauté Économique Européenne au Conseil des Ministres de la Communauté, en exécution de la Décision du 3. 12. 58, relatif aux problèmes posés par la création d'une Association Économique Européenne», 26 de Fevereiro 1959, Introdução, 9.

²³ «Premier Mémoire...», *cit.*, I, §§ 24 a 27.

países do grupo dos «Onze» é muito variável: a Áustria coloca mais de 50% das suas exportações na C. E. E., a Suíça cerca de 40%, e a Inglaterra menos de 15%. Destes números, a Comissão extrai a conclusão de que «é compreensível que a Grã-Bretanha esteja pouco disposta a alienar a sua liberdade neste domínio, em favor de um mercado que representa somente 14,6% das suas exportações e 23% do seu produto nacional bruto (contra 45% das suas exportações para a zona esterlina e 16% para a zona dólar)»²⁴.

Não pode deixar de reconhecer-se certo realismo nesta afirmação da Comissão da C. E. E. A circunstância de o comércio com a Europa representar uma parte relativamente reduzida das suas exportações totais contribuiu para o desinteresse manifestado pela Inglaterra no que se refere à integração económica com o Continente. Mas terão de considerar-se outros factores, se se pretender determinar onde se encontra, na realidade, o interesse económico da Grã-Bretanha. De um lado, o comércio da Inglaterra com o seu antigo império tende a diminuir, no plano das importações como no das exportações: se a situação actual justifica que se conceda prioridade às relações com a «Commonwealth», o quadro mostra-se mais sombrio numa perspectiva de médio e longo prazo. De outro lado, o dinamismo do Mercado Comum, a crescente especialização industrial e o aumento de produtividade, que são resultantes das economias de escala, converterão a C. E. E. num concorrente muito mais temível para a Inglaterra em terceiros mercados do que são hoje a França ou a Alemanha, isoladamente consideradas. Além disso, a expansão do mercado interno dos «Seis», em consequência da melhoria do nível de vida nesta área, oferecerá largas possibilidades de colocação para os produtos dos países industrializados que venham a aderir à Comunidade. Por último, a elevada taxa de crescimento industrial no Mercado Comum, em contraste com o ritmo moderado de uma Grã-Bretanha isolada do exterior, poderia representar o declínio do poderio económico inglês e o descenso do país à categoria das nações decadentes e relativamente menos desenvolvidas.

A Comissão, que focou apenas o problema imediato do comércio britânico, não referiu estas perspectivas de longo termo, que tornam muito mais grave a situação de isolamento da Grã-Bretanha. A preocupação dominante da Comissão da C. E. E. era a de afastar não só o renascimento da velha hipótese de formação da zona de livre câmbio, como a própria acessão da Inglaterra ao Mercado Comum. É certo que, no final do seu memorando, a Comissão esclarece que «os países europeus que desejem levar mais longe uma integração económica e beneficiar mais rapidamente dos seus mecanismos têm a possibilidade de recorrer aos processos previstos nos artigos 237.º e 238.º do Tratado de Roma»²⁵ (adesão à Comunidade e associação com a Comunidade). Mas, num outro passo do Memorando, a Comissão revela a sua preocupação fundamental: «O problema da associação estreita entre os onze países e a C. E. E. nasceu demasiadamente cedo na história desta última. A Comunidade está, com efeito, no início da sua existência. O período transitório acaba de principiar. Ainda não se estabeleceu completamente a tarifa exterior comum, base das relações da Comunidade com o mundo exterior. A política comercial comum dos «Seis» encontra-se nos seus primórdios. A Comunidade revelaria maior flexibilidade se tivesse através de si alguns

²⁴ «Premier Mémorandum...», *ibid.*

²⁵ «Premier Mémorandum...», *cit.*, III, §§ 85 a 87.

anos de vida comunitária. É natural que se mostre preocupada com aquilo que poderia prejudicar o seu desenvolvimento, e até mesmo pôr em perigo a sua própria existência»²⁶.

A posição da Comissão da C. E. E., que nos parece aceitável, dados os objectivos políticos da Comunidade dos seis países, consistia, portanto, em conceder alta prioridade à consolidação interna do grupo, suspendendo a integração com o exterior até que a solidez da C. E. E. já não sofresse abalo em resultado da formação de uma associação mais vasta. A zona de livre câmbio (ou melhor, a «Associação Económica Europeia»), não seria tolerada pela C. E. E. nos meses ou anos mais próximos.

Restava à Comissão afastar as acusações de que, com a atitude assumida, precipitaria a cisão económica e política da Europa. Evitando a pura e simples recusa de um entendimento com os países exteriores, a Comissão lembrou que «seria preferível abordar imediatamente as dificuldades de forma pragmática, o que corresponderia melhor aos dados actuais da situação»²⁷. Acenando aos Estados periféricos com a perspectiva de um futuro acordo para a solução definitiva do problema, a Comissão da C. E. E. sugeria, como medidas destinadas a aliviar a tensão entre o Mercado Comum e o resto da Europa, o aumento anual de 20% dos contingentes de importação, nos países da O. E. C. E., e a redução das diferenças de tratamento tarifário nas negociações a emprender no âmbito do G. A. T. T.

É visível a tendência da Comissão para considerar os países exteriores da O. E. C. E. como fazendo parte do «resto do mundo», em relação ao qual se tornava necessário adoptar uma política liberal comum. A C. E. E. inclinava-se para o não reconhecimento de compromissos especiais em relação à Europa; a política europeia do Mercado Comum seria um aspecto, entre vários, da política mundial da união económica. Daí que, por exemplo, fosse o plano geral do G. A. T. T. o escolhido para as negociações tarifárias²⁸.

Para além da posição da Comissão sobre os problemas imediatos da política comercial europeia, o memorando de Fevereiro de 1959 contém uma caracterização dos pressupostos do «livre câmbio», em termos que divergem radicalmente dos da proposta original inglesa. Como condições para realização do livre câmbio, a Comissão apontava o estabelecimento de regras de concorrência eficazes, a livre circulação dos trabalhadores, o alargamento da liberalização comercial aos produtos agrícolas, a coordenação das políticas de conjuntura, a política solidária de desenvolvimento e certa harmonização das tarifas exteriores. Esta visão da Comissão correspondia, em larga medida, à descrição da zona de livre câmbio preconizada pela O. E. C. E., em Abril de 1958.

Para que a sua participação não se verifique em termos desvantajosos, importa aos países em processo de desenvolvimento que no acordo de integração europeia seja admitida a livre circulação dos produtos agrícolas e se preveja um tratamento

²⁶ «Premier Mémorandum...», *cit.*, Introduction, § 7.

²⁷ «Premier Mémorandum...», *cit.*, III, § 67.

²⁸ Como escreveu uma autora inglesa, «the references to the desirability of a wider arrangement show signs of having been added at the last moment to make the memorandum more palatable to those within the Community who were pressing for a broader arrangement, as well as to other European countries». Miriam Camps, *Division in Europe*, P. E. P., Occasional Paper n.º 8, Londres, Junho 1960, pág. 15.

diferencial, em atenção ao seu condicionalismo económico. «A experiência mostra que o livre câmbio não conduz por si próprio à eliminação das disparidades no grau de desenvolvimento» — frisava-se acertadamente no citado memorando da Comissão ²⁹.

Enquanto a C. E. E. afastava a hipótese de se estabelecer, para breve, o entendimento definitivo entre os «Seis» e os países exteriores, a O. E. C. E. mostrava-se aparentemente mais confiante. No Relatório do Secretário Geral, apresentado em Abril de 1959, afirmava-se que a «suspensão das negociações não pode considerar-se definitiva. Dos debates no Conselho da Organização e das declarações de numerosos homens de Estado europeus, pode concluir-se que existe uma vontade política, avivada pela consciência dos perigos de uma desunião da Europa, de estabelecer uma solução satisfatória para todos os países membros da O. E. C. E.» ³⁰. Mas eram desoladores os resultados práticos das negociações de 1958, que o Secretário Geral apresentava no mesmo Relatório. Depois de referir os problemas sobre que não havia sido difícil chegar a acordo, o Secretário Geral enumerava as questões relativamente as quais fora impossível qualquer aplanção de divergências: as que resultavam da ausência de uma tarifa exterior comum, as que respeitavam à harmonização das legislações e as que se referiam ao sistema institucional e às regras de voto ³¹. Os problemas considerados insolúveis nas negociações para a zona de livre câmbio eram de importância vital: apesar das afirmações de confiança do Secretário Geral, a O. E. C. E. não podia ocultar as dificuldades de um entendimento económico europeu.

4. Instituição

da Associação Europeia de Comércio Livre (E. F. T. A.).

O malogro do projecto de zona de livre câmbio dos «Dezassete» não deixou a Inglaterra na inacção. Em Dezembro de 1958, os representantes das federações industriais britânica e sueca sugeriram o estudo do estabelecimento de uma associação comercial, que reunisse os seis países industrializados exteriores ao Mercado Comum: Inglaterra, Suécia, Noruega, Dinamarca, Suíça e Áustria. A Federação Industrial da Suécia foi a principal promotora do plano; a indústria desse país, altamente especializada e competitiva, seria a grande beneficiária de uma zona de comércio livre industrial.

O projecto das federações industriais foi oficializado, depois que se teve conhecimento do memorando da Comissão da C. E. E., de 26 de Fevereiro de 1959. Além de se mostrar contrária à realização de um acordo definitivo, a Comissão discordava da própria concepção da zona de livre câmbio, que quadrava particularmente aos interesses industriais da Suécia e da Inglaterra. O desaparecimento da perspectiva de

²⁹ Certos economistas, como François Perroux, receiam que na própria C. E. E., apesar das disposições do Tratado de Roma que prevêm o desenvolvimento regional equilibrado, se produza intensa polarização de actividades, beneficiando designadamente a zona industrial do Ruhr em detrimento de outras regiões.

³⁰ Cfr. «Les Négociations sur la Zone de Libre Échange», in *Le Rôle de l'Organisation Européenne de Coopération Économique — Rapport du Secrétaire Général*, O. E. C. E., Paris, Abril 1959, pág. 25.

³¹ «Les Négociations...», *cit.*, pág. 24.

renovação das negociações e, sobretudo, a certeza de que os «Seis» não aceitariam a fórmula anglo-sueca da área de livre câmbio industrial levaram os «Outros Seis» a conceber o plano de uma zona de comércio livre exterior ao Mercado Comum. Entretanto, Portugal aderira ao projecto, por razões que não poderão ser debatidas neste ponto: em face dos «Seis», estava delineado o grupo dos «Sete».

Depois de uma reunião de peritos que teve lugar em Estocolmo, em Março de 1959, funcionários e técnicos dos sete países voltaram a encontrar-se, nos princípios de Junho, na capital sueca, e elaboraram o esquema da associação de livre câmbio, que foi apresentado aos governos.

O projecto — oficialmente designado «Stockholm Draft Plan for a European Free Trade Association» — só pôde ser aprovado pelos ministros dos sete países depois de prévia resolução de certas dificuldades relativas à participação da Dinamarca. Grande exportadora de produtos agrícolas, a Dinamarca hesitava entre a adesão ao Mercado Comum, para o qual a impeliavam os seus interesses comerciais, e a permanência no grupo dos «Sete», por razões de solidariedade regional escandinava. O plano de Estocolmo inseria, em anexo, uma proposta dinamarquesa para a liberalização do comércio de produtos agrícolas ³². Os restantes Estados, conscientes da necessidade de proteger a sua agricultura, não aceitaram a sugestão da Dinamarca; mas a participação desse país foi assegurada através de um entendimento pragmático, previsto, de resto, no projecto de Estocolmo ³³. Celebraram-se negociações bilaterais relativas ao comércio de produtos agrícolas, que concederam às exportações dinamarquesas um tratamento favorável ³⁴.

Em 14 de Julho, o governo dinamarquês decidiu oficialmente participar na zona de comércio livre. Resolvida esta última dificuldade, os ministros dos sete países reuniram-se em Estocolmo, em 20 e 21 de Julho de 1959, e aprovaram, com reduzidas alterações, o projecto elaborado no mês anterior.

No comunicado publicado em 21 de Julho, os ministros acentuaram a sua convicção de que a Associação Europeia de Comércio Livre concorreria valiosamente para o reforço da cooperação na O. E. C. E. «Ao estabelecer a E. F. T. A., é seu objectivo — lê-se no comunicado — facilitar as negociações com a C. E. E. e com outros membros da O. E. C. E., cujos problemas particulares exigem soluções especiais. Estas negociações teriam como finalidade remover as barreiras comerciais e estabelecer uma associação multilateral de todos os membros da O. E. C. E.» ³⁵.

Quaisquer que tenham sido as intenções reais na criação da E. F. T. A., a preocupação de entendimento com a C. E. E. foi insistentemente vincada desde o início das negociações.

³² Cfr. o Anexo I ao Plano, «Danish Proposals on Agriculture», in *Chronique de Politique Étrangère*, Setembro-Novembro 1959, pág. 826.

³³ *Stockholm Draft Plan for a European Free Trade Association*, IV, § 50.

³⁴ Pelo acordo anglo-dinamarquês de 8 de Julho de 1959, a Inglaterra comprometeu-se a eliminar o direito de 10% sobre as importações de toucinho, de conservas de carne e de alguns outros produtos. Por sua vez, a Suécia concedeu à Dinamarca importantes preferências aduaneiras na importação de numerosos produtos agrícolas (acordo sueco-dinamarquês de 12 de Julho), e a Suíça aumentou consideravelmente os contingentes relativos à Dinamarca.

³⁵ Cfr. «Le Traité de l'Association Européenne de Libre Échange des Sept (E. F. T. A., 20 Novembre 1959)», in *Chronique de Politique Étrangère*, Setembro-Novembro 1959, pág. 800.

Em 20 de Novembro, o texto definitivo do Tratado, elaborado em Setembro e Outubro pelos peritos, a partir do «Draft Plan», foi aprovado pelos ministros. No Comunicado dessa reunião, depois de se afirmar que «o livre câmbio entre os países participantes estimulará a concorrência e a expansão económica», frisa-se que a Associação reflecte os princípios definidos pelo G. A. T. T.³⁶ Ora a compatibilidade entre a E. F. T. A. e o G. A. T. T. é muito discutível, dada a exclusão da agricultura do regime geral de livre câmbio e a existência de acordos comerciais bilaterais sobre produtos agrícolas.

Suscitaram-se largas discussões acerca dos verdadeiros motivos de estabelecimento da E. F. T. A. A preocupação dominante foi naturalmente a de induzir os «Seis» a aceitar a negociação multilateral para solução do problema económico europeu.

Por que formas se podia exercer a pressão da E. F. T. A. sobre a C. E. E.? Em primeiro lugar, o acordo multilateral entre os sete países exteriores conferia-lhes maior poder de negociação, ao mesmo tempo que retirava ao Mercado Comum a possibilidade de resolver as dificuldades comerciais particulares por meio de entendimento em base bilateral com os Estados interessados. Depois, a E. F. T. A. constituiria a demonstração da viabilidade de uma zona de livre câmbio, dentro da qual os desvios de tráfico seriam evitados pelo processo da determinação da origem e não através de prévia harmonização tarifária: a todo o tempo seria possível alargar ao Mercado Comum as disposições muito sintéticas da Convenção de Estocolmo. Finalmente, a discriminação comercial em relação ao exterior, que resultaria da constituição do novo bloco económico, forçaria os países da C. E. E., que mantinham densas correntes comerciais com o grupo dos «Sete», a reconsiderar e a desejar por seu turno a celebração de um acordo definitivo intra-europeu.

A ideia de que a E. F. T. A. poderia exercer sobre os «Sete» uma pressão económica que os levasse a reafirmar a solidariedade europeia foi, por vezes, confundida com uma outra: a de que os «Sete», por simples espírito de retaliação, deveriam corresponder às tendências da C. E. E. para acentuar as suas características de bloco autárquico com uma discriminação orientada contra o Mercado Comum.

Foi esta, de resto, a interpretação da iniciativa anglo-sueca que prevaleceu na C. E. E., produzindo um efeito contrário ao que os «Sete» esperavam conseguir com a constituição do seu grupo: o reforço da coesão dos «Seis» e o agravamento da cisão económica europeia. Os países do Mercado Comum entendiam que a diferenciação em relação ao exterior se justificava na sua área, em virtude da profunda integração económica, com reflexos políticos, que era prosseguida; mas negavam a legitimidade da discriminação dentro de um esquema puramente comercial. A suspeição de que a E. F. T. A. se destinava a desagregar o grupo dos «Seis» originou, assim, uma reacção psicológica de afirmação da solidariedade comunitária.

Independentemente da ideia de retorsão, a pressão económica que os «Sete» pensavam exercer sobre o Mercado Comum mostrou-se ineficaz. A Alemanha era

³⁶ «Press Release issued in Stockholm on 21 st July, 1959, from the Meeting of the Ministers».

sempre mais afectado, enquanto conviria que fosse a França o principal atingido. A Associação económica europeia não poderia estabelecer-se sem que fosse vencida a resistência francesa; ao «Benelux» e à Alemanha, dada a sua estrutura industrial, travava, como se disse, o livre cambismo no plano europeu. Ora a pequena zona de comércio livre afectaria as exportações germânicas para os «Sete», sem contudo prejudicar sensivelmente os interesses económicos da França, cujo comércio com as economias de Estocolmo era pouco considerável.

Para a E. F. T. A., portanto, iria agravar a situação de um país predisposto à integração multilateral europeia, provocando uma reacção contraproducente, ao mesmo tempo que se mostrava inofensiva para com a nação cuja política comercial lhe interessava influenciar. Sucedia, aliás, que o efeito de desvio do comércio alemão se fazia sentir pouco sensível. Dado o baixo nível dos direitos aduaneiros na maior parte dos países membros do grupo dos «Sete», as exportações germânicas poderiam manter-se, em concorrência com as inglesas e as suecas, através de um sacrifício suportável nas margens de lucro dos exportadores, destinado a compensar a diferença tarifária.

Terá sido determinante na instituição da E. F. T. A. o aspecto do valor puramente comercial do grupo? Neste ponto, as vantagens estavam sobretudo do lado da Suécia. País altamente especializado na produção de determinados artigos industriais, o alargamento dos mercados oferecia largas possibilidades à sua indústria. Mas, sob o ponto de vista da Inglaterra, que é, de longe, a potência económica mais poderosa do grupo dos «Sete», o interesse comercial da E. F. T. A. não se mostrava tão aliciente. O mercado de 40 milhões de habitantes, que se deparava à indústria britânica, não poderia compensar o declínio das suas perspectivas de exportação para os «Seis», além de que, mesmo dentro do seu grupo, seria duvidoso, como vimos, o desaparecimento da concorrência alemã³⁸. No conjunto, as vantagens económicas da E. F. T. A., em si mesma, não eram substanciais.

Uma das principais preocupações dos negociadores da pequena zona de livre câmbio foi estabelecer o calendário das reduções de tarifas e alargamento de contingentes em rigoroso paralelo com o do Mercado Comum: prevendo-se o entendimento entre os dois grupos, facilitar-se-ia desde modo a integração futura³⁹. Mas a E. F. T. A., apesar dos repetidos protestos dos seus promotores, não parece ter contribuído para o desanuviamento das relações económicas intra-europeias.

³⁷ «Communiqué Issued at Stockholm, 20 th. November, 1959» (Transcrito em *Chronique de Politique Étrangère*, Set-Nov. 1959).

³⁸ A indústria de papel inglesa mostrou-se, até, muito apreensiva pela concorrência dos produtos escandinavos no mercado interno. Veja-se Miriam Camps, *The European Free Trade Association. A Preliminary Appraisal*, P. E. P., Setembro 1959, pág. 11.

³⁹ Em 1 de Janeiro de 1959, a C. E. E. procedera à primeira redução tarifária de 10% e ao primeiro aumento contingentário de 20%; novas medidas se preparavam para 1 de Julho de 1960 e 1 de Janeiro de 1961. A Convenção de Estocolmo estabeleceu para 1 de Julho de 1960 o abaixamento de 20% nas tarifas internas, e o alargamento de 20% nas quotas: por ocasião da segunda etapa de liberalização, na E. F. T. A., estaria recuperado o atraso em relação à C. E. E.

5. *O agravamento das relações entre os dois grupos económicos europeus.*

O plano de «aceleração do Mercado Comum», apresentado pela França na segunda metade de 1959, veio dificultar o desenvolvimento paralelo das duas associações e comprometer as possibilidades de um acordo entre os blocos económicos europeus.

No segundo memorando da Comissão da C.-E. E. sobre o problema da associação económica europeia, publicado em Setembro de 1959, afasta-se, com maior vigor do que no memorando de Fevereiro, a ideia do estabelecimento de um acordo definitivo entre o Mercado Comum e os países exteriores membros da O. E. C. E. O problema europeu é considerado como um elemento sem individualidade própria na política económica mundial da C. E. E. O memorando da Comissão reflecte a tese francesa, segundo a qual a recuperação do equilíbrio económico da Europa e a declaração da convertibilidade das suas moedas tornaram anacrónico o regionalismo no plano da O. E. C. E. Entre o comércio livre na escala universal e a união económica do tipo da C. E. E., não haveria meio termo. Os países exteriores poderiam escolher entre aderir ou associar-se ao Mercado Comum — o que está previsto nos artigos 237.º e 238.º do Tratado de Roma —, e manter-se à margem do grupo dos «Seis», sem direito a beneficiar de um tratamento diferente daquele que resultaria da política comercial liberal da C. E. E. para com o resto do mundo.

Partindo destas premissas, a Comissão propunha que a C. E. E. promovesse, nas negociações a efectuar no plano do G. A. T. T., substanciais reduções tarifárias em relação ao mundo exterior, mas, com referência ao problema europeu, apenas sugeria que fossem consideradas e removidas certas dificuldades concretas no comércio entre o Mercado Comum e os restantes países da O. E. C. E. A ideia da criação de uma Associação Económica Europeia foi completamente posta de lado pela Comissão.

A concretização do plano de Estocolmo não deve ter sido estranha a esta atitude de maior rigidez da Comissão da C. E. E. Por um lado, a E. F. T. A. representava a realização do projecto britânico de zona de comércio livre, que fora exposto no memorando do governo inglês de Fevereiro de 1957. O grupo dos «Sete» inspirava-se nos elementos negativos do plano original da área de livre câmbio: ausência de uma harmonização de políticas económicas, financeiras e sociais; exclusão da agricultura; não consideração do problema das zonas menos desenvolvidas; limitação da circulação dos trabalhadores. Se era este, de facto, o tipo de associação económica a que a Inglaterra pretendia vincular-se, a diferença de concepções sobre o problema europeu mostrava-se tão profunda que se afigurava inútil prever qualquer entendimento. A instituição da «pequena zona de comércio livre» indicou à Comissão da C. E. E. que a Inglaterra retomara a sua ideia primitiva, abandonada em 1958 por simples razões de oportunidade.

Por outro lado, pela sua participação no grupo de Estocolmo, a Grã-Bretanha unira o seu destino económico ao de diversos países que rejeitavam abertamente a hipótese de adesão ao Mercado Comum. A neutralidade da Suíça, da Suécia e da Áustria constituía um obstáculo insuperável à integração dessas nações numa união económica com significado político. Na opinião da Comissão, a Inglaterra, promovendo a criação da Associação Europeia de Comércio Livre, afastara-se ainda mais da Europa Continental, em lugar de realizar as condições para um entendimento

definitivo com o Mercado Comum. Como se vê, a E. F. T. A. gerou reacções contrárias às que pretendia desencadear.

Uma outra determinante do endurecimento da posição da Comissão da C. E. E. era a preocupação de não agravar os problemas de pagamentos dos Estados Unidos, através da extensão a toda a Europa de um sistema livre cambista discriminatório em relação ao exterior. O alargamento do bloco económico europeu dificultaria de forma considerável o reequilíbrio da balança comercial americana em relação à Europa. A C. E. E. empenhava-se em evitar que novas discriminações na Europa suscitassem a intensificação do protecçãoismo norte-americano; e interessava-lhe obter apoio dos Estados Unidos na sua campanha contra a instituição de uma associação económica europeia.

Se a divisão na Europa entre os dois grupos comerciais tendia a agravar-se, também no interior do Mercado Comum se acentuavam certas divergências entre os países membros.

Em Abril de 1959, os países do «Benelux» haviam apresentado, no âmbito da C. E. E., um projecto de realização de um «mercado livre» para toda a Europa, dentro de prazos e em condições a determinar. No decurso da primeira fase do período transitório do Mercado Comum, as medidas de liberalização comercial previstas no Tratado de Roma seriam generalizadas a toda a Europa; só durante as negociações se determinaria a fórmula da futura organização, que poderia ser uma união aduaneira, uma zona de livre câmbio ou uma combinação de ambas⁴⁰.

A proposta do «Benelux», acolhida com frieza pelo governo francês e pela Comissão, foi rapidamente abandonada. Em contraste com as medidas recomendadas pelo «Benelux», principiou a advogar-se, na segunda metade de 1959, a ideia de aceleração do Mercado Comum. Em Novembro, o governo francês propôs que as tarifas dos Estados membros fossem reduzidas de 20%, em 1 de Julho de 1960 (em lugar dos 10% que estavam previstos), e que se antecipasse para a mesma data o primeiro movimento no sentido de tarifa exterior comum (que o Tratado estabelecia para o fim de Dezembro de 1961). A Bélgica, a Holanda e a Alemanha opuseram-se imediatamente a esta proposta, ditada pela preocupação francesa de consumir, com a maior brevidade possível, a diferenciação entre o Mercado Comum e o mundo exterior, a fim de tornar irreversível o processo de integração dos seis países. A antecipação da primeira fase da harmonização das tarifas externas implicaria a elevação prematura dos direitos de importação dos Estados membros de pautas reduzidas: Alemanha e «Benelux».

Ao plano francês foi oposto um contra-projecto da Holanda. Sugeria-se que ambos os grupos europeus generalizassem a todos os países, na base da cláusula da nação mais favorecida, as reduções tarifárias que realizassem em 1960; e propunha-se a redução de 20% da tarifa comum da C. E. E. Entretanto, o Conselho de Ministros recomendou à Comissão que procedesse ao estudo da aceleração do Mercado Comum e do problema dos efeitos das reduções tarifárias sobre os restantes países europeus, reservando para mais tarde a sua opinião.

Em Março de 1960, num relatório dirigido ao Conselho de Ministros, a Comissão formulou as suas recomendações relativamente a estas matérias.

⁴⁰ *Division in Europe, cit.,* pág. 16.

Fundamentando-se na melhoria da situação económica nos seis países e na circunstância de as relações comerciais no interior da Comunidade se terem intensificado por forma considerável, a Comissão preconizou a aceleração do ritmo de constituição do Mercado Comum. O projecto apresentado pelo órgão executivo da C. E. E. («plano Hallstein») não se afastava, nas suas linhas gerais, do esquema da proposta francesa de Novembro de 1959. Segundo esse plano, a redução das tarifas atingiria 50% nos fins de 1961 (em 1 de Julho de 1960 e 31 de Dezembro de 1961 a redução seria de 20%, e não de 10%); a modificação das pautas exteriores no sentido da tarifa comum principiaria em 1 de Julho de 1960, em vez de se iniciar em 31 de Dezembro de 1961. Preocupando-se com a repercussão desta medida em terceiros Estados, a Comissão propunha a redução de 20% da tarifa exterior comum da C. E. E. Essa medida seria provisória, porque estaria sujeita a confirmação no decorrer da negociações no âmbito do G. A. T. T.

O «plano Hallstein» foi considerado, nos países da E. F. T. A., como um acto de deliberada hostilidade por parte dos «Seis». A modificação da tarifa exterior comum no sentido liberal não alterava o facto da antecipação do processo de discriminação em relação ao mundo exterior. As relações entre a Inglaterra e a Pequena Europa voltaram a atravessar um período sombrio.

Em Maio de 1960, o Conselho de Ministros da C. E. E. aprovou a ideia de «aceleração do Mercado Comum», mas estabeleceu um sistema mais flexível e moderado do que o proposto pela Comissão. Nos fins de 1961, a redução tarifária interna deveria atingir 40% (o Tratado previa 30%, e o «plano Hallstein» sugerida 50%); o primeiro passo para a tarifa exterior comum não seria realizado em 1 de Julho de 1960, como pretendia a Comissão, nem em 31 de Dezembro de 1961, como se previa no Tratado, mas em 31 de Dezembro de 1960. Tomar-se-ia como ponto de referência, de acordo com a orientação definida pela Comissão, a tarifa exterior comum reduzida de 20%. O Conselho de Ministros mostrou-se interessado em negociar com os «Sete», embora com o único fim de resolver os problemas imediatos do comércio intra-europeu. A atitude conciliatória do Conselho da C. E. E. moderou a tensão existente nas relações entre os dois blocos. Entretanto, principiou a generalizar-se a impressão de que a Inglaterra se preparava para realizar uma diligência de largo alcance junto do Mercado Comum. A E. F. T. A., que aliás nunca dera provas de grande dinamismo, começava a vacilar.

6. Criação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (O. C. D. E.)

Enquanto subsistia certa hostilidade entre os dois grupos europeus, as negociações para a sucessão da O. E. C. E. progrediam sensivelmente.

A O. E. C. E. efectuara uma obra notável, à qual ficou a dever-se a recuperação europeia, e, em boa medida, a prosperidade geral alcançada na Europa Ocidental. Mas, não tendo conseguido levar a bom termo as negociações para a zona de livre câmbio, a Organização não pôde acompanhar o movimento de integração económica da Europa: a partir de Dezembro de 1958, a O. E. C. E. — pelo menos na sua forma tradicional — deixou de ter uma missão a desempenhar.

Nos fins de 1959, o governo dos Estados Unidos, preocupado com o desequilíbrio da balança de pagamentos norte-americana, alarmado com a diminuição das reservas de ouro, e consciente de que se tornara vital para o mundo livre intensificar o auxílio aos países subdesenvolvidos, propôs a reunião de uma Conferência Económica Especial, a fim de se discutir o futuro da cooperação atlântica e de se concertar a acção comum dos países industrializados em matéria de auxílio aos Estados em vias de desenvolvimento.

Entre 1953 a 1960, as reservas de ouro e dólares da Europa aumentaram por forma assinalável, por efeito da persistência do excedente das balanças de operações correntes. No início de 1960, o montante da reservas de câmbio do conjunto dos países membros da O. E. C. E. ascendia a 20,5 biliões de dólares ⁴¹.

A situação dos Estados Unidos mostrava-se muito menos brilhante. Em 1949, esse país detinha duas terças partes das reservas de ouro mundiais (24 biliões de dólares). Em 1959, as reservas europeias excederam pela primeira vez as dos Estados Unidos, que haviam decaído para 19,5 biliões. Nesse ano, a balança de operações correntes dos Estados Unidos tornou-se deficitária, em virtude do reduzido excedente da balança comercial. O auxílio aos países subdesenvolvidos, que era normalmente financiado com os saldos positivos da balança de operações correntes, passou a implicar a diminuição das já desfalcadas reservas de ouro dos Estados Unidos.

Perante esta situação, o governo norte-americano entendeu que era indispensável reclamar da Europa uma atitude mais generosa em matéria de auxílio às zonas atrasadas do mundo livre. Ao mesmo tempo, a animosidade dos Estados Unidos em relação à E. F. T. A. tornou-se mais visível, porque a Associação de Estocolmo constituía uma zona económica discriminatória sem características políticas, enquanto o Mercado Comum era tolerado e até apoiado por Washington, dado que concorria para a consolidação política dos seus aliados europeus.

Nas negociações que se desenrolaram, a partir de Dezembro de 1959, os Estados Unidos empenharam-se em atrair a máxima atenção para o problema dos programas comuns em matéria de desenvolvimento, relegando para plano secundário a questão comercial europeia.

Em 24 de Dezembro de 1960, foi celebrada em Paris a Convenção que institui a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (O. C. D. E.), que tem como membros, além dos 18 países que constituíam a O. E. C. E., os Estados Unidos e o Canadá.

Os objectivos principais da nova instituição são os seguintes: alcançar o mais alto nível possível de desenvolvimento económico e de emprego nos países membros; contribuir para uma sã expansão económica nos países em fase de desenvolvimento; promover o comércio mundial em base multilateral e não discriminatória ⁴². A O. C. D. E. funciona, tal como a O. E. C. E., na base da simples cooperação entre Estados soberanos; mas os problemas dominantes são agora os do desenvol-

⁴¹ Cfr. «Évolution des Paiements en Europe et dans le reste du Monde», in *L'Europe et l'Économie Mondiale, Onzième Examen Annuel de la Situation Économique*, O. E. C. E., 1960, pág. 74.

⁴² Cfr. G. Livi, «L'Organizzazione di Cooperazione e di Sviluppo Economico», in *Rivista di Politica Economica*, 1961, pág. 302; e «Une Organisation Économique Renovée — Rapport du Groupe des Quatre», Paris, Abril 1960.

vimento económico e não já os do comércio intra-europeu, e à solidariedade europeia a O. C. D. E. procura sobrepor uma solidariedade atlântica.

Pela sua integração na O. C. D. E., a Europa Ocidental toma novo e mais amplo contacto com o chamado «problema Norte-Sul», respeitante às relações entre os países industrializados e os países subdesenvolvidos⁴³. Para além do regionalismo europeu, ressurgiu a ideia de Comunidade Atlântica, de que a O. C. D. E. constitui, no plano económico, um primeiro esboço.

Mas o Mercado Comum europeu, no seu progresso espectacular, afirma-se com uma das maiores potências económicas mundiais. Nos anos mais próximos, a interpenetração no mundo atlântico não poderá igualar a coesão política e económica já atingida pela Comunidade Europeia. O governo inglês, consciente de que nem o quadro atlântico da O. C. D. E., nem o quadro universal do G. A. T. T., proporcionariam solução adequada para o problema económico britânico, solicitou formalmente, em Agosto de 1961, a abertura de negociações com vista à adesão do Reino Unido à Comunidade Económica Europeia, ao abrigo do disposto no artigo 237.º do Tratado de Roma.

O EQUILÍBRIO DAS BALANÇAS DE PAGAMENTOS DOS ESTADOS MEMBROS DA COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA *

1. Vítima do seu próprio êxito, já que o regionalismo que encarnava só era admitido enquanto possibilitasse a transição para um regime monetário universalista, a U. E. P. foi extinta após oito anos de actividade. Por seu turno, a O. E. C. E., cujos esforços no sentido da formação de uma zona de livre câmbio se malograram, cessou as suas funções em 1961.

Em matéria de pagamentos, como em matéria de comércio, a aproximação regional na escala da Europa Ocidental constituiu fundamentalmente o instrumento da recuperação económica e financeira. No entanto, a cooperação regional prossegue em zonas mais restritas, que abrangem apenas alguns dos países membros do A. M. E., assumindo uma intensidade particular no caso da Comunidade Económica Europeia.

Ora, no plano do Mercado Comum, a necessidade de coordenação das políticas monetárias nacionais é ainda mais instante do que no âmbito do A. M. E. A interdependência crescente das economias dos países membros do A. M. E. resulta do abandono progressivo dos «contrôles» directos, de desarmamento contingentário, da instauração da convertibilidade parcial das principais moedas. Mas, no quadro da C. E. E., processa-se uma verdadeira *integração* das economias participantes, mediante a supressão dos obstáculos aos movimentos de mercadorias, de capitais e de pessoas e a adopção de políticas comuns em diferentes sectores.

Só por si, a total liberalização do comércio nas relações entre os Estados membros, em resultado da eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas, tornaria as balanças de pagamentos extremamente sensíveis às variações da conjuntura e às alterações das políticas monetárias nacionais. Mas à livre circulação das mercadorias acresce a supressão integral das restrições aos movimentos de capitais pertencentes a pessoas residentes nos Estados membros e à livre prestação de serviços

⁴³ Bailey, *L'Intégration Économique en Europe*, Londres, 1960, pág. 78.

* 1964.

Conscientes da impossibilidade de assegurar a fixação irreversível das paridades no presente contexto das relações intracomunitárias, os defensores das taxas de câmbio fixas advogam a intensificação dos esforços no sentido da harmonização das políticas económicas, chegando a prever uma data para a possível introdução de uma moeda europeia comum.

Por agora, porém, não se afigura realista ir além da solução que comporta a instituição de um sistema de flexibilidade limitada das taxas de câmbio no âmbito da C. E. E., com menor amplitude de oscilação de que a praticada à escala internacional geral — sistema susceptível de ser progressivamente modificado no sentido da consagração das taxas fixas, à medida que se avançar para a integração monetária. Foi este o esquema adoptado em Abril de 1972.

UMA DÚVIDA QUE NÃO PODE MANTER-SE: EM QUE SISTEMA ECONÓMICO VAMOS VIVER? *

1. O regime emergente do 25 de Abril defrontou-se simultaneamente com os problemas gravíssimos da solução colonial e da situação da economia.

Bastaria o primeiro para polarizar todos os esforços das novas autoridades. A descolonização acelerada envolve, a curto prazo, maiores dispêndios de energia e decisões mais melindrosas do que a manutenção rotineira de um estado de coisas, por desesperado ou indefensável que este seja. Está em causa não só o destino de centenas de milhares de habitantes de origem europeia, como o imperativo de assegurar a perduração de laços culturais, económicos e porventura políticos, para além das convulsões inerentes ao processo descolonizador.

Mas o agravamento da conjuntura económica requeria, por seu turno, a plena atenção dos novos governantes. A erosão do poder de compra da moeda constituiu, aliás, talvez mais ainda do que o cansaço de uma guerra sem saída, o catalisador do movimento triunfante — os restos de aceitação com que o antigo regime contara junto das classes consumidoras esboroaram-se com a alta galopante do custo de vida.

2. A situação conjuntural que se desenhava próximo dos finais de Abril era altamente preocupante: subida dos preços já fora de todo o controlo; problemas de abastecimento ligados a reacções de pânico dos consumidores, induzindo à acumulação de «stocks», na clássica posição de fuga diante da moeda; primeiras brechas no plano das contas externas, avultando o declínio das receitas invisíveis, em termos de deixarem de compensar um desequilíbrio comercial agravado pelo encarecimento das matérias-primas e produtos petrolíferos; vacilação do mercado secundário de títulos, após um «boom» doentamente especulativo e que por forma indesculpável se deixou desenvolver; fortes, e aliás bem compreensíveis sinais de instabilidade em sectores da mão-de-obra, com formulação de reivindicações em termos de conflitos laborais

* 1974.

abertos; total impreparação perante a hipótese de um refluxo de emigrantes por efeito da evolução menos favorável da economia europeia.

Só uma espantosa ignorância dos mecanismos económicos ou uma lamentável inércia na propositura de soluções pode justificar a despreocupação dos antigos governantes em face de sinais mais do que evidentes de uma dramática deterioração da situação económica. Impavidamente, mantinham-se as linhas de orientação inscritas no IV Plano de Fomento, elaborado com base em dados anteriores à crise petrolífera mundial e comportando parâmetros totalmente desactualizados.

3. Ora, era mister suspender o processo tradicional do planeamento em base hexenal e elaborar, para aplicação imediata, um programa de contingência integrado por medidas de choque destinadas a enfrentar o desajustamento conjuntural. Impunha-se um ataque à inflação por via multiforme, numa conjugação das políticas monetárias, financeiras, de preços e rendimentos com uma acção enérgica e selectiva de apoio à expansão da capacidade produtiva, com recurso ao manancial de reservas monetárias do País. Como pano de fundo, a intervenção activa do Estado na orientação do processo económico, não tanto nos moldes de regulação global de índole «keynesiana», como através de formas de controlo mais intensas e mais penetrantes e de uma presença directa nos próprios sectores produtivos.

4. O movimento triunfante, ao dar livre curso aos anseios, em si legítimos e urgentes, no plano da melhoria das condições sociais, deveria ter-se esforçado por formular uma visão clara e objectiva da situação conjuntural do País, dos seus riscos e perigos, das margens de manobra que comportava. É certo que os economistas que para o efeito houvessem sido consultados teriam de defrontar-se com o problema gravíssimo da insegurança e indisponibilidade de indicadores actualizados. Mas, uma vez que se ponham de lado veleidades de uma total exactidão, é possível chegar a diagnósticos válidos a partir da verificação de certos dados menos representativos mas mais facilmente identificáveis, que proporcionam uma ideia aproximada do estado da conjuntura.

Ao invés da prioridade ao económico (excepção feita à intervenção imediata, eficaz e oportuna, no domínio das operações bancárias e cambiais), assistiu-se, porém, a uma súbita descompressão política e sua propagação ao plano social. Dir-se-ia que se considerava o País como uma sólida, estável e desenvolvida economia, cujas distorções resultavam somente de uma viciada distribuição do rendimento e da riqueza, feita em termos de servir as minorias dominantes; ora, a realidade é que, para além de desigualdades gritantes no campo de repartição, a justificarem, de certo, uma acção estrutural em profundidade, avultava uma situação crítica afectando o *fluir imediato* da vida económica do País.

5. A par de uma desatenção, dificilmente explicável, à gravidade da situação económica recebida do anterior regime, desconsiderou-se um outro aspecto, também da maior importância; o de não poderem formular-se e executar-se, em termos de (relativa) normalidade, os planos dos sujeitos económicos, sem que se lhes proporcione um mínimo de perspectivação quanto ao enquadramento institucional da economia em que se inserem.

Rompido bruscamente o dique que se antepunha a uma explosão de forças políticas e reivindicações sociais, sem que simultaneamente se definissem, com a firmeza indispensável, os limites da intervenção daquelas forças e da influência destas reivindicações no funcionamento de uma economia com amplo sector privado, rompeu-se do mesmo modo a base mínima de confiança em que se apoiam os cálculos económicos.

Disto resultou que aos desequilíbrios monetários gravíssimos herdados do passado recente se sobrepuseram novas perturbações, interessando directamente as variáveis reais da economia, com reflexos imediatos no ritmo de crescimento e no nível de emprego. E, em consequência da *falta de horizonte temporal* para os responsáveis por iniciativas de produção — empresários nacionais, investidores estrangeiros, o próprio Estado — e para todos aqueles que são postos perante decisões cruciais de aplicação das suas disponibilidades, a vida económica tende para a paralisação, acantonando-se numa receosa e ansiosa expectativa.

7. Repare-se que, na sua precisão matemática, o calendário previsto no programa do Movimento das Forças Armadas implica, no plano económico, uma quase *suspensão de vida* que não parece coadunar-se realisticamente com o *fluir* da conjuntura. Quer se queira quer não, a continuidade do processo económico resiste à descontinuidade dos regimes políticos. E é sobre a fragilidade e a desorientação de um quadro conjuntural cuja configuração, admita-se, resulta de faltas imputáveis ao anterior regime (mas o reconhecer-se isto não implica qualquer alívio para os problemas presentes), que vieram recair os novos factores de desequilíbrio decorrentes da ausência de enquadramento, ao nível dos problemas económicos, do processo de descompressão político-social que, um tanto confusamente, alastrou como bola de neve a seguir ao 25 de Abril.

Como pretender uma resposta positiva do investidor privado — e, em particular, do investidor estrangeiro — se não se lhe puder oferecer senão o quadro confuso, contraditório e inseguro de uma política económica dispersa por medidas de alcance casuístico, totalmente desprovida de qualquer garantia de *perdurabilidade do próprio sistema económico em que é chamado a participar?*

8. Quadro confuso, contraditório e inseguro... Não só o horizonte da previsão se encontra bloqueado por interrogações quanto à própria opção de sistema, como a inquietação desponta, já no presente, perante a generalização de uma estranha complacência em face de manifestos sintomas de irresponsabilidade.

Num País assoberbado com as dificuldades conjunturais que se evidenciaram, e em que, não tenhamos ilusões, a superação de tais dificuldades, como a própria consecução dos objectivos de igualização das condições sociais e de subida dos níveis de vida, passa por um esforço colectivo, ardente e responsável, de melhoria da produtividade, foi pena que durante algumas semanas se deixassem acalentar ilusões como a de um salário mínimo matematicamente in comportável em termos de produção nacional (os longamente reclamados 6 contos...), ou a de uma redução das horas de trabalho aquém dos níveis ainda observados em prósperas economias, ou que se mantivesse uma atitude ambígua quanto aos limites da interferência de tomadas de posição de certos grupos de trabalhadores nas regras do jogo da economia.

Ora, à medida que se forem sedimentando os efeitos da complacência atrás mencionada, maior se irá tornando a dose de impopularidade com que inevitavelmente se terá de arrostar para impor uma linha coerente e ajustada aos próprios objectivos económicos-sociais do programa do Movimento.

9. Mas, ainda que estes aspectos sofram correcção, como se espera, ficará de pé a deficiência central quanto ao horizonte da previsão. Ora, a manutenção, durante ainda longos meses, da incerteza quanto à *própria opção de sistema* pode acarretar uma paralisia de actividades e iniciativas, pondo em risco a regeneração económica e social do País. E, no presente, dificilmente se encontrarão no Estado os recursos e a organização necessários para substituir o sector privado na execução de uma política complexa, em comparação com a qual uma operação de reflexão maciça em moldes keynesianos se configura como um exercício relativamente fácil...

A reocupação da mão-de-obra poderá ser, a breve trecho, um objectivo urgente e prioritário; mas não nos esqueçamos de que o pano de fundo não é uma economia industrial debatendo-se com o problema linear de uma típica recessão de preços e de actividade, mas, ao invés, uma economia débil, desconjuntada e sem ritmo, submetida a pressões inflacionistas de carácter estrutural.

10. Daí a necessidade de tão cedo quanto possível se defrontar a opção de sistema, condicionante da elaboração e do acolhimento de uma política económica concebida em vista de um quadro temporal capaz de proporcionar uma base mínima de estabilidade ao cálculo dos agentes económicos e, sobretudo, apta a sustentar a nova política social a que o povo português tem direito. E, em face das perspectivas de uma ligação mais intensa à Comunidade Económica Europeia, reforça-se o imperativo de urgência. Seria, quanto a nós, uma amarga ironia se, no próprio momento em que, adoptada a via democrática, se removem os obstáculos de ordem política que impediam o acesso do País às formas evoluídas do movimento de integração que se processa na Europa Ocidental, a opção de sistema, rejeitando a solução da economia mista (solução múltipla que, sem embargo de pressupor a conservação do sector privado e da livre iniciativa, comporta variadas formas de intervenção do Estado na economia, desde a participação pública activa em novas iniciativas industriais, à italiana, à «concertação», à francesa, à preocupação de repartição igualitária do rendimento, à sueca), nos colocasse em termos de se ver comprometida a possibilidade de uma ligação mais intensa aos países situados na mesma zona geográfica...

11. Para que se pudesse antecipar a opção de sistema, haveria que conceber soluções implicando a alteração do calendário contido no programa do Movimento das Forças Armadas, onde o prazo actualmente previsto, de um ano, se afigura excessivamente longo sob o ângulo da suspensão de uma tomada de posição sobre o regime económico — tal como se mostra porventura excessivamente curto na perspectiva do início do pleno funcionamento de uma estrutura política baseada na organização de partidos: após tantos anos de imposição de uma solução monolítica, só seria de estranhar que, em tão reduzido espaço de tempo, pudessem criar-se as autênticas bases de um jogo democrático assente na igualdade de oportunidades para todos os potenciais intervenientes no espectro político, sem haver o risco de as decisões eleitorais

resultarem falseadas pela dianteira provisoriamente assumida por umas forças sobre outras.

Não se ignora, pois, que a solução entrevista (envolvendo a consagração pelo voto popular de uma nova lei constitucional retomando e desenvolvendo as já promulgadas e a legitimação pelo sufrágio do mandato presidencial) suporia certa modificação da sequência inicialmente estabelecida. Mas, na condição de se assegurar o pleno respeito das liberdades democráticas, esse não seria preço demasiado para a superação de uma indecisão que, a manter-se, só poderia afectar ainda mais a já de si muito séria situação económica e social do País.

O PROBLEMA DA ADESÃO *

Nos últimos tempos, personalidades políticas ligadas ao partido que, por ter alcançado o primeiro lugar nas recentes eleições legislativas, deverá vir a assumir em breve a responsabilidade de constituir o primeiro governo não provisório, têm deixado entrever o propósito de *formulação imediata de um pedido de adesão ao Mercado Comum*, denotando a convicção de que da satisfação de tal pedido poderia depender em boa medida a solução do gravíssimo problema económico português.

Não parece haver dúvida de que, delida a projecção extra-continental do País não só em razão do processo de descolonização como da forma desastrosa como foi conduzido, levando a situações como a anexação de Timor, o corte de relações por iniciativa de Luanda e a campanha anti-portuguesa desencadeada em Moçambique, *Portugal terá de se consagrar intensamente ao seu papel de País europeu*, para o qual o solicitam, aliás, as relações comerciais, as afinidades de cultura, a adopção da fórmula democrática pluralista, a orientação tomada pela corrente emigratórias e, evidentemente, o imperativo geográfico. De resto, já na época em que se procurava encontrar uma solução política pluricontinental com o reforço dos laços económicos entre os territórios que então compunham o «espaço português», era visível o artificialismo da solução de integração económica de zonas territorialmente descontínuas e tão afastadas entre si pelos níveis de desenvolvimento e pelas características culturais; consentia-se que a construção do «mercado único português» haveria de defrontar, para além das dificuldades políticas ligadas à progressão dos movimentos emancipalistas, o forte obstáculo representado pela irresistível atracção de cada um dos componentes para os grandes espaços económicos correspondentes à respectiva localização geográfica.

Após um período em que se procurava harmonizar, em certa medida, duas opções visivelmente inconciliáveis — a europeia e a transcontinental —, o que só se conseguia por virtude de limitação dos acordos que exprimiam a aproximação com a Europa à

fórmula da zona de livre câmbio, a qual deixava intacta a autonomia das relações comerciais com o mundo exterior —, o restabelecimento das instituições democráticas e a descolonização vieram possibilitar o pleno comprometimento na construção empreendida pela C. E. E.

Mas não se pense que, no presente condicionalismo da economia portuguesa, seria fácil obter por parte da Comunidade Económica Europeia resposta incondicional e positiva a um pedido de adesão formulado por Portugal.

Poderá sustentar-se, no entanto, que um outro país europeu, cujo nível de desenvolvimento não é muito superior ao do nosso — a Grécia —, acaba de ver satisfeita a solicitação de candidatura ao Mercado Comum, a fim de neste vir a ocupar o lugar de décimo Estado membro.

Mas as circunstâncias que rodearam a apresentação e a análise do pedido helénico não são as mesmas que se verificam no caso português. A Grécia já se encontrava ligada à Comunidade por um acordo de associação (o acordo de Atenas de 1962), que se destinava explicitamente a preparar o caminho para uma eventual adesão. Por outro lado, a forma expedita como o Conselho de Ministros da C. E. E. deu satisfação à pretensão grega não deixou de suscitar sérias discordâncias no próprio seio da C. E. E., em especial oriundas dos sectores que antepõem o objectivo de uma Comunidade menos extensa e mais coesa aos de um Mercado Comum geograficamente alargado mas diluído na sua capacidade de prosseguir na via de uma integração económica real: se esta corrente prevalecer, o caso da Grécia não valerá como um precedente, mas será apontado como uma experiência e não repetir. Note-se também que o retorno da democracia na Grécia não foi acompanhado da profunda perturbação político-social e do abalo das estruturas económicas que se suscitou em Portugal. Por último, é provável que a Comunidade não deixe de associar os casos português e espanhol, e a acessão da Espanha, se não defronta os mesmos obstáculos de ordem económica, depende da verificação de mutações institucionais, sem os quais não estarão reunidos os necessários pressupostos de natureza política.

O caso da Grécia não deixará, decerto, de ser lembrado pelos negociadores portugueses; mas nem as dificuldades conjunturais da economia helénica se revestem da gravidade das que Portugal experimenta, nem a reinstauração da democracia em Atenas foi acompanhada de qualquer movimento revolucionário de sinal marcadamente anti-capitalista, nem o hiato anti-democrático foi tão extenso, nem a democratização coincidiu aí com uma alteração da própria dimensão do país, por efeito de descolonização.

A situação actual da economia portuguesa caracteriza-se não só por *desequilíbrios que atestam uma crise de conjuntura mais séria do que a verificada em outros países atingidos pela recessão mundial*, como pela *indefinição quanto às próprias regras de funcionamento da vida económica, reveladora de uma crise estrutural de natureza muito mais profunda.*

Ao equacionar-se o problema da formulação de novo padrão de relações com o Mercado Comum, terá de levar-se em conta a insólita circunstância de os nossos governantes serem os primeiros a confessar a sua impotência em aplicar qualquer esquema coordenado de medidas de política económica (atente-se nas recentes declarações do Ministro das Finanças), o que torna imperioso, antes de mais, que recuperem um mínimo de credibilidade, tanto no País como no exterior.

Um dos aspectos em que a indefinição assume tons gritantes é o que respeita à *própria coerência do sistema económico*. Podia ter-se caminhado para uma solução colectivista, como o pareciam inculcar as medidas sofregamente introduzidas durante o período que se seguiu ao 11 de Março. Mas, nesse caso, o processo teria de ser conduzido até às suas lógicas consequências, com a instituição do planeamento centralizado e da direcção total da economia.

Essa solução, que representaria uma experiência aberrantemente imposta a um povo que na sua grande maioria se norteia em função dos padrões de vida e de liberdade política vigentes na Europa Ocidental, não seria conciliável com o reforço dos laços que nos ligam ao Mercado Comum — o qual não admite mais do que a celebração de simples acordos comerciais nas suas relações com as economias planificadas com comércio de Estado.

A clarificação operada pelo 25 de Novembro aponta para *um regime de economia mista com forte presença do sector público*, o qual, aliás, veio a ser consagrado na Constituição.

Mas, nos meses que decorreram desde que foram criadas as condições mínimas de actuação do VI Governo Provisório *pouco se realizou no sentido do efectivo esclarecimento das regras de funcionamento da economia*. Não se pôs termo aos atropelos no plano das transformações das estruturas agrárias; não se iniciou a execução de qualquer programa de obras públicas visando combater o desemprego, continuou por definir uma política de rendimentos, não se procedeu à reorganização do sector estatizado, não se fixaram indemnizações aos titulares das acções de empresas nacionalizadas, não se racionalizaram os gastos militares, não se pôs cobro à anarquia dos comportamentos, persistiu-se em impor o princípio, inconcebível em economia de mercado, do endividamento forçado das empresas para sustentar os postos de trabalho em excesso numa fase conjuntural depressiva (em lugar de ser o Estado a suportar as consequências da crise, por via de subsídios de desemprego e pela criação de postos de trabalho compensatórios), não se definiram os critérios de autoridade e responsabilidade na gestão das empresas.

Qualquer dos dois factores, só por si — a degradação da situação económica portuguesa, vista sob o ângulo conjuntural, a presente situação de indeterminação quanto aos próprios fundamentos do regime económico e de incoerência no funcionamento da economia —, *retiraria oportunidade à formulação imediata de um pedido de adesão à C. E. E.*, para mais numa época em que às afirmações de uma generosa solidariedade intra-europeia parece ter sucedido, numa linha menos romântica mas mais próximo das realidades da vida, a exigência de que cada país procure assegurar um mínimo de estabilidade e de coerência na sua conduta económica antes de poder beneficiar do apoio dos seus parceiros.

A situação actual da economia portuguesa e o seu próprio enquadramento são por demais oscilantes e confusos para que possa pretender razoavelmente esperar uma resposta positiva a um pedido de adesão.

Isso não significa, porém, que a adesão ao Mercado Comum não deva constituir a médio prazo, um objectivo central do esforço de recuperação económica portuguesa — como, aliás, foi salientado nos próprios programas de Governo divulgados durante a campanha eleitoral de Abril de 1976 pelos partidos políticos que vieram a obter as votações mais significativas.

Por agora, porém, parece não poder ir-se além da opção entre duas soluções menos ambiciosas: *ou se continua a aproveitar as virtualidades do acordo de livre câmbio de 1972* e, com base na cláusula evolutiva nele prevista, se procede ao progressivo adensamento das relações de Portugal com a Comunidade, alargando-as a diversos domínios inicialmente não considerados, como já vai sucedendo com a cooperação nos planos industrial tecnológico, financeiro e da segurança social, e pouco a pouco, teremos afinal realizado, sem lhe dar o nome, a fórmula associativa; *ou se procura desde já substituir aquela via evolutiva por uma solução de consagração formal de uma associação*, nos termos do artigo 238.º, o que terá, além da vantagem de um quadro institucional melhor estruturado, a de «comprometer» a Comunidade a interessar-se directamente pela criação em Portugal das condições para uma adesão.

Torna-se aconselhável, portanto, a formulação de um pedido de associação preparatória de uma eventual (e provável) adesão. *Essa associação*, tal como a que foi instituída com respeito à Grécia, *inserindo-se na perspectiva do alargamento da Comunidade até à sua forma plenamente europeia sob o ponto de vista geográfico*, *facilitará, durante um período transitório, a adaptação de um país que ainda não está em condições de preencher todos os requisitos da adesão.*

De qualquer modo, adesão e associação não são fórmulas mágicas capazes de resolver os graves problemas económicos nacionais. Às vantagens que proporcionam contrapõem-se, aliás, pesadas responsabilidades (particularmente salientes na hipótese de adesão), e uma vulnerabilização ainda maior da economia às influências do exterior.

O realce conferido a este tema não deverá servir de pretexto para novo adiamento da tomada de medidas visando a recuperação e a viabilização da economia portuguesa, tarefa que haverá de basear-se no esforço nacional.

RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E CONSENSO SOCIAL *

Ao apreciar-se o contraste entre a decepcionante evolução da economia britânica nos anos 50 e 60 e as elevadas cadências de expansão que contemporaneamente se registavam na Alemanha Federal tornou-se saliente a circunstância de os dois países basearem o respectivo processo de crescimento em modelos completamente diferentes: na Inglaterra, a expansão da procura interna, a que o Governo procedia após cada período de letargo mais ou menos forçado da actividade económica, cedo se traduzia, pelo incremento das importações que suscitava, numa crise da balança de pagamentos, a qual forçava à adopção de medidas de austeridade, e ao conseqüente retorno às fases de estagnação económica. Na Alemanha, o padrão de crescimento, em lugar de assentar na força indutora do consumo interno, tinha como base o dinamismo da exportação de produtos industriais: *o tipo de crescimento induzido pelas exportações, incentivando à concentração de recursos no aumento de capacidade dos sectores mais dinâmicos e à consecução de incessantes melhorias na produtividade, proporcionava a conservação de saldos folgados dos pagamentos externos e lançava a economia numa espiral benéfica, a que se contrapunha o círculo vicioso no qual caíam as economias em que o papel motor era confiado ao consumo.*

Muito se discutiu sobre as causas da ineficiência relativa da economia britânica no pós-guerra, não se excluindo a hipótese da influência de factores psico-sociológicos, como a não adesão da população à «mística» do crescimento e do bem-estar material, que se apossou do povo alemão. Mas o esforço insuficiente de melhoria de produtividade de modernização do aparelho industrial terá, sem dúvida, contribuído largamente para o comportamento económico insatisfatório da Inglaterra, traduzindo a inadaptação das estruturas produtivas às novas linhas de força da procura mundial. Já no caso alemão se verificou a acumulação de diferentes factores favoráveis ao crescimento, actuando no sentido de imprimir à respectiva economia uma orientação exportadora adaptada às rápidas mudanças de estrutura da economia mundial: a renovação dos sectores dinâmicos da produção, através da introdução de equipamentos

* 1976.

mais modernos e eficientes, possibilitou a perpetuação da expansão sob o impulso das exportações.

Ainda hoje, decorridas mais de duas décadas sobre a primitiva caracterização dos tipos de crescimento britânico e alemão, os dois países continuam a constituir exemplos contrastantes de evolução económica; e é assim que, em estudo agora vindo a lume, o Secretário da O. C. D. E., empenhado em traçar um cenário de crescimento tendo como horizonte 1980, ao considerar as diferenças entre os grandes países da zona, *situa num dos extremos a Alemanha Federal, considerando-a capaz de relançar o investimento sem recetar as pressões da balança de pagamentos, ao passo que coloca no extremo oposto a Inglaterra, dotada de perspectivas menos dinâmicas, já que o desequilíbrio dos pagamentos exteriores não deixará de exercer efeitos negativos sobre o crescimento e o emprego.*

O exemplo esquematicamente apresentado de dois modos opostos em economias industriais avançadas não deixa de ter interesse para a análise do caso português, não obstante as óbvias diferenças qualitativas e quantitativas em relação àquelas economias. A degradação conjuntural dos dois últimos anos, traduzindo-se em défices sucessivamente agravados da balança global, concomitantes com uma recessão da actividade produtiva interna, *aproxima a evolução da situação económica portuguesa do padrão do círculo vicioso tipificado na economia britânica, só que com sintomas muito mais graves de delíquio.*

E, ainda que não haja condições para uma conversão ao modelo puro da Alemanha das décadas de 50 e 60, não parece haver dúvida de que a via de recuperação supõe que ao período de desregrada ênfase nos consumos suceda uma fase em que se procure disciplinadamente assegurar condições estáveis da expansão real a cadência compatível com a satisfação dos legítimos anseios de recuperação do atraso em relação às economias industrializadas da O. C. D. E.

Ora, *a solução do problema económico português passa por uma transferência na repartição dos recursos em favor das exportações e do investimento, transferência com inevitável contrapartida em modificação interna da distribuição do rendimento* (contrapartida a que, com certa falta de imaginação, se tem conferido a impopular designação de «austeridade»). O processo com o qual estamos confrontados, que se pôde ir adiando mercê da existência de abundantes meios de pagamento sobre o exterior, só será verdadeiramente penoso se não puder ser acompanhado do crescimento dos rendimentos reais em termos absolutos, por forma a atenuar ou neutralizar o impacto da redução relativa do consumo sobre as condições de vida da população.

A modificação a introduzir na afectação dos recursos desdobra-se em dois aspectos: *fazer abrandar o crescimento do consumo privado e do consumo público por forma a incrementar a parte consagrada ao investimento e à produção; transferir recursos internos para o sector externo* — e este segundo aspecto traz-nos directamente à problemática da balança de pagamentos.

O restabelecimento do equilíbrio das contas externas portuguesas — cujo saldo, embora reforçado por factores exógenos de índole cíclica, é basicamente de natureza estrutural — deverá processar-se gradualmente, *por forma a evitar-se, tanto quanto possível, os efeitos negativos em matéria de níveis de vida e de taxas de ocupação dos factores produtivos, ao mesmo tempo que se ponha em marcha toda uma série de medidas destinadas a melhorar a produtividade e a aumentar a competitividade da economia.*

E não se pense que a prática de sucessivas modificações (mais ou menos desli-zantes) da taxa de câmbio constitui a solução do problema, pois dela resulta o agravamento contínuo dos preços dos produtos importados e a conseqüente propagação de pressões inflacionistas, que tendem a anular o efeito de estímulo inicialmente suscitado, além de que, no mundo actual, caracterizado pela flutuação generalizada das taxas de câmbio, deixou de haver entraves à prática das desvalorizações competitivas.

O reforço da orientação exportadora e da competitividade decorrem não só do imperativo do combate ao desequilíbrio conjuntural, como da própria necessidade de enfrentar, em condições satisfatórias, o impacto da concorrência de economias altamente evoluídas, como são as dos países da Comunidade Económica Europeia. E este último aspecto assume a maior importância em face da perspectiva de uma ligação mais intensa com o Mercado Comum, vindo a culminar com a adesão de Portugal, ao abrigo do artigo 237.º do Tratado de Roma.

Para que a recuperação do equilíbrio da balança global de pagamentos e a orientação dos recursos para o investimento se processem em clima de paz cívica é *indispensável conseguir-se o consenso dos diferentes parceiros sociais em torno da necessidade de sustar temporariamente a elevação dos níveis de vida.* Mais do que as acções globais de restrição da procura, *é a política de rendimentos, acompanhada de medidas de ordem estrutural, desde os esquemas introduzidos no plano fiscal para reduzir as desigualdades na distribuição, até a instituição de fórmulas de participação dos trabalhadores na gestão e no capital, que terá de conferir-se o papel central no esforço de transferência de recursos.*

A modificação interna da repartição dos rendimentos no decurso do processo de recuperação do equilíbrio económico não facilita a resolução do problema crucial do desemprego, para cujo agravamento concorrem a expansão demográfica, aliada à diminuição das possibilidades de emigração, e a persistência de subutilização da mão-de-obra no sector agrícola. Mas também neste domínio a própria dinâmica da recuperação, traduzida na expansão da indústria, e coadjuvada por providências de carácter estrutural, pode contribuir para vencer dificuldades.

A opção europeia implica que o funcionamento do sistema económico passe a corresponder mais de perto à lógica do mercado, o que significa que tanto o sector público como o sector privado deverão passar por todo um processo de transformação destinado ao estabelecimento de condições competitivas, pela adequada análise e seriação dos projectos de investimentos, pela melhoria dos métodos de gestão, pela racionalização do esquema de intervenção do Estado na vida económica. Aquela opção não é incompatível com a existência de uma larga zona de economia pública nem com a prática de forte reformismo social; mas supõe uma clara definição dos parâmetros de acção do sector privado e a restauração do indispensável clima de confiança no investimento industrial.

ADESÃO, ASSOCIAÇÃO E ACORDO COMERCIAL *

1. No Tratado de Roma, que instituiu a C. E. E., contemplam-se em dois sucessivos preceitos (artigos 237.º e 238.º) a adesão e a associação à Comunidade.

Já ambos tiveram aplicação: o primeiro, quando do alargamento a nove países do núcleo inicial dos «Seis»; o segundo, por ocasião da celebração de acordos com a Grécia e a Turquia, com determinados países africanos da orla mediterrânica, com a Nigéria, com os países da antiga África Oriental britânica.

2. Por outro lado, os artigos 131.º e seguintes prevêem um específico regime de associação com os países e territórios com os quais os Estados membros mantiveram relações coloniais.

3. Por último, os artigos 111.º e 113.º possibilitam a conclusão de acordos comerciais que não impliquem a criação de uma associação (reportando-se o primeiro ao período transitório e respeitando o segundo à fase anterior). Ora, na execução da sua política em relação à Bacia mediterrânica, a Comunidade celebrou acordos comerciais, em base preferencial, com a Espanha, Israel, o Líbano e o Egipto, e em base não preferencial com a Jugoslávia. Por outro lado, na sequência da adesão da Inglaterra, da Dinamarca e da Irlanda (a qual implicou, por parte das duas primeiras, o abandono da E. F. T. A.), a C. E. E. firmou com os restantes membros da E. F. T. A. acordos que estabelecem o livre câmbio dos produtos industriais (contemplando, no caso de Portugal e da Islândia, também o regime de determinados produtos agrícolas). Estes acordos destinaram-se a evitar o restabelecimento de barreiras aduaneiras entre os países da E. F. T. A. que se tornavam membros plenos da C. E. E. e aqueles que, por razões políticas ou por inferioridade relativa de sua economia, não queriam ou não podiam aderir.

4. No quadro da sua política comercial em relação ao mundo exterior, a Comunidade não se tem limitado à celebração de acordos, pois adopta também o método de consagrar determinados regimes por via unilateral: é o caso das preferências tarifárias generalizadas para os produtos industriais e semi-acabados oriundos dos países subdesenvolvidos, outorgadas em Julho de 1971.

As condições para a adesão.

5. O artigo 237.º apenas refere uma condição da adesão: tratar-se de um Estado europeu. Mas outras condições podem ser deduzidas do espírito do tratado: a existência de suficiente identidade de concepções políticas entre o Estado candidato e os Estados membros; a verificação, no Estado pretendente à adesão, de um grau de desenvolvimento económico comparável ao atingido, em geral, pela Comunidade.

6. O artigo 238.º não contém sequer o requisito da inserção na Europa para a conclusão de acordos de associação — os quais, aliás, podem também ser celebrados com uniões de Estados e com organizações internacionais: limita-se a caracterizar a associação «por direitos e obrigações recíprocos, acções em comum e processos particulares».

A doutrina tem, porém, distinguido entre a associação propriamente dita, constante de um acordo destinado a instituir um regime transitório de aproximação progressiva, preparatório de uma eventual adesão (é o caso típico do acordo com a Grécia) e as formas de associação que, em rigor, não passam de meras soluções de cooperação (caso do citado acordo com a Nigéria).

A associação em sentido estrito identificar-se-ia, assim, com uma «admissão minus plena», só podendo logicamente instituir-se com respeito à países situados na Europa, pressupondo a mesma identidade de concepções políticas que é exigida para a adesão (e daí a recusa da Comunidade em encarar a hipótese de converter a Espanha em país associado, e o congelamento a que votou a associação com a Grécia, durante o recente período de ditadura neste país), e envolvendo ainda certas condições relativas ao desenvolvimento e ao regime económico do país associado (o que parece excluir as economias planificadas com comércio de Estado, em relação às quais dificilmente se admite que possa ir-se além de um simples acordo comercial).

Associação.

7. A fórmula da associação comporta, decerto, importantes vantagens para o país que se propõe formalizar um pedido de adesão no futuro. O artigo 238.º prevê «direitos e obrigações recíprocos», o que afasta o puro conceito de unilateralidade, mas está fora de dúvida que um acordo como o que foi celebrado entre a C. E. E. e a Grécia conferiu a este país vantagens muito superiores às que por ele foram consentidas.

8. Na quarta parte do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, assinado em Roma em 25 de Março de 1957, contemplava-se a situação de países e territórios não-europeus que mantinham «relações particulares» com a Bélgica,

a França, a Holanda e a Itália, promovendo-se a associação de tais países e territórios à Comunidade, num regime de preferência comercial recíproca, completado com a outorga de auxílio financeiro por parte dos Estados membros, com vista ao desenvolvimento económico dos seus parceiros não europeus.

9. À vigência da «convenção de aplicação» anexa ao Tratado sucedeu, a partir de 1963, a da primeira convenção de associação entre a C. E. E. e os Estados Africanos e Malgaxe Associados, celebrada em Julho de 1969 em Yaoundé. Tratava-se de conferir uma dimensão política nova à cooperação com os países recém-independentes, que haviam mantido, no passado, relações coloniais com os Estados membros da Comunidade, continuando a assegurar-se a reciprocidade em matéria comercial (sem embargo de se admitir o princípio da protecção das novas indústrias nos países associados), ampliando-se o auxílio financeiro e instituindo-se, pela primeira vez, órgãos paritários encarregados de gerir a associação. Em Julho de 1969, uma segunda convenção de associação, também assinada em Yaoundé, não fez mais do que retomar a linha de orientação da sua predecessora.

9. A adesão do Reino Unido à Comunidade e a concessão, por parte da C. E. E., de preferências tarifárias generalizadas ao conjunto dos países subdesenvolvidos tornaram indispensável a consagração de um regime diferente do previsto nas convenções de Yaoundé, às quais veio, assim, a suceder a Convenção de Lomé de Fevereiro de 1975, também conhecida por Convenção C. E. E. — A. C. P. (reportando-se esta última sigla às zonas geográficas envolvidas — África, Caraíbas e Pacífico).

Em relação aos anteriores acordos, a Convenção de Lomé, na qual se evitou a expressão «associação», apresenta como inovações principais a consagração formal da não reciprocidade das vantagens comerciais concedidas pela Comunidade aos Estados A. C. P., a instauração de um auxílio financeiro na forma de estabilização das receitas de exportação e a instituição da cooperação industrial.

Além dos 19 Estados que já eram associados pela Convenção de Yaoundé, concluíram o novo Acordo 21 Estados da Commonwealth (12 africanos, 6 das Caraíbas e 3 do Pacífico), e ainda certos Estados africanos que não mantinham laços particulares com os países da C. E. E., mas que foram convidados a participar por as respectivas economias terem semelhanças com as dos restantes: Etiópia, Libéria, Sudão, Guiné Equatorial e Guiné-Bissau. Este princípio de alargamento deixa antever a acessão das restantes antigas colónias portuguesas de África.

Acordos comerciais.

10. Os acordos de livre câmbio celebrados entre a Comunidade e os países da E. F. T. A. não aderentes prevêm a eventual extensão das relações entre as partes contratantes a domínios não cobertos por tais acordos. Foi com base nesta «cláusula evolutiva», contida no artigo 35.º do acordo celebrado com Portugal, que o Conselho das Comunidades, após ter oferecido ao nosso País um auxílio excepcional de urgência por meio do Banco Europeu de Investimento, aprovou a abertura de negociações com vista ao alargamento do presente acordo de livre câmbio, comportando um protocolo financeiro, pelo qual se prolongará o auxílio urgente, a melhoria do regime comercial

instituído em 1972, e ainda aspectos atinentes à cooperação industrial e tecnológica e à segurança social.

11. Em relação à Espanha, as negociações com vista à celebração de um acordo de livre comércio destinado a substituir o regime preferencial anteriormente instituído têm sofrido interrupções, por razões de ordem política.

O caso da Grécia.

12. O acordo de associação com a Grécia, celebrado em 1962, prevê o estabelecimento de uma união aduaneira para os produtos industriais e a harmonização progressiva das políticas agrícolas, e contém também um protocolo financeiro, com referência ao objectivo de desenvolvimento acelerado da economia helénica.

A «reactivação» da associação precedeu de pouco a apresentação, por parte da Grécia, em Junho de 1975, do pedido formal de adesão às Comunidades Europeias. Em Fevereiro de 1976, o Conselho da Comunidade, ultrapassando, por razões fundamentalmente políticas, o prudente parecer da Comissão, que se mostrara desfavorável a uma adesão rápida e advogava que se estabelecesse um período de «pré-adesão», acolheu a candidatura da Grécia sem quaisquer restrições.

Como no caso do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda, a Grécia deverá, pois, beneficiar de um período de adaptação, mas já após o seu ingresso na Comunidade. Na prática, porém, muita coisa dependerá da lentidão que por parte da C. E. E. venha a imprimir-se às negociações...

13. Relativamente a países, como a Grécia e Portugal, cujas características de estrutura económica dificultam a participação na C. E. E. em regime de perfeita igualdade com os actuais países membros — atente-se na debilidade da base industrial e na elevada proporção da população activa ocupada no sector agrícola —, a fórmula da associação oferece sem dúvida, interessantes vantagens. Refira-se, a título de mero exemplo, que como país associado a Grécia não é afectada pela concessão, por parte da C. E. E., de acesso preferencial dos produtos dos países subdesenvolvidos ao seu mercado, ao passo que, caso possuísse o estatuto de país membro, não poderia deixar de praticar a referida concessão.

A ENTRADA PARA O MERCADO COMUM. AS EXIGÊNCIAS DA REALIDADE ECONÓMICA *

1. *A formulação do pedido oficial de adesão à Comunidade Económica Europeia, que o Governo português se propõe efectivar, consagraria uma viragem histórica nos destinos do País, com tão fundas implicações na evolução das instituições políticas e das estruturas económicas portuguesas que mal se compreenderia que a opinião pública fosse mantida, como até aqui tem sucedido, praticamente à margem desta questão fundamental.*

2. *Afastada, por via do processo de descolonização, a opção transoceânica, que determinava a medida limitada e reticente da participação de Portugal na construção europeia, e desaparecido o obstáculo político à formalização da nossa candidatura, mercê da adopção de um regime pluralista nos moldes das democracias ocidentais, não parece haver dúvida de que a grande maioria dos Portugueses apoiará o aprofundamento das nossas relações com a C. E. E. e desejará que ao País seja dada uma oportunidade de participação activa na evolução do agrupamento plurinacional oeste-europeu, participação para que o impelem o factor geográfico, a intensidade dos laços comerciais, a força das correntes migratórias e, a partir de época recente, a comunidade de concepções básicas sobre a sociedade política.*

3. *Mas a existência de largo consenso em torno da opção europeia de Portugal não implica necessariamente que se concorde com o ponto de vista governamental quanto à forma e ao ritmo da necessária aproximação com a Europa integrada.*

4. *Ora, se são evidentes as vantagens, sob o ponto de vista da consolidação das instituições políticas democráticas recém-introduzidas no País, que decorreriam da imediata aceitação de um pedido de adesão ao Mercado Comum, já o mesmo não se pode afirmar quando a questão é transposta para a perspectiva económica.*

* 1977.

E não deve esquecer-se que a C. E. E., sem embargo dos objectivos, algo indefinidos aliás, atinentes à formalização de certo tipo de união política, é fundamentalmente uma realização económica, assente no princípio da livre concorrência e na possibilidade de oferta e procura dos bens e serviços em todos os Estados membros, sem qualquer discriminação.

Seria ilusório supor que a adesão ao Mercado Comum poderá consumir-se em função da mera convergência de coordenadas políticas, ou da vontade comum de evitar a recaída do país candidato em soluções não democráticas.

4. *As negociações não deixarão de centrar-se em aspectos muito concretos da estrutura e conjuntura económicas, tendendo a revelar por que meios e em que momento se verificarão em Portugal as condições mínimas para funcionar como membro de pleno direito da C. E. E.*

É precisamente em torno deste ponto fundamental que se afigura legítimo formular algumas dúvidas quanto ao realismo da perspectiva para que parece encaminhar-se o Governo português — encorajado pelo apoio político proporcionado por diversos outros Governos europeus e, sobretudo, pelo precedente grego.

A Grécia celebrara em 1961 com a C. E. E. um acordo de associação de duração indefinida, com vista a preparar a sua eventual adesão ao Mercado Comum. Era lógico que, a ser dado novo passo no estreitamento das relações heleno-comunitárias, se tivesse em vista o assumir da qualidade de membro pleno.

Por razões fundamentalmente políticas, a candidatura de Atenas veio a ser aceite em 1976 pelo Conselho de Ministros da C. E. E., o qual não se deteve, nessa altura, nas reticências manifestadas pela Comissão que, chamando a atenção para o insuficiente desenvolvimento económico do país candidato, aconselhara que se observasse um período de pré-adesão.

5. Posteriormente a esta posição do Conselho de Ministros, a C. E. E. pareceu tender para uma atitude mais cautelosa, mas, uma vez que já fora aceite a candidatura helénica à posição de membro de pleno direito, só lhe restava o expediente de arrastar as negociações — havendo já indicações de que estas poderão levar vários anos.

É que a distinção principal entre a aceitação da candidatura, tal como o Conselho de Ministros o fez, e a modalidade que a Comissão preconizara reside em que no primeiro caso o indispensável período de transição decorre já depois da entrada do país para o Mercado Comum (o que, aliás, sucedeu com as candidaturas britânica, dinamarquesa e irlandesa), enquanto no segundo caso a preparação do país para a subsequente adesão se faz ainda na situação de não-membro, o que permite maior flexibilidade de soluções e menor rigor nos prazos a observar de um lado e de outro.

6. As relações actuais de Portugal com a C. E. E. são reguladas por um acordo comercial que remonta a 1972, e que foi objecto de revisão no ano passado, ao mesmo tempo que se alargava a cooperação a diferentes domínios inicialmente não cobertos, mercê da activação da «cláusula evolutiva» prevista naquele acordo.

Contrariamente ao que, por vezes, se tem afirmado, o presente regime, mesmo depois dos desenvolvimentos recentes, está ainda longe de corresponder à fórmula

de uma associação com vista à adesão, como a que se consagrou na década de 60 em relação à Grécia.

Basta comparar a extensão dos campos regulados num e noutro caso (só em relação à Grécia se prevê a formação de uma união aduaneira, com a implícita adopção da tarifa exterior comum da C. E. E., a harmonização das políticas agrícolas, etc.), tentar na própria estrutura formal do acordo de Atenas, que segue de perto a do Tratado de Roma (o que não se verifica na regulamentação das relações em Portugal), e observar as diferenças no quadro institucional, para se compreender que não se trataria de ter a sua lógica a consagração de um regime intermédio e de transição no caso de Portugal.

E, diga-se de passagem, afigura-se prematura a transposição do estádio de país associado no que respeita à Grécia, bastando lembrar que a Comunidade congelou o funcionamento da associação com Atenas em pontos fundamentais, durante o período, relativamente extenso, da ditadura militar.

A menos que a C. E. E. proceda com reserva mental ao aceitar a candidatura de um país à situação de membro de pleno direito — reserva mental que a disponha a arrastar as negociações por período indefinido, com os consequentes riscos de frustração por parte do candidato —, ao formular um pedido de adesão ao abrigo do artigo 237.º do Tratado de Roma *o país interessado deverá estar seguro de que, para além da identidade básica de concepções políticas, o grau de organização e o índice de desenvolvimento da sua economia são de molde a permitir, desde já ou dentro de período pouco dilatado, a plena participação no Mercado Comum Europeu, em condições não discriminatórias.*

Em relação ao Reino Unido e à Dinamarca (a Irlanda constitui um caso aparte, pela satelitização da sua economia em relação à britânica), o período transitório definido no acordo de adesão destinou-se, não a permitir qualquer recuperação de um atraso estrutural das respectivas economias, mas meramente a facilitar a necessária adaptação aos regimes vigentes na C. E. E.

Posta sem rodeios a questão de saber se, numa perspectiva económica, Portugal pode ser considerado em 1977 um candidato plausível à adesão ao Mercado Comum, não deixarão de formular-se as maiores dúvidas, fundamentadas (infelizmente) nos dados sombrios da conjuntura e nas indecisões que subsistem quanto à definição da própria forma de organização económica do país.

Não quer isto dizer que não seja bem-vinda uma declaração política imediata da Comunidade a favor da integração futura de Portugal.

Mas não podem minimizar-se as implicações do pedido concreto de adesão apresentado pelo País, envolvendo a necessária fixação, findo o período das negociações, de prazos e regimes de adaptação. *Ao formular tal pedido, o Governo terá de estar consciente de que se prepara para sujeitar a economia portuguesa ao sistema da harmonização de políticas e ao regime de concorrência que vigora numa das zonas de mais alta competitividade e industrialmente mais avançadas do Mundo.*

E não se diga que, de toda a forma, já existem prazos para o livre câmbio de produtos industriais, nos termos do acordo de 1972 (recentemente revisto), pois a condição de não-membro oferece necessariamente mais salvaguardas, sob a forma de

soluções não uniformes, do que o estatuto de participante de pleno direito. Acresce, aliás, todo um conjunto de outras obrigações, desde as decorrentes da aceitação do sistema de organização comum dos mercados agrícolas, que já constitui para a Grécia, na presente fase da sua associação, uma dificuldade considerável, até às implicadas pela adopção da política comercial da Comunidade (preferências tarifárias generalizadas, etc.) em relação ao mundo exterior.

9. *Na situação angustiosa da conjuntura económica portuguesa, o Governo não poderá deixar de tomar novas medidas destinadas a contrariar o assustador desequilíbrio macro-económico — medidas que serão necessariamente de sinal contrário às que se destinariam a facilitar o ingresso do País na Comunidade Económica Europeia.*

Depois, *persiste a indefinição quanto a aspectos básicos do novo contexto institucional* (desde o papel das estruturas representativas dos trabalhadores no âmbito das empresas até à determinação das responsabilidades ao nível da gestão), *prolongando-se o clima de incerteza que vem paralisando a retoma do investimento.*

A falta de clarificação em todos estes domínios, para que concorre, aliás, a ambiguidade do partido do Governo — oscilando entre a utopia colectivizante do seu programa ideológico e uma acção política mais próxima da prática social-democrata —, retiraria, só por si, credibilidade à tese da formulação imediata do pedido de adesão:

10. *Más o certo é que aquela mesma falta de clarificação torna ainda mais urgente que se solenize a vinculação do destino do País ao da Europa Ocidental, inclusivamente como meio de introduzir a racionalização numa economia em que parece tender a desaparecer a própria noção de rentabilidade.*

Afirmada a vontade política comum de integração de Portugal na C. E. E., terá de se encontrar a fórmula mais adequada para assegurar a fase de transição. Tal fórmula não terá necessariamente de assumir a qualificação de «associação» — termo que sofreu certa erosão por ter sido generalizado a regimes, aplicáveis a países não-europeus, insusceptíveis, como é óbvio, de abrir via ao estatuto de Estado-membro.

Não faltará, decerto, às duas partes na negociação *a imaginação suficiente para plasmar novo tipo de vínculo, capaz de combinar o reconhecimento da vocação do País para assumir, sem restrições, a condição de membro da C. E. E. com a consideração realista da precariedade da sua situação económica e a consagração da solidariedade comunitária na recuperação do seu atraso estrutural.*

O ACORDO DE LIVRE CÂMBIO ENTRE PORTUGAL E A COMUNIDADE ECONÓMICA EUROPEIA *

1. A perspectiva do alargamento da área geográfica da Comunidade Económica Europeia, formalizada no comunicado da conferência cimeira da Haia, nos fins de 1969, e reforçada, em Julho de 1970, com a abertura das negociações com os países candidatos à adesão, levou o Governo português a procurar um entendimento com o Mercado Comum, que lhe permitisse não só conservar os benefícios do livre acesso dos produtos nacionais aos mercados do Reino Unido e da Dinamarca, como assegurar condições competitivas para as exportações portuguesas nos mercados dos seis países fundadores da C. E. E.

2. Em razão da discrepância entre o seu regime político e as fórmulas de democracia pluralista praticadas na Europa Ocidental industrializada, não podia então Portugal visar a criação de soluções tendentes a uma futura adesão à Comunidade Económica Europeia. E, mesmo na óptica do próprio Governo português, a política então seguida de privilegiar as relações económicas com os territórios ultramarinos era, só por si, impeditiva de esforços de aproximação que se projectassem em graus de integração mais evoluídos do que o que resulta da modalidade de zona de livre câmbio — na qual, como se sabe, à liberdade de circulação de mercadorias no interior da área não se adiciona a exigência de unificação da tarifa aduaneira exterior, nem de adopção de uma política comercial comum para com terceiros países.

3. Mas era óbvio que a intensidade das correntes comerciais com a Comunidade Económica Europeia (sobretudo na configuração que esta assumiria depois da adesão do Reino Unido, tradicionalmente o primeiro importador dos produtos portugueses), ligada à dependência em que o processo de crescimento económico português se encontrava relativamente ao comércio externo, por um lado, e a necessidade de contra-

balançar as facilidades concedidas pela C. E. E. às exportações originárias não só de Estados associados, mas de países a ela ligados por acordos comerciais, por outro, constituíam razões de peso para afastar liminarmente a solução do alheamento de Portugal em relação ao processo de integração europeia.

Este país era, de resto, um dos fundadores da E. F. T. A., e nela tinha encontrado, por via do regime especial que lhe havia sido facultado na Convenção de Estocolmo, condições propícias à expansão da sua indústria exportadora.

4. Poucos meses após a celebração do Acto final da conferência de negociação e do Tratado relativo à adesão dos novos membros às Comunidades Europeias, era assinado o acordo de livre comércio entre Portugal e a C. E. E. ampliada (a par dos concluídos entre a C. E. E. e os quatro países membros da E. F. T. A. que não haviam sido candidatos à adesão — Áustria, Islândia, Suécia e Suíça).

5. A situação «sui generis» de Portugal no contexto dos promotores dos dois agrupamentos europeus era reflexo da impossibilidade, na época, de encarar a hipótese de adesão, por razão da índole não democrática do seu regime político e da opção ultramarina do seu Governo, mas decorria também do mero exame comparativo dos indicadores económicos fundamentais, que acusavam para Portugal um atraso estrutural que não seria possível recuperar, mesmo nas condições mais favoráveis, senão no espaço de duas ou três décadas.

A determinante política assinalava o limite da intensidade da integração praticável; a determinante económica aconselhava a consagração de soluções específicas, em atenção à vulnerabilidade do aparelho industrial português, em face da concorrência internacional movida pelas economias industrializadas.

6. Assim, sem embargo de todos os acordos de livre comércio concluídos entre a C. E. E. e os diferentes países da E. F. T. A. não candidatos à adesão se reconduzirem a um esquema-tipo, comportando regras em matéria de eliminação dos direitos aduaneiros e restrições quantitativas, de condições de concorrência, de regimes excepcionais de salvaguarda, e ainda as relativas ao reduzido aparelho institucional, *no caso particular de Portugal previu-se um ritmo de desmobilização tarifária menos exigente do que o consagrado para os restantes países da E. F. T. A.*, determinando-se que a supressão dos direitos aduaneiros em relação a numerosos produtos exaustivamente enumerados em duas listas anexas ao acordo só teria lugar nos princípios de 1980 e 1985, respectivamente; *conferiu-se a possibilidade de, observados determinados pressupostos, se introduzir, aumentar ou restabelecer direitos de importação*, até fins de 1979, para proteger ou desenvolver indústrias de exportação anteriormente não existentes; *e consagrou-se um regime tarifário especial para as importações na C. E. E. de determinados produtos agrícolas portugueses*, que de outro modo seriam pura e simplesmente subtraídos ao âmbito do acordo (limitado como este é aos produtos industriais).

7. Embora a C. E. E. não haja aceite o princípio de eliminação dos direitos aduaneiros quanto a alguns dos principais produtos que integram as exportações portuguesas tradicionais, com a agravante de que foram considerados «agrícolas», no

contexto do acordo com o Mercado Comum, certos artigos classificados como «industriais» no plano da E. F. T. A., não deixaram de ser concedidas reduções substanciais, que vão desde os 30%, no caso das conservas de tomate, aos 60% para os vinhos do Porto (dentro dos limites de determinados contingentes globais).

8. As soluções previstas em atenção ao caso português, em matéria de calendário de desmobilização tarifária, no Protocolo n.º 1, anexo ao acordo — Protocolo que não consta do esquema-tipo aplicável à generalidade dos acordos concluídos em 22 de Julho de 1972 —, não deixam de se assemelhar às que integram o tratamento de excepção consagrado no Anexo G da Convenção que instituiu a E. F. T. A.

Era de esperar, assim, que, em condições de evolução normal da sua economia, Portugal pudesse tirar proveito dos benefícios que lhe haviam sido especificamente conferidos, no que se refere à penetração, sem contrapartida imediata, dos produtos da respectiva indústria transformadora no grande mercado europeu.

9. Porém, o acordo entre Portugal e a C. E. E. pouco mais tinha do que um ano de vigência quando se verificou o desmoronamento do regime político português. E, sem embargo do objectivo, desde logo enunciado no programa do Movimento das Forças Armadas, de consagrar uma solução democrática para Portugal, cedo a própria dinâmica de um processo revolucionário que se sobrepôs às intenções inicialmente afirmadas tornou extremamente inseguro o quadro institucional da economia portuguesa e fez adiar a formulação da opção de base em matéria de relações económicas externas, a qual de outro modo se configuraria como óbvia, em presença das coordenadas da descolonização total (aliás conduzida com extrema parcialidade e precipitação) e da substituição de um regime político autoritário por outro que se queria democrático.

10. Daqui decorreram duas ordens de consequências. No plano político, a tendência de aproximação com a Europa Ocidental pareceu, em certas fases, perigar por efeito da previsão (expressa ou implícita) de destinos alternativos, como sucedeu quando foi invocada a utópica tese da vocação terceiro-mundista de Portugal, ou quando o país esteve próximo de escorregar para os esquemas típicos do Leste europeu. No plano económico, a profunda crise em que se mergulhou, levando à própria indefinição do sistema de funcionamento da economia e a toda uma série de perturbações com incidências funestas no equilíbrio de contas externas, representou um atraso em termos de possível participação plena no Mercado Comum.

11. E, se o factor de indeterminação política parece agora superado, mercê dos progressos alcançados na institucionalização de uma fórmula democrática pluralista (não obstante os aspectos aberrantes ligados à aprovação de uma Constituição programaticamente orientada para um socialismo com laivos colectivistas e à subsistência de um poder militar não subsumido ao poder civil), possibilitando conseqüentemente a apresentação de um pedido de adesão à C. E. E., *já no que toca às condicionantes de ordem económica a questão assume outra complexidade, porque se trata do campo das organização da produção e das condições materiais de vida da população, inacessível por natureza aos efeitos espectaculares da inversão de processos políticos.*

12. Com base na cláusula evolutiva, consagrada no artigo 35.º do acordo entre Portugal e a C. E. E., na qual se previa a eventual extensão das relações entre as partes contratantes a domínios não cobertos pelo Acordo, foi possível estabelecer novas fórmulas de cooperação, desde os domínios de mão-de-obra e segurança social aos planos industrial, técnico e financeiro, ao mesmo tempo que se efectivava a revisão do acordo de 22 de Julho de 1972.

O espírito que presidiu às negociações que culminaram com a celebração, em 1976, de um Protocolo Adicional ao acordo de 1972 (a par do Protocolo Financeiro e de outros instrumentos destinados a dar execução às restantes formas de cooperação) foi, decerto, o de facilitar a criação de condições económicas que permitissem dar realidade à vocação europeia de Portugal (superados como se encontravam já os principais obstáculos de ordem política à participação plena deste país na construção europeia).

13. Entre as concessões facultadas pela C. E. E. contam-se o aumento dos contingentes pautais aplicados pelos Nove relativamente a certos produtos agrícolas portugueses, a eliminação antecipada dos direitos ainda subsistentes quanto à importação de produtos industriais portugueses pela Comunidade, o alargamento dos «plafonds» estabelecidos nos mercados da C. E. E. em relação a produtos da indústria têxtil e de vestuário, o prolongamento até princípios de 1985 do período de desmobilização aduaneira para os produtos constantes da lista a que se applicava originariamente a data limite de 1 de Janeiro de 1980, e a possibilidade de invocação, por parte de Portugal, da cláusula de protecção a novas indústrias para além dos limites anteriormente estabelecidos.

14. A compreensão da Comunidade relativamente às dificuldades excepcionais da presente fase de evolução político-económica portuguesa, já patenteada quando da outorga do auxílio financeiro de urgência, em Novembro de 1975, traduziu-se, pois, na revisão dos termos do acordo de livre câmbio e no alargamento a novos domínios da cooperação instituída em 1972. E, embora não possa qualificar-se de «associação» o elo assim estruturado (nem a celeridade com que as negociações teriam de concluir-se era compatível com o processo necessariamente moroso com que é considerado um pedido de associação), não há dúvida de que as relações entre Portugal e a Comunidade Económica Europeia passaram a caracterizar-se por uma cooperação bem mais profunda do que a que decorre da observância das regras contidas em simples acordos de livre câmbio para produtos industriais, com os que o Mercado Comum celebrou em 1972 com os países da E. F. T. A. não aderentes.

Está, pois, aberta a via para a mutação dos laços institucionais hoje existentes, mutação a que a recente formulação do pedido de adesão — não obstante não poderem minimizar-se os obstáculos de ordem económica que permanecem no caminho da plena participação no espaço comunitário — conferiu importante significado político.

15. As profundas perturbações sócios-económicas verificadas em Portugal nos últimos três anos, implicando a alteração de parâmetros tradicionais do comércio externo português, a desorganização dos sectores produtivos, nomeadamente no plano da indústria transformadora, os fenómenos de retraimento da iniciativa privada associados

risco de estatização progressiva dos meios de produção, etc., dificultam, sem dúvida, a análise dos efeitos do acordo de 1972, sobre cuja celebração não terá decorrido ainda, um período suficientemente extenso para um exame concludente, mesmo no pressuposto (inverificado) de condições normais de aplicação. Mas os dados da evolução do comércio externo não deixam de assinalar progressivo aumento da importância relativa da C. E. E. nas exportações portuguesas.

É para o acordo, na sua recentíssima reformulação, que deverá doravante voltar-se a nossa atenção. Mas só se poderá ver claro quando for ultrapassada a fase angustiosa da actual conjuntura económica portuguesa — quando se tornar possível, por de lado as medidas excepcionais de salvaguarda da balança de pagamentos, nomeadamente a contingentação das importações de bens de consumo, e assumir uma posição de abertura ao jogo normal da concorrência.

Até lá, não deverão ser regateados os esforços capazes de, em lapso de tempo aceitável, conferirem a Portugal a possibilidade de aderir ao Mercado Comum — não apenas nas intenções políticas, mas na realidade dos factos económicos.

nem se pretende o desprendimento glacial do sentido humano do desenvolvimento, que decorreria da admissão da fórmula de um «Portugal, SARL».

Mas, para fazer face, com possibilidades de êxito, aos desafios do fim do século, a pequena economia aberta da nação a que pertencemos terá de passar por uma reestruturação profunda, envolvendo instituições, organização e mentalidades, em que se avivem os conceitos de produtividade e competitividade, se busque um consenso social quanto à progressão das remunerações dos factores, se clarifique o enquadramento legal e institucional do modelo concorrencial, se defina, enfim, uma estratégia de investimento privilegiando os sectores que, embora intensivos em mão-de-obra, possam veicular as novas e mais promissoras tecnologias.

A LÓGICA INTEGRACIONISTA E A SUPREMACIA DO ORDENAMENTO COMUNITÁRIO *

I

1. As Comunidades Europeias não se reconduzem ao padrão clássico da organização internacional, assente na cooperação intergovernamental, nem ao modelo da confederação política ou do Estado federal.

Nelas coexistem elementos «federalizantes» e elementos «internacionalistas»: a presença simultânea de traços peculiares a cada um dos modelos confere às Comunidade um carácter «sui generis».

São elementos «federalizantes»:

1) A renúncia à competência das autoridades nacionais em determinados domínios e a possibilidade de desenvolvimento das competências comunitárias para além das disposições expressas dos Tratados;

2) Os aspectos de autonomia das instituições comunitárias: independência da Comissão, sistema de votação maioritária nas deliberações do Conselho, eleição da Assembleia por sufrágio universal directo, jurisdição obrigatória do Tribunal de Justiça e carácter executório das suas decisões;

3) A criação de regras de direito directamente aplicáveis a particulares, com preeminência em relação às disposições das ordens jurídicas nacionais («poder legislativo» das autoridades comunitárias);

4) A existência de um sistema de «recursos próprios», independente de dotações orçamentais regulares dos Estados membros;

* 1983.

5) O poder das instituições comunitárias de concluir determinados acordos internacionais;

6) A associação dos órgãos da Comunidade no processo de revisão dos Tratados institutivos e no processo de adesão de novos Estados membros;

7) A não previsão nos Tratados da hipótese de abandono da Comunidade por parte de Estados membros.

Contrabalançando as tendências centrípetas reveladas pelos aspectos atrás mencionados, configuram-se como elementos «internacionalistas», apontando para os moldes clássicos da cooperação intergovernamental:

1) A retenção por parte dos Estados membros das competências nacionais em todos os domínios em que não se verifique uma atribuição de competências — necessariamente *específica e sectorial* — às instituições comunitárias: aquela atribuição cinge-se a um número reduzido de matérias da esfera económica, financeira, social e monetária, continuando os Estados membros a ser «*États à part entière*»;

2) A meramente aparente conformidade do quadro institucional com o modelo «pré-federal»: a concentração do poder de decisão no Conselho, onde se afirma o primado do elemento nacional; a limitação das funções da Comissão aos planos da iniciativa e da execução; a falta de poder legislativo do Parlamento; a incapacidade do Tribunal de Justiça de anular actos dos Estados membros ou de os forçar ao cumprimento das suas obrigações;

3) A caracterização dos diplomas constitutivos como tratados internacionais, e, não como Constituições, e a inexistência de competência legislativa *geral* das Comunidades;

4) A diminuta importância do sistema de recursos próprios em relação ao produto global da Comunidade e sua não integração por verdadeiros tipos tributários criados e geridos pelas instituições comunitárias (os recursos próprios resultando da afectação ao orçamento comunitário de receitas de impostos administrados pelas autoridades nacionais);

5) A retenção por parte dos Estados membros da competência para a negociação de tratados internacionais («*treaty making power*»), exceptuado o caso de determinados acordos de comércio externo;

6) A prevalência de elementos de direito internacional no processo de revisão dos Tratados e no processo de adesão de novos Estados membros (submissão das emendas e do acordo relativo às condições de admissão à ratificação de todos os Estados contratantes, de harmonia com as disposições constitucionais respectivas);

7) A consciência de que subsiste o direito dos Estados membros de se retirarem da Comunidade.

2. Muito sensível quando da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado de Paris de 1951), a influência das correntes *federalista* (advogando um método directo para a consecução do objectivo da criação dos Estados Unidos da Europa) e *funcionalista* (considerando a progressiva integração das economias como factor de irresistível alastramento às esferas da defesa e da política geral) mostrou-se esbatida ao serem instituídas a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (Tratados de Roma de 1957).

Enquanto na C. E. C. A. o órgão motor era a Alta Autoridade, explicitando-se o carácter «supranacional» das suas funções, o centro do poder transfere-se na C. E. E. e na C. E. E. A. para o Conselho (em 1965, ao estabelecer-se o Conselho único e a Comissão única das três Comunidades — fusão meramente orgânica —, as funções da Alta Autoridade na C. E. C. A. foram assumidas pela Comissão, tendo sido revogada a disposição do Tratado de Paris que aludia à supranacionalidade).

A experiência das Comunidades Europeias a partir dos meados da década de 60 revelou a crescente importância das fórmulas de cooperação intergovernamental. O compromisso de Luxemburgo (1966), impondo na prática a unanimidade nas deliberações do Conselho (não obstante a consagração pelo Tratado de Roma do sistema de votação maioritária), reflectiu a influência da corrente da «*power politics*», assente na concepção da «Europa das nações», pressupondo a descontinuidade entre as questões económicas e as atinentes à defesa e à política, e preconizando a via da cooperação interestatal como única forma de activar o processo de integração, perante a realidade europeia em que o Estado-nação continuaria a ser o actor principal.

O relacionamento da integração económica com a união política esteve sempre presente na construção europeia: vejam-se os preâmbulos dos Tratados da C. E. C. A. (...resolvidos a substituir às rivalidades seculares uma fusão dos interesses essenciais, a estabelecer... as primeiras bases de uma comunidade mais ampla e profunda entre povos longamente opostos por divisões sangrentas e a lançar as bases de instituições capazes de orientar um destino em comum...) e da C. E. E. (...determinados a estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus...). Mas também sempre se contrapôs a posição dos que viam a federação política como um objectivo final da integração económica à daqueles que visavam simplesmente melhorar a cooperação entre os Estados-nações.

Na actualidade, as Comunidades Europeias continuam a revestir o carácter híbrido atrás revelado; mas não parece contestável que os elementos «federalizantes» tendem cada vez mais a atenuar-se, notando-se a relutância dos governos em proceder a transferências significativas de competências nacionais em proveito das instituições comunitárias.

3. No plano da organização institucional, a evolução das Comunidades acusou nítida degradação em relação à lógica do desenvolvimento do processo de integração — degradação visível no comportamento da *Comissão*, marcado pela perda das características de instituição motora e do sentido da visão e perspectiva comunitárias e pela assunção crescente do papel de um secretariado entorpecido pela burocratização, e do *Conselho*, agindo cada vez mais como órgão intergovernamental, em que se degladiam interesses nacionais, subordinando a tomada de deliberações à regra da unanimidade, e evitando delegar na Comissão a execução das suas decisões. Por seu

turno, a *Assemblée*, não obstante a legitimidade democrática directa que passou a deter, não viu alargada a esfera, aliás muito reduzida, dos seus poderes.

Na lógica integracionista, a competência do Parlamento e as atribuições da Comissão deveriam tender a reforçar-se em relação às do Conselho, já que este reflecte as concepções tradicionais da soberania dos Estados membros, exprimindo-se através daquelas instituições o carácter autónomo da Comunidade. Ora, a evolução operou-se precisamente no sentido inverso.

A um outro órgão — o *Tribunal de Justiça* das Comunidades — ficaram, no entanto, a dever-se esforços sistemáticos a favor da integração, no desempenho de um papel de promotor da política jurídica comunitária, que se caracterizou pela afirmação infatigável dos princípios da aplicabilidade directa e da supremacia do ordenamento comunitário. E na consciência desta supremacia reside hoje, possivelmente, o sinal mais visível de autoridade da Comunidade, a marca «federalizante» que subsiste contra um pano de fundo de diluição de outros aspectos reveladores das tendências centrípetas ou integracionistas da construção europeia.

4. É certo que o desenvolvimento do processo de integração, e designadamente a extensão das competências comunitárias a domínios não previstos nos Tratados constitutivos, resultou também do decurso aos preceitos dos mesmos Tratados que abrem via à realização de novos progressos na integração europeia: artigos 235.º do Tratado C. E. E., 95.º do Tratado C. E. C. A., 203.º do Tratado C. E. E. A. Foi ao abrigo das possibilidades evolutivas conferidas pela primeira daquelas disposições (permitindo, sem necessidade de apelar para os processos lentos, institucionalmente complexos e politicamente melindrosos da revisão formal dos Tratados, a adopção de disposições apropriadas à realização de objectivos da Comunidade, nos casos em que o Tratado não haja previsto os necessários poderes de acção) que o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta à Assembleia, promoveu até 1972 desenvolvimentos nos planos da união aduaneira e da agricultura, para, a partir daquela data, se debruçar sobre sectores completamente novos: recordem-se as resoluções sobre o estabelecimento da união económica e monetária, incluindo a criação, em 1973, do Fundo Europeu de Cooperação Monetária, e a revivescência desta linha de acção através da instituição do Sistema Monetário Europeu (final de 1978); o lançamento das bases da política regional da Comunidade e a concepção do Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional (1975); a acção empreendida nos domínios da política industrial, científica e tecnológica, da política energética, da protecção do ambiente, dos novos instrumentos financeiros comunitários.

Mas a extensão das competências comunitárias por utilização do dispositivo do artigo 235.º do Tratado de Roma (C. E. E.) não representou modificação do sentido profundo de desagregação do impulso «integracionista» do processo, e daí que alguns dos passos atrás referidos se tenham mostrado demasiado frouxos ou insuficientes para, através deles, se abrir caminho à renovação da dinâmica comunitária. No desenvolvimento de princípios e orientações de interpretação jurisprudencial, no quadro da visão «integracionista» do Tribunal de Justiça — levando-o porventura a ultrapassar a esfera da competência de órgão jurisdicional para se assumir em «legislador comunitário» — tendeu, afinal, a concentrar-se numa vontade política de integração, cada vez mais isoladamente afirmada por se situar ao arpejo de uma linha de diluição dos demais aspectos da via «federalizante» da construção europeia.

II

5. Conferido pelo Tratado à Comissão (no exercício da sua missão de velar pela aplicação das respectivas disposições) o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça, face ao incumprimento, por parte dos Estados membros, das suas obrigações comunitárias, a competência do Tribunal esgota-se, neste plano, na mera verificação da violação do direito comunitário, não estando ao alcance do órgão jurisdicional a possibilidade de anular os efeitos de um acto nacional contrário ao Tratado, ou de impor ao Estado membro prevaricador a adopção das medidas necessárias ao cumprimento das suas obrigações.

Neste ponto, a realidade política influenciou directamente a solução legal: do Tratado consta apenas o dever do Estado membro de tomar as providências que comporta a execução da decisão do Tribunal; mas, perante uma situação de persistência na falta de cumprimento por parte do Estado em questão, só resta, no estrito plano jurídico, a possibilidade, de duvidoso alcance prático, de interposição de segundo recurso, tendente a fazer verificar que as obrigações resultantes da anterior decisão não terão sido cumpridas.

Foi precisamente o reconhecimento do carácter precário deste mecanismo do controlo do cumprimento das obrigações comunitárias — traduzido na relutância da Comissão em usar do seu poder de recurso em questões que envolvessem problemas políticos melindrosos, na prática abstenção de interposição de recursos por iniciativa de Estados membros (até ao final de 1980, apenas havia sido emitido um acórdão em caso de oposição Estado a Estado!), e nas crescentes reticências dos Estados em dar execução a decisões tocando interesses politicamente sensíveis — que determinou o Tribunal de Justiça a tentar uma outra via para afirmar a sua autoridade no desempenho da missão de assegurar o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado. O mecanismo do reenvio a título prejudicial, previsto no artigo 177.º do Tratado de Roma, oferecia-lhe, neste plano de busca de alternativas, o mais promissor quadro de possibilidades, que o Tribunal, aliás, não se eximiu de explorar, chamando inclusivamente a atenção das jurisdições nacionais para o interesse que havia em utilizar com a possível frequência o recurso interpretativo.

A propósito das solicitações que lhe foram dirigidas para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação do Tratado ou sobre a validade e interpretação dos actos das instituições comunitárias, o Tribunal de Justiça foi desenvolvendo uma obra criadora na definição dos contornos da ordem jurídica das Comunidades, na dupla vertente da afirmação do efeito directo das normas de direito originário e derivado (em generalização do que se dispõe especificamente no Tratado quanto a um só dos actos típicos obrigatórios — o regulamento) e da proclamação do primado do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados, mesmo posterior.

Em torno desta acção do órgão jurisdicional das Comunidades têm-se suscitado acesas polémicas, sustentando uns que o Tribunal de Luxemburgo soube, apesar de tudo, ter em conta os limites inerentes à função interpretativa do julgador, referindo outros que, ao invés, a sua prática se caracterizou por um «judicial activism», traduzido numa intervenção sistemática em lugar do próprio legislador comunitário, tendente a transformar em fontes de direito as visões sobre a união europeia contidas no preâmbulo e disposições preliminares do Tratado: e daí a alusão frequente a que o

Tribunal terá exorbitado no exercício das suas funções e enveredado por uma actividade criadora sem limites, na linha de um «gouvernement des juges», em que a função judicial e a função legislativa deixariam de se distinguir.

6. Do exame da obra jurisdicional do Tribunal das Comunidades não se afigura difícil extrair a conclusão de que, tendo o equilíbrio institucional da Comunidade sido modificado em termos de apagamento da Comissão, e havendo-se feito sentir sobre o impulso legiferante do Conselho a acção de travagem dos constrangimentos representados pelas soberanias nacionais, foi no órgão jurisdicional que se revelou com persistência e sentido evolutivo uma vontade «integracionista», sobretudo marcada pela construção, em moldes extremamente ambiciosos, de um sistema dinâmico de conceitos jurídicos e regras interpretativas, assente nas traves mestras da aplicabilidade directa e do primado sobre as regras contrárias do direito nacional, independentemente da posição destas na escala hierárquica das normas de direito interno dos Estados.

Se se considerar que os autores dos Tratados institutivos apenas previram o efeito directo de certo tipo de actos comunitários, e se se atentar na amplitude conferida ao fenómeno pelo Tribunal de Justiça — desde os acórdãos proferidos nos casos *Van Gend en Loos* (1963), afirmando a susceptibilidade de produção de efeitos directos de disposições do Tratado impondo uma obrigação de abstenção, e *Lütticke* (1966); sustentando os efeitos directos das regras do Tratado criando obrigações de agir, até às decisões atinentes aos casos *Grad* (1970), *Van Duyn* (1974) e *V. N. O.* (1977); proclamando a extensão dos mesmos efeitos às próprias directivas, desde que imponham aos Estados obrigações suficientemente precisas e cuja execução não comporte o exercício de um poder de apreciação, passando pelos acórdãos nos casos *Bolmann* (1970) e *Variola* (1973), que assinalam a defesa do pleno alcance do efeito directo dos regulamentos —, facilmente se observará quão longe soube o Tribunal projectar, neste domínio, a eficácia potencial das normas de direito comunitário originário e derivado.

7. Mas a jurisprudência a que mesmo aqueles que propendem a considerar que o Tribunal de Luxemburgo tem tido, de um modo geral, comportamento conforme com os limites da função interpretativa do juiz conferem o epíteto de *revolucionária* é a que se situa na linha da afirmação do primado do ordenamento comunitário.

Foi a propósito (ou a pretexto) de recursos interpretativos interpostos por tribunais nacionais, em cujo âmbito estavam a ser apreciados litígios entre particulares e entes públicos, envolvendo possíveis conflitos entre normas comunitárias e disposições de direito interno dos Estados, que o Tribunal de Justiça das Comunidades expôs e desenvolveu os fundamentos de uma construção doutrinária própria, em que a necessária prevalência das regras dos Tratados ou dos actos dimanados das instituições comunitárias se faz assentar na *natureza específica original* da ordem comunitária e, afinal, na própria natureza das Comunidades Europeias.

No célebre acórdão proferido no caso *Costa/E. N. E. L.* (1964), o Tribunal proclamou que, tendo os Estados membros limitado definitivamente os seus direitos soberanos, mercê da transferência de atribuições à Comunidade, e criado uma ordem jurídica por eles aceite em base de reciprocidade, aplicável a si próprios e aos respectivos cidadãos, não poderiam fazer prevalecer contra essa ordem jurídica uma medida unilateral posterior — isso levaria a pôr em causa a própria *base jurídica* das Comunidades.

A ligação entre a aplicabilidade directa e o primado é, aliás, claramente estabelecida, ao invocar-se a disposição do Tratado de Roma que caracteriza os regulamentos comunitários, a qual, alega o Tribunal, deixaria de ter alcance se o Estado pudesse unilateralmente aniquilar os seus efeitos mediante um acto legislativo contrário às normas comunitárias.

O facto de, ao apreciar a situação concreta que lhe era posta, o Tribunal de Justiça haver chegado à conclusão de que não existia qualquer conflito entre as disposições invocadas do ordenamento comunitário e as normas de direito nacional (italiano) ainda mais realce veio conferir à formulação enfática da doutrina do primado, em contexto de afirmação de grandes princípios, que mais parece ligar-se a uma criação legislativa de tipo constitucional do que à missão circunscrita de aplicação do direito a casos concretos.

8. Não menos famoso é o acórdão proferido no caso *Simmenthal* (1978), no qual se afirma que o juiz nacional tem a obrigação de assegurar o pleno efeito das normas de direito comunitário, deixando de aplicar, de moto próprio, qualquer disposição eventualmente contrária da legislação nacional, ainda que posterior, sem ter de solicitar ou de aguardar a prévia eliminação desta por via legislativa ou por outro processo constitucional.

O Tribunal sublinhou, de resto, o imperativo da *uniformidade* de aplicação das disposições comunitárias directamente aplicáveis, sem a qual os direitos conferidos aos particulares não poderiam ser garantidos, estabelecendo o nexó lógico entre aquele imperativo e a afirmação do primado do direito comunitário, essencial para assegurar a plena eficácia das respectivas normas.

No acórdão *Simmenthal* surge, assim, ainda reforçada pela injunção directa ao próprio juiz nacional no sentido de dar preferência às disposições do Tratado, deixando de aplicar, no uso do seu poder de apreciação própria, as normas contrárias de direito nacional, a linha marcadamente «integracionista» da jurisprudência do Tribunal das Comunidades.

E, não hesitando em explicitar a proclamação da primazia do ordenamento comunitário sobre as próprias normas internas de carácter constitucional, o Tribunal de Justiça, no igualmente celebrizado acórdão no caso *Internationale Handelsgesellschaft* (1970), continuando a estribar-se na natureza específica do direito nascido do Tratado, afirmou que a tal direito, dimanado de *fonte autónoma*, não poderão ser opostas regras de direito nacional, *quaisquer que estas sejam*, sem perder o carácter comunitário. O Tribunal explicou inclusivamente que o efeito de um acto comunitário no território de um Estado membro não poderia ser posto em causa por invocação dos direitos fundamentais formulados na Constituição desse Estado.

9. O mais surpreendente em relação à orientação jurisprudencial «revolucionária» que acaba de ser referida não é, porém, que o Tribunal das Comunidades a tenha engendrado, mas que haja sido seguida, de um modo geral, pelas jurisdições dos Estados membros, vencidas que foram as naturais resistências iniciais.

Podem dizer-se que, hoje em dia, o primado se encontra reconhecido em relação às leis ordinárias e, «a fortiori», a actos situados em plano inferior na hierarquia das fontes (veja-se, sobretudo, a evolução jurisprudencial na Bélgica e na França, assina-

lãda por acórdãos das respectivas Cours de Cassation, no sentido da afirmação inequívoca da primazia do direito comunitário — casos *Fromageries Franco-Suisse Le Ski* (1971) e *Sociétés Cafés Jacques Vabre et J. Weigel* (1975), respectivamente), tendendo os pontos de dificuldade a limitar-se à zona das disposições constitucionais relativas a direitos fundamentais, na base das posições assumidas pelos Tribunais Constitucionais alemão e italiano — e, mesmo aqui, os possíveis conflitos não deixarão de perder o seu significado prático à medida que o sistema de direito comunitário passe a comportar um elenco de garantias equivalente ao estabelecido nas Leis Fundamentais dos Estados membros.

De resto, as próprias Constituições dos países membros contêm disposições que permitem a atribuição de competências à Comunidade — quer pré-existentes ao ingresso, quer adoptadas por forma a regularizar a participação do Estado na Comunidade —, o que decerto tem facilitado a aceitação dos grandes princípios da ordem comunitária.

10. Põe-se, porém, a questão de saber se, no zelo integracionista, o Tribunal de Justiça não será propenso a ir longe demais, assumindo-se o papel de incansável fautor de uma vontade política de integração que, no presente contexto de crise da Comunidade, se acha minada pelo efeito conjugado de uma série de factores de acção centrífuga: haja em vista a já referida incapacidade para promover reformas, ainda que de alcance limitado, visando combater o imobilismo e a ineficácia institucional, e para superar as controvérsias em que os Estados membros continuam embrenhados, nas quais se entrechocam concepções fundamentais em torno das próprias políticas básicas da integração económica, como as relativas à agricultura, ao sistema orçamental, às condicionantes de um esforço coordenado de regulação macroeconómica.

Corre-se, assim o risco de crescente isolamento da *teoria legal* da supremacia do direito comunitário no quadro de *uma realidade política* com características cada vez menos vincadamente integracionistas. De harmonia com os pressupostos daquela teoria, as transferências de poder para as autoridades comunitárias são irreversíveis, envolvendo a remoção definitiva do poder legislativo nacional das áreas em que se processam. Mas, não obstante o seu impacto, a construção comunitária continua a assentar em bases visivelmente frágeis, dependente como está da consecução de certo grau de realização dos objectivos do processo de integração das Comunidades Europeias.

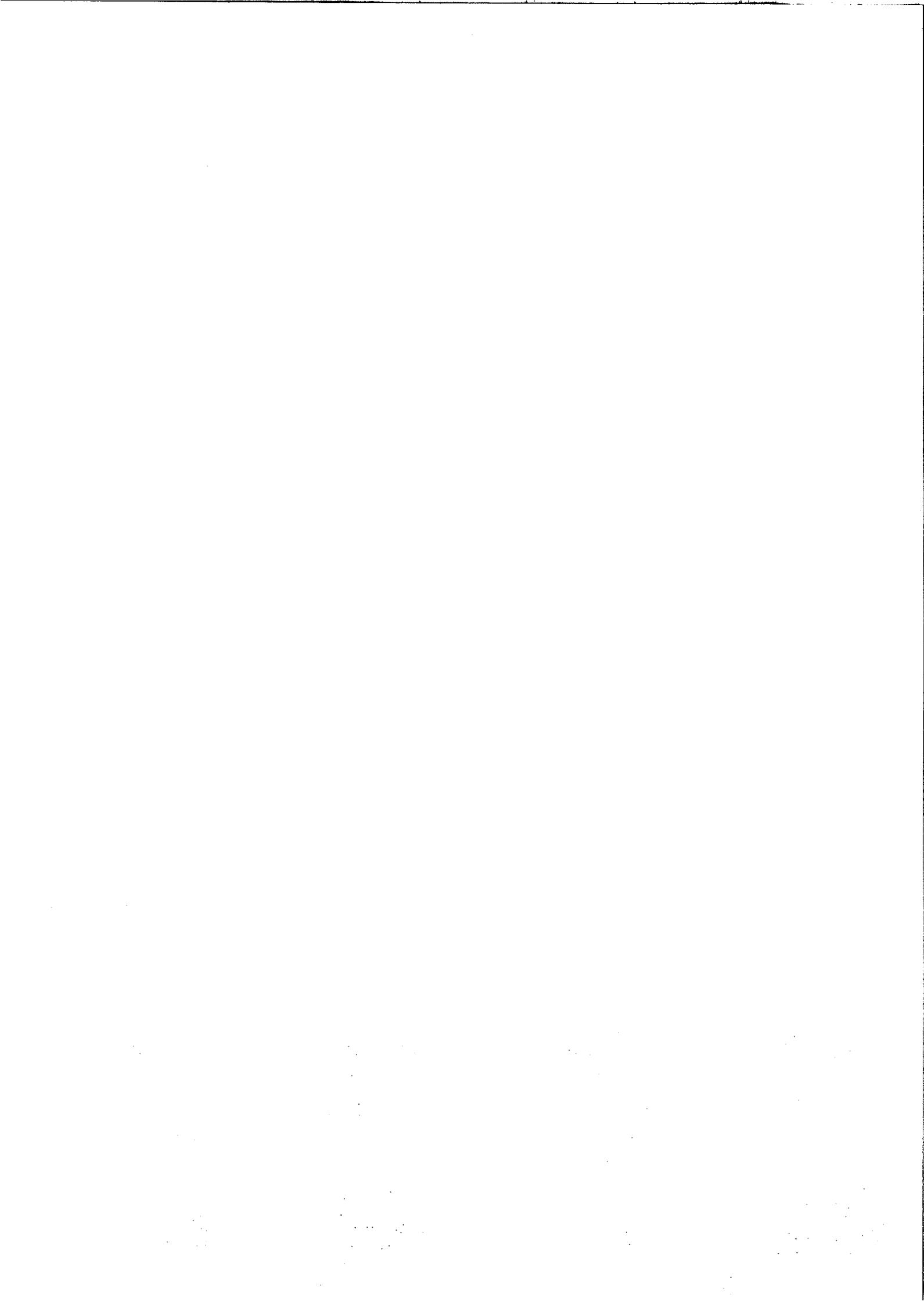
A afirmação do primado do direito comunitário é, afinal, inseparável da referência a uma Comunidade de determinada natureza, reflexo de uma específica realidade política, assente na vontade de prosseguir uma obra empreendida em comum. Caso se prolongue e se acentue a presente crise comunitária, é de prever que uma preocupação de maior prudência e contenção, que até há pouco não era perceptível, se faça sentir no desenvolvimento do sistema jurídico da Comunidade.

11. Recentemente, o Tribunal de Justiça pareceu enveredar por uma política judicial nova, ao recusar-se a fornecer uma interpretação solicitada pelo juiz nacional ao abrigo do artigo 177.º com o fundamento em que o litígio entre as partes teria carácter fictício, ou seja, teria sido acertado entre elas (uma e outra particulares) a fim de levar o tribunal local a concluir pela incompatibilidade de certa disposição do direito interno de um Estado membro com a lei comunitária.

A manter-se esta orientação de denegação da sua jurisdição, quando requerida a título prejudicial, poderá gerar-se uma tendência para a abstenção de recorrer a este mecanismo por parte dos juizes nacionais, envolvendo um retrocesso na protecção dos direitos dos particulares, até aqui assegurada pelo acesso amplo e sem restrições ao recurso interpretativo, com o conseqüente enfraquecimento da uniformidade da aplicação e da supremacia do direito comunitário.

Embora rodeado de considerações que lhe conferem um carácter ambíguo ou mesmo enigmático, o acórdão em questão (proferido no caso *Foglia v. Novello II*, nos fins de 1981), parece, assim, revelar uma tendência de recuo na jurisprudência até aí constante do Tribunal de Justiça, que era no sentido de se consagrar liberalmente o acesso ao mecanismo das questões prejudiciais.

E não deixa de ser sintomático que, no caso concreto, o litígio alegadamente «fictício» tenha versado sobre a possível incompatibilidade com o direito comunitário da legislação de um Estado membro (a França) diferente daquele onde ocorria a pendência da causa (a Itália). Subjacente à nova linha jurisprudencial parece estar a percepção do melindre de se utilizar a via da decisão interpretativa para reprovar o comportamento de um Estado membro — tratando-se, para mais, de Estado diferente do do foro: aqui se antevê uma paragem na dinâmica integracionista, face à afirmação dos poderes políticos dos Estados-nações.



A ADAPTAÇÃO AO SISTEMA JURÍDICO DA COMUNIDADE OS PRIMEIROS PASSOS *

Depois de longas e torturadas negociações, o Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias acabou por ser assinado em meados de Junho, encontrando-se publicado em língua portuguesa no «Diário da República» por via de uma resolução da Assembleia da República — a Resolução n.º 22/85 —, que o aprovou para ratificação.

Conjuntamente com o Tratado em si mesmo, a publicação insere o próprio parecer da Comissão das Comunidades (emitido após o termo das negociações) sobre os pedidos de adesão da Espanha e de Portugal. Durante muito tempo chegou a falar-se do *segundo* alargamento das Comunidades como o processo de extensão das mesmas ao Sul da Europa, abrangendo três candidatos — por ordem cronológica dos pedidos de adesão, Grécia, Portugal e Espanha. A Grécia, porém, ingressou muito mais cedo — já lá vão cinco anos —, por motivo de uma aceleração política no processo que lhe dizia respeito, ao passo que as negociações com Portugal e Espanha ficaram enredadas numa teia de dificuldades em que à crise interna da Comunidade se adicionou a reacção de diversos sectores ao peso relativo representado pela economia espanhola, acabando por se fazer a assinatura do Tratado de uma forma «simultânea» em Lisboa e em Madrid, respectivamente na manhã e na tarde de 12 de Junho de 1985.

O Tratado, materializando, afinal, o *terceiro* alargamento, veio, assim, a abranger a adesão dos dois novos membros, o Reino de Espanha e a República Portuguesa, seriados por esta ordem, decerto por reflexo da ordem alfabética nas línguas nacionais, com inversão das posições decorrentes da cronologia dos pedidos e do arranque das negociações.

Pena foi que não se tivesse conseguido a celebração de dois tratados, um para cada país, por forma a, conquanto simbolicamente (a, pelo menos, um dia de distância), se consagrar o acesso destacado de Portugal como décimo primeiro membro das Comunidades Europeias.

O Tratado em si mesmo comporta apenas três artigos, mas incorpora o «Acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos Tratados», contendo mais de quatrocentos artigos e prolongando-se numa extensa série de anexos, protocolos, acta final e declarações.

Com surpresa se nota que foi publicado entre nós, na versão oficial em língua portuguesa, o Tratado de adesão, sem que na mesma ocasião tenham vindo a lume os instrumentos constitutivos das Comunidades, nem sequer numa das línguas originárias.

No Tratado de adesão prevê-se a respectiva entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1986, estabelece-se o elenco de línguas oficiais, por forma a fazer acrescer às anteriores o espanhol e o português, e faz-se remissão para o Acto relativo às condições de adesão.

A primeira parte deste diploma reporta-se aos princípios, nela se postulando a necessidade de os países aderentes à Comunidade respeitarem, a partir da adesão, o que há muito se convencionou designar por «acquis» comunitário, expressão em que — para além do conteúdo de declarações, resoluções e outras tomadas de posição comuns — se abarcam não só as disposições dos tratados institutivos e tratados que os completam ou modificam, como os actos adoptados pelo Conselho e pela Comissão, traduzidos em acervo impressionante de regras produzidas ao longo de quase três décadas de vivência comunitária.

Os Estados aderentes obrigam-se a assumir o «acquis» constituído à data da sua adesão, e a modificação de certas cláusulas dos próprios tratados institutivos, prevista na segunda parte do acto de adesão, não representa senão uma adaptação de tipo «aritmético», designadamente na composição dos órgãos colegiais: o Conselho passa a ser constituído por doze elementos; o elenco dos Membros do Parlamento Europeu alarga-se por forma a passar a incluir 60 deputados espanhóis e 24 deputados portugueses; a Comissão amplia-se de 14 para 17 membros — acolhendo dois nacionais de Espanha e um nacional de Portugal —, e assim por diante.

Não havendo adaptações permanentes de aspectos de fundo, a parte substancial do acto de adesão consiste no enunciado de *medidas transitórias*, constituindo soluções adoptadas a título temporário em relação aos países aderentes para facilitar a sua ligação às Comunidades, num processo gradual conducente à integração plena, tomando a forma de disposições derogatórias reportadas a períodos diferentes consoante as matérias em causa.

É na sua quarta parte que o acto insere os blocos de medidas transitórias aplicadas a Espanha e a Portugal. As relativas ao nosso País compreendem-se numa extensa série de artigos — do artigo 189.º até ao 377.º —, na qual, no fundo, se consubstancia o essencial do que foi negociado: numa negociação a que, por vezes, se apontou falta de transparência e de comunicação, para além dos limites das esferas oficiais, dos passos, das dificuldades, dos compromissos que envolveu.

A duração dominante para o processo de adaptação é de sete anos. É esse o período previsto, a contar da entrada em vigor do Tratado, para a supressão dos direitos de importação ainda existentes, para a aplicação da pauta exterior comum, para a adaptação dos monopólios nacionais de natureza comercial, para a livre circulação dos trabalhadores dentro da Comunidade — aí com uma extensão possível a dez anos no caso do movimento de trabalhadores portugueses para o Luxemburgo, por virtude da

relutância oposta por este país em aceitar um período menos extenso —, e para certos aspectos dos capítulos das pescas e da agricultura.

Há, porém, soluções diferentes para outros casos. Por exemplo, para os investimentos directos praticados em Portugal por nacionais de outros Estados membros o regime de autorização prévia poderá perdurar apenas durante um período de quatro anos, ao passo que para os investimentos directos praticados por residentes em Portugal nos países da Comunidade — movimentos correspondentes a saída de capitais, e constituindo um problema sério em atenção ao desnível de desenvolvimento da nossa economia — foi estipulado o já referido período de sete anos, que corresponde à mancha geral das derrogações admitidas.

Em matéria de fiscalidade estabeleceu-se um período de três anos para introdução do imposto sobre o valor acrescentado ou para sujeição das regras do IVA ao modelo comunitário.

Por outro lado, no pólo oposto, assinalando o mais extenso período transitório, fixam-se dez anos para aspectos como a plena ligação ao mercado comum agrícola quanto a importantíssima gama de produtos, desde os lácteos e hortícolas até à carne de bovino, aos cereais, etc., tendo sido prevista igual duração em determinados pontos do capítulo das pescas.

Merece uma referência o parecer da Comissão das Comunidades publicado no «Diário da República» a anteceder o Tratado de adesão — parecer emitido no passado dia 31 de Maio acerca dos pedidos de adesão de Espanha e de Portugal. O parecer não é inovador, antes reproduz o conteúdo dos pareceres já emitidos aquando dos anteriores alargamentos da Comunidade, quer o alargamento britânico, dinamarquês e irlandês de 1973, quer o mais recente alargamento grego. Mas o seu interesse reside em conter diversos considerandos de ordem programática, designadamente o reconhecimento de que a ordem jurídica estabelecida pelos tratados institutivos das Comunidades se caracteriza pela aplicabilidade directa de certas disposições e de certos actos comunitários e pelo primado do direito comunitário sobre as disposições nacionais que lhe sejam contrárias.

No parecer surge, assim, em relação à ordem comunitária a afirmação daqueles conceitos ou daqueles princípios doutrinários que os tratados em si mesmo não explicitam, mas que resultam de toda uma jurisprudência criativa dimanada do Tribunal das Comunidades.

O processo de adesão, a marcar a natureza específica das Comunidades quando comparadas com instituições internacionais de tipo mais convencional, é um processo que combina os aspectos clássicos da ratificação por todos os Parlamentos nacionais envolvidos — processo que está agora a decorrer nos diferentes países e se espera seja concluído até ao fim do ano — com a intervenção activa dos próprios órgãos comunitários. É por isso que, precedendo a assinatura do Tratado, ocorreu primeiro o parecer da Comissão favorável à adesão dos novos países membros, e depois uma decisão do Conselho das Comunidades que, apoiando-se nesse parecer da Comissão, aprovou a admissão dos novos membros. Aqui se revela um aspecto da coexistência, nas Comunidades Europeias, de factores próprios da cooperação internacional em moldes intergovernamentais com factores de tipo «federalizante» — levando a que no processo de adesão dos novos países membros haja um misto da presença das ratificações parlamentares nacionais e da intervenção dos próprios órgãos comunitários na tomada de posição final.

A nossa ligação às Comunidades, tal como se encontra definida nos princípios e nos mecanismos consagrados no Tratado de adesão — o Tratado de Lisboa/Madrid, de 12 de Junho — acarreta, a nível de política jurídica, problemas inéditos entre nós, que envolvem consideráveis dificuldades operacionais, até pelo grande volume da traduções necessárias para materializar em língua portuguesa os diplomas de direito comunitário derivado vigente, e que se projectam no debate acerca da forma como poderão transpor-se para a ordem jurídica portuguesa certas categorias de normas comunitárias.

As instituições das Comunidades dispõem de um poder legislativo, um poder de criação normativa nos específicos campos das competências que lhes foram confiadas pelos Tratados constitutivos, configurando-se tal poder como um dos aspectos mais salientes do pendor integracionista das estruturas comunitárias, por oposição aos caracteres que assinalam a tendência oposta para o realce dos elementos internacionalistas, intergovernamentalistas ou centrífugos do movimento europeu. Toda a construção comunitária é, de resto, dominada por uma tensão incessante entre estas forças.

Para além do direito comunitário *primário* ou *originário*, constituído pelos tratados institutivos e por outros instrumentos de igual solenidade posteriormente celebrados entre os Estados membros, incluindo os próprios tratados de adesão que materializam os alargamentos da Comunidade, assumem a maior importância as normas que correspondem à produção jurídica dos próprios órgãos comunitários. Produção jurídica essa que, no caso da C. E. E. — caso paradigmático nas Comunidades —, decorre de uma acção em colaboração Comissão/Conselho, dando origem ao direito comunitário *derivado* ou *secundário*.

O poder de criação de normas jurídicas gerais e abstractas constitui característica dominante das Comunidades Europeias. No que respeita à Comunidade Económica Europeia, o artigo 189.º contém o elenco dos actos típicos comunitários.

O Tribunal de Justiça tem tido uma acção sistemática no sentido integracionista, na afirmação das competências próprias dos órgãos comunitários e das características supranacionais de uma ordem jurídica própria das Comunidades. Num dos seus acórdãos mais celebrizados — o acórdão proferido no caso Simmenthal de 1978 — o Tribunal refere-se abertamente ao *poder legislativo* da Comunidade.

A afirmação da aplicabilidade directa e do primado como atributos do ordenamento comunitário, resultante da consistente construção doutrinal em que se empenhou o Tribunal das Comunidades, encontra hoje geral aceitação. Subsistirão, quando muito, em determinados Estados membros, algumas bolsas de resistência, em particular no que toca aos conflitos existentes entre as normas comunitárias e as normas constitucionais relativas a direitos fundamentais. Mas mesmo essas bolsas de resistência tendem a diluir-se.

O Tratado da C. E. E. refere, na sua tipologia de actos comunitários, os regulamentos e as directivas. Os *regulamentos* (a que na C. E. C. A. correspondem as «decisões gerais») constituem tipos normativos com alcance geral, contendo prescrições genéricas e de carácter abstracto. Aproximam-se, assim, nas suas características, das leis internas. São obrigatórios em todos os seus elementos — aspecto em que se distinguem das *directivas* (no Tratado da C. E. C. A., «recomendações»), as quais só vinculam quanto ao resultado, mas não já quanto à forma e aos meios utilizados para o atingir — e directamente aplicáveis em todos os Estados membros.

Isto significa que o regulamento produz por si, automaticamente — sem necessidade de qualquer interposição das autoridades nacionais ou qualquer transformação em normas de direito interno —, efeitos jurídicos na ordem interna dos Estados, dispensando qualquer acto de recepção ou de incorporação na ordem interna para nela ter vigência e para, inclusivamente, poder ser invocado perante as jurisdições nacionais.

O regulamento entra em vigor uniformemente no conjunto do território da Comunidade na data nele estabelecida ou, na falta desta, no vigésimo dia a contar da respectiva publicação no Jornal Oficial das Comunidades, o qual é publicado nas sete línguas actualmente reconhecidas e também virá a ser publicado em língua espanhola e em língua portuguesa.

A directiva corresponde a um método legislativo diferente, a uma técnica em *dois lanços*. Não tendo alcance geral em si mesma, porque representa uma norma dirigida a destinatários específicos, que são os Estados membros, acaba, por via do mecanismo nela insito, por ter, a nível final, um *efeito normativo* — configura-se como um *processo indirecto de legislação*. Enquanto o regulamento contém um comando normativo directamente aplicável nos territórios dos Estados membros, a directiva assume a configuração de uma injunção a estes dirigida no sentido de atingirem determinado fim, conservando, contudo, uma margem de liberdade na escolha dos meios adequados para, nas respectivas ordens internas, assegurarem a consecução do resultado proposto.

Servindo o regulamento sobretudo de meio de *uniformização* jurídica nas Comunidades, a directiva, dotada de maior flexibilidade, permite *adaptações nacionais diferentes* em face de uma finalidade comum assumida como necessária.

Deixando à instância nacional a competência quanto à forma e aos meios, a directiva contém uma obrigação de resultado dirigida aos Estados, a estes cabendo escolher o acto jurídico de transposição para a ordem interna da directiva comunitária.

Em matérias como a união aduaneira e a organização dos mercados agrícolas tem sido abundantíssima a produção de regulamentos, comportando-se nestes sectores a Comunidade como uma «quase-federação», tal a extensão das competências transferidas para as suas instituições.

Já no domínio da fiscalidade, por exemplo, se adoptou a fórmula da directiva (como sucede com a sexta directiva de 1977, definidora do modelo comunitário de Imposto sobre o Valor Acrescentado), que implica a incorporação na legislação interna de cada Estado da solução prevista no acto comunitário.

Um diploma legal interno veio, entre nós, aprovar o Código do IVA português, por sinal ainda divergente, em certos aspectos, do modelo da directiva comunitária por se tratar de diploma anterior à adesão, passando a dispor-se de um período de três anos para o ajustar às soluções daquele modelo.

Quanto aos regulamentos, não só é desnecessária, como é mesmo tida como inconveniente a sua transcrição a nível dos Estados membros em diploma legislativo interno. O regulamento funciona como lei da própria ordem comunitária, directamente aplicável na ordem interna. Ao ser transposto, mesmo *ipsis verbis*, para uma lei interna, correria o risco de perder a característica que lhe é dominante, que é a de ser um acto do ordenamento comunitário, podendo suscitar-se o problema de saber se, na realidade, a sua observância decorre da integração neste mesmo ordenamento ou da transcrição ou recepção na ordem interna de uma norma de conteúdo idêntico ao do regulamento originário.

Desenha-se, todavia, uma tendência para as directivas se assemelharem cada vez mais a regulamentos. Dentro da pureza dos princípios, as directivas apenas comportariam vinculação quanto ao fim ou fins prosseguidos; mas a verdade é que tenderam a tornar-se cada vez mais pormenorizadas quanto aos elementos integrantes, esbatendo-se a margem de liberdade deixada aos Estados membros na escolha dos meios propostos.

Não obstante a propensão das directivas para se «regulamentarizarem», deve manter-se presente no nosso espírito a distinção básica entre os dois tipos de actos comunitários. Por muito pormenorizadas que sejam, as directivas deverão, em rigor; em conformidade com a sua essência, ser transpostas para actos jurídicos internos para que se complete o processo legislativo em que se enquadram, ao invés do que ocorre com os regulamentos comunitários. Mas o Tribunal de Justiça das Comunidades tem sustentado a possibilidade do reconhecimento de efeito directo às directivas.

Há ainda outros actos típicos comunitários, como é o caso das *decisões*. Estas, porém, não têm alcance geral, não têm carácter abstracto, visam normalmente a aplicação de regras abstractas a casos particulares, assimilando-se, até certo ponto, aos actos administrativos de direito interno.

No domínio dos actos legislativos, há, como vimos, tipos normativos caracterizados pela aplicação imediata, e outros que requerem uma *subsequente intervenção legislativa nacional* como pressuposto da sua aplicação na ordem interna.

Tendo a característica da aplicabilidade directa (que por vezes se associa ao chamado *efeito directo*, identificado com a possibilidade de os particulares invocarem normas comunitárias junto das jurisdições nacionais) sido explicitamente reconhecida aos regulamentos pelo Tratado de Roma, a jurisprudência comunitária procurou alargar a outros tipos de normas comunitárias a mesma virtualidade de aplicação directa, abrangendo nesta qualificação normas dos próprios tratados institutivos. Desde que tais normas sejam suficientemente claras, precisas e incondicionais, não requerendo em si mesmas uma intervenção legislativa subsequente dos Estados participantes, tem-se entendido que elas podem participar da característica da imediatividade.

Assim, há todo um conjunto de preceitos do Tratado de Roma, como, por exemplo, o do artigo 12.º, que consagra a obrigação de abstenção de introduzir novos direitos aduaneiros (cláusula de «standstill»), ou o do artigo 119.º, no qual se afirma o princípio da igualdade de remunerações para o trabalho masculino e feminino, que só por si vêm sendo entendidos como gozando do atributo da aplicabilidade ou da aplicação directa.

Quanto às directivas, também se tem admitido — e este foi mais um passo importante no integracionismo por via da construção jurisprudencial — que àquelas que possuem um conteúdo suficientemente preciso para satisfazerem completamente o fim em vista sem necessidade de interposição do poder de transformação nacional também assiste, pelo menos, o *efeito directo*, permitindo aos particulares invocarem as respectivas normas perante os tribunais nacionais, independentemente de terem sido transpostas para legislação nacional apropriada.

É de lamentar a falta de informação sobre o estado em que se encontra o processo de transposição dos instrumentos legais da Comunidade para a ordem portuguesa, numa altura em que, a menos de dois meses da provável efectivação da adesão, se desconhece por completo a extensão dos trabalhos já realizados.

A matéria é regulada na quinta parte do acto relativo às condições de adesão, em particular nos artigos 392.º, pelo qual os novos Estados membros são considerados, a partir da adesão, como tendo sido notificados das directivas anteriormente notificadas aos Estados membros actuais, e 395.º, que consagra a obrigação de os novos membros porem em vigor as medidas necessárias para dar cumprimento ao disposto nas directivas.

Quanto aos regulamentos comunitários, a reprodução em diploma interno do respectivo conteúdo não deverá sequer ser permitida. Virão naturalmente a ser traduzidos para português e publicados na nossa língua no Jornal Oficial das Comunidades (como se prevê no artigo 397.º do acto relativo às condições de adesão). Mas a sua reprodução em normas internas do Direito português seria contrária à sua essência, levando a que cada alteração subsequente requeresse um novo instrumento legal interno, induzindo os tribunais locais a aplicarem as normas em causa como normas nacionais, quando é como normas comunitárias que deverão aplicá-las, e dificultando o funcionamento do mecanismo do reenvio a título prejudicial ao Tribunal de Justiça das Comunidades, previsto no artigo 177.º do Tratado C. E. E.

A perspectiva que se nos afigura correcta é a de que o regulamento integra normas comunitárias, aplicáveis «de pleno» nos Estados participantes sem interposição de qualquer acto de recepção ou transposição para normas nacionais, e nem mesmo a sua reprodução *ipsis verbis* deverá ser feita em diploma de direito interno.

Já no tocante às directivas a questão se coloca por forma diferente. As directivas devem ser transpostas para normas internas; a parte substantiva das directivas deverá ser incorporada em normas de aplicação da ordem interna, pois se trata de um instrumento que é dirigido, em primeira linha, em plano ainda não abstracto, aos Estados membros individualizados, para só depois, numa segunda fase, ser o Estado a introduzir as respectivas soluções normativas dentro da sua própria ordem jurídica. Afigura-se-nos que o facto de se reconhecer, como tendencialmente se vem reconhecendo, o efeito directo de certas directivas — aquelas que estabelecem obrigações ou comportamentos perfeitamente identificados e pormenorizados, em termos de não deixar margem a que se complete o seu conteúdo normativo — não afasta a obrigação de Portugal de adoptar as medidas internas necessárias para as implementar.

As medidas internas de adaptação que, no caso das directivas, envolvem a publicação da legislação interna adequada para, pelos meios que o legislador nacional se determine a utilizar, alcançar o fim que a directiva se propõe, deveriam em rigor adoptar-se no preciso momento formal da adesão — e consequentemente, à data da entrada em vigor do Tratado que a concretiza.

Este é, todavia, um ideal que dificilmente poderá ser respeitado — e, em concreto, no caso da Grécia não o foi, sem embargo de a lei que ratificou o Tratado de adesão da República Helénica haver adequadamente previsto — em contraste com a improvisação ou a opacidade com que a questão está a ser abordada em Portugal — a regulação, em diplomas a publicar até à entrada em vigor do Tratado, de «todas as questões atinentes à aplicação de instrumentos das Comunidades Europeias já emitidos ou que o sejam até à adesão... bem como a adaptação da legislação vigente a esses instrumentos, tendo em conta os princípios gerais e o espírito da lei comunitária».

Não deverão, na verdade, minimizar-se as dificuldades e a morosidade do processo, as quais não se compadecem com a forma algo precipitada como são concluídas

as negociações. Há um conjunto de operações a promover no plano técnico, consistindo em traduzir para português, para a nova língua oficial das Comunidades, todo um acervo comunitário acumulado no passado, o qual assume dimensões impressionantes. No caso da Grécia, cinco anos atrás, o volume de trabalho terá atingido as cinco mil páginas dactilografadas de direito primário e quarenta mil páginas de direito secundário em aplicação em fins de 1980 — altura em que a Grécia passou pelo transe que estamos agora a atravessar.

A edição especial em grego do Jornal Oficial das Comunidades, reunindo o «acquis» legislativo ao tempo existente, compreendeu cento e três volumes, dos quais, um ano passado sobre a adesão, só tinham surgido oitenta e um. Parece, assim, que cada Estado aderente dispõe de uma espécie de «período de graça» para recuperar o atraso em que é quase inevitável vir a incorrer.

Estes atrasos transcendem o plano das técnicas legislativas, podendo ter consequências complexas a nível dos direitos e obrigações no quadro da vivência comunitária. Quanto aos regulamentos, há que distinguir entre aqueles que o acto de adesão não contempla especificamente, devendo considerar-se que, nos termos gerais, entram imediatamente em vigor, e aqueles que o acto prevê para, nos domínios a que respeitam, consagrar um período transitório mais ou menos extenso.

Ora, no que se refere aos primeiros, é admissível que qualquer particular em que Portugal se sinta lesado por actos que os contrariem possa desde logo invocá-los perante os tribunais nacionais, independentemente da sua publicação em língua portuguesa.

Quanto às directivas, a questão assume particular dificuldade, já que, em princípio, o respectivo conteúdo terá de ser «recebido» em normas da ordem interna do país. Ora, havendo aqui atrasos na transposição, mormente com respeito a directivas de conteúdo claro, preciso e incondicional caberá perguntar se um particular, que conheça o teor de determinado acto deste tipo, poderá invocá-lo perante um órgão jurisdicional nacional, antes mesmo de ele ter sido recebido internamente por via do processo de transposição. Trata-se de um problema interessante, que merece ser ponderado.

O atraso na tomada das medidas legislativas apropriadas para a transposição de directivas para a ordem nacional pode levar à verificação pela Comissão de uma situação de incumprimento por parte do novo Estado membro, induzindo-a inclusivamente a intentar uma acção contra esse Estado no Tribunal das Comunidades ao abrigo do artigo 169.º do Tratado de Roma. Não é, contudo, previsível que a Comissão actue «a fio de espada» durante o período imediatamente subsequente à adesão, devendo o já referido período de «graça» existir também no tocante a este aspecto.

O que em especial é preocupante é a falta de divulgação sobre o andamento de todo este processo em Portugal. Consta que, nas matérias que lhes são particularmente pertinentes, os diferentes Ministérios estão activamente a traduzir todo o acervo comunitário que é relevante para Portugal. Estamos, no entanto, a um mês e tal do momento da adesão, e nada foi comunicado quanto ao calendário de realização do programa de publicação não só do direito derivado como do próprio direito originário.

Logicamente, a tradução oficial dos tratados institutivos deveria ter sido inserida a par da versão portuguesa do diploma relativo às condições da adesão. Na verdade, não faz sentido dispor-se do instrumento (em português) pelo qual se adere e não já

do instrumento a que se adere. Mas falta ainda assegurar a publicação da tradução de todos os actos adoptados pelas instituições comunitárias até à data da adesão (o direito secundário, que compõe o bloco fundamental do «acquis» comunitário), publicação que deveria ser feita (com a tolerância já referida) até à data de entrada em vigor do Tratado de adesão, apenas com a ressalva dos instrumentos comunitários que, por virtude das derrogações transitórias, só mais tarde iniciarão a sua vigência no respeitante a Portugal. Tem-se talvez confiado na circunstância de haver importantes actos comunitários que só se tornam aplicáveis a partir de Março do próximo ano, o que proporciona um período suplementar para a respectiva inserção.

Há que ponderar, por outro lado, que após uma época de marasmo, as negociações com Portugal e Espanha sofreram brusca aceleração na sua fase terminal, de tal modo que entre a assinatura do Tratado de adesão e a sua prevista entrada em vigor medearão escassos seis meses, em contraste com o período de mais de ano e meio observado no caso da Grécia. Claro está que a necessidade de recepção da legislação comunitária era já prevista; mas o súbito desbloquear de uma negociação que a certa altura parecia condenada a arrastar-se indefinidamente pode ter deixado desprevenidos os autores dos trabalhos de adaptação legislativa.

Trata-se, por um lado, de cumprir a obrigação de traduzir e publicar os actos comunitários até 1 de Janeiro do próximo ano — veremos em que termos isso é possível ou até que ponto será necessário seguir a técnica da ficção de «parar o relógio» para que essa publicação se faça «em tempo»: ainda há dias constava que havia atrasos sérios na tradução de actos comunitários no campo da agricultura, em parte suscitados pelas dificuldades que tal tradução apresentava. Mais importante, por envolver uma criação legislativa, é a *transposição das directivas para a ordem jurídica portuguesa*, campo onde os atrasos que se verifiquem podem suscitar não só uma reacção das instituições da Comunidade dirigida ao Estado em falta, como os problemas já referidos relativos à possibilidade de invocação de normas comunitárias perante as jurisdições nacionais.

Atente-se, de resto, em que são muito numerosas as directivas de alta complexidade, desde as relativas a normas técnicas (a aproximação das legislações encontrase aqui muito avançada, abrangendo produtos alimentares, produtos farmacêuticos, transporte de produtos perigosos, etc.) até as que respeitam a acidentes de trabalho, a prestações de serviços e a variados outros domínios.

Uma palavra final para chamar a atenção para a tensão permanente entre os pólos integracionista e internacionalista da construção comunitária.

Um dos pontos onde a degradação no sentido centrífugo assume maior intensidade é a estrutura institucional.

As Comunidades nasceram à sombra de certa visão do supranacionalismo, que encontrou consagração explícita a nível da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ao definir-se, no Tratado de Paris de 1952, a missão da Alta Autoridade. A referência ao elemento supranacional já não foi retomada nos Tratados de Roma, e o realce assumido pelos poderes políticos nacionais ao longo da experiência comunitária ainda mais levou à diluição das tendências centrípetas do movimento europeu.

A Comissão perdeu muito do seu poder criativo, tendendo a configurar-se como um imenso secretariado, dotado de importantes recursos técnicos, mas crescentemente incapaz de promover projectos ambiciosos na linha da união europeia. O Conselho

passou a adoptar, na prática, o princípio da unanimidade no processo de tomada de decisões, contrariamente ao previsto expressamente no Tratado de Roma. O Parlamento Europeu não ganhou novos poderes. Contra este pano de fundo do retorno à via da cooperação intergovernamental em moldes clássicos sobressaiu com notável nitidez a política jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades, sistematicamente favorável ao supranacionalismo.

De diversos sectores despontam, porém, manifestações da intenção de reafirmar o pendor integracionista. Dispondo de uma nova legitimidade, decorrente da consagração do sistema de eleição directa, o Parlamento Europeu propõe-se a assumir uma parcela de poder legislativo na Comunidade.

O projecto de tratado de união europeia que dele promanou no ano passado faz explícita alusão à «lei» comunitária como emanção de um poder legiferante combinado do Parlamento Europeu e do Conselho, e não já, como hoje sucede quanto aos actos que (algo timidamente) foram designados «regulamentos», da acção isolada do Conselho apoiada na iniciativa da Comissão. Desenha-se aqui uma intervenção da própria assembleia parlamentar no processo de produção dos actos legislativos da Comunidades. Mas uma coisa é elaborar-se um projecto dimanado da instituição mais propensa a propalar a tese europeísta, outra, bem diferente, seria fazer passar tal projecto pelo crivo das autoridades nacionais dos Estados membros. Ora, a conferência intergovernamental que se vem ocupando das reformas institucionais possíveis tem-se mostrado bem menos ousada no acolhimento da perspectiva da supranacionalidade. Não é de prever que nos anos próximos se consagre a figura da «lei» comunitária como produto da acção preponderante do Parlamento Europeu, nem que, excepção feita a aspectos pontuais, se dêem passos significativos no sentido da união europeia.

Talvez isto constitua uma perda em termos de realização do ideal de uma Europa unida; mas, sob o ponto de vista da adaptação de Portugal ao já de si tão exigente condicionalismo atinente à assunção do «acquis» comunitário, poderá representar um oportuno «breathing space», poupando o País às solicitações suplementares de uma integração a plena velocidade.

A EXPERIÊNCIA DO SISTEMA MONETÁRIO EUROPEU *

1. *A prossecução da estabilidade cambial na Europa.*
2. *A «Serpente» comunitária.*
3. *Inovações do Sistema Monetário Europeu. O ECU, unidade monetária compósita.*
4. *Funcionamento do indicador de divergência.*
5. *Outros aspectos.*
6. *O SME, passo tímido no sentido de uma pseudo-união de taxas de câmbio.*
7. *Analogia com a fórmula de Bretton Woods.*
8. *Dificuldade de coordenação das políticas monetárias.*
9. *A falta de uma política comum em relação ao dólar.*
10. *As fases da experiência do SME.*
11. *A constelação favorável de relações cambiais.*
12. *O futuro do SME.*
13. *Portugal e o Sistema Monetário Europeu.*

1. Baseado numa simples resolução do Conselho Europeu, adoptada na reunião de Bruxelas em princípios de Dezembro de 1978 e completada por diversos documentos de carácter predominantemente técnico, como o acordo entre bancos centrais precisando a mecânica das operações, o *Sistema Monetário Europeu* foi concebido em duas fases, só na segunda se prevendo que viesse a assumir carácter definitivo e institucionalizado.

Na óptica dos seus promotores, visivelmente marcada por preocupações de prudência decorrentes dos ensinamentos da malograda experiência de união monetária «por calendário», só ao fim de dois anos de funcionamento seriam consolidadas determinadas inovações constantes do esquema, como era o caso da nova unidade monetária por este introduzida, e assegurada pela constituição de um *Fundo Monetário Europeu* a base institucional sobre que haveria de desenvolver-se o processo de integração monetária na Europa.

* 1986.

A prevista passagem ao Sistema final não se efectivou, continuando o esquema a reger-se pelas regras definidas, a título provisório, quando do início da sua aplicação.

Este adiamento da anunciada institucionalização reflecte a falta de vontade política de progredir no sentido da adopção de fórmulas de mais intensa aproximação entre os Estados membros no domínio monetário — e, na sequência das eleições presidenciais francesas de 1981, distanciou-se a perspectiva de uma convergência de preocupações naquele tipo de objectivo.

Por outro lado, se é certo que o Sistema Monetário Europeu funcionou correctamente, em termos de assegurar a estabilidade relativa das relações cambiais, resta saber se tal resultado se terá devido fundamentalmente às características intrínsecas dos seus mecanismos ou haverá decorrido sobretudo da acção de factores exógenos, determinantes de um estado de acalmia cambial na Europa.

Emboia na base desta iniciativa no plano da cooperação monetária europeia não tenha deixado de estar presente a motivação relacionada com uma *visão de união europeia* (numa estratégia incrementalista, a aproximação no plano monetário constitui um dos factores de criação e manutenção de uma dinâmica de «alastramento» do processo conducente à integração política), o certo é que a determinante básica terá residido no propósito pragmático de reduzir a instabilidade cambial na Europa, particularmente em face das sucessivas crises de fraqueza do dólar (instabilidade geradora de um clima de incerteza prejudicial ao comércio e aos investimentos e responsável por distorções introduzidas no esquema monetário da política agrícola comum).

2. Antecedeu o Sistema Monetário Europeu a controversia experiência da «Serpente monetária», mecanismo destinado a assegurar a estabilidade cambial nas relações intra-europeias, mercê da observância de limites de intervenção demarcando uma faixa de oscilação cuja importância seria realçada a partir do desaparecimento, em Março de 1973, do «túnel» que assinalava os pontos extremos de variação dos câmbios em relação ao dólar.

Integrando os mecanismos de crédito instituídos em 1971 e 1972, no contexto da C. E. E., em execução do previsto no artigo 108.º do Tratado de Roma, a serpente conseguiu sobreviver ao longo de todo um período de fortes perturbações nas relações monetárias internacionais, mas essa sobrevivência fez-se ao preço do abandono por parte de três dos quatro grandes países da C. E. E. (ficando o esquema reduzido, na prática, à configuração de uma «zona marco», integrando a moeda alemã e as de alguns pequenos países).

Daí que, encarada a experiência da serpente como positiva, na reduzida perspectiva dos países que nela permaneceram (pois as alterações de paridade que se verificaram nos quase sete anos de existência da serpente foram todas de pequena amplitude e operaram-se sem tensões nos mercados), não pode deixar de reconhecer-se o seu malogro quando considerada em âmbito mais vasto, por forma a se abarcar a totalidade das moedas da C. E. E.

Assim deixando bem para trás a convicção ingénua, manifestada por alguns na década de 60, de que a expressão unificada dos preços agrícolas numa unidade de conta europeia implicaria a consagração de uma união monetária «de facto», os comportamentos monetários nos anos 70 compreenderam a flutuação livre da libra esterlina e da lira (a primeira, conjuntamente com a sua homóloga irlandesa, apenas permaneceu

na serpente na fase inicial, durante menos de dois meses; a segunda abandonou o esquema, para não voltar, ao cabo de menos de dez meses) e a repetida saída (em depreciação) do franco francês, sempre preferida a uma alteração de paridade dentro da serpente.

3. O Sistema Monetário Europeu, na actual configuração decorrente da Resolução de Bruxelas de Dezembro de 1978, manteve, no que se refere ao mecanismo cambial, as características da serpente, operando todavia o alargamento do número de participantes, pela inclusão do franco francês, da libra irlandesa e, em condições de mais ampla oscilação consentida, da lira. Comporta, no entanto, inovações significativas em relação ao esquema anterior, desde a criação de uma unidade monetária composta, o ECU (cuja designação resulta de um curioso compromisso linguístico, em que com a denominação de antiga moeda francesa se combina a sigla de European Currency Unit), com funções de denominador para a fixação das taxas centrais, de moeda de referência nas operações de intervenção e financiamentos, e de meio de pagamento entre autoridades monetárias, até à introdução de um «indicador de divergência», correspondente ao franquear do limiar de determinado desvio em relação à taxa central (destinado a desencadear uma acção correctora do desequilíbrio, em princípio antes de atingidos os limites bilaterais de intervenção, e a proporcionar uma base objectiva ao processo de consulta recíproca das autoridades monetárias nacionais), passando pelo alargamento do volume e da duração dos critérios disponíveis para fazer face às dificuldades de pagamentos dos Estados membros.

A despeito da consagração da nova unidade, identificada originariamente com um cabaz composto por quantidades fixas das nove moedas comunitárias (em consequência da adesão da Grécia, veio a processar-se a inserção do dracma), o mecanismo de intervenção continua a basear-se na grelha de paridades bilaterais, correspondente ao método da serpente.

No rigor dos princípios, as taxas centrais bilaterais, que no seu conjunto integram a referida grelha, são extraídas por dedução das taxas centrais em termos do ECU, comunicadas pelos diferentes países participantes quando da entrada em funcionamento do sistema; na prática seguiu-se o processo inverso, procedendo-se pura e simplesmente à incorporação no novo esquema das taxas centrais bilaterais já existentes, no que se refere às moedas que faziam parte da serpente, e, quanto às restantes, aquelas taxas centrais foram derivadas das taxas de mercado então vigentes em relação às moedas de serpente.

Constituída a grelha de paridades, é com referência ao respectivo quadro que as intervenções destinadas a assegurar o respeito dos limites das oscilações cambiais são executadas — só que é agora permitido aos países optarem por um regime especial de faixa alargada, de 6% para cada lado da taxa central bilateral, em lugar dos 2 1/4% consentidos nos casos gerais (solução por que enveredou a Itália).

4. Já no que respeita ao funcionamento do indicador de divergência assume significado operacional a relação com a taxa central em termos de ECU. É que o mecanismo cambial do SME resultou de um compromisso entre o método serpente e o método do denominador-cabaz, e se o primeiro foi consagrado no plano da defesa dos limites de flutuação, o segundo veio a ser admitido para determinação do desvio susceptível de desencadear uma acção preventiva de tensões dentro do esquema.

Assim, os pontos-limite em que a intervenção estabilizadora é obrigatória (estando agora previsto, em contraste com o que se passava na serpente, que aquela se processasse principalmente através das moedas comunitárias) situam-se à distância de 2 1/4% das *taxas centrais bilaterais*; mas, quando a oscilação cambial atinge três quartas partes do desvio de 2 1/4% em relação à *taxa central em termos do ECU*, actua o indicador de divergência (quanto à Itália, a percentagem é de 6 em ambos os casos, como foi referido).

Embora, em regra, o limiar de divergência seja atingido antes de alcançado o limite bilateral, pode acontecer que se dê o inverso, em resultado de especial colocação das diferentes moedas na constelação dos câmbios, caso em que o indicador deixara de desempenhar a função preventiva para que foi concedido. Este desajustamento é produto da solução híbrida consagrada nos dois aspectos em que se desdobra o mecanismo cambial do SME.

5. Uma outra inovação do Sistema Monetário Europeu reside na explícita relação, acolhida na Resolução de Bruxelas, entre o objectivo de maior estabilidade das relações cambiais e o de reforçar as economias dos Estados membros menos prósperos, mediante transferências de fundos, processadas em condições financeiras vantajosas, vindo ao encontro da necessidade de implementar um mecanismo de redistribuição interregional — inclusivamente como meio de compensar os Estados da limitação do recurso ao instrumento cambial como elemento significativo do processo de ajustamento.

Esta articulação das duas questões não se apresenta, porém, como peça central do Sistema, antes se configurando como fórmula complementar, tendente a conseguir a adesão de países que de outro modo hesitariam em assegurar a sua participação (é o caso da Irlanda).

No domínio do mecanismo cambial, a fixação de taxas centrais em termos do ECU tem importantes consequências no próprio modo como se operam os ajustamentos, na medida em que futuras modificações de paridade de uma das moedas implicam necessariamente alterações correlativas nas taxas centrais de todas as outras, tornando indispensável, para que o Sistema possa continuar a funcionar, que as alterações cambiais sejam *decididas por mútuo acordo*.

6. Consideradas as características do Sistema Monetário Europeu, mesmo com referência à fase provisória em que ainda se mantém, há que reconhecer que a nova realidade comporta um número suficiente de aspectos novos para que não se possa classificá-la como uma mera *«supersnake»*, identificando-a com a antiga serpente, apenas alargada quanto ao número dos seus membros. A introdução da unidade composta, com os seus reflexos na forma como se processam os ajustamentos das relações cambiais, a instituição e o funcionamento do indicador de divergência, a ampliação do quadro de apoios creditícios, a participação das moedas comunitárias nas intervenções, a incorporação da problemática da transferência de recursos representam inovações significativas em relação ao anterior regime.

Mas a sofisticação técnica com que se arquitectou o mecanismo cambial do SME não deverá ofuscar as suas patentes insuficiências não só na perspectiva da evolução para a união monetária europeia, como no plano mais prosaico da criação das condições básicas da visada *«zona de estabilidade monetária na Europa»*.

Segundo a conhecida nomenclatura de W. Max Corden, há que distinguir, no processo conducente à plena integração monetária, o estágio da *«pseudo-união»* da *«união completa»* de taxas de câmbio. No primeiro, os países participantes continuam a determinar a sua própria política monetária, e acordam em orientar sua acção por forma a manter relações cambiais fixas. Só na união completa as reservas cambiais são postas em comum e é instituída uma autoridade monetária central; só nesta há a absoluta segurança de que as relações cambiais fixas se manterão.

Ora, neste campo, o Sistema Monetário Europeu não representa qualquer progresso em relação à serpente, pois no seu âmbito continua a ser admitida a *modificação das taxas de câmbio*: tal como o esquema que o precedeu, o SME não representa, na óptica da integração monetária, senão *um tímido passo no sentido da «pseudo-união» de taxas de câmbio*, pois esta última supõe um compromisso (ainda que eventualmente revogável, e nisto se distingue da *«união completa»*) de fixidez das relações entre as moedas participantes.

É de notar, aliás, que o SME consagra precisamente os mesmos limites de intervenção que a serpente, mas admite, em acréscimo, a prática de uma *faixa alargada*, que ainda mais o distancia da trilha conducente à *«pseudo-união»* monetária, já que tal faixa corresponde à consagração de um regime de relativamente ampla flexibilidade cambial.

Claro está que ao observar-se esta falta de progressos na via da união monetária não se pretende significar que o SME deveria ter sido concebido em termos de maiores constrangimentos da liberdade de acção dos Estados membros em matéria de determinação do nível dos câmbios. A tal se opunham não só as descoordenadas evoluções das economias dos países membros, com as próprias realidades políticas.

E se as ofertas de transferências de recursos foram bastantes para convencer a Irlanda a aderir (o que, aliás, não parece difícil de compreender, se se atentar em que aquele país abandonou, para tal, o regime de união monetária de 1 para 1 que mantinha com o país vizinho, o qual por definição o incapacitava para decidir sobre ajustamentos cambiais), ou a faixa alargada se mostrou suficiente para recuperar a participação da Itália, nem um nem outro incentivos resultaram no caso do Reino Unido, que se manteve à margem do mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu, sem embargo de o esterlino entrar na composição do cabaz monetário e influir no cálculo dos desvios de divergência, através da fixação de uma *«taxa central teórica»*, e de não deixarem de fixar-se quotas britânicas nos esquemas de apoio creditício integrados no SME.

7. Longe de poder configurar-se sequer como uma *«pseudo-união»* de taxas de câmbio, o Sistema Monetário Europeu não passa, portanto, de *uma fórmula de câmbios estáveis análoga à de Bretton Woods*, admitindo ligeiras oscilações em torno de uma taxa fixa central, e consentindo na própria alteração desta taxa, por meio da adopção de nova taxa central, como instrumento da política de ajustamento.

E mesmo descontando a possibilidade da faixa alargada (solução italiana), os pontos de intervenção são fixados ao nível de 2 1/4% consagrado na versão smithsoniana de Bretton Woods (referência ao acordo de Dezembro de 1971, em que se procedeu a efêmero reatamento de paridades a nível mundial), e não já nos limites mais estreitos praticados na versão original da fórmula do FMI ou no âmbito do antigo Acordo Monetário Europeu (respectivamente, 1% e 0,75%).

Se é certo que o Sistema Monetário Europeu nada traz de novo em matéria de compromisso de união das taxas de câmbio, não é menos certo que a sua própria credibilidade seria minada se, no decurso do seu funcionamento, os países membros recorressem, com demasiada intensidade, a práticas de desvalorização ou revalorização cambial, pois tal recurso redundaria em completo desvirtuamento dos objectivos do Sistema.

Seria talvez de esperar, por isso, que a Resolução de Bruxelas ou na documentação complementar se contivessem *directrizes, de conteúdo suficientemente preciso, para o processamento dos ajustamentos cambiais*, quer se baseassem no nível alcançado por indicadores objectivos, quer na consideração global de posições de variáveis em termos de definir o quadro de situações que implicasse o recurso a modificações das taxas centrais. Mas os textos em referência são omissos quanto a quaisquer indicações a este respeito, de modo que o único progresso verificado se confina no plano, sobretudo formal, da necessidade técnica de exame em comum das propostas de alteração dos câmbios.

E na referência às específicas acções que a activação do indicador de divergência é suposto desencadear abrangem-se indistintamente as intervenções estabilizadoras, as medidas de política monetária interna e as alterações das taxas centrais, sem que algo seja sugerido em termos de escalonamento destas acções, assim integradas num condicionalismo ainda mais vago do que o constante das próprias «guidelines» previstas no artigo IV do acordo do Fundo Monetário Internacional.

8. Na base do Sistema Monetário Europeu não se acordou em quaisquer regras relativas à *harmonização das políticas económicas nacionais*, o que denota um nítido retrocesso em relação à afirmação do princípio do «*paralelismo dos progressos*» (na dupla via da unificação monetária e da convergência de políticas económicas) que se situava na cerne da concepção inspiradora do plano Werner de 1970 e das consequentes resoluções sobre a realização por fases da união económica e monetária.

Recorde-se, na verdade, que na primeira dessas fases, a qual, na versão inicial, deveria coincidir com o triénio 1971-1973, o mecanismo de estreitamento das margens de flutuação nas relações cambiais intracomunitárias constituía apenas um dos ângulos de uma actuação global, que comportava ainda a adopção de orientação comuns em matéria de políticas monetárias, a coordenação das políticas orçamentais, a própria aproximação dos níveis das taxas dos impostos sobre o valor acrescentado — tudo realizações tendentes ao reforço da coordenação das políticas económicas nacionais.

Os textos relativos ao Sistema Monetário Europeu limitam-se a sublinhar a necessidade de uma acrescida *convergência de políticas monetárias*; mas toda a ênfase é posta nas *facilidades adicionais de crédito* e, se é possível atribuir-se ao indicador de divergência o papel de ponto de referência objectivo para o desencadear de eventuais acções coordenadas, o certo é que nada se diz sobre a metodologia a adoptar para assegurar a efectiva harmonização das medidas de política monetária, da responsabilidade das diferentes autoridades económicas nacionais.

Esta falta de precisão quanto a uma condicionante essencial do correcto funcionamento do mecanismo cambial do SME mais não traduz do que a *dificuldade de efectivar a desejada coordenação de políticas* — dificuldade que, no presente condicionalismo, mais parece corresponder a uma impossibilidade prática. Tal coordenação

supõe que se chegue a acordo quanto à consecução de objectivos fixados em comum (por exemplo, a aceitação de determinados ritmos de progressão dos preços nos países participantes, em função da necessidade de conservação da competitividade externa); e o seu êxito está dependente do efectivo e adequado domínio dos instrumentos capazes de assegurar a realização daqueles objectivos.

Ora, são conhecidas as divergências entre os Estados membros quanto à prioridade a atribuir à prossecução de estabilidade monetária interna no contexto cada vez mais intrincado das arbitragens entre objectivos, divergências que se vão acentuando à medida que certos governos, abandonando as orientações ecléticas que marcaram outra fase das suas políticas económicas, se vão deixando permear por conceitos de «doctrinaire economics», como é o caso das concepções monetaristas que inspiram a experiência britânica actual.

Por outro lado, ainda que fosse de admitir a formação de um consenso em torno de um objectivo comum, subsistiria o facto real da incapacidade dos governos em concretizar o efectivo controlo da inflação interna, em face dos múltiplos factores que são obstáculo a esta tarefa, desde as dificuldades na regulação do crescimento da massa monetária até às próprias características dos mecanismos de discussão das remunerações salariais e às pressões sociais e políticas que se opõem à realização de esforços programados de estabilização.

9. O Sistema Monetário Europeu não trouxe consigo a clarificação do esquema agromonetário da C. E. E. No âmbito deste, os preços agrícolas, expressos na unidade compósita, são convertidos em moeda nacional com base em taxas representativas (as chamadas «taxas verdes»), cujas divergências relativamente às taxas de câmbio de mercado deram lugar à introdução de «*montantes compensatórios monetários*», que constituem um factor de distorção e complexidade do esquema.

Por outro lado, a Resolução e os textos complementares em que se baseia o SME não integram qualquer entendimento quanto a uma *política comum em relação ao dólar* — apenas neles se refere a necessidade de coordenar as políticas cambiais para com terceiros países, o que nada adianta quanto à solução dos problemas concretos que venham a suscitar-se neste domínio.

Na raiz da decisão de criar o Sistema Monetário Europeu terá estado a preocupação de atenuar o efeito de «overshooting» provocado pelos sucessivos surtos de fraqueza da moeda morte-americana, em termos de, concentrando na Alemanha Federal os afluxos maciços de dólares deles resultantes, impelir a revalorizações do marco, causadoras de perturbações na grelha europeia de paridades, e porventura excessivas na perspectiva da preservação da competitividade internacional da indústria germânica. Torna-se, no entanto, necessário formular uma específica política comum em relação ao dólar, em face da provável surpveniência de novos problemas na incomfortável relação com esta moeda; mas também aqui não se mostrou possível progredir no sentido da materialização de soluções concretas.

10. A experiência do Sistema Monetário Europeu, nos seis anos que leva de vida, pode considerar-se positiva, tendo sido evitadas tensões excessivas nos mercados cambiais através do recurso a intervenções apoiadas nas facilidades recíprocas de crédito, da utilização de diferenciais de taxas de juro e de ajustamentos em proporções relativamente modestas das taxas centrais.

Importa, porém, distinguir *três fases*. A *primeira*, correspondente aos dois anos iniciais, caracterizou-se por um grau apreciável de estabilidade cambial, apenas se tendo operado dois realinhamentos, o de *Setembro de 1979*, que assumiu ainda o modelo de conjuntura cambial característico das alterações verificadas no âmbito da antiga serpente, tendo o marco sido revalorizado em 2% e a coroa dinamarquesa desvalorizada em 3%; e o de *Novembro* do mesmo ano, o qual disse respeito unicamente àquela moeda nórdica, desvalorizada em 5% relativamente a todas as moedas participantes.

Já a *segunda fase*, compreendida entre a Primavera de 1981 e a de 1983, se caracterizou por uma tendência para realinhamentos *mais frequentes* e de *maior amplitude*; chegando a alteração de certas taxas bilaterais a situar-se ao nível dos 10%. No decurso desta fase ocorreram cinco ajustamentos:

Março de 1981, suscitado pelas específicas dificuldades da lira, que foi desvalorizada em 6%; *Outubro de 1981*, assinalando a primeira alteração bilateral importante, consequência da adopção unilateral pela França, após as eleições presidenciais e parlamentares de Maio e Junho desse ano, de uma política macro-económica de cariz reflacionista: revalorização de 5,5% do marco e do florim, desvalorização de 3,5% do franco francês e da lira; *Fevereiro de 1982*, em ligação com a posição de fraqueza do franco belga (desvalorização de 8,5% desta moeda e de 3% da coroa dinamarquesa); *Julho de 1982*, de novo marcando a divergência de comportamentos das economias alemã e francesa (revalorização do marco e do florim de 4,25%, desvalorização do franco francês de 5,75% e da lira de 2,75%); *Março de 1983*, envolvendo pela primeira vez a *totalidade* das moedas do Sistema (apreciação do marco, florim, coroa dinamarquesa e franco belga de 5,5%, 3,5%, 2,5% e 1,5%, respectivamente, e depreciação de 2,5% do franco francês e da lira e de 3,5% da libra irlandesa).

Como se vê, em lugar de caminhar para uma cada vez maior rigidez, o Sistema Monetário Europeu tendeu a evoluir para um *quadro de flexibilidade*, distanciando-se ainda mais de uma linha de realização da união monetária. Acentuou-se, no entanto, a característica da *gestão colectiva das taxas de câmbio*, sendo as decisões de realinhamento adoptadas no plano do Conselho da C. E. E., o que contrasta com o que se passou na fase final do regime de Bretton Woods, em que as alterações de paridades (e até a adopção pontual da flutuação cambial) resultavam de decisões unilaterais dos países membros do FMI, em clima de grande permissividade.

Por outro lado, não obstante a crescente amplitude dos ajustamentos, as variações cambiais no interior do Sistema processaram-se *em termos ordenados*, denotando a observância de uma certa disciplina, ausente na evolução errática das relações cambiais com as principais moedas exteriores.

Numa *terceira fase*, correspondendo ao período posterior ao grande realinhamento de Março de 1983, retomou-se a linha de *estabilidade* do período inicial, tendo o oitavo ajustamento ocorrido em *Julho de 1985*, com referência a uma situação de específico enfraquecimento da lira (esta foi desvalorizada em 6% e as demais moedas do sistema revalorizadas em 2%).

11. Sem se minimizar a importância atribuída pelos Estados membros à conservação de relações cambiais estáveis no plano intracomunitário — para o que terá contribuído, aliás, certa visão da ineficácia da alteração cambial como meio de ajustamento, ligada

a concepções monetaristas quanto ao equilíbrio externo —, afigura-se-nos que a principal explicação dos resultados positivos até agora conseguidos reside não tanto na acção ou no efeito de estímulo dos mecanismos do Sistema, como na mudança que se operou na *constelação mundial de situações cambiais*, com particular referência à conjugação do fortalecimento do dólar com a relativa debilidade do marco.

A melhoria da posição do dólar dos mercados cambiais, na sequência da operação de salvamento efectuada em Novembro de 1978, afastou os riscos imediatos de «sobre-reacção», que haviam estado na origem de fortes tensões cambiais no plano da C. E. E., suscitando um clima de acalmia que constituiu o melhor enquadramento do início da experiência do SME.

Posteriormente, a crescente firmeza revelada pelo dólar, por efeito da subida das taxas de juro nos Estados Unidos, contrastando com as dificuldades do marco, ligadas ao afloramento de sinais de vulnerabilidade da economia alemã, foi um factor significativo da estabilização das taxas de câmbio intra-europeias.

12. Fica-nos, porém, a impressão de que o Sistema Monetário Europeu foi bafejado, durante estes anos, pela formulação de *um contexto conjuntural de câmbios que é em larga medida exógeno relativamente aos seus mecanismos internos de funcionamento*.

Não se produziram progressos sensíveis no sentido da atenuação dos desvios de ritmo nacionais de inflação, continuando a registar-se marcadas divergências não só no comportamento das economias, como nas próprias concepções e preferências da política governamental em matéria de regulação macro-económica.

A despeito do esforço de reintrodução de certa ordem no sistema agromonetário da C. E. E., não foi possível eliminar completamente os montantes compensatórios monetários.

O esterlino continuou a flutuar fora do mecanismo cambial comunitário, afectando algo erraticamente o próprio ECU, no contexto de uma controversia experiência de cariz monetarista.

Durante algum tempo, a orientação reflacionista adoptada pela França a partir das eleições de 1981 pareceu tornar problemática a permanência, no futuro, do franco no âmbito do Sistema. Porém, ao aplicar um programa de austeridade na Primavera de 1983, aquele país aproximou a sua visão da política macro-económica da perspectiva comum aos seus principais parceiros da C. E. E.

Tão-pouco se deram passos visíveis no sentido do traçado de uma política cambial conjunta com respeito ao dólar.

E, claro está, o próprio ECU continuou a ter uma existência precária, criado como é à base de renovações sucessivas de créditos cruzados a três meses (contra entregas de ouro ou dólares por parte dos bancos centrais), dependendo a consolidação da nova unidade de uma institucionalização de inseguras perspectivas.

Para poder desempenhar adequadamente a função para a qual foi criado — a de *zona de estabilidade monetária* — o Sistema terá necessariamente de progredir por forma a colmatar as visíveis lacunas na abordagem das questões fundamentais que o envolvem, as quais se dissimulam por detrás da cortina de refinamentos técnicos de que o rodearam os seus promotores, ou se tornaram menos salientes mercê do temporário alívio proporcionado pela nova geometria mundial das relações cambiais.

Será preciso, para manter a credibilidade do Sistema, que os ajustamentos das taxas centrais se processem com *pouca frequência* e apresentem *amplitude relativamente reduzida*, e sem se suscitarem movimentos especulativos; para tal, porém, torna-se indispensável avançar no sentido de uma *harmonização efectiva das políticas económicas*, visando designadamente a convergência dos ritmos nacionais de inflação adoptar uma política comum em relação às moedas exteriores, evitar o encolhimento do espaço geográfico da experiência, expressar uma vontade política de prosseguir no processo de integração europeia.

A insegurança quanto ao rumo a seguir no âmbito da construção comunitária combinada, por vezes, com a afirmação de propósitos de seguir rumos nacionais diferenciados (inclusivamente no que respeita às próprias concepções doutrinárias inspiradoras das políticas económicas), não deixa antever progressos sensíveis no sentido da institucionalização formal do Sistema Monetário Europeu.

13. A integração no Sistema Monetário Europeu não constituiu matéria do processo das negociações para a *adesão de Portugal* às Comunidades Europeias.

Embora a admissão de um novo Estado membro envolva a assunção, por parte deste, do conjunto de actos e realizações que compõem o chamado «*acquis*» comunitário, sujeita apenas a regras de adaptação, a implementar ao longo de um período transitório (a serem acordadas entre o país candidato, os actuais membros e os órgãos da Comunidade), tem-se entendido que as questões atinentes à participação no Sistema Monetário Europeu não se compreendem naquele «*acquis*», pelo que os países aderentes são livres de optar por não participarem. Aliás, nem outra solução seria de admitir, atendendo a que dois dos dez membros da C. E. E. não se integraram no mecanismo de estabilidade cambial intracomunitária (Reino Unido e Grécia).

Enquanto persistir a acentuada divergência na evolução dos níveis de preços entre Portugal e a C. E. E. (a inflação em Portugal terá rondado os 30% em 1984 contra 6% na média da Comunidade), estará naturalmente excluída a presença de Portugal no esquema de estabilidade cambial do SME, pois o escudo não deixará de sofrer uma constante variação no sentido descendente, destinada a compensar o diferencial de inflação. A adopção da «*crawling peg*» por parte de Portugal não é compatível com a participação na zona de estabilidade dos câmbios correspondente à experiência do SME.

Mesmo que, no futuro, venha a existir a convergência suficiente de ritmos nacionais de inflação para que se torne viável o ingresso de Portugal, haverá que ponderar uma eventual decisão de integração do SME, pelo que esta implica de renúncia à plena liberdade de utilização por parte das autoridades nacionais de um importante instrumento da política económica. Na tomada de tal decisão não deixará de influir a importância das transferências de recursos que venham a ser asseguradas a título compensatório a Portugal, sendo, aliás, de considerar a possibilidade de o país se prevalecer de um regime de faixa alargada, como o actualmente praticado pela Itália.

UM NOVO PASSO NA INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA: O ACTO ÚNICO EUROPEU *

1. A integração no âmbito da Comunidade Económica Europeia registou progressos apreciáveis em domínios tão importantes como a criação da união aduaneira, a livre circulação de trabalhadores e o direito de estabelecimento, a organização dos mercados agrícolas, a aproximação dos regimes de impostos indirectos gerais, a disciplina da concorrência, a prossecução de uma política comercial comum em relação ao exterior, a estabilização relativa das taxas de câmbio no plano intracomunitário.

Subsistem, no entanto, numerosos pontos de sombra, desde as deficiências no funcionamento do mercado Comum — ligadas a disparidades de normas técnicas, industriais e sanitárias, à falta de aberturas dos mercados públicos, à subsistência de fronteiras fiscais —, até ao insuficiente grau de liberalização dos movimentos de capitais, à debilidade da coordenação das políticas macro-económicas, à pequenez do orçamento comunitário e sua incapacidade para servir de elemento de atenuação das desigualdades regionais, ao carácter provisório e alcance limitado dos mecanismos de estabilidade cambial.

Por outro lado, à medida que ganha crescente aceitação a concepção diversificada da Europa comunitária, em face da heterogeneidade resultante dos sucessivos alargamentos, com os consequentes riscos de diluição do esforço prosseguido em comum, observa-se um nítido refluxo da «*mística europeia*», traduzido na afirmação sem rebuços do primado dos interesses nacionais, levando a retrocessos para as fórmulas clássicas de cooperação intergovernamental (atente-se na preponderância alcançada pelo Conselho Europeu) e ao evidenciar de indisfarçados antagonismos quanto à solução a dar a questões fundamentais, como a adaptação da política agrícola comum, a reforma dos fundos estruturais, o reforço do orçamento comunitário e as modalidades e critérios do seu financiamento. Tudo isto se processa contra o pano de fundo da perda de terreno da Europa no contexto da revolução informática e tecnológica que se desenrola à escala mundial.

* 1987.

2. O Tratado de Roma inspirou-se na visão de um mercado alargado e concorrencial que, enquadrado em políticas comuns específicas, serviria de motor do desenvolvimento harmonioso das actividades económicas e do aumento do nível de vida dos habitantes da Comunidade. Regulando, por vezes até ao pormenor, os instrumentos e calendários da integração «negativa», consubstanciada nas «quatro liberdades» (livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais), o Tratado da C. E. E. mostrou-se vago e impreciso quanto aos dispositivos da integração «positiva», que supõe a coordenação de políticas económicas dos Estados membros. Foi fundamentalmente pelo recurso à «cláusula evolutiva» contida no artigo 235.º — o qual prevê, caso o Tratado não comporte os «poderes de acção» para a consecução de um objectivo da Comunidade tido como necessário, a possibilidade de o Conselho adoptar as disposições adequadas a esse fim — que se tornou possível alargar o campo da integração a novos domínios: assuntos económicos e monetários, energia, política regional, ambiente, etc. A elasticidade proporcionada pelo artigo 235.º não é, porém, ilimitada: por um lado, as acções propostas deverão enquadrar-se «no funcionamento do mercado comum», expressão que tem sido entendida como significando a impossibilidade de se ultrapassar o campo das questões económicas; por outro lado, às iniciativas que têm por base o preceito em referência falta a cobertura solene e institucional que se entende indispensável para a adopção de modificações que, conquanto ainda basicamente atinentes ao sector económico, representarão uma alteração qualitativa fundamental na construção europeia, como seria o caso da criação formal da união económica e monetária.

3. As dificuldades de aprofundar o processo de integração no quadro imodificado do Tratado institutivo da Comunidade cresceram, de resto, as que resultaram das distorções que, desde bem cedo, foram introduzidas nos mecanismos de decisão. Foi em 1966, no limiar da última fase do período transitório do mercado comum, que o «compromisso de Luxemburgo», implicando, na prática, o regime de unanimidade de votos no seio do Conselho, mesmo nos casos em que o Tratado consagrava a fórmula da maioria, veio afectar profundamente o equilíbrio institucional da Comunidade, fazendo sobressair o método «intergovernamentalista» que esteve na origem dos problemas de paralisia do processo de tomada de decisões e que, para além disso, tendeu a identificar-se com um espírito de inibição em proceder a reformas institucionais que facilitassem a consecução dos objectivos da Comunidade.

4. Mais de um quarto de século decorrido desde a sua criação, a estrutura normativa da peça fundamental do direito originário da Comunidade permanecia praticamente imóvel, tendo sido sujeita apenas a ajustamentos pontuais por via da recomposição numérica dos órgãos, com efeito dos sucessivos alargamentos, ou da introdução de específicas disposições em matéria financeira.

Foi esta situação que o Acto Único Europeu veio alterar, operando, pela primeira vez, uma autêntica revisão do Tratado de Roma — revisão de cujos contornos, limites e potencialidades nos propomos ocupar.

5. A aprovação pelo Parlamento Europeu, em Fevereiro de 1984, de um Projecto de Tratado de criação da União Europeia foi a força catalisadora das reformas que o Acto Único veio a introduzir.

O proposto Tratado introduzia profundas modificações no quadro institucional da Comunidade, conferindo ao Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho e com a participação activa da Comissão, o exercício do «poder legislativo». Declarava expressamente que o direito da união é directamente aplicável nos Estados membros e prevalece sobre os direitos nacionais. A par da assunção pela União do «acquis communautaire», designadamente das disposições dos Tratados comunitários que o novo diploma não tivesse vindo modificar, previa a promulgação de «leis orgânicas», através das quais se viria a processar a evolução da União a partir da base constituída pelo «acquis». Tal seria o caso da lei que fixasse o estatuto do Fundo Monetário Europeu criado pelo Tratado, definisse as condições de transferência para este organismo de parte das reservas dos Estados membros ou, mesmo, determinasse as modalidades e fases da realização da União monetária, ou da lei que modificasse a natureza ou a base das receitas existentes ou criasse novas categorias de receitas.

— O processo de evolução da Comunidade para os níveis mais exigentes da integração «positiva», com manifestas implicações no próprio plano da integração política, ficava, assim, dependente não já das exigências clássicas atinentes ao sistema complexo de revisão dos Tratados — basicamente acolhidas no artigo 236.º do Tratado C. E. E. —, mas de impulsos internos a partir do novo equilíbrio de poderes no quadro institucional da União, no qual o Parlamento Europeu era chamado a compartilhar da função legislativa.

Era referida solenemente a «cidadania da União», ligada à qualidade de cidadão de um Estado membro, e inseridas disposições não só sobre *política económica* (abrangendo o mercado interno e a livre circulação, a concorrência, a aproximação das legislações relativas às empresas e das legislações fiscais, as políticas de conjuntura e de crédito, o Sistema Monetário Europeu e as políticas sectoriais — agricultura, transportes, telecomunicações, investigação e desenvolvimento, indústria e energia), como sobre a *política da sociedade* (social, da saúde, de protecção dos consumidores, regional, do ambiente, da educação, cultural e da informação) e as *relações internacionais* da União.

Constituindo visível afluência do método «supranacionalista» na construção europeia, cuja influência se foi cada vez mais diluindo desde que, no dobrar da primeira metade da década de 50, as inspirações federalizantes cederam o passo ao pragmatismo do relançamento da integração pela aproximação das economias no contexto do mercado comum, o projecto do Parlamento Europeu não tinha qualquer viabilidade de concretização.

Apelava ele, de resto, à ratificação directa pelos Parlamentos dos Estados membros, parecendo procurar saltar por cima das interferências dos Governos, e ia ao ponto de prever que a sua própria entrada em vigor se processasse assim que tivesse sido ratificado por uma maioria de Estados membros das Comunidades cuja população formasse dois terços da população global das Comunidades.

6. Não obstante estas notas de irrealismo — é facto irrecusável que o centro de gravidade permanece a nível dos Governos — o Tratado proposto de *União Europeia* não deixava de constituir um desafio a que havia que dar resposta, satisfazendo-se, na medida do possível, as necessidades de reforma institucional da Comunidade, em instância de concretizar o seu terceiro alargamento, e de adaptação das suas políticas

as novas e mais exigentes definições de objectivos a prosseguir no domínio da integração económica.

A aceitação da ideia de União Europeia encontrava-se, de resto, facilitada — embora nos moldes cautelosos em que era formulada — pela adopção pelo Conselho Europeu da «Declaração Solene» de Estugarda (1983), da qual se vieram a extrair os ingredientes fundamentais do preâmbulo do Acto Único.

7. As negociações que conduziriam à revisão do Tratado de Roma realizaram-se no âmbito de uma *conferência intergovernamental* convocada pelo Conselho Europeu de Milão (Junho de 1985), à qual se conferiu a dupla missão de elaborar um tratado sobre política externa e segurança comum e de preparar modificações do Tratado C. E. E. envolvendo adaptações institucionais e a extensão a novos campos de actividade, com expressa invocação do dispositivo de revisão do artigo 236.º do Tratado de Roma.

Essas negociações, em que aos dez países componentes das Comunidades se associaram Portugal e Espanha, representados desde o início na conferência em posição de observadores, foram reveladoras da disparidade de perspectivas dos Estados membros quanto aos objectivos da integração comunitária e ao próprio entendimento da União Europeia. A própria deliberação de reunir a conferência intergovernamental foi tomada com o voto negativo de três dentre eles — a Dinamarca, o Reino Unido e a Grécia —, os quais, todavia, não deixaram de participar nas subsequentes negociações, seguros como estavam da exigência de unanimidade contida no artigo 236.º.

As posições dos diferentes países tenderam, aliás, a dispor-se ao longo de um espectro em que no extremo oposto aos dos Estados reticentes se situou a Itália, em opção isolada pela visão do Tratado projectado pelo Parlamento Europeu; e isto explica as peripécias finais, como o desdobramento da assinatura por duas capitais (a Itália, resignada a aceitar as insuficiências da reforma, e a Grécia e a Dinamarca, animadas do sentimento oposto de que se fora longe demais, juntando a sua relutante aprovação na *Haia*, em 28 de Fevereiro de 1986, à dos restantes nove países — incluindo já Portugal e Espanha, cuja Tratado de adesão iniciara entretanto a sua vigência —, que fora dada no *Luxemburgo*, em 17 do mesmo mês). E sobrevieram ainda, a retardar por seis meses a prevista entrada em vigor — a qual finalmente teve lugar em 1 de Julho de 1987 —, os obstáculos levantados na Irlanda à ratificação parlamentar, em associação com o estatuto de neutralidade política daquele país.

8. O Acto Único Europeu reflecte, como era inevitável, a ambiguidade do compromisso alcançado — e também a dificuldade de envolver em fórmulas unanimemente aceites perspectivas tão diversas como o fervor federalista da Itália ou a fria descrença dinamarquesa e helénica quanto à necessidade de se avançar para a União Europeia.

Embora referindo, sem a definir, a *União Europeia* — não como realidade já adquirida, mas como algo que se visa fazer progredir concretamente —, o novo Tratado ficou-se pela pouco sugestiva epígrafe de Acto Único Europeu, expressão que mais não traduz do que a reunião *formal* num só documento das disposições relativas ao regime das instituições e aos novos campos de acção comunitária e das que respeitam, fora do quadro específico das Comunidades, à cooperação europeia em matéria de política externa.

9. O Acto comporta um título primeiro, relativo a disposições comuns, em que a existência do Conselho Europeu é formalizada, sem que, contudo, se faça qualquer referência às respectivas atribuições (este órgão não é, de resto, inserido no dispositivo institucional previsto nos Tratados); um segundo título, que se consagra à modificação dos Tratados comunitários; e ainda um terceiro, contendo a nova matéria de cooperação política. Em Acta Final apresentam-se declarações, quer emanadas da própria conferência intergovernamental e constituindo, por isso mesmo, um importante elemento de interpretação, quer reflectindo posições unilaterais — em que afloram as já referidas reticências de certos Estados membros —, estas de discutível validade para além do significado político de que se revestem.

Deixando aqui de lado a cooperação política, matéria cujas disposições se limitam a reflectir o frágil «acquis» produzido neste domínio, cabe-nos fazer algumas observações sobre as modificações que o Acto introduz no Tratado C. E. E.

10. No plano institucional, as mais relevantes respeitam às *regras de votação no seio do Conselho*, sendo aumentado o número de casos em que este órgão pode deliberar por maioria qualificada — nomeadamente com respeito ao estabelecimento do «mercado interno», e com especial relevo para a aproximação de legislações que seja decidida com vista a esse objectivo —; à *definição de um processo de cooperação com o Parlamento Europeu*, visando associar este órgão, embora em termos profundamente esbatidos em relação à solução prevista no projecto de Fevereiro de 1984, à tomada de decisões nas matérias em que o Conselho é chamado a deliberar por maioria qualificada; à *atribuição de competências de execução à Comissão*; e à *possibilidade de instituir uma jurisdição de primeira instância* junto do Tribunal de Justiça.

A ambiguidade que é característica dominante do Acto assume particular evidência em matéria de regras institucionais, levando a suscitar interrogação sobre o valor operacional da nova regra de votação no domínio da aproximação de legislações, quando dela se encontram expressamente excluídas as disposições fiscais e as relativas à livre circulação de pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados, e se introduzem salvaguardas justificadas por exigências nacionais de protecção de saúde, do meio de trabalho ou ambiente, de preservação do património nacional, etc., etc. Acresce a incerteza que paira sobre a questão de saber se, e em que medida, as alterações institucionais acolhidas no Acto Único terão vindo superar o «compromisso de Luxemburgo» — matéria de grande melindre, que a conferência intergovernamental parece ter preferido pôr em surdina, mas acerca da qual subsiste uma inconfortável margem de dúvida.

11. No que respeita às políticas comunitárias, o Acto Único confere posição central ao objectivo de realização do «mercado interno», definindo como um «espaço sem fronteiras internas». A este respeito estabelece-se um período transitório, que termina em 31 de Dezembro de 1992; mas, a marcar uma vez mais a ambiguidade do documento, a força desta fixação de uma data é em larga medida anulada pela declaração dimanada da conferência (inserida na Acta Final) de que tal fixação «não cria efeitos jurídicos automáticos».

Para além da visão do «mercado interno», que não se nos afigura simples redundância, nem mero expediente para fazer renascer uma fase de transição já ultrapassada,

como o sustentam aqueles que vêem nele uma mera repetição da realidade já existente do «mercado comum» (pois traduz, sem dúvida, uma exigência acrescida de níveis de liberalização na óptica da melhoria da produtividade, da redução de custos, da exploração de economias de escala e da abertura de oportunidades de investimentos), o Acto Único comporta a consagração de algumas das novas políticas que o recurso ao artigo 235.º havia permitido activar (a investigação e o desenvolvimento tecnológico; o ambiente) e, em plano de contraposição à integração «negativa», o duplo aspecto do «reforço da coesão económica e social da Comunidade», visando a redução da diferença entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas e da «cooperação no domínio da política económica e monetária».

12. A matéria da *coesão*, que nas negociações preparatórias mereceu, naturalmente, a particular atenção dos países comparativamente menos desenvolvidos da Europa meridional, está associada ao problema da diferenciação na evolução da Comunidade, o qual aflora em disposições relativas a diferentes políticas, a principiar pelo próprio domínio da realização do «mercado interno», em que se prevê (artigo 8.º C) a possibilidade de derrogações temporárias em atenção ao esforço imposto às economias menos desenvolvidas.

O Acto Único prevê, no artigo 130.º D, a tomada de medidas de reforma dos fundos com finalidade estrutural, visando o reforço da sua eficácia, mas submete esta matéria a deliberação unânime do Conselho, pelo que seria ilusório, no contexto actual de dificuldades financeiras das Comunidades, depor excessiva confiança na operacionalidade das disposições relativas à coesão económica e social.

E é legítimo exprimir o receio de que, a despeito da aparente harmonia com que o Acto Único exprimiu os objectivos de integração negativa e de atenuação das desigualdades de desenvolvimento, se suscite na prática um desequilíbrio entre o esforço acelerado de realização do «mercado interno» e o adiamento das reformas dos fundos de apoio estrutural, susceptível de criar sérios problemas a nível regional e de agravar os factores que estão na base da diferenciação.

Atente-se, a este respeito, a que a convergência real na Comunidade — identificada com a convergência de *níveis de vida* — tem registado progressos muito modestos. Ainda hoje, e a despeito de certa recuperação na fase recente, que lhe permitiu igualar a posição da Grécia, a capitação do produto em Portugal é inferior em 45% à média comunitária — número que só por si assinala a vital importância do reforço da coesão económica e social da Comunidade.

13. Observe-se, por último, que em matéria de cooperação para assegurar a convergência de políticas económicas e monetárias o Acto Único não introduz qualquer novo dispositivo, o que é revelador do carácter «oco» da referência à União Económica e Monetária inserida na epígrafe do novo capítulo com que se abre a matéria da política económica e se reconduz a um único artigo (102.º A), o qual não faz mais do que relembrar a experiência adquirida no âmbito do Sistema Monetário Europeu.

É patente a falta de vontade política de introduzir avanços institucionais neste domínio, avanços que o Acto torna expressamente dependentes do processo de revisão do artigo 236.º, o que significa subordiná-los às mesmas exigências de compromisso que estiveram na base da negociação do próprio Acto Único.

14. Documento ambíguo, de linguagem por vezes obscura, modesto nas realizações que promove, sobretudo quando encarado na perspectiva dos federalistas europeus, o Acto Único representa, contudo, um esforço sério no sentido de definir objectivos e abrir novos campos de acção à integração económica promovida pela C. E. E., revelador da possibilidade de se alcançarem progressos limitados no plano da cooperação institucional e do processo de tomada de decisões.

Longe de restituir à construção da Europa o seu «parfum d'aventure», a que se referia algo nostálgicamente o relatório Tindemans de 1976, o Acto Único pode, apesar de tudo, ser considerado como um passo positivo no árduo caminho para uma ainda distante União Europeia.

REFLEXÕES SOBRE A UNIÃO EUROPEIA *

1. Pela segunda vez desde a criação da Comunidade Económica Europeia, o Tratado em que esta se baseia acaba de ser objecto de ampla revisão. Desta feita, porém, ultrapassou-se largamente o âmbito de uma reforma de proporções limitadas (em que se haviam contido as modificações introduzidas pelo Acto Único Europeu), para se promover uma alteração qualitativa profunda, com claras implicações no equilíbrio de poderes entre os Estados-nações e as estruturas supranacionais.

Não se trata ainda, é certo, de concretizar o sonho dos federalistas — a constituição do Estado federal europeu, os Estados Unidos da Europa. Quando da conclusão, em Dezembro de 1991, das conferências intergovernamentais que prepararam os projectos que serviam de base ao Tratado de Maastricht, foram, até, eliminadas as referências ao «processo gradual conduzindo a uma união com vocação federal» e à «perspectiva de um reforço do carácter federal da união», que constavam da última versão daqueles projectos. Mas a supressão destas fórmulas, ou a sua substituição por outras propositadamente vagas, como «o processo de criação de uma união mais estreita entre os povos da Europa», não correspondeu a atenuação do impulso integracionista revelado pelo conteúdo dos projectos. A modificação antes se poderá relacionar, em plano algo marginal, com o regime de excepção outorgado ao Reino Unido, tenaz adversário do «federal goal» que, embora não explicitado, transparece das disposições do Tratado sobre a União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

Considerem-se, em primeiro lugar, a criação da união monetária, apresentada na modalidade última da moeda única e como compromisso irrevogável com data fixa, é a adopção de regras vinculativas em matéria orçamental, tocando de perto as prerrogativas que neste domínio se arrogam os parlamentos nacionais.

Atente-se depois no alargamento da esfera de acção da Comunidade Económica Europeia, tornada Comunidade Europeia, não só nos específicos planos da união económica, mas alastrando para matérias extra-económicas.

Observe-se também o enquadramento da Comunidade Europeia numa *concepção de União Europeia* que comporta a definição de uma *cidadania europeia* e disposições relativas à adopção de acções comuns nos planos da *política externa e segurança comum* (podendo conduzir a prazo a uma *defesa comum*) e da justiça e assuntos internos — a denotar que a experiência, além de acentuar a transferência de poderes na esfera económica, se alarga ao *plano fulcral das competências* que os Estados detêm *como sujeitos plenos de direito internacional*.

Mencionem-se ainda as *alterações institucionais*, algo frouxas, é certo (exceptuado o caso das atinentes à União Monetária), se confrontadas com a ambição de outros passos que foram dados, mas apontando nitidamente no sentido do federalismo — *a intervenção do Parlamento Europeu na investidura da Comissão*, a sua primeira *incursão no campo da elaboração legislativa*, a extensão da *votação maioritária no Conselho*, os *poderes conferidos ao Banco Central Europeu*.

Da integração caracterizada pela transferência de poderes em *sectores limitados* (e de natureza predominantemente *económica*), tende, assim, a passar-se para uma visão que abarca *as matérias políticas que se situam no âmago da concepção de soberania estadual e que definem a personalidade internacional dos Estados*.

2. A Europa comunitária constitui um sistema «*sui generis*», em que os poderes nacionais e o poder comunitário se combinam em doses variáveis, em que coexiste uma «*administração quase federal*» em sectores específicos — como é o caso da união aduaneira e do seu prolongamento, o mercado comum, agora em vias de transmutação em «*mercado interno*» — com a subsistência, noutros domínios, de processos de cooperação de tipo intergovernamental.

No seu início, a experiência das Comunidades Europeia teve uma visível marca federalista, descortinando-se na tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa e de lançamento do projecto da Comunidade Política Europeia a influência do método político directo para atingir a federação europeia, e revelando-se na concepção da Comunidade do Carvão e do Aço a visão neofuncionalista de um processo de integração inicialmente confinado a áreas limitadas da vida económica, mas dotado de um dispositivo institucional caracterizado pela supranacionalidade e vocacionado ao alastramento a outros planos da economia e, dentro da mesma dinâmica de «*spill over*», aos domínios da defesa e da política externa.

O malogro da Comunidade Europeia de Defesa e a comprovação de incapacidade da C. E. C. A. para desencadear um processo automático de ascensão a fases superiores de integração implicaram, na «*relance européenne*» dos meados dos anos 50, a adopção das conhecidas fórmulas de alargamento do mercado que, como assinalava em epígrafe o Tratado de Roma, constituíam os «*fundamentos*» da Comunidade Económica Europeia.

A evolução da C. E. E. viria acentuar ainda o esbatimento dos sinais de «*inspiração federalista*» da construção europeia — esbatimento que já decorria da própria opção pela concepção de base do mercado comum e da nova repartição de poderes entre os órgãos comunitários, com realce para o papel decisivo na tomada de deliberações que foi conferido ao Conselho.

Mas não se apagaram totalmente aqueles sinais.

A Comunidade não regrediu para os puros esquemas da cooperação intergovernamental acolhidos nas organizações internacionais de tipo clássico e, através das indistigáveis crises por que passou, conseguiu, até, afirmar a sua originalidade no plano do reconhecimento do seu poder de criação de regras de direito directamente aplicáveis aos particulares e prevalecendo sobre as disposições contrárias dos ordenamentos jurídicos nacionais.

É ao princípio da competência funcional das instituições comunitárias — limitativo da sua actividade aos domínios específicos previstos nos Tratados — pôde conferir-se sensível elasticidade, mercê da conjugação do sentido ousadamente integracionista das interpretações jurisprudenciais com a activação das possibilidades evolutivas previstas no próprio Tratado de Roma.

3. O Acto Único Europeu, assinado em 1986, veio introduzir o conceito de mercado interno e institucionalizar a consagração de políticas comuns que entretanto haviam sido iniciadas, ou desenvolvidas, de harmonia com os esquemas flexíveis que atrás se referiram (com ênfase para a política regional, agora reestruturada nas vestes da coesão económica e social).

Consagrou-se, através daquele novo tratado comunitário, a noção de espaço sem fronteiras internas, em cujo âmbito se assegura a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais.

De certo modo, o conceito de mercado comum, incorporado na versão primitiva do Tratado de Roma, já tinha como conteúdo a mesma realidade.

Cabe reconhecer, no entanto, alcance mais amplo ao conceito de mercado interno: no mercado comum, o que se tem em vista é a existência de fronteiras abertas, através das quais as específicas categorias de operadores económicos possam deslocar-se livremente; é central ao mercado interno a ideia de um espaço geográfico e económico único, desprovido de fronteiras interiores, em cujo âmbito o direito de livre circulação se alarga aos cidadãos como tais.

Embora por forma velada ou implícita, a visão do mercado interno deixa antever a ultrapassagem da concepção «*economicista*» ou «*mercantilista*» que está ainda na raiz da concepção do mercado comum.

4. Ora, não obstante as inovações trazidas pelo Acto Único Europeu — de que deve ainda mencionar-se a introdução da vertente da cooperação política europeia, esta concebida nos moldes do puro intergovernamentalismo —, importa reconhecer que dele não resultaram substancialmente alterados os equilíbrios de poder antes existentes nas relações entre os Estados membros e os órgãos comunitários.

As modificações operadas no plano institucional foram, de resto, mínimas, pouco mais se reconduzindo do que à consagração de um processo de cooperação com o Parlamento Europeu que, não alargando significativamente a esfera das competências deste, esteve longe de fazer face à cobertura do «*défice democrático*», tantas vezes reclamada.

Por outro lado, no próprio terreno da integração económica o Acto Único pouco mais representou do que a reafirmação, em termos de maior exigência e requinte técnico, da perspectiva da integração «*negativa*», já dominante na concepção inicial da C. E. E. A extensão do campo das políticas comuns não lhes retirou o carácter

sectorial e instrumental que já possuíam — representando, aliás, como ficou dito, sobretudo a recepção de algumas das que entretanto haviam sido criadas à margem do dispositivo expresso do Tratado —, e quanto à passagem ao estágio superior da integração, correspondente à união económica e monetária, nada foi previsto, tudo se confinando, neste prisma, à lembrança da experiência do Sistema Monetário Europeu e do Ecu.

5. A despeito do reduzido alcance das modificações que introduziu, o Acto Único Europeu revelou potencialidades «funcionalistas» de que à partida não parecia dotado.

Pouco tempo decorrerá sobre a sua entrada em vigor e já o relatório Delors dava expressão à concepção da união económica e monetária como desenvolvimento do processo de realização do mercado interno. Apresentadas como partes integrantes de um todo único, a união monetária tinha como requisitos a plena interconvertibilidade das moedas, a liberalização completa dos movimentos de capitais e a fixação definitiva das paridades das taxas de câmbio, com eliminação das margens de flutuação entre as moedas; e a união económica compreendia o mercado único, medidas de reforço dos mecanismos do mercado, políticas comuns nos domínios estrutural e regional e a coordenação da política macro-económica.

Esta descrição da união económica e monetária, e bem assim o esquema institucional e o mecanismo de transição por fases de realização, já previstos no relatório Delors, foram retomados no projecto submetido à apreciação das mais altas instâncias governamentais dos Estados membros quando da conclusão, em 9 e 10 de Dezembro de 1991, das conferências de que resultou a aprovação do texto do Tratado da União Europeia.

Já atrás se referiram as modificações introduzidas pelo Tratado de Maastricht, cuja profundidade e extensão não podem comparar-se com as modestas alterações suscitadas pelo Acto Único Europeu.

6. Para a introdução da união económica e monetária, seguiu-se no acordo de Maastricht o mesmo esquema abstracto que já havia inspirado o plano Werner de 1970, comportando a fixação antecipada de uma data como meta final de um processo cujo faseamento traduz alteração institucionais mecânica e uniformemente previstas.

Foi, assim, afirmado o objectivo político da moeda única, a que se pretende conferir carácter irreversível, sem que se tenha prestado suficiente atenção à particularidade dos diferentes espaços nacionais e inclusivamente à sua diferente vulnerabilidade perante a ocorrência de choques exteriores. As economias dos Estados membros vêem-se, aliás, confrontadas com a imposição de um mesmo espartilho em termos de exigências de estabilidade, sem dúvida em si louváveis, mas que, além de formuladas em termos de excessivo rigor, reflectem uma visão unilateral de que estão ausentes os parâmetros directamente reportados às condições reais do crescimento, do pleno emprego e dos níveis de bem-estar.

Não pode adoptar-se de ânimo leve a concepção da união monetária perfeita como se se tratasse apenas do desenvolvimento lógico da criação do mercado interno, pretendendo ignorar ou deixando em surdina as implicações políticas daquela opção.

7. A moeda única, sobretudo se consagrada nos moldes maximalistas do acordo de Maastricht, que apontam para a abolição dos próprios símbolos monetários nacionais, supõe a renúncia pelos Estados membros a capacidades de acção, em termos de regulação do crédito e das relações económicas com os outros espaços nacionais, que ainda lhes são consentidas no próprio quadro do mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu. O compromisso da moeda única encerra implicações a nível de uma profunda integração política com características marcadamente federais, tornando ilusória a dissociação entre a «união monetária», em relação à qual todas as realizações seriam possíveis e até desejáveis, e a «união política», esta a ser visada mediante fórmulas prudentes e compassadas.

E aqui ressalta o artificialismo da fórmula de Maastricht da união monetária pré-datada, com garantia de irreversibilidade e subordinada aos critérios relativos a uma exclusiva e exigente convergência nominal. Melhor teria sido, em nossa opinião, trilhar o terreno, porventura menos sugestivo sob o ponto de vista dos ideais da unificação europeia, mas decerto mais conforme com a realidade da subsistência dos espaços nacionais e dos seus particularismos, da institucionalização do Sistema Monetário Europeu e do reforço progressivo dos seus mecanismos — designadamente no plano do estreitamento das margens da flutuação entre as moedas e dos desvios entre as taxas de juro —, deixando para mais tarde, em função da verificação concomitante das condições de convergência nominal e de convergência real das economias, a tomada das decisões cruciais atinentes à plena integração monetária e ao carácter irreversível da mesma.

8. Particularmente grave se nos afigura a fixação, decidida em Maastricht, de uma data limite para a introdução da fase final da união monetária — 1 de Janeiro de 1999 —, mesmo na falta da verificação na maioria dos Estados membros da condições requeridas para a participação naquela fase. Associada à bizarra solução de «opting out» conferida ao Reino Unido, e, em certos termos, à Dinamarca, aquela fixação, que mais faz ressaltar a atrás mencionada característica de artificialidade do esquema da união monetária de Maastricht, permite deixar antever a perspectiva pouco animadora de uma Europa a «três velocidades», comportando países que querem e podem participar na moeda única, países que desejariam participar mas não o podem fazer e ainda países que, mesmo satisfazendo as exigências de convergência, se recusam a aderir. O facto de a cláusula de «opting out» ter beneficiado apenas dois países da Comunidade, representa, aliás, uma incongruência que se torna particularmente gritante se se considerar que nenhum deles pertencente ao grupo dos economicamente mais desfavorecidos. Trata-se, como é sabido, de um regime de excepção que resultou do circunstancialismo político das negociações. Mas, na perspectiva das condições económicas da participação no sistema de moeda única, seria em relação aos países desse grupo menos próspero que mais se justificaria a possibilidade de uma auto-exclusão, perante a verificação da insuficiência de contrapartidas para as desvantagens resultantes da sua integração na união monetária.

Difícilmente se compreende, assim, que tais países não tenham reivindicado a obtenção de uma situação análoga à conferida ao Reino Unido, tendo decerto pesado aqui excessivamente o complexo de não toldarem a imagem de «aluno exemplar» da classe europeia, a qual poderá porventura trazer algumas compensações, mas retira sem



dúvida força negocial na sustentação de posições correspondentes a interesses nacionais.

9. A proposta da Comissão, conhecida por pacote Delors II, sobre os compromissos financeiros da Comunidade para o período 1993-97 (apresentada em 11 de Fevereiro de 1992) compreende a afectação de montantes significativos ao esforço de atenuação dos desníveis de desenvolvimento entre Estados membros — trata-se, na óptica da Comissão, da implicação, no plano financeiro, da afirmação do objectivo de coesão económica e social contida no acordo de Maastricht.

Acontece, porém, que enquanto foram pormenorizadas naquele acordo as exigências atinentes à convergência *nominal* das economias, que se apresenta como pressuposto da acessão das mesmas ao estágio final da união económica e monetária, não houve idêntica preocupação de dar expressão concreta ao esforço de solidariedade destinado a assegurar a convergência *real*. Aflora aqui, sob outro ângulo, a já apontada unilateralidade da fórmula de Maastricht. A consagração do objectivo de coesão ficou, na verdade, reduzida a fórmulas que, embora solenes, são vagas, permitindo diferentes interpretações quanto à tradução em expressões concretas do compromisso que, nesta matéria, se terá firmado em Maastricht — e deixando pairar a sombra da recusa de ratificação por parte dos Estados que venham a considerar inaceitável uma eventual redução dos montantes propostos no campo da coesão económica e social.

10. Afigura-se-nos, de resto, que a discussão em torno do volume dos recursos comunitários considerado apropriado para reflectir o imperativo da coesão não faz mais do que aflorar o problema de fundo, que é o da *centralidade* da prossecução da convergência real das economias em face dos requisitos da união económica e monetária.

Estão aqui em causa as implicações, para os Estados membros menos prósperos, da sua integração numa união económica e monetária, designadamente os riscos de accentuação dos desníveis de desenvolvimento em face do abandono, a que se vêem forçados, de importantes instrumentos de política económica.

Uma corrente «optimista», em que se integra o presidente da Comissão das Comunidades Europeias, tem procurado rebater o argumento tradicional de que a integração provoca uma concentração regressiva da prosperidade nas regiões ricas e centrais à custa das regiões periféricas e mais pobres. Para tal, serve-se de exemplos extraídos de outras zonas do mundo (é o caso da ascensão da faixa meridional dos Estados Unidos) e chama a atenção para os resultados positivos das experiências italiana, espanhola e portuguesa no âmbito da C. E. E. Mas essa corrente «optimista» não deixa de reconhecer a importância do papel das transferências inter-regionais na atenuação das disparidades do desenvolvimento.

Não existe, na verdade, qualquer garantia de que, só por si, os benefícios da integração económica e monetária venham a repartir-se igualmente entre os países membros. Há boas razões para se temer o incurso em círculos virtuosos e círculos viciosos de desenvolvimento, envolvendo efeitos de atracção para as zonas centrais do espaço económico integrado (ligados ao aproveitamento das vantagens das economias de escala, à existência de infra-estruturas de transportes e telecomunicações, à abundância de mão-de-obra qualificada, à proximidade de centros de investigação e dos grandes pólos financeiros), e efeitos de repulsão afectando as zonas periféricas e comparativamente menos desenvolvidas.

11. A necessidade de um esforço deliberado visando a eliminação de disparidades regionais, porventura agravadas pelos efeitos espontâneos da integração dos mercados, surge ainda reforçada em face da específica supressão do instrumento de regulação cambial, em consequência da participação no sistema de moeda única.

É que, não se encontrando as economias dos países membros em nível de desenvolvimento similar, poderá suscitar-se em relação a algumas delas uma situação de défice prolongado de pagamentos externos, a qual, em contexto de união monetária, se traduz em termos de estagnação e desemprego.

As transferências inter-regionais tornam-se, assim indispensáveis não só para assegurar, em geral, a convergência real das economias, mas ainda para específica compensação do peso de ajustamento associado à perda do instrumento cambial (sendo, no entanto, de reconhecer a decrescente importância deste instrumento no contexto actual das pequenas economias abertas, dada a rápida neutralização, por via do acréscimo de inflação, da vantagem competitiva suscitada pela desvalorização externa).

12. De qualquer modo, o que cabe salientar é o limitado alcance da função redistributiva do orçamento comunitário, mesmo no quadro de duplicações das despesas com os fundos estruturais do tipo das previstas nos pacotes Delors.

Quando, há cinco anos, o grupo de estudo incumbido de delinear uma estratégia para a evolução do sistema económico da Comunidade se debruçou sobre o efeito do alargamento dos fundos estruturais — então previsto para acompanhar a execução do projecto do «mercado interno» —, foi, a justo título, comentado que, mesmo no quadro deste reforço, continuaria a ser diminuta a função redistributiva do orçamento comunitário, sobretudo quando comparada pela exercida por orçamentos federais, em que se contém mecanismos de redistribuição de grande impacto, designadamente sob a forma de donativos da federação aos Estados e de despesas de segurança social dimanadas do poder federal.

Para além da função de assegurar a eficiência na atribuição de recursos, inerente à abertura dos mercados, é essencial ao conceito de união económica e monetária, mormente quando considerada, como se fez em Maastricht, na perspectiva mais exigente da implantação irrevogável do esquema de moeda única, a presença da função redistributiva, visando a eliminação das desigualdades de desenvolvimento estrutural entre os Estados membros.

Mas, para que esta última função opere por forma adequada, dificilmente bastará o reforço pontual dos fundos estruturais em acções do tipo da que se reconduz à proposta do pacto Delors II. A união monetária completa envolve implicações de transformação qualitativa e quantitativa das finanças comunitárias em função da acomodação às exigências de finanças federais: o mesmo é dizer que, quer se deseje, quer não, uma evolução deste teor, a união monetária plenamente instituída parece acarretar uma integração política intensa e irrevogável, sob pena de não atingir os objectivos que se propõe no próprio plano dos benefícios económicos que visa conferir aos seus membros.

Eis um tema que merece meditação, pois não é certo que a opinião pública nos Estados membros, nem talvez mesmo os próprios negociadores dos Tratados, tenham estado cientes destas implicações.

13. Ao longo de quatro décadas já completadas, a construção europeia pós-segunda guerra mundial tem sido caracterizada pela prossecução da «união europeia» — fórmula ambígua (talvez propositadamente ambígua), que vem servindo de cobertura às mais variadas propostas no sentido de fazer progredir a integração europeia.

O processo tem tido refluxos, tornados visíveis nas fases em que se procurou forçar a via integracionista: recorde-se a rejeição da Comunidade Europeia de Defesa, a crise institucional de 1965, o abandono do projecto da união económica e monetária dos anos 70. A este respeito, já se tem falado numa caracterização «sisifiana» da Europa...

O caminho trilhado pelas Comunidades Europeias encontra-se, aliás, juncado de ambiciosos projectos que, por não corresponderem à realidade política da sua época, estavam à partida condenados a servir de simples balões de ensaio — como sucedeu com o Tratado dimanado em 1984 do Parlamento Europeu que, passando sobranceiramente por cima dos Governos nacionais, era proposto por forma directa à ratificação dos Parlamentos dos Estados membros.

14. Desta feita, porém, foram os próprios Governos — com excepção do caso do Reino Unido — que se dispuseram a consentir em tão amplas e fundas transferências de poderes para as instâncias comunitárias que, pela primeira vez desde a fase da CED, se desenha a perspectiva de um decisivo impulso da integração no sentido federal.

O acordo negociado em Maastricht ainda não se encontra em vigor e, para além da distorção originária decorrente das reservas apresentadas pelos britânicos, são de antever dificuldades nos processos de ratificação parlamentar de tão complexo documento.

Há ainda a possibilidade de, para além dessa formalização, sobrevirem acidentes de percurso, reveladores do desajustamento das soluções propostas à realidade política subjacente.

Admitindo, porém, que venha a concretizar-se o importantíssimo acervo resultante da cimeira de Dezembro de 1991, apontando ainda para o reforço do pendor federal por efeito de nova conferência intergovernamental já prevista para 1996, a questão de saber em que ponto, no futuro, os Estados membros cessariam de ser «soberanos», deixando de ser sujeitos plenos de Direito internacional público, parece começar a perder o cariz «académico» ou «teológico» que em regra lhe tem sido atribuído (até como forma de contornar o problema), passando a assumir compreensível relevância.

15. Julgamos que a Comunidade pós-Maastricht, sem embargo de ver reforçadas as suas características federais no plano das questões económicas, com ênfase para a transferência de poderes no campo fundamental da moeda, ainda está no domínio político a aproximar-se do estádio confederal.

Ora, a distinção tradicional entre a confederação e a federação assenta em que na primeira, não obstante os Estados membros delegarem o exercício de competências em domínios como a política externa e a defesa a órgãos comuns, não é constituído um novo Estado que se lhes sobreponha, ao passo que na segunda os membros perdem a sua personalidade internacional, transferindo o essencial dos seus atributos soberanos ao poder central, identificado com as instituições do Estado federal.

Tem-se procurado atenuar a imagem de centralismo associada à perspectiva federal com a afirmação do poder partilhado entre o nível federal e os vários níveis infrafederais e a invocação, a este respeito, do princípio da subsidiariedade.

Esta visão da coexistência do poder federal e dos poderes locais é, sem dúvida, importante para caracterizar o federalismo em confronto com as fórmulas unitárias de governo.

Mas o que está fundamentalmente em causa quando os Estados se empenham num processo evolutivo com características federais é a perspectiva do seu apagamento como «unidades básicas do poder político», por assunção, ao nível da federação, dos poderes que se associam à noção de «soberania» — moeda e orçamento, e, sobretudo, política externa e defesa. Ainda que aos Estados membros fosse deixada ampla margem de autonomia em outros campos importantes para a afirmação da sua «identidade nacional» — por exemplo, na cultura, no ensino, na saúde, em certas áreas da economia —, teriam então deixado irremediavelmente de ser «soberanos».

E não adianta iludir a questão com a consideração de que, substancialmente, as realidades políticas e económicas, no contexto de interdependência em que se desenrola a vida dos Estados no nosso tempo, já de si tornam problemático, mormente em relação aos pequenos países de economia muito aberta, o reconhecimento da existência de uma soberania «de facto» — conceito referido à capacidade de efectivo controlo dos próprios destinos. É que, apesar de todas as restrições a uma acção autónoma resultantes do envolvimento internacional e das autolimitações decorrentes de compromissos assumidos em relação ao exterior, os Estados-nações continuam a ser referenciais básicos na tomada de decisões em áreas fundamentais habitualmente associadas ao conceito de independência.

16. O exame das experiências federais do nosso tempo conduz à revelação de tendências evolutivas muito diversas, e mesmo opostas: considerem-se as tensões que vão minando a unidade canadiana e, em contexto muito diferente, o estilhaçamento das federações jugoslava e soviética, e observe-se, por outro lado, o grau de coesão atingido nos casos norte-americano e alemão — e não poderão deixar de associar-se estes insucessos e estes sucessos, entre outros aspectos, à ausência ou à presença de factores de uniformidade linguística e cultural.

Dir-se-á até que, talvez paradoxalmente, o triunfo do federalismo tende a ser acompanhado por um movimento no sentido da autodestruição do modelo federal, da afirmação de irresistível tendência para a uniformização e para a centralização — cabendo voltar aqui a referir o exemplo dos Estados Unidos da América, onde a comunidade de língua e cultura facilitou a criação da realidade do Estado-nação a partir da própria fórmula federal.

Bem diferente é obviamente a situação da integração europeia, que arranca de um mosaico complexo de Estados-nações.

17. À medida que se vão precisando os contornos de uma união europeia cada vez mais exigente e cada vez mais absorvente, assume um relevo que não tinha ao tempo em que a construção evolutiva da Europa se confinava a realidades mais prosaicas a questão de saber se se está disposto a aceitar a implicação da inserção dos Estados numa colectividade que corresponda à fórmula mais ou menos tipificada da federação, ou se deverá antes procurar preservar-se a originalidade do sistema de equilíbrio entre

os Estados-nações e a estrutura «supranacional», detendo-se o processo integrativo, sem embargo do seu aprofundamento, aquém da linha de apagamento da personalidade internacional dos Estados membros.

A segunda via parece a única consentânea com a realidade da integração europeia, movimento cuja iniciativa dimana de Estados-nações de enraizamento secular, com marcados particularismos na história, na tradição, na língua e na cultura.

Acresce que o aprofundamento da integração não se processa já no quadro familiar de uma Comunidade de contornos geográficos estabilizados — em que se garante a cada um dos Estados uma situação de igualdade na própria presidência rotativa —, mas no bem diferente âmbito de uma Europa em profunda mutação, na qual se multiplicam as candidaturas actuais e potenciais à condição de membro e onde, para além das fronteiras comunitárias, fervilham agora nacionalismos por longo tempo adormecidos.

A estes factores que, a prazo, não deixarão de conter implicações na estrutura e funcionamento do esquema institucional da união europeia, levando a inevitável diluição do peso relativo dos actuais pequenos Estados membros, agregam-se, vindas de dentro da própria Comunidade, as incertezas decorrentes do agigantamento da Alemanha e da propensão desta para retomar uma linha prioritária de apoio à clientela de nações da sua esfera de influência tradicional.

Neste contexto movediço, mas em que a força de atracção da Comunidade só parece amplificar-se, o isolamento constituiria, decerto, opção inaceitável; antes deverá procurar assegurar-se uma participação activa na modelação da própria evolução da união europeia. Não basta aspirar à linha da frente das realizações comunitárias: há que procurar influir, de acordo com os interesses nacionais, na definição dos conteúdos e do ritmo das próprias realizações.

Tomadas em Maastricht iniciativas que profundamente influenciarão a vida dos cidadãos e poderão vir a suscitar, a prazo, a questão da subsistência da própria personalidade internacional dos Estados, é tempo de reconhecer que a opacidade de que estes temas se têm rodeado deverá ser dissipada, mantendo-se a opinião pública informada e criando-se condições de debate nacional em torno do envolvimento dos países membros no movimento de integração europeia.

O ESCUDO NO MECANISMO CAMBIAL DO SISTEMA MONETÁRIO EUROPEU *

Portugal está a renunciar, antes de tempo, a instrumentos de política económica que no passado lhe foram úteis e a que ainda poderia recorrer, mesmo no contexto cada vez mais exigente da integração europeia.

Foi o caso do abandono da taxa zero do imposto sobre o valor acrescentado, que vinha sendo defendida com uma solução conveniente para o País em face do desígnio de manter desagravados os bens de primeira necessidade, suprimida no último Orçamento com o fundamento de que estaria a contrariar os compromissos de harmonização fiscal assumidos no quadro comunitário. Isto quando ainda não se concluíra qualquer negociação com os nossos parceiros da Comunidade sobre este e outros aspectos da fiscalidade — o que, além do mais, significa que perdemos posição negocial antes do início das discussões em torno de aspectos da aproximação fiscal comunitária.

O abandono da taxa zero e a duplicação da taxa aplicável a determinados bens e serviços, embora temperada pela redução de um ponto da taxa geral do IVA, poderá ter certo efeito no índice de preços.

Ora, estava-se ainda nas semanas iniciais destas transformações no quadro da fiscalidade (ditadas mais, na realidade, pelo imperativo de reduzir o défice orçamental do que pela alegada mas não demonstrada necessidade de harmonização comunitária), quando, em 3 de Abril, o governo anunciou o ingresso do escudo no mecanismo da taxa de câmbio do SME, com adopção da faixa larga de oscilação de 6% e a um valor central em relação ao Ecu traduzindo a consolidação da valorização da nossa moeda que persistentemente se vinha verificando nos mercados cambiais — mas valorização que se devia mais a factores ligados a movimentos de capitais (inclusivamente especulativos) do que à alteração dos dados fundamentais da economia, designadamente os respeitantes à posição competitiva externa das nossas indústrias.

* 1992 (Abril).

Note-se, aliás, que o valor central fixado, inferior a 179 escudos, traduzindo uma valorização sobre a própria expressão redonda proposta pelo Governo português, de 180 escudos, reduz ainda mais a margem de manobra de que se poderá dispor para acomodar as consequências de uma tendência perversa da inflação.

Nada impunha que, neste momento, se fizesse ingressar o escudo no MTC. Tudo parecia recomendar, aliás, que se aguardasse mais tempo, já que, mesmo na perspectiva de assegurar na linha da frente a realização dos pressupostos da união monetária, não se tornava necessário renunciar antes de 1994 à liberdade de acção de que desfrutávamos em matéria de política cambial.

Fica-se com a impressão de que a medida agora concretizada se relaciona mais com objectivos políticos, como o de conferir renovada aura de respeitabilidade à presidência portuguesa a meio termo do respectivo desempenho, do que propriamente com aquela que nós pareceríamos sem a posição mais aconselhável em face da situação e perspectivas da economia nacional.

Não se ignora que a desvalorização cambial, no quadro de uma pequena economia aberta e exposta à crescente liberalização dos movimentos de capitais, já não dispõe das virtudes terapêuticas que no passado se lhe atribuíam. Mas também não cabe concluir pela completa superfluidade de tal medida, a qual, em indispensável conjugação com outros instrumentos de política económica, não deixa de ter a sua utilidade em processos de reequilíbrio das contas externas que se mostrem necessários, já que, pelo seu impacto directo sobre os sectores exportador e importador, permite aliviar a concentração do peso do ajustamento no domínio da restrição geral da procura interna e consequente redução da actividade e do emprego.

A incerteza que subsiste quanto à consecução do visado estreitamento do diferencial de inflação em relação à moeda comunitária — avivada agora pela prematura revisão do sistema de taxas do IVA e pelas perspectivas negativas da conjuntura agrícola —, as dúvidas que se vêm avolumando em torno da competitividade das nossas exportações, após vários anos em que a uma forte discrepância nos ritmos de evolução dos preços em Portugal e nos nossos principais parceiros comerciais se contrapôs perversamente uma tendência para a valorização do escudo, o adiamento da reestruturação de sectores da economia portuguesa que, como o têxtil, assumem posição nevrálgica no contexto do nosso comércio externo — todos estes factores suscitam em nós um certo mal-estar perante a decisão, agora tomada, de consolidar a posição do escudo e de o inserir no esquema da disciplina cambial do SME, embora ainda usufruindo aí (felizmente) da banda alargada de flutuação.

As vantagens que se podem extrair do ingresso no MTC são as da segurança que se pretende inculcar nos operadores económicos quanto à estabilidade na evolução da situação cambial, do reforço da política anti-inflacionista representada pela consolidação da apreciação do escudo que se vinha observando nos mercados, e do impulso a uma sensível baixa das taxas de juro que os operadores se têm mostrado relutantes em consagrar.

Ainda há pouco tempo, no entanto, perante o influxo da moeda estrangeira que se processava, sentira-se o Banco de Portugal na necessidade de recorrer a controlos directos das importações de capitais — contrariando, com a explicação de se tratar de medidas de emergência, a filosofia de liberalização subjacente à recente directiva comunitária nesta área. Para quê, então, renunciar *agora* à possibilidade de actuação

independente sobre a taxa de câmbio, quando nem mesmo na perspectiva, já de si discutível, de tudo fazer para corresponder sem qualquer atraso aos critérios de convergência nominal exigidos em Maastricht, se tornava indispensável adoptar desde já esta posição?

O Governo português terá pretendido, com a taxa de 180, consagrar uma depreciação de 2,2% em relação à cotação mais recentemente observada no mercado; a taxa finalmente aceite reflecte apenas uma depreciação de 1,6% relativamente a esta última.

O valor proposto parecia, assim, entroncar na preocupação de proporcionar alguma margem de manobra na gestão cambial nos novos limites da faixa de 6%; mas essa margem de manobra, que já de si apresentava expressão muito reduzida, mais se encolheu com a aceitação da alternativa que nos foi imposta. Melhor teria sido, assim, procurar definir um valor central, para o efeito da adesão ao MTC, mais próximo dos 185 escudos, até como meio de compensar — e só parcialmente — o efeito de sobrevalorização que, a dano das nossas exportações, se veio avolumando nos últimos anos. E esta posição poderia tornar-se viável dentro de meses, caso, entretanto, se registassem progressos no sentido da redução das taxas de juro, a acompanhar o abrandamento do ritmo da inflação.

É certo que o ingresso do escudo no MTC não representa uma fixação irrevogável do valor externo da nossa moeda, não se excluindo «a priori» a possibilidade de ajustamentos do próprio valor central agora definido, em face da superveniência de choques externos que aconselhem o recurso ao instrumento cambial. Mas o grau de liberdade na tomada de uma iniciativa deste tipo encontra-se, a partir de agora, irremediavelmente comprometido, na medida em que qualquer ajustamento do escudo em relação ao seu valor central passa a decorrer da acção concertada entre os onze países cujas moedas se contêm no MTC. Nos últimos anos, aliás, o SME tendeu cada vez mais a assumir a feição de um sistema de taxas de câmbio fixas, perdendo a característica de ajustabilidade que ostentou até meados da década de 80.

PORTUGAL AND E.M.S. *

On April 3, the Portuguese Government proposed the entry of the Escudo in the exchange rate mechanism of the European Monetary System, with wide bands of 6 per cent either side of a central rate of 180 escudos per Ecu, corresponding to a rate of 87.60 per Deutsche Mark.

The proposed central rates implied a slight depreciation in relation to the current market rates (176.195 for the ecu, 86.3449 for the DM), this having been presented by the Government as a safeguard of the competitive position of the Portuguese industry.

The proposed rate was not accepted as, after 8 hours of discussions, the agreed central rate for the Escudo, starting from April 6, was 178.735 to the ecu and 86.94 to the DM. The concern of some countries, namely the U.K., was that, with a lower rate, the escudo might quickly rise to the top of its ERM band, putting pressure on the weakest currencies (specially on the pound, which was already at the bottom of its own band).

All 12 EEC nations, except Greece, are now in the ERM: the escudo, like the pound and the Spanish peseta, will still be allowed to fluctuate in a wider 6 per cent band, while the other currencies move on a narrow band of 2.25 per cent.

The Portuguese Government said that the entry into the ERM meant a commitment on foreign exchange stability, having positive effects on transactions and investment, although it represented the abandonment of the possibility of using the devaluation of the escudo as an instrument of economic policy. This decision was also explained as a step towards the economic and monetary union, as one of the assumptions for the entry in the final stage of EMU will be the presence during two years in the narrow band of the EMS without devaluations.

The entry of the escudo in the ERM was of course expected, but the choice of the appropriate date had been the object of discussions.

* 1992.

A political motivation may have influenced the timing of the decision, as it was taken in mid-course of the Portuguese presidency of EEC. Government also expects that the adherence to the ERM will contribute to the reduction of inflation and to the decrease of interest rates.

It might however had been preferable to postpone the decision of joining the ERM for a few months (possibly for one year), as this would still allow for the free use of the exchange rate instrument, while assessing the effects of the efforts to reduce inflation. In this field the aim of the Government is to obtain a rate of price increase between 7 and 9 per cent in 1992, but this cannot be taken for granted.

More important than the date of entry was the level of the agreed central rates. It should be observed that the escudo has been appreciating in the foreign exchange markets since the last quarter of 1990, such appreciation being related with capital movements, some of which of speculative nature, under the attraction of the high interest rates in Portugal.

The consideration of economic fundamentals, and the concern on the maintenance of external competitiveness, would therefore recommend, at the entry into the ERM, the adoption of a lower central rate (f.e., a rate in the order of 184 escudos per ecu). This could only be attempted if the application was not made at present, under the stress to which the pound was submitted on the final days of the election campaign in the U.K.

The paramount objective of the economic policy of the Government is to create the conditions of convergence which are required to be in the front line at the creation of the economic and monetary union of the European Community.

A programme has been adopted for 1992-95, where the inflation differential in regard to the EC average appears reduced to 5 percentage points in 1992 and disappears by the end of the period in question.

The implementation of the programme implies the reinforcement of monetary and budgetary discipline, together with incomes policy measures. The commitment on not resorting to a nominal devaluation of the escudo was already a part of the programme and is now consolidated with the entry into the ERM.

The question that can now be raised is whether the priority given to *nominal* convergence will not be detrimental to the more important aim of achieving *real* convergence. In the programme, the rate of real growth in Portugal is supposed to be one percentage point above that of the EC average for the period 1992-95, but there is not much support for this forecast, which seems, anyhow, rather modest in regard to the expectation of closing the present gap in standards of life between Portugal and the EC average.

E.M.S. (WEIGHTS AND CENTRAL PARITIES)

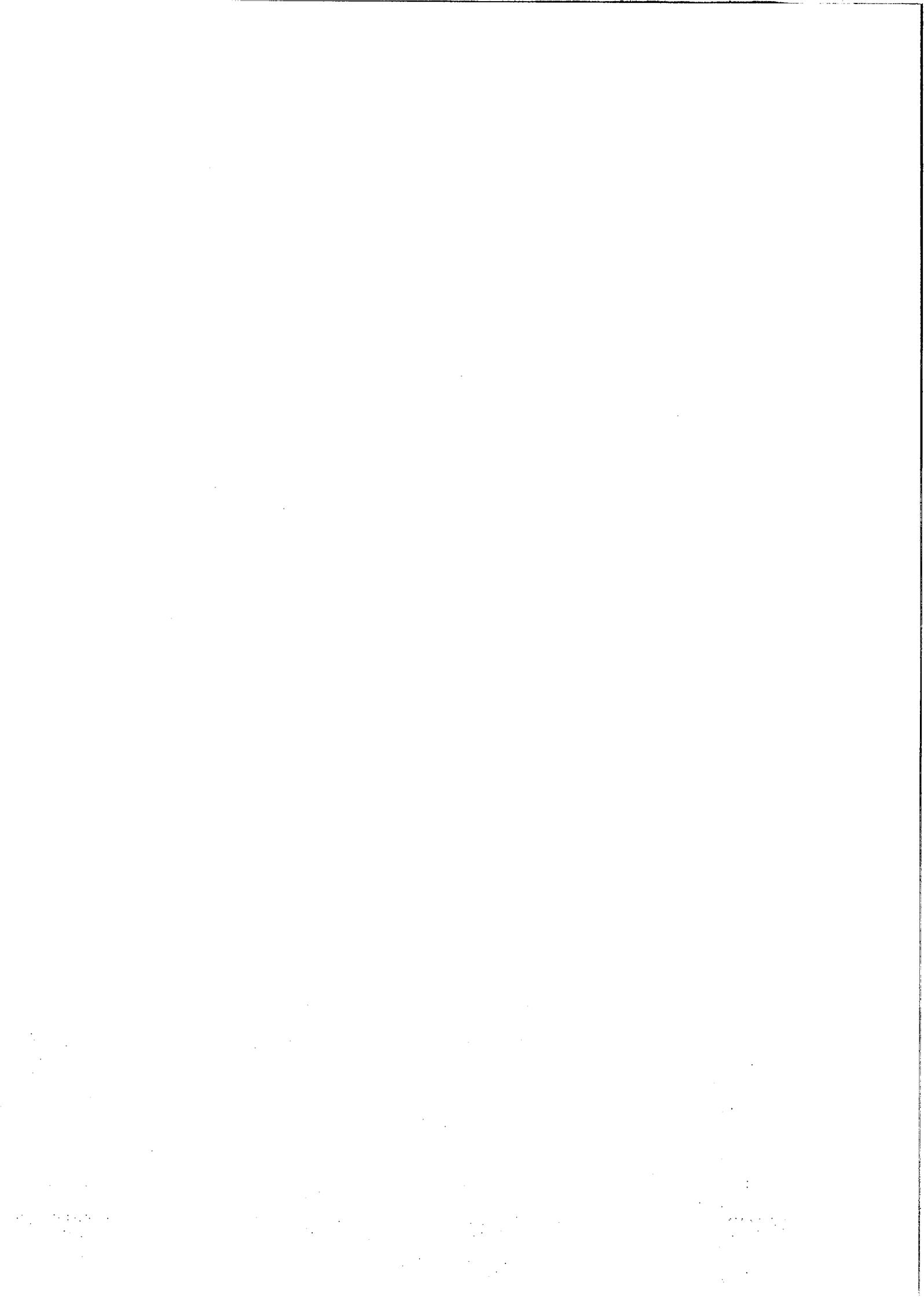
	Weights	Ecu Central rates	Band
DEM	30.36	2.05586	± 2.25%
FRF	19.32	6.89509	»
NLG	9.49	2.31643	»
ITL	9.87	1538.24	»
BEF	9.09	42.4032	»
DKK	2.52	7.84195	»
IEP	1.11	0.76742	»
ESP	5.15	133.631	± 6%
GBP	12.60	0.6969	»
PTE	0.78	178.735	»
GDR	0.70	205.311 *	—

* Notional parity.

THE ESCUDO IN THE WIDE BAND

Central rates and limits of fluctuation of the escudo in relation to ECU and D. Mark (since April 6, 1992)

	186.72
ECU	178.735
	170.75
	92.312
DEM	86.939
	81.879



A HARMONIZAÇÃO DA FISCALIDADE E AS EXIGÊNCIAS DA UNIÃO MONETÁRIA NA COMUNIDADE EUROPEIA *

1. O Tratado da União Europeia não faz referência à política fiscal, nem introduz alterações no sistema regulador das medidas atinentes à fiscalidade interna.

Em particular, é notória a ausência de uma caracterização da união económica como consagrando determinados tipos de soluções em matéria de fiscalidade.

É certo que, na sua globalidade, a fiscalidade é atingida pelas medidas previstas no Tratado, em atenção ao objectivo da estabilidade dos preços, a que se procura atribuir indiscutível prioridade. Basta atentar nas disciplinas impostas em termos de grandezas orçamentais para chegar a essa conclusão. E cabe reconhecer que medidas desse tipo configuram um campo de limitação da liberdade de formulação das soluções orçamentais dos Estados, que não tem correspondência no próprio plano das federações.

Desdobrado o conceito de união económica nas suas duas vertentes, verifica-se que à definição rigorosa da *união monetária* se contrapõe a formulação vaga do conteúdo da *união económica*. Estará aqui em causa o completamento do mercado interno, o reforço da prevenção e repressão de práticas anticoncorrenciais e uma mais intensa aplicação de políticas estruturais e regionais, mas faltam precisões sobre os pressupostos e as condições de transposição da linha de acesso ao estágio final da união económica. Ora, um dos ingredientes da vertente união económica da UEM será, sem dúvida, a verificação de determinado teor de convergência dos regimes fiscais. Mas, sobre isto, o Tratado da União Europeia é completamente omissivo.

2. Em contraste com a ousadia e o pormenor com que se regula a passagem à fase culminante da união monetária — delineada esta segundo o modelo mais exigente que se reconduz à circulação de uma moeda única em substituição dos sinais monetários nacionais e com o requinte adicional da pré-fixação de datas de consecução da solução final —, ressalta a completa ausência de inovações no tocante à aproximação das estruturas fiscais.

Continuamos, neste ponto, confinados às disposições fiscais do Tratado de Roma e aos esforços de harmonização já empreendidos a partir dele. Ora, o Acto Único Europeu, não obstante, diferentemente do que acontece com o Tratado da União Europeia, ter estado frontalmente dirigido ao aperfeiçoamento do mercado comum pela sua transmutação em mercado interno, não introduziu modificações relevantes no tratamento fiscal das matérias — nem se acrescentaram aí novas normas sobre política comunitária, nem, a despeito de certa alteração do artigo 99.º, se modificou, como sucedeu em tantos outros aspectos, a regra da tomada de deliberações em função do objectivo de realização do mercado interno. Com efeito, a fiscalidade permaneceu no domínio reservado das matérias sujeitas à regra da unanimidade.

O artigo 99.º, na sua actual redacção, encerra, porém, o compromisso de adopção, dentro do prazo previsto para a realização do mercado interno, das «disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios (a terminologia mais correcta seria «impostos sobre as transacções»», aos impostos sobre consumos específicos e a outros impostos indirectos», na medida que seja considerada «necessária para assegurar o estabelecimento e funcionamento» daquele mercado interno.

E, a fixar bem a permanência da exigência de unanimidade, o n.º 2 do artigo 100.º-A retira expressamente o tema da fiscalidade (a par dos da livre circulação de pessoas e dos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados) do campo de matérias não taxativamente indicadas relativamente às quais o n.º 1 do mesmo artigo veio proporcionar, e não necessariamente através de directivas, a aproximação das legislações com referência à instituição do mercado interno.

A inexistência de quaisquer disposições especificamente atinentes aos regimes tributários no recentemente assinado Tratado da União Europeia — à volta do qual tanta celeuma se tem levantado, como o revela não só a rejeição dinamarquesa como a pequenez do «sim» obtido do eleitorado francês e em certa medida, a própria crise do Sistema Monetário Europeu que ocorreu em Setembro — leva, assim, a eximir o domínio da fiscalidade às profundas modificações que, em outros aspectos da vida económica dos Estados, correspondem a exigências dos novos e mais exigentes modelos de integração que o Tratado de Maastricht consagra ou prenuncia.

3. Embora, como se vê, o campo da tributação não seja tocado pelo sistema de Maastricht — a menos que se considerem certas projecções, ainda distantes, do princípio da união económica e monetária, podendo a partir daqui principiar porventura a falar-se de que no futuro nos aguarda a concepção de um «imposto europeu» —, isto não significa, como é bem sabido, que tenha sido fácil o trilhar do caminho indispensável à composição da vertente fiscal do mercado interno.

Está aqui a atestá-lo, para além das vicissitudes dos programas preconizados, caracterizados pelos esbatemento gradual das exigências de rigor e do perfeccionismo das soluções preconizadas, o próprio apego dos Estados membros à regra da unanimidade na tomada de decisões neste domínio — apego que, como já foi referido, resistiu à convoção para o sistema da maioria qualificada da adopção de medidas destinadas à formação do mercado interno.

O contraste entre a regressão sofrida, no plano das soluções fiscais, pelas propostas mais arrojadas com que em 1987 a Comissão propusera a adopção pelos Estados

membros de programas de harmonização fiscal (com referência à tributação indirecta) e a precipitação com que os governos aprovaram, no Conselho de Maastricht, a formação de uma união monetária perfeita pela via de um calendário pré-fixado não deixa de ser surpreendente.

Se o fundamento da preservação da regra da unanimidade, mesmo no diploma que tornou específica e concreta a até então vaga aspiração da abolição das fronteiras fiscais (o Acto Único Europeu) reside na defesa da soberania fiscal dos Estados, tão zelosos em manter o poder de veto de que dispõem neste campo, é de estranhar que os mesmos Estados se hajam disponibilizado a renunciar plenamente à sua soberania monetária no acordo de Maastricht.

Ora, a via da prudência e contenção que tem sido seguida no processo de harmonização das fiscalidades parece ser a que melhor traduz o desejável equilíbrio entre os progressos de integração e a realidade da afirmação dos poderes e das idiossincrasias nacionais.

Com a naturalidade com que se aceitou a supressão das políticas monetárias nacionais contrastam as dificuldades e atrasos verificados no processo de harmonização dos sistemas fiscais. Talvez valha aqui a distinção, conhecida no plano das federações, entre a abordagem pela uniformidade do tema da política e da emissão monetárias e a retenção consentida aos Estados membros de esferas próprias no plano dos regimes fiscais. Talvez também as hesitações nacionais no domínio da harmonização tributária constituam, em certa medida, o contrapeso da transferência absoluta de poderes que se prepara para o instrumento monetário.

4. O Tratado de Roma marcou, desde o início, uma assimetria básica entre a consagração das liberdades de circulação, correspondente à ideia originária do mercado comum, objecto de meticulosa atenção e erigida à condição-chave de «fundamentos», e a coordenação das políticas económicas, formulada em termos vagos e indefinidos.

Já aí a fiscalidade não era objecto de qualquer verdadeira política comum, reduzido como estava o tratamento da matéria a escassos número de preceitos que, para além de permitirem o esforço de harmonização a empreender no futuro — sob a égide da regra do voto unânime — pouco mais se destinavam do que a consagrar o princípio de tributação no país de destino, nos precisos termos em que era objecto de tratamento nos acordos de alcance mundial e alheios à lógica da integração, como é o caso do GATT.

Sem embargo das possibilidades evolutivas proporcionadas pelo artigo 235.º, não foi na sua base que se processou qualquer progresso na linha de harmonização fiscal comunitária.

E, com o Acto Único Europeu, o pendor do movimento para a integração negativa não deixou de se acentuar (o espaço sem fronteiras constitui, por definição, a área onde a concorrência se exerce por forma mais aberta e implacável), temperado, todavia, pela consagração da «coesão económica e social», a desenvolver, sob novas roupagens, a vertente da política regional — essa, sim, iniciada anos atrás a coberto das potencialidades evolutivas do artigo 235.º.

O último alargamento da Comunidade, cuja efectivação foi praticamente contemporânea da assinatura do Acto Único, vinha dar nova acuidade ao problema da distribuição dos esperados ganhos advenientes do mercado interno pelos diferentes

Estados membros. Não se trata apenas da necessidade de proceder a compensações relativamente à transição para o regime do mercado interno, mas sobretudo de conseguir duradouramente o estreitamento das diferenças de níveis de vida entre as diferentes regiões e a redução do atraso das menos favorecidas. Neste plano, a Comunidade adoptou como meio principal de intervenção os fundos estruturais, e preocupou-se com a correspondente reforma. O objectivo geral da maior eficiência, inerente à fórmula do mercado interno, nem sempre é compatível — nem tipicamente o é — com a distribuição igualitária dos respectivos ganhos. Afigura-se, na verdade, haver bem poucas razões para esperar que o problema da redução das desigualdades espaciais seja susceptível de resolver-se «por si só», e daí a premente necessidade de um sistema de intervenção, que constitui o cerne da política de reforço da coesão económica e social.

5. A questão da harmonização das fiscalidades na Comunidade Europeia, pela lentidão com que o processo tem decorrido, pelas dificuldades com que se tem defrontado e pelas «adaptações» com que se tem feito inflectir o ambicioso programa inicialmente traçado coloca-se, assim, em singular contraste com o radicalismo das soluções consagradas no plano da concepção da união monetária.

No campo dos impostos directos, aliás só parcelarmente atingido pela previsão de medidas de harmonização fiscal, têm sido patentes as divergências de concepções nacionais quanto às estruturas centrais dos impostos sobre as sociedades e ainda, quanto à eliminação das disparidades no plano do tratamento fiscal da poupança — área que ganhou enorme acuidade com a liberalização total dos movimentos de capitais, a qual, até à directiva de 1988 sobre esta matéria, constituía, talvez, a mais protegida das quatro liberdades comunitárias. Aqui, as perspectivas de acordo no sentido da generalização da retenção na fonte não se afiguram promissoras, tão marcadas têm sido as confrontações entre as teses que, neste como noutros campos da fiscalidade, separam nos planos doutrinário e político os Estados membros.

A retirada, em Abril de 1990, da proposta de directiva que fora apresentada quinze anos antes, na qual se previam níveis mínimo e máximo para as taxas dos impostos sobre as sociedades, e se consagrava o método da imputação (crédito de imposto) para integração daqueles impostos e do imposto sobre os rendimentos individuais, significou a devolução aos Estados membros das opções em matéria de aproximação das fiscalidades que haviam sido assumidas pela anterior visão centralizada de harmonização fiscal.

E as recomendações contidas no recente relatório Ruding vieram confirmar a nova orientação nesta matéria, fundada no reconhecimento das resistências nacionais à adopção de esquemas uniformes quanto à estrutura da fiscalidade directa: atente-se, na verdade, no cuidado com que aí se circunscreve a harmonização comunitária «ao mínimo necessário para suprimir a discriminação e as distorções mais importantes»¹ (invocando-se o princípio da subsidiariedade e a vontade dos Estados de reterem a autonomia de que desfrutam neste campo, sublinhando-se a exigência de unanimidade em matéria fiscal e recordando-se a própria experiência das federações).

O relatório relega para o que designa por fase II — tendencialmente coincidente com a segunda fase da união económica e monetária² — a consecução do referido mínimo de harmonização (traduzido na adopção de uma taxa de pelo menos 30% para o imposto de sociedades, e na recomendação da taxa máxima de 40%, incluindo neste valor a incidência da tributação local), aceita que até ao início da fase III os Estados membros pratiquem os sistemas de atenuação da dupla tributação económica dos dividendos que entenderem (seja o sistema clássico, seja o da imputação — desde que, nesta, o crédito de imposto se torne extensivo aos impostos sobre as sociedades pagos em outros países comunitários —, seja ainda o de sujeição dos dividendos a taxas mais reduzidas a nível da tributação dos accionistas — desde que se incluam os dividendos de fonte externa). Só na fase III, a coincidir com o estabelecimento da união económica e monetária plena, é que haveria que determinar o sistema apropriado de atenuação — mas, mesmo quanto a este estágio, o relatório mostra-se impreciso e, como afirmou um dos seus comentadores, limita-se, afinal, à expressão de «pious hopes»³.

6. Quanto ao domínio dos impostos indirectos, aquele em que, pela circunstância de se tratar do campo da fiscalidade ligada às transacções, se vêm concentrando os esforços de harmonização, basta atentar na perda progressiva de força do sistema originariamente congeminado pela Comunidade para se ter ideia da amplitude dos obstáculos que têm existido à busca de um denominador comum que sirva os Estados membros.

O Acto Único Europeu, com a sua visão da Europa sem fronteiras, veio introduzir profunda inovação nos objectivos prosseguidos em termos de harmonização das fiscalidades indirectas. Trata-se agora de, ultrapassada a fase da neutralização das disparidade fiscais em relação às condições de concorrência, proceder à supressão dos controlos nas fronteiras, os quais têm sido mantidos ao longo dos anos, não obstante a aproximação das estruturas dos impostos nacionais sobre o valor acrescentado, em efectivação do princípio da tributação no país de destino ou do mercado consumidor.

São conhecidas as inflexões que o programa da abolição das fronteiras fiscais foi sofrendo, até se chegar finalmente à adopção da directiva 91/680 de 16 de Dezembro de 1991, a qual veio modificar a «sexta directiva» de 1977.

Trata-se, como referiu Gabriel Montagnier, de um regime jurídico que não corresponde senão «a um compromisso transitório entre as ambições originárias da Comissão e as possibilidades actuais, orçamentais e políticas, dos Estados»⁴. Tal compromisso veio, assim, adiar aquilo que o mesmo autor designa por «uma verdadeira revolução fiscal»⁵ operada através da adopção do sistema do país de origem para o conjunto das vendas intracomunitárias. Perante a impossibilidade de fazer aceitar pelos Estados o grau mínimo de harmonização das taxas, considerado necessário para fazer prevalecer o sistema do país de origem, foi-se para uma solução que, reconhecidamente

² A fase I decorreria entre a actualidade (momento da apresentação do relatório) e o final de 1994.

³ John Chown, «Commentary on the Ruding Report», in *European Taxation*, 1992, n.º 4/5, pg. 123.

⁴ Gabriel Montagnier, «Suppression des frontières fiscales et nouvelle obligation des entreprises en matière de TVA», comunicação apresentada no colóquio «1993: l'entreprise dans le marché unique», Paris, Outubro 1992, pag. 2.

⁵ *Ob. cit.*, pag. 4.

¹ «Rapport du Comité d'Experts Indépendants sur la Fiscalité des Entreprises», edição da Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, Março 1992, pg. 215.

transitória, pois se destina a vigorar até ao final de 1996, procura engenhosamente conciliar a supressão dos controlos fiscais nas fronteiras com a manutenção do sistema do destino.

A solução ora definida, consiste, basicamente, em se considerar como factor gerador do imposto não já a passagem da fronteira, mas a aquisição do bem pelas empresas no interior do respectivo país: no plano fiscal as fronteiras tornam-se, assim, «virtuais», o que vai ao encontro do propósito de não afectar o objectivo político de estabelecimento do mercado interno a partir de 1993.

No sistema agora definido pela Comunidade, os principais problemas para que foi necessário procurar solução respeitam ao controle das operações intracomunitárias, o qual no anterior regime era assegurado pelos certificados de passagem na fronteira, e agora passa a decorrer de todo um dispositivo cruzado de fornecimento de informações por parte dos próprios operadores económicos.

Perante as resistências opostas pelos Estados membros, o programa ambicioso adoptado de início viu, pois, as suas asas cortadas, e se é certo que, no regime transitório acordado, alguma margem existe para a aplicação do sistema da origem, essa margem está circunscrita às aquisições dos particulares, e ainda assim, com as significativas excepções das aquisições de meios de transporte novos e das vendas a distância.

7. A comparação entre a prudência e o encolhimento das ambições postas no programa da abolição das fronteiras fiscais — prudência e encolhimento de ambições que têm sido uma constante desde as já distantes propostas Cockfield de 1987 e se acentuaram com as novas perspectivas contrárias à visão centralizada da harmonização da fiscalidade directa — e a forma como os governos enveredaram, sem quaisquer restrições, para a adopção da solução da união monetária perfeita constitui, sem dúvida, um dos aspectos mais singulares dos recentes passos dados na via da integração positiva.

Afigura-se-nos que as vantagens da moeda única têm sido, de um modo geral, empoçadas: salienta-se a eliminação dos custos das transacções cambiais, o desaparecimento da incerteza quanto aos riscos de câmbio, e, claro está, o realçado estatuto que a moeda europeia teria no contexto mundial. A moeda única também tende a ser associada ao objectivo da consecução de maior estabilidade dos preços, mas aqui tocámos precisamente no cerne de um debate doutrinal que está longe de se encontrar resolvido. É que a quase asfixiante voga alcançada pelas visões neoliberais favoráveis à subordinação de todos os demais objectivos da acção macro-económica a esta meta, afirmada como absoluta, deixa na sombra a consideração de outros factores que, pesando contra a tese da moeda única, deveriam ter tido ponderação na decisão — muito mais justificada pela profissão de fé no federalismo europeu do que pela lógica económica da ligação mercado interno-moeda única — de suscitar o surgimento da união monetária com determinado prazo de vista e garantias formais de irreversibilidade.

Entre os inconvenientes, que são bem sérios, contar-se-á, decerto, a perda de autonomia na condução da política monetária e cambial, associada como está à própria essência da união. É que tal perda de autonomia poderá estar na origem da acentuação de assimetrias regionais, hoje já tão cavadas, passando os ajustamentos a choques

advindos do exterior a processar-se, na ausência de suficiente mobilidade de circulação dos factores, em particular da mão-de-obra, por variações dos rendimentos e do emprego. Aliás, para além dos custos da transição em termos de processo recessivo — bem expressos nos recentes acontecimentos que, afectando a estabilidade da posição da libra esterlina, tiveram o efeito amplificado de minar a credibilidade do mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu, tão arduamente conquistada ao longo de mais de um quinquénio —, não são excluir os riscos associados a uma propensão deflacionista que a imposição da regra do primado absoluto da estabilidade monetária não deixaria de acarretar.

Tudo isto se torna particularmente sensível na perspectiva dos países cujo objectivo em termos de convergência no interior da Comunidade deverá consistir muito mais na aproximação dos níveis de vida em termos reais do que na observância, dentro de calendários dificilmente realizáveis, de resultados em termos de exigente convergência nominal.

8. Julgamos que, na fixação da fase final e decisiva do processo de união monetária, houve em Maastricht uma inegável precipitação, e talvez resida aqui — porque se trata, aliás, e sem sombra de dúvida, da «mais significativa transferência de soberania para a Comunidade na história da Europa do pós-guerra», como o acentuou um autor — uma das causas fundamentais do acolhimento reticente que o Tratado tem tido no plano de diversos países, incluindo a própria França, país que no entanto sempre esteve no cerne das iniciativas da construção europeia.

A forma prudente e compassada como o jogo incessante de equilíbrios entre as posições nacionais e o impulso centralizador tem vindo a desenrolar-se no plano da fiscalidade, em oposição à celeridade e ao artificialismo da dinâmica federal que se procurou imprimir ao projecto de união monetária, constituem, assim, dois exemplos extremos dos modos como o processo de integração europeia pode ser conduzido. E melhor será procurar resultados menos ressoantes, mas sólidos e consensuais, do que trilhar as vias, talvez mais sedutoras mas bem mais perigosas, da fixação irrealista de objectivos grandiosos que, por isso mesmo, convidam à afirmação de resistências e são reveladores da artificialidade das soluções propostas.