

A EUROPA ALÉM DO BREXIT: CENÁRIOS PARA O FUTURO

Federico Fabbrini ¹

CONTRIBUIÇÃO PARA O PAINEL:

“A UNIÃO EUROPEIA DEPOIS DO BREXIT: TENSÕES CENTRÍFUGAS E INTEGRAÇÃO DIFERENCIADA”

1. Introdução

Um dos aspetos mais notáveis do Brexit – a decisão do Reino Unido (RU) sair da União Europeia (UE)² – tem sido o grau de união dos restantes 27 estados-membros da UE na sua abordagem ao Reino Unido. Contrariamente às expectativas de alguns, a UE-27 nunca se dividiu em questões relacionadas com a saída do Reino Unido da UE. Na verdade - com a exceção marginal do desafio legal da Itália contra a decisão do Conselho da UE de transferir a Agência Médica Europeia de Londres para Amesterdão, em vez de Milão³ – os estados-membros da UE permaneceram consistentemente unidos na negociação com o Reino Unido, delegando todos as conversações ao Grupo de Trabalho *ad hoc* relativo ao Artigo 50.º da Comissão Europeia e prestando apoio ao trabalho do Responsável pelas Negociações do Brexit, Michel Barnier.⁴ No entanto, seria um erro acreditar que a unidade dos 27 em relação ao Reino Unido reflete um alto nível de harmonia dentro da UE. De facto, no meio do processo Brexit, as tensões e divisões entre os estados-membros da UE aumentaram numa série de áreas políticas. Além do Brexit, a UE enfrentou recentemente várias outras crises importantes - desde a crise do euro à crise migratória e do Estado de Direito - que testaram cada vez mais a integridade da União, levantando, desta forma, questões prementes sobre o futuro da Europa.

O objetivo deste artigo é refletir sobre o futuro da UE-27, discutindo como várias pressões centrípetas contínuas, além do Brexit, têm impacto sobre o projeto de integração europeia. Como o documento afirma, as recentes múltiplas crises que a UE enfrentou produziram profundas feridas no tecido da União. Sobretudo, a ascensão do populismo - e a batalha para as próximas eleições do Parlamento Europeu - polarizou os estados-membros, vindo ensombrar o futuro da UE de 27. Como assinala o documento, o impacto da dependência de trajetória não deve certamente ser subestimado, o que significa que não pode ser descartado um cenário em que a UE segue em frente e resiste a todas as dificuldades no seu formato atual. Ainda assim, o artigo sugere que a diferenciação crescente entre os estados-membros - senão a criação direta de uma nova e menor união incluindo apenas uma minoria de estados-membros, paralela à União

¹ Professor Titular de Direito da União Europeia na Universidade da Cidade de Dublin (DCU) e Diretor Fundador do DCU Instituto do Brexit da mesma Universidade.

² Ver, em geral, Federico Fabbrini (ed.), *The Law & Politics of Brexit* (OUP 2017).

³ Consultar o Regulamento (UE) 2018/1718 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 relativamente à localização da sede da Agência Europeia de Medicamentos, Jornal Oficial da União Europeia (JO) [2018] L291/3.

⁴ Ver Conclusões do Conselho Europeu (artigo 50.º), EUCO XT 20015/18, 25 de novembro de 2018, §3 (a agradecer a «Michel Barnier pelos seus incansáveis esforços como Responsável pelas Negociações da União e pela manutenção da unidade entre os estados-membros da UE-27 ao longo das negociações [do Brexit]»).

Europeia existente - são possíveis cenários alternativos para o futuro. Como tal, o artigo está estruturado da seguinte forma. A Secção 2 traça três principais pressões centrífugas a desafiar a UE-27 e as suas consequências. A Secção 3 descreve três cenários alternativos para o futuro da Europa que podem resultar das crises da UE. E a Secção 4 apresenta uma breve conclusão.

2. Pressões centrífugas

Depois de o Reino Unido ter votado para deixar a UE em junho de 2016 e de ter notificado a UE da sua intenção de sair da mesma em março de 2017⁵, a UE continuou a enfrentar uma série de outras crises significativas que testaram a determinação dos restantes 27 estados-membros. De facto, uma vez que as tensões do Brexit entre os estados-membros aumentaram possivelmente em questões como a resposta à crise do euro, a gestão da crise migratória ou o respeito pelos valores fundamentais da UE. Portanto, o rosto unido da União Europeia em relação ao Reino Unido efetivamente ocultou uma casa dividida, com múltiplas pressões centrífugas desafiando a integridade do projeto da UE.

2.1. Crise do Euro

Pela altura do Brexit, o pico da crise do euro tinha passado: ao passo que a ação do Banco Central Europeu (BCE) tinha contribuído fundamentalmente para reiniciar a economia da zona euro, a arquitetura do governo económico europeu tinha sido reformada para restringir as limitações orçamentais e aumentar a estabilidade financeira.⁶ Apesar disso, a União Económica e Monetária (UEM) permaneceu ainda incompleta⁷ – e persistiram as tensões entre os países credores do Norte e os países devedores do Sul.⁸ De facto, a «crise deixou o espectro de uma saída do euro emergir - e nós ainda não conseguimos fazer com que ela desapareça totalmente».⁹ Tal ficou visível no verão de 2018, quando a Grécia encerrou com muito alarido o seu terceiro programa de resgate, mas, como parte do quadro de supervisão pós-programa, foi forçada pelo Eurogrupo a comprometer-se a manter «um excedente primário de 2,2% do PIB, em termos médios, durante o período de 2023 a 2060»¹⁰ – uma meta que a maioria dos observadores considerou impossível de alcançar.¹¹

Além disso, a herança da crise do euro com baixo crescimento e elevada taxa de desemprego continuou a alimentar azedume entre os estados-membros. Na verdade, a injustiça percecionada na organização da UEM impulsionou as forças políticas que pediam mais explicitamente para sair da zona euro - particularmente em Itália, a terceira maior economia da zona euro. Após as eleições parlamentares de março de 2018, os dois partidos que emergiram vitoriosos - a Liga e o Movimento Cinco Estrelas -

⁵ Carta da Primeira-Ministra Theresa May ao Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, a 29 de março de 2017.

⁶ Ver mais em Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe* (OUP 2016).

⁷ Ver Presidente do BCE Mario Draghi, discurso na sessão plenária do Parlamento Europeu para marcar o 20.º aniversário do euro em Estrasburgo, 15 de janeiro de 2019 (onde declara que «a UEM continua incompleta»).

⁸ Ver também: Presidente francês Emmanuel Macron, discurso, Atenas, 7 de setembro de 2017 (definindo a crise do euro como «une forme de guerre civile interne»).

⁹ Kerstin Bernoth et al., «Happy Birthday? The euro at 20», estudo encomendado pela Comissão dos Assuntos Económicos do Parlamento Europeu, 6 de janeiro de 2019

¹⁰ Declaração do Eurogrupo sobre a Grécia, 22 de junho de 2018

¹¹ Ver Jeromin Zettelmeyer et al., «How to Solve the Greek Debt Problem» Peterson Institute for International Economics Policy Brief 10/2018.

uniram-se numa coligação soberanista, com um plano explícito de abandonar a zona euro.¹² Só o veto do Presidente da República italiano obrigou os partidos da coligação a recuar nesta questão.¹³ Todavia, o novo governo italiano abraçou claramente uma posição de confronto contra a UE: ao apresentar a sua proposta de lei de orçamento do Estado à Comissão, conforme o procedimento previsto pelo semestre europeu, o governo admitiu abertamente que estava a violar as regras da UE em matéria de défice estabelecidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento - que levou a Comissão a invocar pela primeira vez o seu poder de solicitar uma reformulação da lei de orçamento do Estado,¹⁴ e a ativar o procedimento relativo aos défices excessivos.¹⁵ No final, principalmente sob a pressão dos mercados financeiros, o governo italiano transigiu e concordou em rever a sua lei orçamental adiando algumas despesas e reduzindo assim o défice.¹⁶ No entanto, é claro que esta questão é um mero paliativo, e que o problema irá voltar a emergir de forma análoga em 2019 - como ficou também evidente na previsão da Comissão Europeia para 2019, que colocou Itália no fim da fila em termos de crescimento, com um mera projeção de 0,2% para o ano referido.¹⁷

Perante esta situação, não é surpreendente que tenham sido encontradas grandes dificuldades nas discussões sobre a conclusão da UEM, nomeadamente através da criação de uma capacidade fiscal e do último pilar da união bancária através de um sistema comum de garantia de depósitos.¹⁸ Aliás, ao passo que os esforços do Presidente da República francês Emmanuel Macron favoreceram uma convergência entre a França e a Alemanha, que propuseram em novembro de 2018 o estabelecimento de um orçamento da zona euro com propósitos de estabilização,¹⁹ uma aliança de países do Norte geralmente conhecida como «Liga Hanseática», que inclui estados da zona euro e não pertencentes à zona euro, alertou contra as propostas franco-alemãs e, em vez disso, apelou ao reforço do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)²⁰ na qualidade de autoridade de fiscalização do orçamento dos estados-membros²¹ – que, na realidade, foi sempre uma prioridade política alemã. Em dezembro de 2018, num formato inclusivo, o Eurogrupo acabou por chegar a acordo sobre um pacote de compromisso, que incluía

¹² Ver Alessandro Trocino, «M5S-Lega, il contratto di governo: uscita dall'euro e cancellazione del debito», *Il Corriere della Sera*, 15 de maio de 2018 (em que relata a divulgação de um esboço do acordo de coligação entre a Liga e o Movimento 5 Estrelas, incluindo um plano para sair da zona euro).

¹³ Ver: Presidente da República italiano Sergio Mattarella, discurso, Roma, 27 de maio de 2018 (opondo-se à nomeação como Ministro da Economia de uma pessoa «che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro»).

¹⁴ Parecer da Comissão Europeia, de 23 de outubro de 2018, sobre o projeto de plano orçamental de Itália e que solicita a este país que apresente um plano orçamental revisto, 23 de outubro de 2018, C (2018) 7510 final.

¹⁵ Relatório da Comissão Europeia sobre Itália, elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 21 de novembro de 2018, COM(2018) 809 final.

¹⁶ Carta da Comissão Europeia ao Governo de Itália, 19 de dezembro de 2018, Ares (2018) 7351969 (a acolher favoravelmente as alterações à proposta de lei do orçamento italiano a fim de dissipar as preocupações fiscais da Comissão).

¹⁷ Comissão Europeia, Inverno 2019 Economic Forecast - Itália, 6 de fevereiro de 2019, disponível em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/italy/economic-forecast-italy_en (última visita em 16 de Fevereiro de 2019)

¹⁸ Ver mais em Federico Fabbrini & Marco Ventoruzzo (eds.), *Research Handbook on European Economic Law* (Elgar 2019).

¹⁹ Ver Proposta Franco-alemã sobre a organização de um Orçamento da Zona Euro, no âmbito do quadro da União Europeia, 16 de novembro de 2018.

²⁰ Ver Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade, 25 de março de 2011.

²¹ Pontos de vista partilhados pelo Ministro das Finanças da Dinamarca, da Estónia, da Finlândia, da Irlanda, da Letónia, da Lituânia, dos Países Baixos e da Suécia, 6 de março de 2018.

tanto uma reforma do MEE como passos para uma maior convergência e competitividade da zona euro.²² A Cimeira do Euro aprovou o pacote, com o calendário ambicioso de o alcançar até junho de 2019,²³ mas ainda falta ver como é que os estados-membros conseguirão encontrar o equilíbrio entre a redução de riscos e a partilha de riscos na UEM.

2.2. Crise migratória

À semelhança da crise do euro, também a crise migratória tinha atingido o seu ponto culminante pela altura do Brexit. Embora os receios de migração descontrolada para o Reino Unido tenham sido cinicamente explorados pelos *Brexiters* na campanha do referendo, em 2016, a UE conseguiu reduzir o fluxo de entrada de pessoas que se deslocaram para o espaço de livre circulação Schengen - especialmente em detrimento da externalização para países terceiros (com um histórico duvidoso do respeito pelos direitos humanos) da função de controlar a fronteira externa da UE.²⁴ Apesar disso, a gestão da crise migratória manteve-se um ponto de discórdia entre os estados-membros e, aliás, as tensões sobre o funcionamento do Sistema Comum Europeu de Asilo (SECA) têm aumentado.²⁵ A política migratória da UE foi desenvolvida em tempo útil, mas particularmente o regulamento de Dublin,²⁶ que identificava o estado-membro responsável pelo processamento dos pedidos de asilo de nacionais de países terceiros, foi mal concebido para fazer face ao aumento súbito dos pedidos de asilo. Contudo, os estados-membros dividiram-se dramaticamente sobre como lidar com esta crise - com os estados-membros da Europa Central e de Leste a recusar qualquer forma de repartição dos encargos em relação aos estados-membros do litoral, que tinham sido os principais pontos de entrada dos imigrantes.

Em setembro de 2015, sob a pressão dos acontecimentos, o Conselho adotou por maioria uma decisão que estabelece um mecanismo de transferência temporária em benefício da Grécia e de Itália, que previa a deslocalização de 160 000 requerentes de asilo para os restantes estados-membros em termos proporcionais, com o propósito de aliviar a Grécia e a Itália da crescente carga de trabalho resultante do súbito afluxo de migrantes do Médio Oriente e do Norte de África.²⁷ Embora o número de requerentes de asilo a ser transferidos sob a decisão do Conselho fosse uma gota de água no oceano, considerando que quase 4 milhões de migrantes entraram na UE em 2015, a Hungria e a Eslováquia contestaram a decisão do Conselho no Tribunal de Justiça Europeu (TJE). E embora em setembro de 2017 o TJE tenha decidido que o Conselho tinha agido de forma plenamente legítima ao adotar a decisão por maioria²⁸, os países de Visegrad recusaram-se

²² Relatório do Eurogrupo aos Dirigentes sobre o aprofundamento da UEM, 4 de dezembro de 2018, PRESS 738/18.

²³ Declaração da Cimeira do Euro, 14 de dezembro de 2018, PRESS 790/18.

²⁴ Ver declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016, comunicado de imprensa 144/16.

²⁵ Ver, em geral, Cathryn Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (OUP 2015).

²⁶ Ver Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado junto de um dos estados-membros por um nacional de um país terceiro ou apátrida, JO [2013] L180/31.

²⁷ Ver Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia, JO L239/146 (JO L239/146) e Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional em benefício da Itália e da Grécia, JO [2015] L248/80.

²⁸ Ver Caso C-643/15 e C-647/15 *Slovakia & Hungary v. Council of the EU*, ECLI:EU:C:2017:631

abertamente a cumprir a decisão do Conselho e a decisão do TJE - no caso da Hungria, com o apoio do Tribunal Constitucional do Estado, que declarou o ato da UE como estando em violação da identidade constitucional do país, a qual pretende consagrar uma nação etnicamente homogénea.²⁹ Como a Comissão teve de reconhecer em junho de 2017, no seu relatório periódico sobre o sistema de deslocalização, os progressos na implementação da medida foram simplesmente «insuficientes».³⁰

De facto, o desacordo entre os estados-membros no Conselho paralisou quaisquer esforços de reforma do SECA e, apesar do incentivo do Conselho Europeu,³¹ as propostas da Comissão para reformular o sistema³² – inclusive através da introdução de um mecanismo permanente de deslocalização, a fim de a tornar mais justa - não levou a lado nenhum. Além disso, tal como para a UEM, a herança da crise, conjugada com as desigualdades do sistema, alimentou movimentos políticos que exigiram mais explicitamente respostas drásticas, incluindo a suspensão total do espaço Schengen e a reintrodução das fronteiras nacionais.³³ Ironicamente, tal não aconteceu apenas em estados-membros do Norte, como a Áustria ou a Dinamarca, mas também em países costeiros como a Itália ou a Espanha, onde partidos xenófobos de direita ganharam impulso nas eleições nacionais e regionais. No entanto, a clivagem sobre a questão migratória tem-se processado ao longo de um eixo Este-Oeste e o conflito político entre os estados-membros da UE sobre como é que a Europa deve lidar com a crise migratória tornou-se tão intenso que o Ministro do Interior luxemburguês Jean Asselborn sugeriu que a Hungria devia ser expulsa da UE pela forma como trata os migrantes.³⁴

2.3. Crise do Estado de Direito

Em comparação com a crise do euro e a crise migratória, outra crise agravou-se muito mais em pleno processo do Brexit. Mesmo sendo evidentes os primeiros sinais de retrocesso no respeito pelo Estado de Direito em vários estados-membros da Europa Central e de Leste desde o início de 2010, nos anos após o Reino Unido ter votado para deixar a UE, o fenómeno conhecido como a crise do Estado de Direito não só se aprofundou como se expandiu.³⁵ Embora o Artigo 2 do Tratado da União Europeia (TUE) declare que a UE «assenta nos valores do respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, o Estado de Direito e respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias», vários estados-membros da UE do antigo Pacto de Varsóvia viveram desenvolvimentos legais e políticos que desafiaram princípios constitucionais básicos, como a independência do aparelho judicial, a separação de poderes ou a equidade do processo eleitoral.³⁶ Estes desenvolvimentos

²⁹ Decisão do Tribunal Constitucional Húngaro 22/2016. (XII. 5.) AB

³⁰ Ver Comissão Europeia, relatório treze sobre a realocação e reinstalação, 13 de junho de 2017, COM(2017) 330 final.

³¹ Ver as conclusões do Conselho Europeu de 28 de junho de 2018, EUCO 9/18, §12 (onde apela a uma «solução rápida para todo o pacote» de reformas).

³² Ver Comunicação da Comissão Europeia, *Uma Agenda Europeia para a Migração*, 13 de maio de 2015, COM(2015) 240 final.

³³ Ver a Comunicação da Comissão Europeia sobre a preservação e o reforço de Schengen, 27 de setembro de 2017, COM(2017) 570 final.

³⁴ Madeline Chambers & Marton Dunai, «A UE devia expulsar a Hungria por maltratar os migrantes, afirma o Ministro do Luxemburgo», Reuters, 13 de setembro de 2016

³⁵ Ver, em geral, Andras Jakab & Dimity Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values* (OUP 2017).

³⁶ Ver Laurent Pech & Kim Lane Scheppele, «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU» (2017) 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 3.

constituem uma forte ameaça à integridade da UE, pois comprometem a confiança mútua no respeito pelo Estado de Direito. Porém, o Primeiro-Ministro húngaro, Viktor Orbán, defendeu orgulhosamente esse caminho, argumentando explicitamente que o seu país estava decidido a estabelecer uma democracia autoritária.³⁷ E o exemplo húngaro serviu cada vez mais como modelo noutros países dessa região, nomeadamente na Polónia e na Roménia.

Embora provavelmente com um atraso excessivo, as instituições da UE começaram a tomar medidas contra este fenómeno, com o apoio de vários outros estados-membros e dos principais partidos políticos europeus. Particularmente, no âmbito dos trabalhos preparatórios para o próximo orçamento plurianual da UE, a Comissão propôs a introdução de um mecanismo para congelar os fundos estruturais destinados aos estados-membros da UE que não respeitaram o Estado de Direito.³⁸ Além disso, em dezembro de 2017, a Comissão ativou o artigo 7.º do TUE contra a Polónia, apelando ao Conselho que determinasse que o país enfrentava um risco evidente de incumprimento grave dos princípios do Estado de Direito.³⁹ E, em setembro de 2018, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução que deu início ao mesmo processo contra a Hungria.⁴⁰ Não obstante, o Conselho realizou progressos limitados para avaliar se a situação na Polónia e na Hungria exigia uma determinação da UE de que seria necessário tomar medidas corretivas. De facto, no primeiro semestre de 2019, quando a Presidência do Conselho foi ocupada pela Roménia - um estado-membro que tinha sido fortemente criticado pelo seu histórico de Estado de Direito, e esforços limitados para combater a corrupção pelo Parlamento Europeu⁴¹ - a aplicação do procedimento do artigo 7.º contra a Polónia e a Hungria foi mesmo suprimido pela ordem de trabalhos da reunião do Conselho de Assuntos Gerais.⁴²

Neste contexto, o TJE também esteve envolvido na matéria. Recebido através de uma referência preliminar do Supremo Tribunal irlandês, o TJE considerou que o retrocesso em relação ao Estado de Direito - se tal resultasse na redução dos devidos direitos processuais de um condenado, a ser avaliado caso a caso - poderia justificar uma decisão judicial de não executar um mandado de detenção europeu contra a Polónia.⁴³ E, determinando a favor de um procedimento por infração movido pela Comissão, o TJE evitou que a Polónia adotasse uma lei altamente controversa que alterava a composição

³⁷ Primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, discurso na 25ª edição da Universidade de Verão e Acampamento da Juventude de Bálványos, a 26 de julho de 2014 (onde afirma que «o novo estado que estamos a construir é um estado intolerante, um estado não-liberal»).

³⁸ Proposta da Comissão Europeia de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no domínio do Estado de Direito nos estados-membros, 2 de maio de 2018, COM(2018) 324 final.

³⁹ Proposta fundamentada da Comissão Europeia em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia de uma decisão do Conselho relativa à determinação de um risco claro de violação grave dos princípios do Estado de Direito pela República da Polónia, 20 de dezembro de 2017, COM(2017) 835 final.

⁴⁰ Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta que convida o Conselho a determinar, nos termos do artigo 7º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, a existência de um risco claro de violação grave dos valores em que a União assenta pela Hungria, P8_TA(2018)0340.

⁴¹ Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de novembro de 2018, sobre o Estado de Direito na Roménia, P8_TA(2018)0446.

⁴² Ver Conselho de Assuntos Gerais, Resultado da reunião, 8 de janeiro de 2019, Doc 5039/19.

⁴³ Ver Caso C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586

do seu Supremo Tribunal.⁴⁴ Contudo, embora o TJE tenha até agora conseguido impor o respeito, a sua capacidade de travar a erosão do sistema assente no Estado de Direito a nível nacional é suscetível de enfrentar desafios a longo prazo - na ausência de poder coercivo da UE e dado o crescente aumento do populismo em toda a Europa. De facto, com a formação de alianças de governos eurocéticos e soberanistas num número cada vez maior de estados-membros da UE - incluindo a Áustria e Itália - é improvável que as instituições intergovernamentais da UE se mobilizem para responder às ameaças internas ao Estado de Direito em formas análogas ao que foi feito na época do caso Haider.⁴⁵ Consequentemente, a crise do Estado de Direito tem o potencial de enfraquecer drasticamente a UE - de facto, colocando mesmo em perigo o funcionamento do mercado interno.

3. Cenários

As pressões centrífugas identificadas na secção 2 desafiaram a união da UE consideravelmente. Como Dermot Hodson e Uwe Puetter argumentaram, a UE encontra-se atualmente em desequilíbrio.⁴⁶ Neste contexto, foi lançado um debate sobre o futuro da Europa ao mais alto nível institucional⁴⁷ - e esta questão crucial está a receber uma atenção crescente também da parte dos académicos e da sociedade civil.⁴⁸ Muitas reflexões sobre o futuro da Europa identificam um caminho de crescente diferenciação, se não a completa separação, entre os estados-membros da UE. Não se deve, porém, subestimar a dinâmica da dependência de trajetória dentro da UE, o que pode permitir que as coisas continuem como têm estado durante pelo menos mais algum tempo. Assim, de seguida tentarei resumir três modelos possíveis de integrações que poderão competir entre si nos próximos anos.

3.1. Resistir e continuar

Não se pode excluir que, apesar de todos os desafios que a UE enfrenta, as coisas podem simplesmente continuar como estão. Afinal, atravessar crises não é novidade para a UE. Efetivamente, as crises têm sido uma característica recorrente na história da UE - desde a Cadeira Vazia de De Gaulle,⁴⁹ ao fracasso da Constituição Europeia⁵⁰ e não só. Deste modo, a UE pode simplesmente ser capaz de resistir a mais outro conjunto de crises e continuar como está. De facto, existem vários domínios políticos em que a UE está efetivamente a concretizar - com eficácia - as suas atuais estruturas de governação e política. No domínio do comércio internacional, por exemplo, a UE conseguiu atingir os seus objetivos com êxito. Nos últimos cinco anos, a UE rubricou um importante acordo de livre comércio com o Japão⁵¹, e iniciou negociações para novas parcerias económicas

⁴⁴ Despacho do Vice-Presidente do Tribunal no processo C-619/18 R, *Comissão contra a Polónia*, 19 de outubro de 2018 (em que ordena a suspensão imediata da aplicação das disposições da legislação nacional relativas à redução da idade de reforma dos juizes do Supremo Tribunal Polaco).

⁴⁵ Wojciech Sadurski, «Adding Bite to Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider» (2010) 16 *Columbia Journal of European Law* 385.

⁴⁶ Dermot Hodson & Uwe Puetter, «The European Union in Disequilibrium», (2019) *Journal of European Public Policy* 3.

⁴⁷ Ver, em particular, o Livro Branco da Comissão Europeia sobre o Futuro da Europa, de 1 de março de 2017.

⁴⁸ Ver, por exemplo, Sergio Fabbrini, *Europe's Future* (CUP 2019).

⁴⁹ Ver Piers Ludlow, «Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965-1966», (1999) 8 *Contemporary European History* 231.

⁵⁰ Ver Nick Barber et al (eds.), *The Rise and Fall of the European Constitution* (Hart 2019).

⁵¹ Ver Acordo de Parceria Económica UE-Japão

com, entre outros, a Austrália.⁵² Além disso, apesar dum desafio da região belga da Valónia,⁵³ o Conselho da UE celebrou um acordo abrangente em matéria de economia e comércio com o Canadá,⁵⁴ e a Comissão Europeia recebeu um mandato para iniciar novas negociações comerciais com os EUA,⁵⁵ evitando as ameaças de uma guerra tarifária com a administração Trump.⁵⁶

O facto de a UE funcionar - pelo menos em algumas áreas políticas - não é irrelevante, pois reforça o *status quo* e reduz o impulso de implementar reformas. De facto, como os estudos económicos demonstraram, os sistemas institucionais seguem uma lógica de dependência de trajetória e, além disso, as reformas geralmente ocorrem apenas quando são ótimas de Pareto. A dependência de trajetória significa que, uma vez que um processo económico ou um acordo de governo entre em vigor, ao longo do tempo, fica fechado e torna-se difícil alterá-lo à medida que os intervenientes institucionais se habituem ao *status quo*.⁵⁷ Por outro lado, a eficiência de Pareto refere-se a um estado de alocação de recursos a partir do qual é impossível realocar de forma a melhorar a situação a algum indivíduo ou critério de preferência sem piorar a situação a pelo menos um indivíduo ou critério de preferência - significando que melhorias num dado equilíbrio só pode ocorrer se ninguém perder com a mudança. Aplicadas à UE, essas perceções económicas sugerem que a reforma da UE a 27 será uma tarefa assustadora - se os estados e as instituições da UE estiverem habituados às práticas de governo existentes e se os cenários de reforma ameaçarem piorar a situação a alguns países, dada a exigência de que qualquer alteração aos Tratados da UE seja feita por unanimidade.⁵⁸

No entanto, não se pode subestimar o carácter inovador dos desafios que a UE enfrenta atualmente - em comparação com o passado. Além disso, a capacidade da UE para trabalhar em determinadas áreas, como o comércio internacional, oculta o facto de se tratar de um domínio especial, no qual as estruturas institucionais da UE apoiam efetivamente um governo eficaz. Com efeito, os Tratados tornam a política comercial comum uma competência exclusiva da UE,⁵⁹ conferindo poderes para conduzir negociações internacionais na Comissão Europeia, sujeita ao mandato do Conselho, que funciona sob votação por maioria qualificada (VMQ), e da supervisão do Parlamento Europeu.⁶⁰ Todavia, na maioria das outras áreas da alta política, a UE não segue a mesma lógica supranacional. Pelo contrário, os modos de governo intergovernamentais prevalecem, sendo o Conselho Europeu principalmente responsável pela tomada de decisões. Como se sabe, tal levou à paralisia e ao aumento das tensões entre estados, uma vez que as instituições intergovernamentais não conseguem superar os interesses nacionais divergentes dos estados-membros e, assim, resolver os problemas em

⁵² Ver comunicado de imprensa da Comissão Europeia: «A UE e a Austrália lançam negociações para um acordo comercial abrangente», 18 de junho de 2018, IP/18/4164

⁵³ Parecer 1/17 sobre o AAEC, Parecer da AG Bot, 29 de janeiro de 2019 (que aplica o mecanismo do AAEC para a resolução de litígios entre investidores e estados conforme seja compatível com o Direito da UE).

⁵⁴ Ver Acordo Abrangente em matéria de Economia e Comércio UE-Canadá JO [2017] L11/23.

⁵⁵ Ver comunicado de imprensa da Comissão Europeia, «EU-US Trade Talks: European Commission presents draft negotiating mandates», 18 de janeiro de 2019, IP/19/502

⁵⁶ Declaração conjunta UE-EUA, 25 de julho de 2018, STATEMENT/18/4687

⁵⁷ Ver Kurt Dopfer, «Toward a Theory of Economic Institutions: Synergies and Path Dependency» (1991) 25 *Journal of Economic Issues* 535.

⁵⁸ Ver Art. 48.º TUE.

⁵⁹ Art. 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁶⁰ Art. 207.º do TFUE.

questão.⁶¹ Neste contexto, não é claro que os estados terão interesse em manter o *status quo*, ou que o sistema será forte o suficiente para suportar as pressões no sentido da mudança.⁶²

3.2. Reagir e diferenciar

É por estas razões que um cenário alternativo é de reação e de crescente diferenciação no seio da UE. É certo que a diferenciação não é uma novidade na UE, pois tem as suas raízes nos Tratados de Maastricht e Amesterdão, e no estabelecimento de opções de autoexclusão (designadamente, na adesão à moeda única) e de uma cooperação mais estreita (inclusive no campo da defesa).⁶³ Em todo o caso, nos últimos tempos, a integração diferenciada tem-se tornado cada vez mais uma ferramenta para lidar com os impasses e com as preferências ideológicas divergentes em áreas políticas extremamente marcantes.⁶⁴ Por exemplo, o projeto de criação de uma Procuradoria Europeia⁶⁵ para investigar crimes transnacionais contra os interesses financeiros da UE avançou através de uma cooperação reforçada com o apoio de apenas 20 estados - Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Estónia, Alemanha, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. Não é de surpreender que entre os estados-membros não participantes estejam a Polónia e a Hungria - dois países sujeitos ao procedimento do Artigo 7.⁶⁶ De facto, os esforços do governo romeno para se opor à nomeação de um procurador romeno anticorrupção para liderar a Procuradoria Europeia⁶⁷ assinalaram como a diferenciação em áreas políticas ligadas ao domínio da liberdade, segurança e justiça é de alguma forma inevitável num momento em que os princípios do Estado de Direito se encontram ameaçados em vários estados-membros.

A ideia de abraçar a diferenciação como estratégia para prosseguir a integração em tempos difíceis foi oficialmente aprovada, não apenas pela Comissão Europeia como um dos seus cenários no Livro Branco sobre o Futuro da Europa⁶⁸ – mas também por vários estados-membros, incluindo os quatro maiores países da Zona Euro - Alemanha, França, Itália e Espanha - que manifestaram o desejo de que «qu'il y ait de nouvelles formes de coopération pour de nouveaux projets – ce que l'on appelle les coopération différenciées – qui fassent que quelques pays puissent aller plus vite, plus loin dans de domaines comme la défense, mais aussi la zone euro au travers l'approfondissement de l'Union économique et monétaire [...] sans que d'autre ne puissent s'y opposer»⁶⁹. E mesmo o Parlamento Europeu, embora com alguma relutância, referiu-se à integração

⁶¹ Ver Federico Fabbrini, «Constitutional Crisis and Institutional Reform: The European Union at the Crossroad» (2017) 32 *Connecticut Journal of International Law* 285.

⁶² Consultar também Ronan McCrea, «Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo» (2017) 23 *European Law Journal* 66.

⁶³ Ver Bruno De Witte et al (eds.), *Between Flexibility and Disintegration* (Elgar 2017).

⁶⁴ Ver também Maria Demertzis et al., «One size does not fit all: European Integration by Differentiation», Bruegel Policy Brief 3/2018.

⁶⁵ Ver o Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que implementa uma cooperação reforçada para a criação da Procuradoria Europeia, JO [2017] L283/1.

⁶⁶ Ver n ____

⁶⁷ Ver Kit Gillet, «Ex Corruption Fighter in Romania, Shortlisted for Top E.U. Job, Faces Foes at Home», *The New York Times*, 10 de fevereiro de 2019.

⁶⁸ Livro branco da Comissão Europeia sobre O Futuro da Europa, 1 de março de 2017, COM (2017) 2025 final.

⁶⁹ Ver Déclaration au Sommet informel Allemagne, Espagne, France, Italie à Versailles, 6 March 2017.

diferenciada numa resolução *ad hoc* em janeiro de 2019.⁷⁰ Como assinalava, a integração diferenciada «permitiu, por vezes, que o aprofundamento e alargamento da UE prosseguissem em simultâneo».⁷¹ Como consequência, o Parlamento sublinhou que «não nos podemos opor à diferenciação e integração, nem podemos apresentar a diferenciação como um caminho inovador para o futuro da União».⁷² Contudo, salientou cautelosamente como a diferenciação «é frequentemente interpretada como um caminho para a criação de estados-membros de primeira e de segunda classe»⁷³ e, assim, concluiu que «essa diferenciação deve ser concebida apenas como um passo temporário no caminho para um processo de decisão política integrado».⁷⁴

Quaisquer que sejam os benefícios da diferenciação, sabe-se que essa estratégia sofre de várias dificuldades - não menos importante, na verdade, o risco de ser incapaz de diferenciar efetivamente. O caso da cooperação no campo da defesa é revelador deste ponto de vista.⁷⁵ Na sequência da decisão do Reino Unido de deixar a UE, o Conselho Europeu, em junho de 2017, chegou a um acordo sobre a necessidade de lançar pela primeira vez uma Cooperação Estruturada Permanente (CEP) inclusiva e ambiciosa no domínio da defesa, nos termos do artigo 42.º do TUE.⁷⁶ Em dezembro de 2017, o Conselho aprovou formalmente a criação da CEP, com o entendimento de que os estados-membros participantes da cooperação militar «farão contribuições que cumpram os compromissos mais vinculativos que tenham assumido entre si».⁷⁷ E, em março de 2018, o Conselho aprovou os primeiros projetos operacionais.⁷⁸ Contudo, a heterogeneidade dos 25 estados-membros participantes - todos exceto Dinamarca e Malta - rapidamente diluiu o impacto do projeto, levando a que França - o estado-membro da UE tradicionalmente com maior cultura estratégica e projeção militar - estabelecesse uma Iniciativa de Intervenção Europeia alternativa.⁷⁹ Este projeto, que envolve apenas 10 países (incluindo o Reino Unido e a Dinamarca), destina-se a juntar estados da UE que partilham uma visão comum sobre questões de segurança - criando um quadro de cooperação seletiva fora das estruturas da UE. E este poderá ser um modelo a usar noutra situação.

3.3. Reduzir o tamanho e reiniciar

A ideia de que uma série de estados-membros poderia consolidar a sua cooperação através de estruturas separadas fora da UE levou alguns a pensar que a zona euro poderia tornar-se o quadro para a criação de um «núcleo duro da Europa».⁸⁰ Em resposta

⁷⁰ Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de janeiro de 2019, sobre integração diferenciada, P8_TA-PROV (2019) 0044.

⁷¹ *Ibid.*, §E.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, §C.

⁷⁴ *Ibid.*, §3.

⁷⁵ Ver Federico Fabbrini, «Do NATO Obligations Trump European Budgetary Constraints?» (2018) 9 *Harvard National Security Journal* 121.

⁷⁶ Ver conclusões do Conselho Europeu, 22-23 de junho de 2017, EUCO §8.

⁷⁷ Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho, de 11 de dezembro de 2017, que cria uma Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e determina a lista de estados-membros participantes, JO [2017] L 331/57, n.º 1 do artigo 3.º.

⁷⁸ Decisão (PESC) 2018/340 do Conselho, de 6 de março de 2018, que estabelece a lista de projetos a desenvolver no âmbito da CEP, JO [2018] L65/24.

⁷⁹ Ministro da Defesa francês, Florence Parly, discurso no Conselho Europeu para as Relações Externas, Paris, 28 de maio de 2018.

⁸⁰ Ver ainda Federico Fabbrini et al (eds), *What Form of Government for the EU and the Eurozone?* (Hart 2015).

à crise do euro, os estados da zona euro adotaram tratados entre si fora da ordem jurídica da UE para aprofundar a sua integração, incluindo o estabelecimento de uma Cimeira do Euro como um órgão *ad hoc* que agrupa os dirigentes dos países da zona euro⁸¹, um MEE para ajudar os estados em dificuldades⁸², e um Fundo Único de Resolução para apoiar bancos em dificuldades.⁸³ Mas a união monetária exige uma federalização ainda maior, particularmente para estabelecer uma capacidade fiscal, com os problemas de tributação e representação associados.⁸⁴ No futuro, se os esforços para aprofundar e concluir a UEM fossem bem-sucedidos, tal poderia levar à consolidação - do lado da UE, de facto - de uma nova organização, com instituições e regras de governação próprias para os estados-membros pertencentes à zona euro. Num cenário deste tipo, a UE-27 não desapareceria, mas seria cada vez mais obscurecida por uma união separada, por um subconjunto menor de estados-membros - aqueles que decidiram há 20 anos partilhar uma moeda única, também conhecida como uma marca de soberania.

No entanto, a capacidade da zona euro para operar como uma aliança central dos estados-membros da UE sofre de duas limitações. Por um lado, especialmente porque os estados-membros da zona euro decidiram em 2014 nomear como presidente da Cimeira do Euro Donald Tusk, que vem de um estado não pertencente à zona euro (Polónia), os debates em curso sobre a reforma da UEM foram alargados para países não pertencentes à zona euro, e agora são realizadas num formato inclusivo.⁸⁵ Embora esta questão atendesse ao interesse de países mais eurocéticos como os da Liga Hanseática - que, ao envolver países não pertencentes à zona euro, podem domar a liderança da França e da Alemanha em questões da zona euro e a sua ambição partilhada de concluir a UEM - é claro que isto enfraquece a capacidade da zona euro para operar como uma plataforma de promoção de uma maior integração. Por outro lado, os ataques que o novo governo populista italiano está a encenar contra a arquitetura institucional da UEM e as regras orçamentais sugerem que este quadro pode ser realmente demasiado abrangente para ser o trampolim para o reinício do projeto da UE. Como tal, um cenário em que a zona euro serviria como terreno fértil para uma maior integração entre um subconjunto de estados-membros não pode ser dado com certo, pelo menos, no curto prazo.

Se fosse esse o caso, então, o recomeço do projeto de integração poderia ocorrer a uma escala ainda menor. A este respeito, a recente conclusão pela França e a Alemanha do Tratado de Aachen, em janeiro de 2019, sinaliza um possível quadro de referência.⁸⁶ Neste acordo bilateral, os dois estados-membros centrais da UE e da zona euro comprometeram-se a aprofundar a sua integração a todos os níveis, incluindo com o objetivo de alcançar uma «zone économique franco-allemand dotée de règles communes.»⁸⁷ Na verdade, o Tratado também cria uma nova estrutura organizacional

⁸¹ Ver Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, 2 de março de 2012, art. 12.º

⁸² Ver n ____

⁸³ Ver Acordo sobre a transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução, 21 de maio de 2014.

⁸⁴ Ver mais em Federico Fabbrini, «A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives» um estudo encomendado pela Comissão dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu, em fevereiro de 2019.

⁸⁵ Cimeira do Euro, Agenda dos Dirigentes, 23 de março de 2018.

⁸⁶ Ver n ____

⁸⁷ Tratado de Aachen, Art. 20.º

para a cooperação franco-alemã,⁸⁸ e um compromisso de avançar propostas conjuntas sobre todas as grandes questões europeias.⁸⁹ Embora o Preâmbulo do Tratado afirme que os dois países estão interessados «à approfondir leur coopération en matière de politique européenne afin de favoriser l'unité, l'efficacité et la cohésion de l'Europe, tout en maintenant cette coopération ouverte à tous les États membres de l'Union européenne»⁹⁰, é claro que poderia representar o núcleo de um novo *kern Europa* («núcleo duro da Europa»), ao qual apenas alguns outros estados-membros da UE com a mesma opinião se poderiam associar. Embora este cenário tenha levantado preocupações, uma vez que deixaria outros estados-membros para trás⁹¹, poderia ser um desenvolvimento bem-vindo para enfrentar os desafios que a Europa está a atravessar e para superar a paralisia do sistema institucional da UE.

4. Conclusão

Este artigo analisou os cenários para o futuro da Europa além do Brexit. Como foi referido, embora a UE-27 se tenha unido de forma notável na negociação com o Reino Unido, os 27 estão fortemente divididos entre si no que toca a questões políticas cruciais. Na verdade, a herança da crise do euro e da crise migratória, bem como a derrapagem no respeito pelos princípios do Estado de Direito em vários estados-membros da UE estão a deixar cicatrizes profundas no tecido da UE. Embora os esforços políticos tenham sido encetados ao mais alto nível institucional da UE para traçar o caminho a seguir de forma concertada, as próximas eleições europeias e a ascensão do populismo não são um bom augúrio para a união da Europa. Neste contexto, este trabalho descreveu cenários alternativos para o futuro. Como foi sugerido, embora a influência da dependência de trajetória no funcionamento da UE não possa ser minimizada, uma maior diferenciação poderá tornar-se uma resposta inevitável aos atuais desafios da Europa. De facto, não se pode sequer excluir que, passo a passo, uma nova organização de integração separada possa emergir para o lado da UE - seja na zona euro ou uma pequena aliança de estados defendida pela França e a Alemanha. Em última análise, como celebrenemente disse o poeta irlandês Oscar Wilde, «a previsão é muito difícil, especialmente se for sobre o futuro». Portanto, o futuro da Europa continua em aberto. No entanto, há poucas dúvidas de que o Brexit não será o último desenvolvimento disruptivo na vida da UE e são esperadas adaptações importantes no seio da UE-27.

⁸⁸ Ibid. Art.s 2.3º-26.º.

⁸⁹ Ibid. Art. 2.º

⁹⁰ Ibid. Preâmbulo.

⁹¹ Ver Declaração do Grupo de Visegrado e da República Federal da Alemanha, de 7 de fevereiro de 2019 (em que afirma que «Não há lugar para divisões Este-Oeste, Norte-Sul, Antigo-Novo na atual União Europeia. [...] A unidade é fundamental»).