

Documento de Trabalho/ Working Paper n° 39

# O TRATADO DE ROMA: A “RELÍQUIA” DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA

António Goucha Soares

GHES  
Gabinete de História Económica e Social  
Lisboa  
2009

## **Abstract**

O Tratado de Roma permitiu alterar de forma duradoura o quadro de relacionamento entre os países da Europa ocidental e, no termo da Guerra-Fria, criar um quadro de referência que orientou a transição para a democracia dos países de leste, bem como a evolução para uma economia de mercado. Tendo em conta a posição única que o Tratado de Roma ocupa no processo de construção europeia, o *paper* começa por enquadrar os acontecimentos que determinaram a formação das Comunidades Europeias, nomeadamente, a ideia europeia, as tentativas de encetar o processo de integração europeia no período posterior ao segundo conflito mundial, a formação da Comunidade do carvão e do aço e os acontecimentos que levaram à assinatura do Tratado de Roma. Em seguida, oferece uma breve panorâmica do conteúdo do Tratado de Roma, em particular, os objectivos, as políticas previstas, bem como o sistema institucional. Termina com uma referência às diferentes alterações realizadas ao Tratado de Roma, e a forma como este coexistiu com o Tratado da União Europeia, assim como à situação peculiar resultante do Tratado de Lisboa que permitirá ao Tratado de Roma sobreviver à extinção da Comunidade Europeia.

**Palavras chave:** Integração económica; História da União Europeia

**Classificação JEL:** F15; N44

## **Plano**

1. Introdução
2. A (re)construção da Europa
3. A Europa comunitária
- 4 . O Tratado de Roma
5. A Comunidade Económica Europeia
6. A União Europeia
- 7 . Simplificar a União
8. Conclusão

Referências bibliográficas

## **1. Introdução**

O Tratado de Roma ocupa um lugar de importância primordial no processo de construção europeia. O Tratado de Roma instituiu a Comunidade Económica Europeia, em Março de 1957. A Comunidade Económica Europeia revelou-se o grande motor do processo de integração europeia. Com efeito, foi o Tratado de Roma que permitiu alterar o quadro de relacionamento entre os países da Europa ocidental de forma duradoura e, no termo da Guerra-Fria, criar um quadro de referência que orientou a transição para a democracia dos países da Europa central e de leste, bem como a evolução para uma economia de mercado. Ainda que o Tratado de Maastricht tenha sido o detonador da fase política da integração, é interessante notar a centralidade que o Tratado de Roma manteve no quadro da União Europeia, operando como o núcleo duro das políticas e instituições europeias. Apesar das várias reformas operadas desde a formação da União Europeia, o Tratado de Roma conseguiu preservar o seu estatuto de carta constitucional da construção europeia, tal como referiu o Tribunal de Justiça na década de 1980. Ao longo dos últimos cinquenta anos o Tratado de Roma tem sido, na verdade, o garante de relações cada vez mais estreitas entre os Estados-membros.

A adopção do Tratado Constitucional, em 2004, pareceu representar o toque de finados para o mais celebrado dos Tratados europeus. Todavia, os referendos realizados na França e Holanda criaram dúvidas sobre a entrada em vigor da Constituição. Curiosamente, a Declaração adoptada por ocasião do 50º aniversário da sua assinatura constituiu o primeiro sinal sobre a continuidade do Tratado de Roma. Na verdade, quando as expectativas europeias apontavam para que a Declaração de Berlim pudesse constituir o tónico necessário para o resgate do Tratado Constitucional, o qual soterraria definitivamente o Tratado de Roma, a Presidência alemã da União operou uma mudança de estratégia política, que consistiu no abandono formal da Constituição, recuperando porém o seu conteúdo através de alterações a introduzir nos Tratados em vigor. Tal mudança, concretizada pelo Tratado de Lisboa, permitiu conferir nova vida ao Tratado de Roma, prolongando-lhe a vigência por tempo indeterminado. O Tratado da Comunidade Económica

Europeia – desde 1993 designado apenas como Tratado da Comunidade Europeia – irá preservar, com o Tratado de Lisboa, o seu estatuto constitucional no ordenamento jurídico da União, passando a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de par e com o mesmo valor jurídico do Tratado da União Europeia.

Tendo em conta a posição única que o Tratado de Roma ocupa no processo de construção europeia, este texto começa por enquadrar os acontecimentos que determinaram a formação das Comunidades Europeias, nomeadamente, a ideia europeia, as tentativas de encetar o processo de integração europeia no período posterior ao segundo conflito mundial, a formação da Comunidade do carvão e do aço e os acontecimentos que levaram à assinatura do Tratado de Roma. Em seguida, dará uma breve panorâmica do conteúdo do Tratado de Roma, em particular, dos objectivos, das políticas previstas, bem como do sistema institucional estabelecido, para terminar com uma referência às diferentes alterações realizadas ao Tratado de Roma, e a forma como este coexistiu com o Tratado de Maastricht que estabeleceu a União Europeia.

## **2. A (re)construção da Europa**

Convirá começar por recordar que o processo de integração europeia nasceu de um imperativo político de paz. A necessidade de estabelecer relações pacíficas duradouras entre as maiores potências continentais esteve na base da formação dos principais movimentos políticos integracionistas que se registaram ao longo do século XX. Os dois grandes conflitos mundiais, que tiveram por principal terreno de guerra o coração da Europa, foram os maiores detonadores dos movimentos que se situam na origem da construção europeia.

Foi esse imperativo de paz que originou o movimento pan-europeu que emergiu no rescaldo da assinatura do Tratado de Versalhes. Inspirado em *Pan-Europa* de Coudenhove-Kalergi, obra publicada em 1923, o movimento defendia que a unidade política deveria assentar na integração franco-alemã, cujas tradicionais desavenças haviam estado na base dos precedentes conflitos europeus. Em termos institucionais, Kalergi pretendia que a União Pan-europeia deveria ser dotada de um Parlamento bicameral, onde uma Câmara baixa representaria os povos europeus - com um deputado por cada milhão de habitantes - e um Senado reuniria representantes dos Estados. Este processo deveria ser despoletado através de uma conferência intergovernamental que elaborasse um Tratado onde se fixaria, numa primeira fase, o objectivo da realização de uma união aduaneira e de um espaço económico único.

O movimento patrocinado por Kalergi causou entusiasmo nas elites centro-europeias, tendo estado na base do discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros francês na Sociedade das Nações, em Setembro de 1929. Nessa intervenção, Briand propôs aos seus homólogos políticos que entre os povos que se encontram geograficamente agregados no território europeu se

construísse *uma espécie de laço federal*. Muito embora o alcance desta sua afirmação tivesse sido algo diluído pelo facto de haver referido que a associação de Estados proposta em nada afectaria a soberania dos países membros.

Contudo, a grande depressão económica mundial que de imediato seguiu, o súbito desaparecimento de um dos grandes entusiastas do projecto - Stresemann, Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão -, o recrudescimento dos nacionalismos, o alastramento dos regimes totalitários no continente europeu e a célere caminhada para uma situação de onde resultaria a Segunda Guerra Mundial, liquidaram a intenção de encetar o processo de integração europeia.

No final do segundo conflito mundial, o imperativo da construção de relações pacíficas duradouras no continente europeu motivou a realização do Congresso de Haia, em Maio de 1948. Presidido por Churchill e juntando personalidades políticas e intelectuais de toda a Europa ocidental, o Congresso estabeleceu um comité político de ligação, que posteriormente daria origem ao Movimento Europeu. O Congresso aprovou também a ideia da formação de um Parlamento Europeu, muito embora não tenha sido possível o consenso entre as diversas tendências quanto ao modo e aos termos que deveriam caracterizar o embrionário processo de construção europeia que ali se havia começado a definir.

Ainda que o Congresso de Haia tenha resultado de uma iniciativa não-governamental, o seu espírito europeísta reflectiu-se na declaração do Ministro dos Estrangeiros francês - por ocasião da assinatura do Tratado de Aliança de Bruxelas entre a França, Reino Unido e Benelux, em Julho de 1948 - que propôs aos parceiros nacionais a criação de uma união económica e monetária e de um Parlamento Europeu, como primeiros passos da construção europeia.

A dinâmica política gerada pelo Congresso de Haia e o impacto provocado pela proposta do Ministro Bidault levaram à formação do Conselho da Europa, em Maio de 1949, com o objectivo explícito da realização de uma união mais estreita entre os países europeus. A conveniência de incluir a maior potência europeia levou à aceitação da exigência britânica sobre o perfil institucional da organização, a qual determinou que os Estatutos do Conselho da Europa previssessem, de par com o órgão parlamentar, a existência de um comité de ministros representando os governos nacionais. A primazia de poderes confiada ao comité de ministros atenuou os propósitos originariamente supranacionais que inspiraram a criação do Conselho da Europa. Talvez por esse motivo, o Conselho da Europa apesar de haver sido criado na base de um ideal federador dos Estados da Europa democrática, não tenha conseguido alcançar o protagonismo que dele se esperava como motor da construção europeia. O que não obsta a que se reconheça ao Conselho da Europa uma acção notável noutros domínios, como no âmbito da protecção dos direitos fundamentais, sendo uma referência dos valores democráticos e da identidade europeia).

### 3. A Europa comunitária

Seria um crítico do funcionamento do Conselho da Europa - Jean Monnet - que daria novo rumo à construção europeia. Monnet defendia que se devia seguir uma estratégia de pequenas realizações comuns dos Estados europeus, a qual deveria levar à criação de solidariedades de facto entre países tradicionalmente rivais e conflituantes. Descrente das abordagens da integração europeia que privilegiavam o primado da política sobre a economia, Monnet elaborou um plano que visava não apenas superar o diferendo político sobre o destino dos territórios do Sarre, que impedia a plena reconciliação franco-alemã, como levar os Estados participantes a aceitarem o princípio da criação de uma entidade supranacional.

O plano Monnet foi adoptado pelo governo francês, tendo sido formalizado através da declaração proferida por Robert Schuman, Ministro dos Negócios Estrangeiros, no dia 9 de Maio de 1950, propondo à Republica Federal Alemã que o conjunto da produção e comercialização do carvão e do aço franco-alemães fossem colocados sob a direcção de uma Alta Autoridade, a qual exerceria funções no quadro de uma nova organização aberta à participação de outros Estados democráticos.

Através do controlo da produção do carvão e do aço - base da indústria do armamento de então - por parte de uma autoridade supranacional, Monnet acreditava que se poderia impedir a eclosão de novo conflito militar entre os dois Estados. Por outro lado, com a nova organização aliviavam-se as tensões políticas existentes entre Alemanha e França sobre o destino dos territórios do Sarre e permitia-se, ainda, responder ao défice de aprovisionamento de carvão, necessário ao esforço de reconstrução da indústria europeia no período do pós-guerra.

O projecto Monnet afastava-se da abordagem federalista da integração europeia, que inspirou a criação do Conselho da Europa. Monnet não acreditava que a construção europeia pudesse ser iniciada de modo abertamente político. Preferia antes uma via de tipo funcional. Na verdade, Monnet defendia que a integração europeia era um projecto que deveria começar pela criação de solidariedades de facto entre França e Alemanha – países que tinham disputado três guerras em menos de um século – que afastassem o perigo de nova confrontação entre estes Estados. Seria explorando o filão da criação de interesses comuns entre os principais Estados europeus que seria possível, em momento posterior, conferir uma orientação política ao processo de integração europeia. Daí que a estratégia de Monnet tenha sido considerada neo-funcionalista, na medida em que conciliava o propósito de unificação dos Estados europeus prosseguido pelo federalismo - assente no primado da política - com o método funcional (Goucha Soares, 2006, p.13).

A Declaração Schuman - que mereceu resposta positiva da Alemanha, e à qual também se associaram Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo - está na base da criação da primeira das três Comunidades Europeias - a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) - cujo Tratado

constitutivo foi assinado em Paris, em Abril de 1951. A CECA, que iniciou actividade em 1952, visava a realização de um mercado comum do carvão e do aço entre os Estados-membros. O Tratado de Paris foi celebrado com um período de duração de 50 anos, tendo vigorado até Julho de 2002, data em que as actividades desenvolvidas pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foram absorvidas pela Comunidade Europeia.

Do ponto de vista jurídico, o Tratado CECA era o exemplo paradigmático de um Tratado-lei. Com efeito, o Tratado CECA continha todas disposições que os Estados-membros consideraram necessárias para o funcionamento do mercado comum do carvão e do aço, de par com as normas relativas à estrutura institucional da Comunidade, e os procedimentos necessários à sua actividade. Em virtude da minúcia normativa do seu texto, os Estados-membros sentiram que poderiam confiar a implementação dos objectivos da Comunidade do carvão e do aço à instituição supranacional por excelência – a Alta Autoridade, cujo primeiro Presidente foi o próprio Jean Monnet – atribuindo-lhe o poder de decisão. A instituição a quem competia a representação dos Estados-membros, o Conselho de Ministros, tinha por missão principal assegurar que a actividade da Alta Autoridade se processava de acordo com as políticas e as orientações estabelecidas no Tratado, podendo partilhar decisões fundamentais com o órgão executivo em casos excepcionais como, por exemplo, numa situação de queda da procura nos mercados do carvão e do aço. O Tratado CECA previa, ainda, a existência de duas instituições de controlo, a Assembleia Comum e o Tribunal de Justiça.

Nos termos da Declaração Schuman, o estabelecimento da CECA deveria constituir a primeira pedra de um processo mais vasto que visaria a criação de uma federação europeia. O sucesso da primeira Comunidade Europeia levou os seus mentores a precipitarem-se no lançamento imediato de outros objectivos de integração para fazer face às dificuldades políticas da época. De entre essas, colocava-se a polémica relativa à questão do rearmamento alemão. Com efeito, no contexto da Guerra-fria, e na sequência da guerra da Coreia, os compromissos dos Aliados relativos ao desarmamento alemão pareciam irremediavelmente ultrapassados. Porém, a França continuava a opor-se à possibilidade do rearmamento da Alemanha. Para superar o impasse resultante do veto francês perante o que se afigurava como a inevitabilidade de fazer participar a Alemanha ocidental na defesa do seu território, face a uma hipotética agressão proveniente da República Democrática Alemã, o Primeiro-Ministro francês Pleven, inspirado por Monnet, apresentou um plano que previa o alargamento da experiência da primeira Comunidade Europeia ao domínio da defesa, contornando o problema da criação de um exército alemão através da formação de um corpo de forças armadas europeias.

Com este propósito, os Estados-membros da CECA assinaram, em Maio de 1952, o Tratado constitutivo de uma Comunidade Europeia da Defesa. Todavia, a Comunidade da Defesa não criava uma parceria entre iguais, como a Comunidade do carvão e do aço. Na medida em que se tratava do embrião de um exército europeu, pretendendo tornear a questão do rearmamento alemão, este país aparecia numa situação fragilizada perante os outros Estados-membros. Com

efeito, a Comunidade da Defesa visava impedir que a Alemanha pudesse dispor de um poderio militar que ameaçasse os parceiros comunitários, em particular, a França. Por esse motivo, todas as unidades militares da Alemanha ficavam submetidas ao comando da Comunidade da Defesa, que seria dirigido por um general francês. Por seu turno, os demais Estados-membros contribuíam apenas com uma parcela das suas estruturas militares para a Comunidade da Defesa. Na verdade, resultava da tônica dominante da Comunidade da Defesa que a França pretendia sobretudo prevenir-se contra uma eventual agressão alemã, no âmbito de uma organização destinada a defender a Europa ocidental da ameaça militar soviética (Urwin, 1995, p.63). A contrapartida que a Alemanha obtinha pela sua participação na Comunidade Europeia da Defesa era o levantamento dos obstáculos dos Aliados ao reconhecimento pleno da soberania da República Federal Alemã, com o final da ocupação militar e o controlo sobre a sua política externa.

Porém, como a questão da defesa comum não poderia deixar de ser colocada no contexto mais amplo da sua dimensão política, os Estados signatários do acordo constitutivo da Comunidade da Defesa equacionaram o estabelecimento de uma Comunidade Política Europeia. De acordo com Adenauer, seria irracional promover a existência de um exército europeu que não fosse expressão de uma política externa europeia. Por outro lado, o exército europeu necessitava de um tipo de fiscalização política que superava as estruturas previstas pela Comunidade Europeia de Defesa. Por estes motivos, e acolhendo a sugestão do primeiro-ministro belga Paul-Henri Spaak, os Estados-membros solicitaram à Assembleia da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço que, actuando na qualidade de Assembleia *ad-hoc*, elaborasse um projecto de texto para a criação de uma Comunidade Política Europeia.

O projecto de Tratado de uma Comunidade Política Europeia que a Assembleia alargada apresentou, em Março de 1953, previa um modelo de integração moderado, onde os aspectos supranacionais do funcionamento institucional da Comunidade do carvão e do aço eram confiados a um executivo político que representava os Estados-membros. Os objectivos da Comunidade Política visavam a protecção dos direitos fundamentais, a coordenação da política externa dos Estados-membros, a segurança colectiva contra ameaças de agressão, a promoção do emprego e a melhoria da qualidade de vida nos Estados através do estabelecimento progressivo de um mercado comum.

Todavia, a ratificação da Comunidade Europeia de Defesa conheceu obstáculos intransponíveis em França, se bem que o Tratado tivesse sido ratificado pelos demais Estados-membros. Na verdade, a forte oposição dos comunistas, de parte da esquerda socialista e do General De Gaulle a qualquer tipo de compromisso que permitisse o rearmamento alemão, bem como o clima de degelo no ambiente de Guerra-Fria facilitado pela morte de Estaline - com a consequente abertura por parte da nova liderança política na União Soviética - fizeram com que a Assembleia Nacional francesa tivesse recusado a ratificação do Tratado constitutivo da

Comunidade Europeia de Defesa, em Agosto de 1954, comprometendo a viabilidade desta organização e arrastando, em consequência, o destino da Comunidade Política Europeia.

#### **4. O Tratado de Roma**

Perante este insucesso político, a estratégia europeísta centrou-se de novo numa perspectiva de integração que, fundada no primado da economia, permitisse o relançamento do processo de construção europeia. Na verdade, a experiência da Comunidade da Defesa refreou os ímpetus integracionistas dos Estados-membros, em particular, França e Alemanha. Os países do Benelux, por seu turno, pretendiam a criação de uma Comunidade que promovesse a integração de todas as actividades económicas através da construção de um mercado comum europeu. A ideia de um mercado comum europeu já havia sido avançada pela Holanda no seio da Comunidade do carvão e do aço, como modo de ultrapassar os constrangimentos sectoriais daquela entidade, e constituía um objectivo previsto no projecto de Tratado da Comunidade Política. Diferente se afigurava a posição defendida por Monnet, o qual preferia continuar a promover integrações económicas de natureza sectorial, privilegiando a europeização da energia atómica não militar, que se lhe afigurava como a área com maiores probabilidades de sucesso devido à inexistência de interesses empresariais organizados nos Estados-membros.

A conferência de Messina, em Junho de 1955, reuniu os representantes dos Estados-membros da CECA para discutir o relançamento do processo de integração. Os países do Benelux tiveram uma actuação concertada, traduzindo o compromisso europeu dos primeiros-ministros Spaak e Beck, bem como do ministro holandês dos negócios estrangeiros, Beyen. Conseguiram o apoio do ministro italiano Martino para uma concepção de integração económica alargada, perante as reticências do ministro alemão Hallstein, e a preferência francesa pela integração sectorial da energia atómica. A Resolução final adoptada pela conferência de Messina reflectiu o compromisso das posições apresentadas, referindo a ideia de mercado comum, a integração da nascente energia nuclear, mencionando também os transportes e a harmonização da legislação social. Da conferência resultou ainda a decisão de instituir um comité intergovernamental, liderado por Spaak, encarregado de apresentar um relatório para dar continuidade às conclusões alcançadas.

O comité Spaak desenvolveu os seus trabalhos de forma aturada nos meses sucessivos, tendo apresentado um relatório preliminar no Outono de 1955, onde conseguiu conciliar a proposta holandesa do mercado comum com a perspectiva de Monnet sobre a criação de uma entidade para a energia atómica. Em Março de 1956, a versão final do relatório Spaak foi submetida à apreciação da Assembleia da Comunidade do carvão e do aço. Na conferência ministerial de Veneza, realizada em Maio de 1956, os Estados-membros aprovaram o relatório Spaak, tendo decido convocar uma conferência intergovernamental com a missão de preparar os Tratados que

instituísem uma Comunidade Económica Europeia e uma Comunidade Europeia da Energia Atómica, com base nas conclusões do mesmo relatório. Os trabalhos da conferência desenvolveram-se em Bruxelas, tendo sido concluídos em Fevereiro de 1957, em Paris.

A Comunidade Económica Europeia visava uma integração geral das actividades económicas dos Estados-membros, com o objectivo da criação do mercado comum europeu que estabelecesse os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus. Por seu turno, a Comunidade Europeia da Energia Atómica abrangia apenas o sector específico da energia nuclear para fins civis. Os motivos que levaram à separação formal da energia atómica da Comunidade Económica Europeia deveram-se, também, à prudência dos negociadores, pelo receio que os processos nacionais de ratificação pudessem rejeitar o Tratado CEE - à semelhança do que tinha sucedido com a Comunidade Europeia de Defesa - por ser aquele que continha objectivos de integração mais ambiciosos, salvando-se, em tal eventualidade, o Tratado que instituiu a Comunidade da energia atómica.

Os Tratados constitutivos das novas Comunidades Europeias foram assinados em Roma, em 25 de Março de 1957, pelos seis Estados-membros da CECA, tendo sido enviados para os parlamentos nacionais para ratificação. O parlamento francês foi o primeiro a aprovar os Tratados de Roma, tendo a Holanda concluído o processo de ratificação, em Dezembro de 1957. As Comunidades instituídas pelos Tratados de Roma iniciaram as suas actividades em Janeiro de 1958. De notar que as três Comunidades europeias, apesar de autónomas do ponto de vista jurídico, constituíram um fenómeno unitário em termos políticos. A unicidade política foi evidenciada, desde logo, pela realização de uma Convenção que estabelecia que a Assembleia e o Tribunal de Justiça seriam instituições comuns às três Comunidades.

Do ponto de vista jurídico, o Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Económica Europeia é um Tratado com uma filosofia distinta do Tratado de Paris. O Tratado CECA era um Tratado-lei, com um dispositivo muito completo, que deveria ser executado nos termos das normas precisas constantes do seu articulado. Por seu turno, o Tratado da Comunidade Económica Europeia visava um projecto de integração de todos os sectores de actividade económica, com o objectivo da criação de um mercado comum. Apesar da sua extensão e elevado grau de complexidade – com 248 artigos, 4 anexos, 13 protocolos, 4 convenções e 9 declarações – o Tratado CEE estabelecia apenas os princípios e orientações gerais nas diferentes áreas de intervenção da Comunidade, confiando às instituições um elevado nível de discricionariedade na aprovação dos actos comunitários. Assim, o conteúdo do Tratado de Roma contém os princípios gerais que enformam a actuação da Comunidade nos domínios atribuídos pelos Estados-membros, e estipula as normas que regulam o processo político no funcionamento das instituições comunitárias, bem como determina os traços fundamentais do ordenamento jurídico. Por isso, o Tratado da Comunidade Económica Europeia é considerado um Tratado-quadro, por contraposição à ideia de Tratado-lei.

A evolução verificada ao longo do tempo, em particular, a interpretação realizada pelo Tribunal de Justiça através do controlo de legalidade dos actos comunitários, e a afirmação dos princípios gerais do direito comunitário, permitiram que a natureza do Tratado de Roma se fosse gradualmente transformando em carta constitucional das Comunidades Europeias. Pelo que a expressão Tratado-constituição será, porventura, mais adequada para retratar a função desempenhada pelo Tratado de Roma (Lenaerts, 1999, p.8). Outra diferença fundamental do Tratado de Roma, relativamente ao Tratado de Paris, consistia na inexistência de um período de vigência determinado para o acordo. Com efeito, o Tratado de Roma foi adoptado para vigorar por um período ilimitado de tempo, ao contrário do Tratado CECA que previa um período de duração de 50 anos.

## **5. A Comunidade Económica Europeia**

A Comunidade Económica Europeia tinha por missão o estabelecimento de um mercado comum, promovendo a aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-membros, o desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no conjunto da Comunidade, o aumento acelerado do nível de vida e fomentar relações mais estreitas entre os seus membros. Para a realização da sua missão, o Tratado de Roma previa que a actuação da Comunidade comportava a supressão dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas ao comércio intracomunitário de mercadorias, o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum e de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados, a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capitais, a instauração de políticas comuns nos domínios da agricultura e dos transportes, a definição de uma política de defesa da concorrência, a coordenação das políticas económicas dos Estados-membros, a aproximação das legislações nacionais, a criação de um Fundo social europeu, a instituição de um Banco europeu de investimentos e a associação dos países e territórios ultramarinos.

A realização do mercado comum deveria ser realizada progressivamente, ao longo de um período de transição de doze anos. Embora o Tratado de Roma não definisse o que entendia por mercado comum, decorria do seu conteúdo que ele seria concretizado através da eliminação dos obstáculos à circulação dos factores de produção e pela realização das políticas comuns previstas no seu articulado. O Tratado considerava a livre circulação de mercadorias como o instrumento central para a realização do mercado comum, concedendo-lhe primazia na enumeração dos fundamentos da Comunidade, e afirmando que a Comunidade se fundava na união aduaneira. A união aduaneira implicava a supressão de todos os direitos aduaneiros, e dos encargos de efeito equivalente a direitos aduaneiros, ao comércio intracomunitário de mercadorias, bem como a

adopção de uma pauta aduaneira comum aplicável nas relações comerciais com países terceiros. A união aduaneira deveria ser realizada por fases, até 1968, tendo a Comunidade cumprido tempestivamente este objectivo. A livre circulação de mercadorias compreendia, ainda, a interdição de restrições quantitativas, e de todas as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, no comércio entre os Estados-membros.

Tendo em conta a especificidade do sector agrícola, e das características particulares do comércio dos produtos provenientes da agricultura e pesca, os quais se considerava não poderem ser objecto de completa liberalização nos mesmos termos dos produtos industriais, o Tratado de Roma previa que estas mercadorias seriam objecto da adopção de uma política comum. Os objectivos da política agrícola comum eram o incremento da produtividade agrícola, o aumento do rendimento dos agricultores, a segurança dos abastecimentos, a estabilização dos mercados e assegurar preços razoáveis aos consumidores.

O Tratado de Roma previa a liberdade de circulação de pessoas para o exercício de uma actividade económica. As modalidades abrangidas pela livre circulação compreendiam quer as pessoas que se deslocassem para outro Estado-membro para desempenharem uma actividade sob a direcção da entidade patronal – situação que o Tratado referia como liberdade de circulação de trabalhadores – quer as pessoas que se deslocassem do seu país de origem para outro Estado-membro a fim de exercerem uma actividade profissional de forma independente. Neste último caso, os profissionais independentes beneficiariam da liberdade de estabelecimento quando exercessem a sua actividade com carácter permanente, ou da livre prestação de serviços quando o exercício da sua actividade profissional noutro Estado-membro tivesse carácter esporádico. A liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços aplicavam-se não apenas às pessoas singulares, como também às empresas. O princípio fundamental subjacente ao exercício da liberdade de circulação de pessoas era a não-discriminação em razão da nacionalidade, o que implicava que as pessoas singulares e colectivas que exercessem uma actividade económica num outro Estado-membro deveriam ser objecto do mesmo tipo de tratamento que os nacionais do Estado-membro de acolhimento. Por se encontrarem deslocadas do seu país de origem, beneficiavam ainda do direito de residência no Estado-membro de destino.

De par com as normas relativas à liberdade de circulação dos factores de produção, que estavam focalizadas na supressão dos obstáculos decorrentes de medidas adoptadas pelos Estados, o Tratado de Roma previa um capítulo sobre a liberdade de concorrência. As regras da concorrência pretendiam introduzir uma cultura de concorrência na economia europeia, inspirada no exemplo do sistema norte-americano, tentando impedir que certos tipos de comportamentos das empresas pudessem impedir o regular funcionamento do mercado. As regras previstas pelo Tratado de Roma em matéria de defesa da concorrência diziam respeito à interdição dos cartéis e à proibição de comportamentos abusivos por parte de empresas com posição dominante no respectivo mercado. Razões de política industrial, invocadas pelos Estados-membros, não

permitiram que o Tratado de Roma dispusesse de uma norma autorizando a Comunidade Económica Europeia a realizar um controlo preventivo sobre operações de concentração de empresas susceptíveis de afectar a concorrência no mercado comum, tal como sucedia no Tratado CECA.

O Tratado de Roma previa um título sobre política social que afirmava a necessidade dos Estados-membros promoverem a melhoria das condições de vida e de trabalho, as quais deveriam ser favorecidas pelo funcionamento do mercado comum. O Tratado previa a existência de um Fundo social europeu destinado a promover os objectivos das normas sociais, em particular, incentivar a mobilidade geográfica e incrementar a formação profissional dos trabalhadores. A norma com maior impacto das disposições sociais do Tratado de Roma dizia respeito ao princípio da igualdade de remunerações entre trabalhadores masculinos e femininos, no exercício das mesmas funções profissionais. A interpretação extensiva deste princípio pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias permitiu que se transformasse numa marca identitária dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus, e do próprio processo de construção europeia, tendo contribuído também para uma política activa de igualdade de tratamento entre géneros.

O Tratado de Roma previa, ainda, que a Comunidade adoptasse uma política comercial comum baseada em princípios uniformes no tocante a concessões aduaneiras, conclusão de acordos tarifários e comerciais, uniformização de medidas de liberalização, política de exportação, bem como medidas de defesa comercial relativas a casos de dumping e de subvenções. O Tratado previa que na aplicação da política comercial comum a Comunidade poderia celebrar acordos com países terceiros. A negociação desses acordos seria realizada pela Comissão, que seria acompanhada por um comité especial designado pelo Conselho. O facto de o Tratado ter previsto largas competências no âmbito da política comercial comum permitiu que a Comunidade se afirmasse como grande protagonista nas rondas comerciais multilaterais realizadas no quadro do GATT, aumentando a capacidade negocial dos países europeus, e projectando a Comunidade como um dos principais actores do sistema comercial internacional.

Em termos institucionais, o Tratado de Roma adoptou o modelo quadripartido estabelecido no Tratado CECA, com duas instituições dinâmicas e duas instituições de controlo. As instituições dinâmicas comportavam um Conselho de Ministros, que representava os interesses dos Estados-membros, e uma Comissão, representante do interesse geral da Comunidade. As instituições de controlo consistiam num órgão de controlo político – a Assembleia, mais tarde designada Parlamento Europeu – e outro que procedia a um controlo de legalidade, bem como à interpretação e aplicação do Tratado – o Tribunal de Justiça. Atendendo ao facto do Tratado de Roma ser um Tratado com natureza distinta do Tratado de Paris, o poder de decisão na Comunidade Económica Europeia foi confiado ao Conselho de Ministros, sendo que competia à Comissão o poder de iniciativa no processo político comunitário, com o monopólio da apresentação de propostas de actos normativos comunitários. Inicialmente, cada Comunidade teve um Conselho de Ministros e

uma Comissão/Alta Autoridade próprias. Todavia, com a assinatura do chamado Tratado de Fusão, em 1965, passou a existir uma Comissão única e apenas um Conselho para as três Comunidades europeias. Ou seja, um quadro institucional único para o sistema comunitário.

As instituições de controlo foram comuns às três Comunidades europeias, desde início. Com efeito, em contemporâneo com a assinatura do Tratado de Roma foi adoptada uma Convenção que previa a existência de um único órgão de carácter parlamentar, a Assembleia, e de apenas um Tribunal de Justiça para as três Comunidades. É interessante notar, todavia, que o Tratado de Roma continha uma pequena inovação no tocante ao modo de designação da Assembleia, comparativamente ao Tratado de Paris. Na verdade, o Tratado CECA afirmava que competia aos Estados-membros escolher entre a eleição por sufrágio directo dos deputados à Assembleia, ou confiar nos parlamentos nacionais a tarefa de designar os representantes de cada país nesse órgão. O Tratado de Roma, por seu turno, continha um preceito que estipulava a eleição dos deputados à Assembleia por sufrágio universal directo, abandonando o direito de escolha dos Estados-membros. Esta evolução no sentido da eleição directa dos deputados à Assembleia, que já constava do projecto de Tratado da Comunidade Política Europeia, não produzia efeito imediato, estando dependente da aprovação de uma decisão pelo Conselho. O Acto relativo à eleição por sufrágio directo dos representantes ao Parlamento Europeu foi adoptado em 1976, tendo as primeiras eleições ocorrido em 1979. A eleição do Parlamento Europeu por sufrágio directo abriu caminho a uma profunda alteração dos poderes desta instituição, operada através das revisões sucessivas do Tratado de Roma.

## **6. A União Europeia**

No Outono de 1989 a Europa assistiu a profundas transformações nos regimes políticos dos países de leste, tendo sido derrubados os governos de inspiração soviética. Apesar do colapso político dos regimes autoritários, o futuro dos Estados que se situavam para além da chamada "cortina de ferro" permanecia não apenas uma incógnita, mas também fonte de potencial instabilidade no coração do continente europeu. No seio da Comunidade Europeia estas transformações políticas colocavam problemas delicados, em particular, a perspectiva de reunificação alemã provocada pela queda do Muro de Berlim.

As alterações provocadas pela queda do Muro de Berlim criaram um ambiente político de mudança a nível europeu. Os Estados-membros da Comunidade sentiram a necessidade de, enquanto pólo aglutinador dos países com um sistema de governo democrático e dotados de economia de mercado, enfrentarem o desafio da alteração da geografia política do continente num modo que ultrapassasse as limitações da Comunidade *Económica* Europeia. Estavam perante acontecimentos de profundo significado político, aos quais a Comunidade só poderia responder de

forma política. A resposta da Comunidade pressupunha atribuições em matéria de política externa, que ultrapassavam largamente a Cooperação Política Europeia de que falava o Acto Único. Por outro lado, a chamada questão alemã conheceu um desenvolvimento célere, tendo culminado com a unificação formal dos dois Estados em Outubro de 1990, no quadro da República Federal Alemã, e originado a extinção da República Democrática Alemã. A emergência da nova Alemanha, e o sentimento dominante da necessidade de a enquadrar pela integração europeia, ditaram a urgência de passar à fase da Europa política.

A agenda política europeia no período que precedeu a queda do Muro de Berlim apontava a união monetária como meta sucessiva da Comunidade, enquanto corolário natural do mercado interno. Todavia, o objectivo de uma moeda única europeia provocava, por sua vez, reservas no seio da Alemanha, nomeadamente entre as autoridades responsáveis pela condução da política monetária. Por isso, a Alemanha foi confrontada pelos parceiros europeus com a necessidade de fazer acompanhar as alterações em curso no plano interno com uma manifestação de inequívoco comprometimento com a construção europeia. Sendo claro que a Comunidade se aprestava para encetar uma fase de integração política, e que a unificação alemã era uma realização incontestável no plano histórico, a alteração no equilíbrio de poderes que a nova Alemanha causaria no seio da Comunidade deveria ser compensada por uma demonstração do seu empenho com a causa europeia. Pelo que a Alemanha unificada aceitou renunciar a um dos principais instrumentos que lhe permitiram a afirmação nacional no período posterior ao segundo conflito mundial, o *Deutsche Mark*, em benefício da criação da moeda única europeia (Moravcsik, 1998, p.408).

O Tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia – a par da Comunidade Europeia – estabeleceu o objectivo da união monetária e a criação da moeda única, e previu ainda a figura da cidadania europeia. O Tratado de Maastricht não é um documento que tenha substituído os anteriores Tratados comunitários, tendo antes optado por lhes introduzir alterações pontuais. Por esse facto, e por ter criado uma União Europeia em paralelo com as Comunidades, o Tratado de Maastricht enfermou de elevado grau de complexidade jurídica. Com efeito, a partir de Maastricht passaram a existir duas entidades no mesmo processo de integração – a Comunidade Europeia e a União Europeia – e dois Tratados constitutivos destas mesmas entidades, o Tratado de Roma e o Tratado de Maastricht.

Na verdade, e de entre os aspectos menos conseguidos no acordo de Maastricht encontra-se a própria estrutura do Tratado da União. Tal estrutura resultou do facto de ser um Tratado que se colocou num plano de continuidade face à situação normativa precedente, ou seja, do processo comunitário de integração. O Tratado de Maastricht adicionou novas vertentes à actuação das Comunidades, as quais ultrapassam o plano comunitário. Assim, o Tratado da União centra-se em torno do desenvolvimento comunitário do processo de integração, o chamado *pilar comunitário* - que compreendia as Comunidades Europeias -, sendo completado pela Política Externa e de

Segurança Comum, *segundo pilar*, e pela Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos, *terceiro pilar*.

O Tratado da União Europeia adoptou uma estrutura normativa assente em três pilares. A coerência da arquitectura em pilares da União limitou-se à adopção de uma espécie de "tecto comum", confinado às disposições previstas no primeiro Título, sendo que este começa por referir que os Estados signatários instituem entre si uma União Europeia, a qual se funda nas Comunidades, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas no Tratado - os aludidos pilares - e que constitui uma nova etapa do processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa.

Importará referir os motivos que levaram os Estados-membros a adoptarem a arquitectura em pilares no Tratado da União Europeia. Com efeito, a estrutura em três pilares adoptada em Maastricht constituiu uma demarcação dos governos nacionais relativamente aos desenvolvimentos supranacionais registados pelo processo comunitário de integração. Os Estados demonstraram que aceitavam aprofundar o seu diálogo e cooperação no quadro da política externa, da justiça e dos assuntos internos. Porém, não queriam que decisões em matérias de "alta política" fossem tomadas segundo os modos previstos no processo de decisão comunitário, bem como não aceitavam que os actos adoptados nos novos domínios pudessem relevar do sistema jurídico da Comunidade Europeia, os quais se encontram confinados aos domínios da integração económica, ou seja, matérias do âmbito da chamada "baixa política". Logo, a criação de dois pilares paralelos ao núcleo comunitário para se ocuparem de áreas de elevada sensibilidade política, porque normalmente associadas ao exercício das funções essenciais do Estado. Nestes termos, a política externa, justiça e os assuntos internos passaram a integrar o âmbito de actuação da União Europeia, mas ao funcionamento destes novos pilares não é aplicado o chamado método comunitário, preferindo os Estados-membros mantê-los na esfera intergovernamental. Pelo que a União Europeia incrementou a tensão existente entre os métodos intergovernamental e supranacional, no modo de funcionamento e articulação entre as diferentes políticas e instituições comunitárias.

Assim, com o Tratado de Maastricht a integração europeia atingiu elevado grau de complexidade jurídico-política em resultado da coexistência de duas entidades no mesmo processo – Comunidade Europeia e União Europeia – bem como dos respectivos tratados constitutivos.

Por outro lado, a natureza política da construção europeia no seguimento da criação da União exigia que fosse prestada maior atenção a questões antes ignoradas como a legitimidade política da integração. Legitimidade que vinha sendo questionada de forma clara pelos cidadãos dos Estados-membros, como sucedeu nos referendos realizados ao próprio Tratado de Maastricht. Pelo que se impunha reduzir a distância existente entre a elite política e o aparelho de poder europeu, com os cidadãos dos Estados-membros. Desde logo, procurando aproximar os cidadãos

da realidade da construção europeia, o que pressupunha simplificar a complexa infra-estrutura jurídica em que assentavam as entidades existentes.

## **7. Simplificar a União**

O Tratado de Amesterdão constituiu uma primeira tentativa para a simplificação dos Tratados. Na verdade, este acordo expurgou o articulado do Tratado da Comunidade Europeia de todas as disposições consideradas caducas e obsoletas, as quais dificultavam a percepção do seu conteúdo. Em virtude da supressão de um conjunto vasto de preceitos, o Tratado de Amesterdão procedeu à renumeração de todos os artigos do Tratado da Comunidade Europeia, com o objectivo de tornar mais acessível o seu manuseamento. Por outro lado, foi também alterada a sequência alfabética em que se organizava o Tratado da União Europeia, aspecto que dificultava o entendimento da sua sistematização. Assim, foi conferido ao Tratado da União uma sequência numérica tradicional, tendo em vista melhorar a sua legibilidade.

O Tratado de Nice não consagrou progressos em matéria de simplificação, visto se ter limitado a alterar o modo de representação dos Estados-membros no seio das instituições comunitárias, em vista do processo de alargamento aos países de leste. Todavia, uma Declaração anexa à Acta final da conferência referia a simplificação dos Tratados como um dos temas que deveria ser objecto de um amplo e aprofundado de debate antes da revisão sucessiva. Este aspecto foi posteriormente retomado pela Declaração de Laeken, em 2001, a qual convocou a chamada Convenção europeia e fixou o respectivo mandato. Esta Declaração distinguia entre simplificação – que deveria considerar a distinção entre o Tratado da Comunidade e o Tratado da União – e reorganização, no sentido de estabelecer a separação entre um Tratado base e um outro Tratado que englobasse as demais disposições não incorporadas pelo primeiro (De Witte, 2008, p.45).

Dos trabalhos da Convenção europeia resultou a apresentação de um projecto de Tratado Constitucional, que seria assinado pelos Estados-membros em 2004. O Tratado Constitucional procedia a uma espécie de refundação da União Europeia, substituindo-se aos Tratados da Comunidade e da União, e estabelecendo uma União Europeia que sucedia às duas entidades existentes no processo de construção. Assim, do ponto de vista da arquitectura jurídico-política o Tratado Constitucional estabelecia uma nova entidade, a União Europeia, dotada de um único Tratado. O objectivo da simplificação era plenamente alcançado, na medida em que terminava a complexa distinção entre Comunidade e União Europeias, bem como a co-existência dos respectivos Tratados constitutivos. Para além disso, o Tratado Constitucional procedia a uma reorganização das disposições do direito comunitário primário entre o que se poderiam considerar os preceitos básicos, reunidos em sessenta artigos na chamada Parte I – a qual, por seu turno,

correspondia à ideia de um Tratado base – e as demais disposições, remetidas para a Parte III do documento.

O Tratado Constitucional conheceu dificuldades no processo de ratificação, em França e na Holanda, que se revelariam inultrapassáveis. No entanto, permaneceu entre os Estados-membros forte consenso sobre o facto de o Tratado Constitucional introduzir um conjunto de alterações no processo de integração europeia que importaria preservar.

Pelo que a questão que se colocava era saber como recuperar o chamado acervo da Constituição europeia. A estratégia definida consistiu em retomar as alterações de fundo introduzidas pelo Tratado Constitucional, e introduzi-las cirurgicamente nos Tratados da União e da Comunidade Europeia. Na prática, os Tratados fundadores da Comunidade e da União mantinham-se em vigor, ao contrário do que sucedia com o Tratado Constitucional, mas deveriam ser reformados por um conjunto de alterações retiradas do Tratado Constitucional. Tal estratégia foi realizada por via de uma breve conferência intergovernamental, que adoptou o chamado Tratado Reformador.

Em Dezembro de 2007 foi assinado, em Lisboa, o Tratado Reformador. O chamado Tratado de Lisboa recuperou o acervo do Tratado Constitucional. Desde logo, a reforma institucional prevista no Tratado Constitucional foi retomada por inteiro. Este pacote institucional inclui a transformação do Conselho Europeu em instituição da União, com um Presidente a tempo inteiro; o aumento dos poderes legislativo e orçamental do Parlamento Europeu; a reforma do sistema de voto maioritário no Conselho, e a alteração do mecanismo das presidências nesta instituição; a criação de um alto representante da União para os negócios estrangeiros; a reforma da composição da Comissão Europeia (Goucha Soares, 2008, p.27).

Para além do chamado pacote institucional, o Tratado Reformador resgatou todas as alterações de substância incluídas no Tratado Constitucional: a Comunidade Europeia é absorvida pela União, terminando a coexistência entre as duas entidades; é atribuída personalidade jurídica à União; os Parlamentos nacionais participam no processo legislativo da União; é conferida força vinculativa à Carta dos Direitos Fundamentais da União; é precisada a delimitação de competências entre a União e os Estados-membros; são recuperadas as disposições sobre a reforma dos actos normativos e os procedimentos de decisão.

Assim, o Tratado de Lisboa realizou nova revisão aos Tratados da Comunidade Europeia e da União Europeia. Na medida em que a Comunidade Europeia é absorvida pela União, o seu Tratado constitutivo passa a ser designado por Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Pelo que o aspecto paradoxal do Tratado de Lisboa consiste no facto de a Comunidade Europeia ser absorvida pela União Europeia, embora mantenha em vigor o velho Tratado de Roma (De Witte, 2008, p.47). Facto que transformará o Tratado de Roma na maior relíquia da integração europeia, sobrevivendo à extinção da própria Comunidade Europeia.

## 8. Conclusão

O Tratado de Roma foi o grande motor da construção europeia, tendo permitido afirmar a Comunidade Europeia como o veículo de aproximação dos Estados europeus. Na verdade, as Comunidades Europeias revelaram-se como o projecto capaz de impulsionar a integração europeia, atraindo novos países para o seu seio, e aprofundando as áreas de cooperação entre os Estados-membros. O sistema institucional previsto pelo Tratado de Roma, e os mecanismos de implementação das decisões comunitárias, permitiram que os Estados-membros se revissem nas deliberações adoptadas e mantivessem um nível elevado de cumprimento das mesmas.

A queda do Muro de Berlim colocou novos desafios à Comunidade Europeia. Na verdade, o Tratado de Roma estava confinado pelo projecto do mercado comum. Pelo que a Comunidade Europeia não ultrapassava os limites da integração económica. Em consequência, foi adoptado o Tratado de Maastricht que estabeleceu a União Europeia. O que permitiu dar novo ímpeto ao projecto europeu, com a adopção de uma política externa, a criação do euro e o alargamento aos países de leste. Todavia, a super-estrutura jurídico-política que enquadrava as grandes transformações europeias nas duas últimas décadas revelou-se demasiado complexa, e de difícil compreensão pelo cidadão comum, tendo contribuído para aumentar o fosso existente com as elites políticas europeias e as instituições comunitárias.

Por tais motivos, a preocupação com o reforço da legitimidade política do projecto europeu fez com que a simplificação dos Tratados adquirisse uma centralidade dominante no debate constitucional da União. O Tratado Constitucional pretendeu superar a complexidade resultante de Maastricht, refundando a União Europeia e sucedendo aos Tratados existentes. As dificuldades políticas na ratificação por alguns Estados-membros determinaram o seu abandono formal. Todavia, os Estados-membros decidiram preservar o seu conteúdo através da adopção do Tratado de Lisboa.

Ainda que a estratégia subjacente ao Tratado de Lisboa assente numa questionável tática política dos dirigentes europeus – que consiste em recuperar as grandes transformações introduzidas pelo Tratado Constitucional, apresentando-as, porém, como meras alterações aos Tratados existentes – certo é que o Tratado de Lisboa vem dar novo fôlego ao Tratado de Roma. Com efeito, com o Tratado de Lisboa abandonou-se a ideia de substituir os Tratados da Comunidade e da União por um texto constitucional novo. Apesar da Comunidade Europeia se extinguir, sendo absorvida pela União. Pelo que o Tratado de Roma ganhará vida nova, para além da entidade que ele próprio fundou.

## Referências bibliográficas

Lenaerts, K.; Nuffel, P. Van (1999), *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London.

Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, New York.

Soares, A. G. (2006), *A União Europeia*, Almedina, Coimbra.

Soares, A. G. (2008), "O Tratado Reformador da União Europeia", *R: I Relações Internacionais*, nº17.

Urwin, D.W. (1995), *The Community of Europe - A History of European Integration Since 1945*, 2nd ed., Longmann, London.

Witte, B. De (2008), "A Legal Paradox of Maastricht: The Creation of the European Union", in Baroncelli, S. et al. (eds.) *Back to Maastricht. Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Cambridge Scholars Printing, Newcastle.