

A PRESIDÊNCIA ROTATIVA DO CONSELHO E A GOVERNANÇA MULTINÍVEL EUROPEIA

A PEÇA-CHAVE NO PROCESSO DE DECISÃO INTERGOVERNAMENTAL

José Magone

INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) foi construída numa tensão entre as racionalidades supranacional e intergovernamental. As instituições políticas supranacionais – Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Tribunal Europeu de Justiça – têm contribuído para o avanço da integração europeia enfatizando o comum dos Estados-Membros. Esse processo tem sido difícil, por vezes estagnando ou mesmo sendo caracterizado por um *spill-back*, uma reversão de processos¹.

As instituições supranacionais estão interessadas em alargar o seu espaço de ação para aumentar a habilidade de atuar com mais autonomia. Instituições políticas supranacionais avançam quando empreendedores políticos, como os presidentes da Comissão Walter Hallstein (1958-1967) ou Jacques Delors (1985-1995), têm a habilidade de aproveitar estruturas de oportunidade e introduzir inovação no processo de integração europeia.

O Conselho da União Europeia é por excelência a instituição dos Estados-Membros e segue a lógica do intergovernamentalismo. Intergovernamentalismo implica duros processos de negociação sobre legislação para o mercado interno e outras áreas, o orçamento da UE, a Política Agrícola

RESUMO

Na arquitetura constitucional pós-Lisboa, a Presidência rotativa do Conselho de Ministros da União Europeia continua a ser uma peça-chave da decisão intergovernamental. A sua atividade de liderança é principalmente realizada a portas fechadas para evitar a politização dos processos legislativos. Este estudo pretende contextualizar a Presidência como peça-chave da integração europeia devido à sua posição entre processos formais e informais. A informalidade dá à Presidência tempo de criar consenso e ser flexível na sua atuação negocial. Apesar de tentativas pelos países grandes de reduzir a importância da Presidência rotativa, os Estados pequenos resistiram a essa tentação. Neste contributo, a Presidência rotativa é analisada do ponto de vista da teoria da integração europeia, com uma discussão sobre o que se pode esperar em termos de comportamento do trio de presidências alemã e portuguesa em 2020-2021.

Palavras-chave: Presidência rotativa, União Europeia, Portugal, Alemanha.



ABSTRACT

THE ROTATING PRESIDENCY OF THE COUNCIL AND THE EUROPEAN MULTILEVEL GOVERNANCE: THE KEY PART IN THE INTERGOVERNMENTAL DECISION PROCESS

In the post-Lisbon constitutional architecture, the rotating presidency of the Council of Ministers of the European Union remains a vital part of intergovernmental decision-making. Its leadership activity is mainly behind closed doors to avoid the politicization of legislative processes. This study aims to contextualize the presidency as a crucial part of European integration due to its position between formal and informal processes. Informality gives the presidency time to create consensus and be flexible in its negotiation. Despite large countries' attempts to reduce the importance of the rotating presidency, small states have resisted this temptation. In this contribution, the rotating presidency is seen from the point of view of European integration theory which is discussed in depth. Some notes follow on what can be expected in terms of the behavior of the German and Portuguese presidencies in the new 2020-21 team presidency cycle.

Keywords: Germany, European Union, Portugal, Presidency rotation.

Depois desta introdução, apresentamos uma reflexão sobre as mudanças do sistema de governança multinível desde a Presidência da Comissão de Jacques Delors até ao presente. Depois analisaremos a Presidência e a importância da microgovernança técnica. Na quarta parte dedicamo-nos à *performance* das presidências alemãs e portuguesas. No novo formato de trio de presidências, Alemanha, Portugal e Eslovénia estão juntos pela segunda vez depois de 2007-2008. Por fim, o artigo vai ter algumas conclusões.

A TRANSFORMAÇÃO DA GOVERNANÇA EUROPEIA DESDE 1985

A Presidência rotativa do Conselho de Ministros ganhou particular importância desde o compromisso do Luxemburgo de 1966. Desde esse momento a lógica intergovernamental começou a bloquear o desenvolvimento da integração europeia para o supranacionalismo.

Comum (PAC) e a Política de Coesão. Esses processos incluem elementos de governança formal com regras concretas definidas nos tratados e governança informal, a qual é mais flexível e menos transparente para quem observa de fora. Desde 1952, a peça-chave dos processos intergovernamentais de negociação é a Presidência rotativa do Conselho da UE. A Presidência rotativa tornou-se cada vez mais num importante ator na história da integração europeia. Apesar dos seus interesses nacionais, os Estados-Membros têm de ser um mediador (o *honest broker*, como a literatura se lhe refere) e usar as suas competências políticas e diplomáticas para conseguir compromissos intergovernamentais, os quais com o tempo tornar-se-ão parte do *acquis communautaire*.

Desde o Tratado de Lisboa de 2009, a Presidência rotativa perdeu o seu papel político, particularmente como representante externo da UE. O trio de presidências reduziu consideravelmente a autonomia da Presidência individual de cada país. Apesar disso, a Presidência rotativa continua a ser uma peça-chave para o avanço do processo legislativo. Uma grande mudança foi a introdução do presidente permanente do Conselho Europeu, que é o principal ator nas negociações de *high politics*. Também a figura do alto representante da UE para a Política Externa e Segurança reduziu consideravelmente o papel que a Presidência tinha nas relações internacionais.

Neste artigo procuramos contextualizar as reformas da Presidência rotativa no sistema de governança multinível europeia. O contributo está estruturado em cinco partes.

Principalmente, os avanços de integração efetuados por empreendedores políticos como Jean Monnet na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e Walter Hallstein na Comunidade Económica Europeia (CEE). Esse período entre 1950 e 1966 foi abruptamente interrompido pelo Presidente francês Charles de Gaulle, que tinha uma visão de integração, na qual os Estados-Membros dominavam. Em vez de um federalismo cooperativo, De Gaulle queria a «Europe des patries» (a Europa dos Estados-Nação). O período intergovernamentalista duraria entre 1966 e 1985, quando Jacques Delors se tornou presidente da Comissão Europeia. Depois de Monnet e Hallstein, Delors tornou-se no terceiro empreendedor político a puxar o processo de integração europeia para novos patamares. Entre 1985 e 1995, Delors transformou a Comunidade Europeia numa União Europeia (UE), a qual era dominada por uma complexa dinâmica de pêndulo entre intergovernamentalismo e supranacionalismo². Os dois processos neste novo sistema de governança europeia não estavam somente integrados numa dinâmica entre os interesses dos Estados-Membros e das instituições supranacionais, mas também na inclusão de cada vez mais atores, como os grupos de interesse a diferentes níveis da UE, a sociedade civil organizada, e principalmente as regiões. Essa governança multinível (europeia, nacional, subnacional/regional e local) é centrada em três grupos principais de atores: as instituições públicas de diferentes níveis, os atores económicos, principalmente empresas, e grupos da sociedade civil. Governança significa que redes de interações entre esses grupos de atores são estabelecidas para implementar políticas públicas³. Provavelmente os mais importantes teóricos do conceito de governança multinível são Liesbet Hooghe e Gary Marks. Numa das suas imensas publicações conjuntas, *European Integration and Multilevel Governance*, os autores explicam essa transição da Comunidade Europeia para a UE. Enquanto o modelo centrado no Estado-Nação quer só uma integração mínima, na qual o denominador mínimo comum domina o processo, o modelo de governança multinível reduz o poder dos Estados-Membros, porque mais atores – notavelmente os três grupos de atores que definimos acima – tornam o processo de integração autossustentável. Isso quer dizer que a governança multinível é um sistema que se organiza por si mesmo e por isso adquiriu a sua própria dinâmica fora da relação reducionista entre Estados-Membros e instituições supranacionais⁴. Catalisador para essa sustentabilidade do processo de integração europeia foi o programa do mercado único europeu de Lord Cockfield. A agregação de interesses associados com a construção do mercado foi importante para sair da euroesclerose dos anos 1970, durante os quais o veto dominava ainda o processo de decisão europeia. O Ato Único Europeu muda essa situação consideravelmente, aumentando a decisão por maioria qualificada, principalmente em questões de integração negativa, quer dizer a redução de barreiras nacionais na construção do mercado único⁵. Isso foi possível devido à liderança de Jacques Delors, o qual teve a habilidade de criar coligações de Estados-Membros flexíveis para fazer avançar o processo de integração europeia. Delors foi muito astuto em puxar a lógica supranacional durante um curto período (1985-1993),

no qual a maior parte dos Estados-Membros estava aberta a esse processo de integração. Políticos como Helmut Kohl, François Mitterrand, Felipe Gonzalez, e os italianos Bettino Craxi e Giuliano Andreotti eram apoiantes entusiastas desse processo. Tinham também o apoio dos países mais pequenos como Portugal, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e Irlanda. Apesar do euroceticismo de Margaret Thatcher (representante do Governo britânico), do Governo dinamarquês e do Governo grego, a verdade é que todos se uniram à volta da construção do mercado único europeu.

Segundo George Ross, o qual teve o privilégio de observar a Comissão por dentro em 1991, o método Delors pode-se comparar a uma matriosca russa, uma série de bonecas colocadas dentro umas das outras. Primeiro, a boneca «mercado único europeu», a qual deu impulso para uma mudança completa do orçamento europeu, sendo duplicado e multianual (pacote Delors I, em 1988). Para evitar desigualdades sociais e territoriais no acesso ao mercado único europeu foi efetuada uma remodelação dos fundos europeus, principalmente para ganhar o apoio do Club Med (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda). Depois, Delors teve também sucesso com a «boneca» União Económica e Monetária (UEM), como também com os princípios de uma União Política. A UEM também foi um fator importante, outra vez sob pressão do Club Med, para aumentar o orçamento de

EM ESTUDOS SOBRE A GOVERNANÇA MULTINÍVEL EUROPEIA A PRESIDÊNCIA ROTATIVA NUNCA FOI DISCUTIDA POR AUTORES DESTA PERSPETIVA TEÓRICA. A TENDÊNCIA É PARA ESTUDAR AS INTERAÇÕES ENTRE OS TRÊS GRUPOS DE ATORES, PRINCIPALMENTE AS REDES DE INTERAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS E GRUPOS DE INTERESSE E COMO INFLUENCIAM AS POLÍTICAS EUROPEIAS.

modo a compensar os países periféricos da Comunidade Europeia por eventuais problemas de integração nesse projeto⁶.

Segundo Hooghe e Marks, a soberania nacional foi consideravelmente reduzida, e a complexidade do sistema de governança multinível aumentou o desenvolvimento de uma soberania europeia⁷. A crise do euro, em conjunção com a crise da dívida soberana nacional dos países da Europa do Sul entre 2010 e 2018, mostra que medidas indi-

viduais adotadas pelos Estados-Membros durante esse período não foram bem-sucedidas, e que os Estados-Membros tiveram de criar um instrumento intergovernamental, o chamado Mecanismo de Estabilidade Europeu (MEE), para ajudar os países periféricos da Europa do Sul a estabilizar (podia-se dizer «salvar») a zona euro⁸.

O conceito de «soberania europeia» começou a aparecer mais frequentemente em publicações, mostrando assim que só coletivamente é possível proteger tanto a soberania europeia como a nacional. O Presidente francês Emmanuel Macron tem sido um dos grandes promotores dessa ideia como lição tirada da crise europeia. O processo de mudança de mentalidades é vagaroso, mas o contexto internacional turbulento e volátil criará a longo prazo maiorias para a «soberania europeia»⁹.

Em estudos sobre a governança multinível europeia a Presidência rotativa nunca foi discutida por autores desta perspetiva teórica. A tendência é para estudar as

interações entre os três grupos de atores, principalmente as redes de interações entre as instituições supranacionais e grupos de interesse e como influenciam as políticas europeias¹⁰. Também as redes de interação entre instituições supranacionais e os governos regionais têm sido os pontos principais de investigação. Porém, a Presidência rotativa como um subator dentro do Conselho de Ministros da UE tem sido completamente ignorada¹¹.

Em contraste, a Presidência é um ator central na teoria do intergovernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik. Segundo o seu excelente estudo, o processo de integração europeia é dominado pelos Estados-Membros, os quais negociam no Conselho de Ministros o seu avanço. O estudo de Moravcsik analisa sempre primeiro os interesses nacionais na arena doméstica, os quais são depois transformados em posições nacionais com as famosas linhas vermelhas. Essas posições nacionais tornam-se a base para a negociação intergovernamental, a qual produz uma decisão institucional. É precisamente no momento decisivo da negociação intergovernamental que a Presidência rotativa se torna num ator principal¹². Muito importante é a habilidade da Presidência de prevenir uma politização do processo. Uma má Presidência pode criar tensões e problemas não só no momento como também para o futuro¹³.

Esta teoria de Moravcsik tende a subestimar o papel de empreendedores políticos como Delors e a dar demasiada importância a motivações económicas e comerciais em detrimento de motivações geopolíticas como razão para se avançar no processo de integração europeia¹⁴. Provavelmente, o crescimento em complexidade do sistema de governança multinível europeu já não deixa separar o nacional do supranacional. Já no princípio do milénio, Andreas Maurer, Jürgen Mittag e Wolfgang Wessels apresentaram o argumento que os dois níveis entraram num processo de fusão criando assim um sistema político *sui generis*¹⁵. O conceito «interméstico» (fusão do nível internacional e doméstico) popularizado por James Rosenau pode-se também verificar na UE onde essa fusão dos dois níveis pode ser caracterizada como euroméstico¹⁶. Aqui viu-se que as crises do euro e da dívida soberana nacional contribuíram para a criação de uma esfera pública transnacional, em que argumentos nacionais eram paralelamente apresentados como argumentos supranacionais.

A teoria de governança supranacional, desenvolvida por Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet, parece-nos dar a melhor explicação para compreender o processo de integração europeia. Segundo os autores, intergovernamentalismo e supranacionalismo formam um *continuum* e representam dois polos contrapostos. O processo negocial é intergovernamentalista mas, com o tempo, as preferências intergovernamentais são transferidas para o nível europeu e tornam-se parte do *acquis communautaire* supranacional¹⁷.

Em suma, teoricamente o papel da Presidência rotativa na governança só tem sido reconhecido pelo intergovernamentalismo liberal. Apesar disso, sem a Presidência rotativa a governança europeia nunca teria atingido o nível de integração atual.

O PAPEL DAS PRESIDÊNCIAS NA GOVERNANÇA EUROPEIA

O papel da Presidência rotativa do Conselho de Ministros foi introduzido formalmente no artigo 27.º do Tratado da Comunidade Europeia de Carvão e Aço, em 1951, para a gestão do processo legislativo e assuntos do Conselho¹⁸. Os seis Estados-Membros originais alternavam regularmente como titulares da Presidência, a qual durava simplesmente três meses. Esse modelo foi transferido para o artigo 36.º do Tratado da Comunidade Económica Europeia ratificado em 1957¹⁹. Em 1958, os regulamentos provisórios do Conselho de Ministros definiam a Presidência como principal ator dentro de uma instituição ainda muito rudimentar²⁰. Uma das razões principais para compreender a criação da Presidência rotativa é a tentativa de prevenção pelos países pequenos, os Benelux, de serem dominados pelos países grandes, principalmente pela França e pela Alemanha.

A Comissão da CEE era vista como aliada dos países pequenos no constrangimento das tendências de poder e domínio pelos países grandes. Segundo Skander Nasra e Mathieu Segers, o Conselho de Ministros foi uma importante concessão conseguida nas negociações da CEEA pelos Países Baixos e Bélgica. De facto, a Presidência rotativa é essencialmente um instrumento de proteção contra as políticas nacionais das grandes potências europeias²¹. Desde o princípio que a cultura de consenso e compromisso dos

O PAPEL DA PRESIDÊNCIA TEM VINDO A MUDAR
AO LONGO DESTES SETENTA ANOS
DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA.

países pequenos era imposta aos países grandes: França, Alemanha Ocidental e, eventualmente, Itália. De certa forma há aqui uma socialização para a cooperação e consenso dentro do Conselho de Ministros.

Também o colégio de comissários na Comissão da CEE segue estas regras de democracia de consenso, originária dos Benelux²². Segundo Walter Hallstein, também o Tribunal de Justiça Europeu foi criado com o apoio dos países pequenos para substituir a lógica do poder, a qual tinha sido dominante na Europa até ao fim da Segunda Guerra Mundial, pela lógica do direito (da *rule of law*)²³. Isso também tem sido um processo de socialização, que já dura quase há setenta anos.

O papel da Presidência tem vindo a mudar ao longo destes setenta anos de integração europeia. Podemos talvez distinguir cinco fases nessa evolução.

Primeira fase (1952-1966) – É basicamente uma fase de aprendizagem de como criar as regras do jogo dentro do próprio Conselho. A Comissão Europeia, dirigida por Walter Hallstein, domina a relação com o Conselho e, por isso, a Presidência rotativa é simplesmente um instrumento de gestão do processo legislativo.

Segunda fase (1966-1985) – Depois do incidente da «cadeira vazia» do Presidente francês Charles de Gaulle de 1965-1966, o Conselho de Ministros torna-se a instituição dominante e o controlo intergovernamental do trabalho da Comissão é efetuado pela comitologia. A Presidência ganha mais relevo neste período, particularmente na conexão com os comités de gestão impostos pelo Conselho à Comissão.

Terceira fase (1985-1993) – Com a chegada do presidente Jacques Delors à Comissão Europeia, a Presidência rotativa, com as exceções do Reino Unido e da Dinamarca, torna-se num ator cooperativo. A agenda é normalmente preparada pela Comissão Europeia em conjunção com o país titular puxando o processo de integração europeia no sentido da visão delorsiana baseado no método da matrisca. A Presidência rotativa torna-se cada vez mais envolvida na cooperação política europeia (CPE), a qual se dedica às relações externas da Comunidade Europeia.

Quarta fase (1993-2009) – Depois da ratificação do Tratado de Maastricht (1993), o papel da Presidência rotativa é expandido consideravelmente, não tendo agora somente uma função técnico-administrativa, mas tornando-se num ator político visível, principalmente nas relações externas no contexto da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Mesmo com a introdução da figura de alto representante da PESC pelo Tratado de Amesterdão, a Presidência continua a ter uma posição importante nesta área. No novo milénio, devido ao alargamento da UE aos países da Europa do Leste, há uma grande reforma da Presidência para tornar o processo mais eficiente e também para facilitar a internalização dos regulamentos do Conselho pelos novos Estados-Membros.

Quinta fase (desde 2009) – Depois do Tratado de Lisboa a Presidência rotativa perde substancialmente em importância política, e torna-se meramente num instrumento técnico para avançar o processo de integração europeia. Um fator principal para este apagamento político da Presidência é que o Tratado de Lisboa formalizou o Conselho Europeu como uma instituição relacionada mas distinta do Conselho de Ministros. Para além disso, criou um presidente permanente para um período de dois anos e meio renovável no Conselho Europeu. Também aqui está a preocupação de aumentar a eficiência do processo de decisão da UE. O presidente do Conselho Europeu também toma funções de representação externa tirando assim uma das funções que dava visibilidade internacional ao país titular da Presidência rotativa. O Tratado de Lisboa também aumentou o poder do alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, reduzindo também aí as funções de representação externa. Por fim, a figura de presidente do Eurogrupo reduz as competências ao nível da coordenação económica. Esta evolução do papel da Presidência rotativa está relacionada com a profunda transformação da Comunidade Europeia numa UE. A complexidade da integração europeia como governança multinível torna este ator na constelação pós-Lisboa numa peça-chave, mas quase invisível. A Presidência é o elemento flexível que foi integrado no sistema político europeu. Sendo pouco visível aumenta a sua eficiência e habilidade para negociar as propostas legislativas. Sem este ator nunca se teria chegado ao nível de integração europeia que se conseguiu até hoje²⁴. O compromisso legislativo conseguido consensualmente é de máxima importância, porque só assim todos os Estados-Membros atuam em conformidade com a lei europeia. Mais vale tomar tempo e integrar as preocupações de alguns Estados-Membros mais reticentes do que decidir só com maioria. Mesmo com a expansão de maioria qualificada

para novas áreas a Presidência terá de desenvolver propostas aceitáveis que possam ser apoiadas pelos Estados-Membros mais reticentes²⁵.

Mas quais são as suas tarefas e responsabilidades? Segundo os estudos de Emil Kirchner e Ole Elgström²⁶ podemos diferenciar entre quatro tarefas e responsabilidades fundamentais da Presidência: administração, gestão e coordenação do trabalho do Conselho; configuração da agenda; mediação e negociação, principalmente no âmbito do processo legislativo; e representação interna em relação às outras instituições supranacionais, à Comissão Europeia e Parlamento Europeu, e externa em aspetos da PESC. Como já referido, o Tratado de Lisboa reduziu consideravelmente a competência da Presidência rotativa nas relações externas. Mas era esta vertente da Presidência, a qual teve o seu auge entre 1993 e 2009, que dava visibilidade a esta peça-chave da integração europeia. Neste período, as relações internacionais da UE crescem exponencialmente, apesar dos recursos continuarem a ser escassos. Diferentes tradições internacionais dos Estados-Membros contribuíram com novas iniciativas aquando das presidências, como por exemplo a Parceria Euro-Mediterrânica de Barcelona, em 1995, lançada pela Presidência espanhola, ou a iniciativa da Polónia e da Suécia de criar a Parceria Oriental em 2009 para o enriquecimento do *acquis exterieur*.

As sucessivas presidências de Portugal e Espanha contribuíram para a expansão das relações da UE com a América Latina, enquanto Portugal também fez parceria com a Bélgica para expandir as relações com África. Não é por acaso que a primeira cimeira entre a UE e a União Africana no Cairo se realizou durante a Presidência portuguesa de

A PRIMEIRA PRESIDÊNCIA DEPOIS DA ADOÇÃO DO TRATADO DE LISBOA, A ESPANHOLA, NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2010, ERA BASTANTE AMBICIOSA PRINCIPALMENTE EM RELAÇÃO AOS PLANOS DE EXPANDIR RELAÇÕES COM A AMÉRICA LATINA, MAS AINDA CONSEGUIU ALGUNS BONS RESULTADOS COMO, POR EXEMPLO, FAZER AVANÇAR O PROCESSO DE MERCADO LIVRE ENTRE A UE E O MERCOSUL.

2000, a segunda cimeira durante a de 2007, a terceira durante a Presidência belga de 2010, e a quarta em Bruxelas em 2017. Depois das mudanças do Tratado de Lisboa, este papel foi substancialmente reduzido. Agora, a Presidência só pode ter responsabilidade sobre eventos externos se o alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança decidir delegar essa pasta. Apesar de a Presidência rotativa presidir a quase todas as formações do

Conselho, tal não é o caso da PESC, que é presidida pelo alto representante, que no momento é o espanhol Josep Borrell. A Presidência rotativa tornou-se, assim, o ajudante do alto representante, e não um ator autónomo²⁷. Era precisamente esta área que dava considerável visibilidade à Presidência.

A primeira Presidência depois da adoção do Tratado de Lisboa, a espanhola, no primeiro semestre de 2010, era bastante ambiciosa principalmente em relação aos planos de expandir relações com a América Latina, mas ainda conseguiu alguns bons resultados como, por exemplo, fazer avançar o processo de mercado livre entre a UE e o Mercosul²⁸.

A grande controvérsia foi a posição positiva da Presidência espanhola em relação a Cuba, principalmente ignorando a violação dos direitos humanos²⁹. A Presidência espanhola também foi marginalizada nas discussões sobre a estratégia para resolver a crise económica. Apesar de poder presidir ao Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN), não tinha esse direito no Eurogrupo, presidido pelo primeiro-ministro luxemburguês Jean-Claude Juncker. Quem tomou conta da crise foram a chanceler alemã Angela Merkel e o Presidente francês Nicholas Sarkozy, um par também conhecido como Merkozy³⁰. Além disso a crise económica foi particularmente severa no caso espanhol, destruindo assim as suas credenciais como Estado-Membro modelo para a recuperação económica³¹.

A Presidência espanhola também foi constringida por um outro fator. Desde 2006, foi introduzido o, coloquialmente intitulado, trio de presidências. A lógica do trio de presidências era a da formação de um grupo de três presidências, cada uma com uma duração de seis meses e refletindo a diversidade dos Estados-Membros. Em princípio, o trio devia consistir de um Estado-Membro grande, de um pequeno e de um novo membro dos países do Leste. O trio tinha de negociar as prioridades durante os dezoito meses e distribuir as tarefas entre os três Estados. A ideia chave era aumentar a eficiência da Presidência rotativa no período mais longo de um ano e meio. Porquê um ano e meio? A principal razão era o facto de o processo legislativo durar em média dezoito meses. Assim, seria mais fácil passar os dossiês legislativos de uma Presidência à outra. Hoje em dia, a Presidência rotativa perdeu a natureza política, que tinha adquirido depois do Tratado de Maastricht. A tarefa principal é a microgestão e administração do trabalho do Conselho a diferentes níveis (grupos de trabalho, COREPER e as reuniões de ministros). O guia da Presidência requer essa posição de neutralidade e imparcialidade³², a qual muitas vezes é subvertida por interesses nacionais. Provavelmente um bom exemplo foi o caso da Presidência do Reino Unido em 2005, que coincidiu com as negociações do Quadro Financeiro Multianual para o período de 2007-2013. Além de marginalizar a Comissão Europeia na elaboração do orçamento e deixar o Ministério das Finanças nacional fazer a proposta, tinha como prioridade preservar o desconto da sua contribuição nacional. Tensões entre o primeiro-ministro Tony Blair e o ministro das Finanças Gordon Brown preveniram o Governo de falar a uma só voz. Aparentemente, Gordon Brown dava números errados para sabotar Tony Blair. Só a generosidade da chanceler alemã Angela Merkel para com a Polónia e o adiamento de uma negociação do contributo britânico é que salvaram a Presidência³³.

A ideia principal subjacente ao trio é a de dar continuidade ao trabalho do Conselho integrando as três presidências. Na realidade, a noção de presidências autónomas continua a dominar em muitos Estados-Membros, mais notavelmente na França³⁴. A maior parte dos Estados-Membros negocia o programa conjunto muitos meses antes de começar a presidência, mas depois durante o seu período tendem a enfatizar consideravelmente as suas prioridades³⁵. Segundo Andreas Warntjen a produtividade no

processo de decisão só melhorou um pouco, mas a cultura da Presidência autónoma do passado continua a dominar. Segundo Warntjen, 40% das diretivas duram mais de seis meses a serem finalizadas, 25% mais do que dois anos. Só 15% são adotadas no período de seis meses³⁶. Mais de 80-90% dos processos legislativos são herdados da Presidência antecessora, constringendo assim ainda mais as possibilidades da Presidência de desenvolver o seu próprio programa³⁷.

Apesar disso, como diz Andreas Tallberg, a Presidência tem o poder de definir a agenda segundo as suas prioridades. Isso pode acontecer adiando processos legislativos, os quais eram prioritários para a Presidência anterior, e acelerar aqueles processos que estão mais perto dos interesses nacionais. Na organização da agenda, a qual tem de ser enviada vários meses antes ao secretário-geral, a Presidência pode agendar mais reuniões de trabalho, do COREPER e do Conselho de Ministros. Há também a possibilidade de excluir completamente processos que não agradam à Presidência³⁸. Mesmo com este poder, a Presidência não pode ser vista como impondo propostas de legislação, mas que procura compromissos, mesmo que seja por pacotes, compensando assim aqueles países mais reticentes. O pior para uma Presidência é ser rígida nas posições negociais. O mais importante é evitar um impasse no processo legislativo³⁹.

Noutro estudo, Andreas Warntjen parece confirmar essa tendência para a modelação da agenda segundo os interesses nacionais na área do ambiente. O autor compilou legislação adotada em primeira leitura entre 1977 e 2010, tendo analisado que os países

A PRESIDÊNCIA ROTATIVA É UM AJUDANTE SUBALTERNO DO CONSELHO EUROPEU, E PODE EM CERTAS SITUAÇÕES DE CRISE AJUDAR O PRESIDENTE PERMANENTE A RESOLVER UM ASSUNTO.

tendem a promover políticas de ambiente. Segundo o seu estudo, há uma relação entre as prioridades nacionais de um certo Estado-Membro na área do ambiente e a atividade legislativa durante a respetiva Presidência. Suécia, Dinamarca, Alemanha e Áustria tendem a ser os países que priorizam processos legislativos relativos ao ambiente, sendo

que nesses países o ambiente também é parte do interesse nacional⁴⁰. Por exemplo, na segunda Presidência espanhola de 1995 apenas foi adotado um processo legislativo relativo à política de ambiente, apesar de 29 estarem pendentes. Em contraste, na Presidência da Alemanha Ocidental de 1988, adotaram-se dez dos 22 que estavam pendentes⁴¹.

Acabamos esta secção com alguns comentários sobre a formalização do novo presidente permanente do Conselho Europeu no Tratado de Lisboa e as implicações para a relação intra-institucional com a Presidência rotativa e interinstitucional com a Comissão Europeia. A relação entre as duas presidências é essencialmente de cooperação. A Presidência permanente é uma que se concentra na *high politics* de decisões históricas, principalmente na área de governança económica e coordenação de políticas de emprego, enquanto a Presidência rotativa é puramente um ator concentrado na microgestão dos processos legislativos que tem crescido exponencialmente sobretudo desde 1985 devido às iniciativas de Jacques Delors.

A Presidência rotativa é um ajudante subalterno do Conselho Europeu, e pode em certas situações de crise ajudar o presidente permanente a resolver um assunto. Desde o Tratado de Maastricht, e principalmente depois do Conselho Europeu extraordinário do Luxemburgo em 1997 e de Lisboa em 2000, o Conselho Europeu e, desde 2009, o presidente permanente e a sua instituição têm adquirido cada vez mais tarefas prevenindo assim a transferência de mais poderes para a Comissão Europeia. Fala-se de uma viragem intergovernamental. Em todo o caso, parece ser mais do que só uma viragem, é também a necessidade de os chefes de Estado e de governo de deliberar e encontrar soluções para as crises sucessivas da UE ou, como diz o anterior presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, resolver a policrise (euro, imigração, desemprego juvenil, covid-19). Uwe Puetter fala de um intergovernamentalismo deliberativo, que não segue uma metodologia nacionalista, mas europeia, para a solução dos problemas, com novos métodos de trabalho como os pequenos-almoços informais do ECOFIN, que duram mais que as reuniões formais⁴².

A PRESIDÊNCIA EM AÇÃO NA GOVERNANÇA EUROPEIA: ALEMANHA E PORTUGAL

Neste contexto vale a pena analisar brevemente como é que poderá ser o comportamento da Alemanha e de Portugal durante as presidências de 2020 e 2021. Entretanto, temos bastante material para apresentar alguns apontamentos sobre como os dois países desenvolveram as suas presidências no passado. Temos muito mais dados sobre a Alemanha como país fundador do que de Portugal, o qual se tornou membro em 1986. Desde 1958 até 2019, a Alemanha já assumiu 12 vezes a presidência, enquanto Portugal apenas três vezes. Assim, a Alemanha vai presidir ao Conselho de Ministros pela décima terceira vez em 2020, enquanto Portugal pela quarta vez em 2021. Essa diferença é muito importante, porque a Presidência é principalmente um processo de aprendizagem. O seu carácter híbrido com métodos de trabalho formais e informais, os quais aumentaram ao longo das décadas, faz com que novos Estados-Membros tenham primeiro de internalizar esses processos e métodos de negociação.

Também temos de ter em conta que a Alemanha é por excelência o país mais importante da UE, devido ao tamanho da sua população (83 milhões de habitantes em 2019) e economia (21% do PIB antes do Brexit, e 27% depois do Brexit, baseado em dados de 2018). Essa responsabilidade é sentida pela diplomacia e pelos políticos alemães. Uma das características alemãs em relação à integração europeia é ser um líder relutante⁴³, devido ao peso da História, principalmente em relação aos seus vizinhos, e porque a sua cultura política é uma de consenso, tal como aquela dos Benelux, Áustria e países escandinavos.

Portugal é um país pequeno com uma população de cerca de dez milhões de habitantes (em 2019), e uma economia frágil e relativamente pequena comparando com outros Estados-Membros de semelhante tamanho como a Suécia, a Áustria e a Bélgica. É um país periférico extremamente dependente dos fundos estruturais e de investimento da UE.

Apesar de a Alemanha ter preferências nacionais – como na defesa da UEM, resistência à reforma da Política Agrícola Comum (principalmente quando os democratas-cristãos estão no poder), a proteção do seu setor automóvel, a distribuição equitativa de refugiados, e uma política de cooperação com a Rússia – durante a Presidência essas preferências são parcialmente sacrificadas para se alcançarem compromissos europeus. Um estudo sobre as preferências nacionais da Alemanha em relação à Rússia e a política de energia mostra que, durante a Presidência de 2007, a Alemanha foi mais um mediador que tomou em consideração as posições da Polónia e da Lituânia, com uma atitude antagonista em relação à Rússia⁴⁴.

Um comportamento semelhante pode-se verificar na Presidência de 2020 em relação ao envenenamento do oponente Alexej Navalny alegadamente com Novichok⁴⁵. Tanto em 2007 como em 2020 houve muita pressão sobre os respetivos governos alemães para que o país desistisse da conduta de gás Nordstream 1 e 2⁴⁶. Apesar de ser um mediador, depois da Presidência de 2007, e provavelmente depois da 2020, a cooperação com a Rússia em política energética continuará a ser uma preferência nacional.

Para Portugal, como para a maior parte dos pequenos países, presidir ao Conselho de Ministros por seis meses é central para o prestígio nacional⁴⁷. Em 1992, foi um processo difícil de aprendizagem com uma preparação que começou dois anos antes. Esta primeira Presidência teve de lidar com o resultado negativo do referendo sobre Maastricht na Dinamarca e também encontrar uma solução para o conflito na Bósnia-Herzegovina⁴⁸. Já na segunda Presidência, Portugal é mesmo ambicioso, conseguindo negociar no Conselho Extraordinário de Lisboa, de março de 2000, a Estratégia de Lisboa, a qual teria impacto nas economias da UE durante toda a década⁴⁹. O rótulo «lisbonização» caracteriza esse processo de estratégia da UE para ser a economia mais competitiva do mundo. A Estratégia de Lisboa teve continuidade com a Estratégia Europa 2020.

DESDE 1992, SUCESSIVOS GOVERNOS EM PORTUGAL TÊM INVESTIDO BASTANTE NA FORMAÇÃO DE DIPLOMATAS E PERITOS PARA TOMAREM PARTE DA MAQUINARIA DO CONSELHO DE MINISTROS.

Essa «lisbonização» é principalmente aplicada aos fundos estruturais e de investimento, a política europeia mais importante para Portugal⁵⁰.

Desde 1992, sucessivos governos em Portugal têm investido bastante na formação de diplomatas e peritos para tomarem parte

da maquinaria do Conselho de Ministros. Hoje em dia, Portugal tem um quadro de excelentes diplomatas e funcionários públicos, os quais estão na Direção-Geral de Assuntos Europeus (DGAE) pertencente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, principal eixo de ligação com a Representação Permanente (REPER). Devido à distância geográfica, Portugal aumenta o quadro de pessoal da REPER durante o período da Presidência para que o período seja bem gerido e bem-sucedido⁵¹. Como as linhas vermelhas são poucas e dominadas a preservar um montante elevado de fundos estruturais e de investimento e a proteção dos direitos dos Estados pequenos na UE⁵²,

outras áreas são de menos importância, por isso Portugal como país pequeno pode ser um mediador importante nos processos legislativos e em períodos de crise. Em 2000, Portugal teve de lidar com a ostracização da Áustria pelos outros Estados-Membros, por causa do governo de coligação entre o Partido Popular Austríaco (ÖVP) e o populista Partido da Liberdade de Jörg Haider. Por fim, foi encontrada uma solução de criar um comité dos sábios, os quais escreveram um relatório positivo sobre o que se passava na Áustria e que o Estado de direito não fora afetado, o que pôs fim a essa ostracização já na Presidência francesa no segundo semestre de 2000⁵³. Porém, como diz o embaixador Francisco Seixas da Costa, Portugal é conservador a tentar preservar o máximo de soberania nacional, e se envolve em projetos europeístas avançando na integração europeia é guiado por um europeísmo utilitário⁵⁴.

Por fim, Portugal e a Alemanha em conjunção com a Eslovénia criam o primeiro trio de presidências entre 1 de janeiro de 2007 e 30 de junho de 2008. Essa Presidência foi muito bem-sucedida com os alemães a liderarem a coordenação do programa desse período. Ao princípio Portugal tinha grandes ambições, mas o processo de negociação moderou os desejos dos portugueses. A experiente chanceler alemã Angela Merkel e a sua maquinaria administrativa foram importantes em coordenar e integrar as três presidências de forma a existirem poucas tensões e conflitos. Provavelmente, o ponto alto do trio foi a assinatura do Tratado de Lisboa depois de um esforço magnífico da chanceler Angela Merkel. Não há muita diferença entre o Tratado Constitucional, rejeitado em referendo na França e na Bélgica, e o Tratado de Lisboa, mas algumas coisas foram mudadas. Uma delas seria a duração da Presidência que tinha sido aumentada para um ano por Estado-Membro no Tratado Constitucional, e revisto para a duração habitual de seis meses.

Entretanto, há vários estudos que confirmam o êxito desta primeira Presidência em trio. Num estudo realizado por Mads Dagnis Jensen e Peter Nedergaard sobre as composições dos primeiros trios de presidências, os autores utilizam quatro critérios para avaliar as presidências de 2007-2008 (Alemanha, Portugal e Eslovénia), 2008-2009 (França, República Checa e Suécia), 2010-2011 (Espanha, Bélgica e Hungria) e 2011-2012 (Polónia, Dinamarca e Chipre). Segundo a sua avaliação, esta primeira Presidência foi a melhor das quatro, devido à sua integração, coordenação e seguimento dos processos. A moderação dos três atores e a experiência da Alemanha têm de ser salientados neste contexto⁵⁵.

Em 2020-2021 recomeça esse ciclo de trios, Portugal estará outra vez com a Alemanha e a Eslovénia. Apesar da crise da covid-19 e tendo em conta a configuração pós-Lisboa, pode-se esperar um resultado positivo semelhante à primeira volta dos trios. Nesse ponto diria que Portugal pode considerar-se sortudo de fazer equipa com a Alemanha e a Eslovénia, porque parecem ser três países com interesses nacionais orientados para mais integração europeia e todos membros da zona euro. Decerto, muito se aprende com a experiência alemã, a qual transformará as presidências de Portugal e da Eslovénia ainda melhores do que sem ela.

CONCLUSÕES: A PRESIDÊNCIA ROTATIVA COMO PEÇA-CHAVE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Este artigo discutiu o papel da Presidência rotativa na governança europeia multinível. Podemos tirar pelo menos três conclusões. Primeiro, a Presidência rotativa protege os pequenos países como Portugal contra os grandes, os quais por vezes têm ambições de poder e domínio. A Presidência rotativa, com as suas normas e regulamentos, domestica esses países grandes e dá espaço para os pequenos.

Segundo, apesar do Tratado de Lisboa, a Presidência rotativa continua a ser uma peça-chave da integração europeia porque não só tem regras formais, mas também informais, dando considerável flexibilidade e adaptabilidade ao sistema político da UE. Terceiro, por fim, o trio de presidências força diferentes países a procurarem o consenso e a estabelecerem um programa de dezoito meses, durante os quais as tarefas são distribuídas entre eles. Por enquanto estamos a observar uma transição do antigo sistema de presidências autónomas para o novo sistema de cooperação. Portugal, Alemanha e Eslovénia compreenderam que o êxito da Presidência de cada um individualmente e do trio só pode ser alcançado em conjunto.

Data de receção: 24 de setembro de 2020 | Data de aprovação: 15 de outubro de 2020

José Magone Professor de Governança Regional e Global na Berlin School of Economics and Law, publicou extensivamente sobre política da Europa do Sul e política da União Europeia. Autor de 13 livros e editor ou coeditor de quatro livros. Entre as suas últimas publicações encontram-se a *Contemporary Politics in Portugal*. *Evolving Democracy*

(Lynne Rienner, 2014), *Contemporary Spanish Politics* (3.^a edição, Routledge, 2018) e *Contemporary European Politics* (2.^a edição, Routledge, 2019). O próximo livro, *Constraining Governance in Southern Europe* (Edward Elgar), está no prelo.
> HWR Berlin | Badensche Str. 52, 10825 Berlim, Alemanha | jose.magone@hwr-berlin.de

NOTAS

- 1 *O spill back* foi pela primeira vez mencionado por HAAS, Ernst B. – *The Uniting of Europe Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford, California: Stanford University Press, 1958.
- 2 WALLACE, Helen – «Politics and polity of the EU: the challenge of governance». In WALLACE, Helen; WALLACE, William, eds. – *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 12.
- 3 Para uma compreensão do conceito da governança ver os estudos de RHODES, Rod A. W. – *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University, 1997, pp. 50-51.
- 4 HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary – *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001, pp. 4-22; um bom estudo sobre a governança multinível é o de PIATTONI, Simona – *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- 5 KNILL, Christoph; LEHMKUHL, Dirk – «The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms». In *European Journal of Political Research*. Vol. 41, N.º 2, 2002, p. 258.
- 6 ROSS, George – *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press, 1995, pp. 39-50.
- 7 HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary – *Multi-Level Governance and European Integration*, pp. 17-27.
- 8 Para uma descrição do processo de decisão no Eurogrupo ver DIJSSSELBLOEM, Jeroen – *The Eurocrisis. An Inside Story*. Amsterdão: Prometheus, 2018; ver também VERDUN, Amy – «The building of economic governance in the European Union». In *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 19, N.º 1, 2013, pp. 23-35.
- 9 Principalmente o Presidente francês tem falado da soberania europeia em diferentes áreas de integração; ver o seu discurso na Universidade da Sorbonne – MACRON, Emmanuel – «Initiative for Europe». Paris. 26 de setembro de 2017. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf; ver o comentário EUROPEAN SOVEREIGNTY – *European Constitutional Law Review*. Vol. 14, N.º 1, 2018, pp. 1-6. Ver também artigo sobre soberania europeia em relações internacionais, particularmente em relação aos Estados Unidos e à China, em LÉONARD, Mark; PISANI-FERRY, Jean; RIBAKOVA, Elina; SHAPIRO, Jeremy; WOLFF, Guntram – *Strategic Sovereignty. How Europe Can Regain its Capacity to Act*. Londres: European Council on Foreign Relations [ECFR], 2019. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>.
- 10 Ver por exemplo MARKS, Gary; SCHARPF, Fritz W.; SCHMITTER, Philippe C.; STREECK, Wolfgang, eds. – *Governance in the European Union*. Londres: Thousand Oaks, Calif: SAGE, 1996.
- 11 PIATTONI, Simona – *The Theory of Multi-Level Governance...*, cap. 2.
- 12 MORAVCSIK, Andrew – *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press, 1998, p. 20.
- 13 Segundo Emil J. Kirchner, a Presidência britânica de 1988 liderada pela primeira-ministra Margaret Thatcher pode ser vista como muito politizada e antagonista em relação à Comissão de Jacques Delors – ver KIRCHNER, Emil Joseph – *Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press, 1992, p. 111.
- 14 Ver a crítica do estudo de Moravcsik por COWLES, Maria Green – «Setting a new agenda for Europe: the ERT and EEC 1992». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 33, N.º 4, 1995, p. 521.
- 15 WESSELS, Wolfgang; MAURER, Andreas; MITTAG, Jürgen – «The European Union and member-states: analysing two arenas over time». In MAURER, Andreas; MITTAG, Jürgen; WESSELS, Wolfgang, eds. – *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester, England: Manchester University Press, 2003, p. 14.
- 16 Sobre «Euromestic» ver GIDLUND, Janerik – «Nordic bifurcation in postwall world». In GIDLUND, Janerik; JERNECK, Magnus, eds. – *Local and Regional Governance in Nordic Europe: Evidence from the Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000, p. 254; o conceito de «intermestic» foi desenvolvido por MANNING, Bayliss – «The Congress, the executive and intermestic affairs: three proposals». In *Foreign Affairs*. Vol. 55, N.º 3, 1977, pp. 206-224; ver também o livro de ROSENAU, James N. – *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- 17 STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne – «Integration, supranational governance and the institutionalization of the European policy». In STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne, eds. – *European Integration and Supranational Governance*. Oxford-Nova York: Oxford University Press, 1998, pp. 8-11.
- 18 «TREATY establishing the European Coal and Steel and Community and annexes I-III». Paris. 18 de abril de 1951. [Consultado em: 21 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E:TXT&from=EN>.
- 19 «VERTRAG zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Rom, den 25. März 1957». [Consultado em: 21 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E:TXT&from=EN>.
- 20 «PROVISIONAL rules of procedure of the Council of the European Economic Community (EEC) dated 18 March 1958. Source: Communauté économique européenne – Le Conseil. Règlement intérieur provisoire du Conseil». [S. l.]. [S. d.], p. 8. [Consultado em: 21 de setembro de 2020]. Disponível em: http://www.cvce.eu/obj/provisional_rules_of_procedure_of_the_eec_council_18_march_1958-en-4b933714-294e-45dc-abe6-26bcd44aa63.html.
- 21 NASRA, Skander; SEGERS, Mathieu – «Between Charlemagne and Atlantis: Belgium and the Netherlands during the first stages of European integration (1950-1966)». In *Journal of European Integration History*. Vol. 18, N.º 2, 2012, p. 188; ver BUNSE, Simone – *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 28-30.
- 22 Principalmente Arend Lijphart identificou dois padrões de democracia: as democracias de consenso (por exemplo, a Holanda) e as democracias majoritárias (por exemplo, o Reino Unido); Portugal pode ser colocado mais do lado das democracias de consenso, apesar do bipolarismo entre PS e PSD – ver LIJPHART, Arend – *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- 23 HALLSTEIN, Walter – *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Eerfahrungen und Erkenntnisse*. Düsseldorf: Econ Verlag, 1969, pp. 31-42.
- 24 KLEINE, Mareike – *Informal Governance in the European Union. How Governments Make International Organizations Work*. Ithaca: Cornell University Press, 2013, pp. 2 e 6.
- 25 *Ibidem*, pp. 6-7, 20; ELGSTRÖM, Ole – «Introduction». In ELGSTRÖM, Ole, ed. – *European Union Council Presidencies*. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2003, p. 1.
- 26 KIRCHNER, Emil Joseph – *Decision-making in the European Community...*, pp. 79-87; ELGSTRÖM, Ole – «Introduction», pp. 5-7.
- 27 KEIJZER, Niels; SCHULTING, Gerard – «What role for the rotating Presidency in European development policy? The case of ACP-EU relations». In *Journal of European Integration*. Vol. 41, N.º 5, 2019, p. 662; SANTOJA, Paqui – «Una presidencia que busca cómo encajarse en el nuevo marco

- institucional». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*. Bellaterra, Barcelona: IUEE, 2011, pp. 25-32; GONZÁLEZ, Alfons; JENNE, Nicole – «Entre la iniciativa y la pérdida de competencias: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional...*, pp. 99-105.
- 28** SORIANO, Juan Pablo – «Poco ruido, algunas nueces y un futuro menos incierto: las relaciones euro-latinoamericanas». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional...*, pp. 157-164.
- 29** BERMÚDEZ, Angel – «La apuesta española por Cuba: entre la renuencia castrista y el escepticismo europeo». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional...*, pp. 165-172.
- 30** HEYWOOD, Paul M. – «Spain's EU Presidency: ambitions beyond capacity?». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49 (Annual Review), 2011, pp. 85-87; HINZ, Wolfram, «Von Merkozy zu Merkelkollande?». In *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 6, N.º 1-3, 2013, pp. 23-29; CRESPEY, Amandine; SCHMIDT, Vivien – «The clash of titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 2, N.º 8, 2014, pp. 1085-1101.
- 31** HEYWOOD, Paul M. – «Spain's EU Presidency...», pp. 82-85.
- 32** As regras do jogo foram elaboradas ao longo dos anos – cf. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Luxemburgo: Office of the Official Publications of the European Union, 2018, pp. 9-11; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Comments on the Council's Rules of Procedure European Council's and Council's Rules of Procedure*. Luxemburgo: Office of the Publications of the European Union, 2016, pp. 25-26; ver também WESSELS, Wolfgang – *The European Council*. Basingstoke: Palgrave, 2016, pp. 110-112.
- 33** BACHTLER, John; MENDEZ, Carlos; WISHLADE, Fiona – *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*. UK: Farnham, Surrey, England, Burlington, Vermont: Ashgate Publishing Limited, 2013, pp. 226-231.
- 34** BATORY, Agnes; PUETTER, Uwe Uwe – «Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 20, N.º 1, 2013, p. 101.
- 35** WARNTJEN, Andreas – «The elusive goal of continuity? Legislative decision-making and the Council Presidency before and after Lisbon». In *West European Politics*. Vol. 36, N.º 6, 2013, pp. 1249-1251.
- 36** *Ibidem*, p. 1248.
- 37** *Ibidem*, pp. 1242-1243.
- 38** TALLBERG, Jonas – «The agenda-shaping powers of the Council Presidency». In ELGSTRÖM, Ole, ed. – *European Union Council Presidencies*. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2003, pp. 18-36, pp. 25-29; TALLBERG, Jonas – «The power of the presidency: brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 42, N.º 5, 2004, pp. 999-1022.
- 39** WARNTJEN, Andreas – «Why no Gridlock? Coping with diversity in the Council of the European Union». In *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 13, N.º 1, 2017, pp. 963-979.
- 40** WARNTJEN, Andreas – «Steering the Union. The impact of the EU Presidency on legislative activity in the Council». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 45, N.º 5, 2007, pp. 1148-1150.
- 41** *Ibidem*, p. 1148.
- 42** PUETTER, Uwe – «Europe's deliberative intergovernmentalism. The role of the Council and European Council in EU economic governance». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 19, N.º 2, 2012, pp. 173-175.
- 43** PATTERSON, William E. – «The "reluctant hegemon"? Germany moves centre stage in the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, N.º 51, 2011, pp. 57-75.
- 44** VERHOEFF, Emma C.; NIEMANN, Arne – «National preferences and the European Union Presidency: the case of German energy policy towards Russia». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, N.º 6, 2011, pp. 1280-1282.
- 45** EURACTIV – «The European Union condemns "in the strongest possible terms" Navalny's poisoning». 3 de setembro de 2020. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/all/news/eu-condemns-in-the-strongest-possible-terms-navalnys-poisoning/>; EURACTIV – «Novichok found in Russia's Navalny, says German government». 2 de setembro de 2020. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/novichok-found-in-russias-navalny-says-german-government/>.
- 46** VERHOEFF, Emma C.; NIEMANN, Arne – «National preferences and the European Union Presidency...», p. 1284; EUROACTIV – «Fall Nawalny: Widerstand gegen Nord Stream 2 regt sich in Deutschland». [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/fall-nawalny-widerstand-gegen-nord-stream-2-regt-sich-in-deutschland/>.
- 47** Um bom estudo comparativo encontra-se em TEIXEIRA, Nuno Severiano; HERMENEGILDO, Reinatdo Saraiva – «As presidências portuguesas da União Europeia». In *Relações Internacionais*. N.º 48, 2015, pp. 61-78.
- 48** Ver o estudo de CUNHA, Alice – «From apprentice to partner: the 1992 Portuguese Council Presidency». In *International Journal of Iberian Studies*. Vol. 28, N.º 2, 2015, pp. 191-207.
- 49** MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*. New Brunswick, N.J.: Transaction, 2004, cap. 7; MAGONE, José M. – «The Portuguese Presidency of the EU in 2000: an ambitious enterprise». In *International Journal of Iberian Studies*. Vol. 28, N.º 2, 2015, pp. 209-234.
- 50** Ver o estudo de MENDEZ, Carlos – «The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?». In *European Planning Studies*. Vol. 19, N.º 3, 2011, pp. 519-537.
- 51** MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*, cap. 6.
- 52** Portugal foi muito ativo na defesa dos interesses dos países pequenos durante a conferência intergovernamental para o Tratado de Nice de 2000, organizando reuniões de coordenação na REPER portuguesa em Bruxelas em novembro de 2000, e também durante a conferência intergovernamental em Nice em dezembro de 2000 – ver SEIXAS DA COSTA, Francisco – «Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negociadora portuguesa». In *Negócios Estrangeiros*. Vol. 1, março de 2001, pp. 60 e 64; nos fundos estruturais Portugal é parte do grupo dos países amigos da política de coesão da União Europeia – ver EURACTIV – «In Portugal, 15 "cohesion countries" call for stronger EU budget». 3 de fevereiro de 2020. [Consultado em: 24 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/in-portugal-15-cohesion-countries-call-for-stronger-eu-budget>.
- 53** MAGONE, José M. – «The Portuguese Presidency of the EU in 2000...», pp. 218-220.
- 54** SEIXAS DA COSTA, Francisco – *Uma Segunda Opinião. Notas de Política Externa e Diplomacia*. Lisboa: Dom Quixote, 2006, p. 29.
- 55** JENSEN, Mads Dagnis; NEDERGAARD, Peter – «Uno, duo, trio? Varieties of trio presidencies in the council of ministers». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52, N.º 5, 2004, pp. 1039-1044; outros estudos confirmam essa avaliação – ver FERREIRA-PEREIRA, Laura C. – «Portugal and the 2007 EU Presidency: a case of constructive bridge-building». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, Annual Review, 2008, pp. 61-70; VIEIRA, Alena; GUEDES, Viitsotskaya; LANGE, Sabina Kainc – «Beyond continuity: analysis of the effects of the first trio presidency on policy coherence for development». In *European Integration Online Papers*. N.º 16, 2012.

BIBLIOGRAFIA

- BACHTLER, John; MENDEZ, Carlos; WISHLADE, Fiona – *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*. UK: Farnham, Surrey, England, Burlington, Vermont: Ashgate Publishing Limited, 2013.
- BATORY, Agnes; PUETTER, Uwe Uwe – «Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 20, N.º 1, 2013, pp. 95-112.
- BERMÚDEZ, Angel – «La apuesta española por Cuba: entre la renuencia castrista y el escepticismo europeo». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*. Bellaterra, Barcelona: IUEE, 2011, pp. 165-172.
- BUNSE, Simone – *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Comments on the Council's Rules of Procedure European Council's and Council's Rules of Procedure*. Luxemburgo: Office of the Publications of the European Union, 2016.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union*. Luxemburgo: Office of the Official Publications of the European Union, 2018.
- COWLES, Maria Green – «Setting a new agenda for Europe: the ERT and EEC 1992». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 33, N.º 4, 1995, pp. 501-526.
- CRESPY, Amandine; SCHMIDT, Vivien – «The clash of titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 2, N.º 8, 2014, pp. 1085-1101.
- CUNHA, Alice – «From apprentice to partner: the 1992 Portuguese Council Presidency». In *International Journal of Iberian Studies*. Vol. 28, N.º 2, 2015, pp. 191-207.
- DIJSELBLOEM, Jeroen – *The Eurocrisis. An Inside Story*. Amsterdão: Prometheus, 2018.
- ELGSTRÖM, Ole – «Introduction». In ELGSTRÖM, Ole, ed. – *European Union Council Presidencies*. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2003, pp. 1-18.
- EURACTIV – «In Portugal, 15 "cohesion countries" call for stronger EU budget». 3 de fevereiro de 2020. [Consultado em: 24 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/in-portugal-15-cohesion-countries-call-for-stronger-eu-budget>.
- EURACTIV – «Novichok found in Russia's Navalny, says German government». 2 de setembro de 2020. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/novichok-found-in-russias-navalny-says-german-government/>.
- EURACTIV – «The European Union condemns "in the strongest possible terms" Navalny's poisoning». 3 de setembro de 2020. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/all/news/eu-condemns-in-the-strongest-possible-terms-navalny-poisoning/>.
- EUROACTIV – «Fall Nawalny: Widerstand gegen Nord Stream 2 regt sich in Deutschland». [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/fall-nawalny-widerstand-gegen-nord-stream-2-regt-sich-in-deutschland/>.
- EUROPEAN SOVEREIGNTY – *European Constitutional Law Review*. Vol. 14, N.º 1, 2018, pp. 1-6.
- FERRERA-PEREIRA, Laura C. – «Portugal and the 2007 EU Presidency: a case of constructive bridge-building». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 46, Annual Review, 2008, pp. 61-70.
- GIDLUND, Janerik – «Nordic bifurcation in postwall world». In GIDLUND, Janerik; JERNECK, Magnus, eds. – *Local and Regional Governance in Nordic Europe: Evidence from the Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000, pp. 231-263.
- GONZÁLEZ, Alfons; JENNE, Nicole – «Entre la iniciativa y la pérdida de competencias: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*. Bellaterra, Barcelona: IUEE, 2011, pp. 99-105.
- HAAS, Ernst B. – *The Uniting of Europe Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford, California: Stanford University Press, 1958.
- HALLSTEIN, Walter – *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Eerfahrungen und Erkenntnisse*. Düsseldorf: Econ Verlag, 1969.
- HEYWOOD, Paul M. – «Spain's EU Presidency: ambitions beyond capacity?». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49 (Annual Review), 2011, pp. 77-89.
- HINZ, Wolfram, «Von "Merkozy" zu "Merkollande"?». In *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 6, N.º 1-3, 2013, pp. 23-29.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary – *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- JENSEN, Mads Dagnis; NEDERGAARD, Peter – «Uno, duo, trio? Varieties of trio presidencies in the council of ministers». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 52, N.º 5, 2004, pp. 1035-1052.
- KEIJZER, Niels; SCHULTING, Gerard – «What role for the rotating Presidency in European development policy? The case of ACP-EU relations». In *Journal of European Integration*. Vol. 41, N.º 5, 2019, pp. 657-673.
- KIRCHNER, Emil Joseph – *Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press, 1992.
- KLEINE, Mareike – *Informal Governance in the European Union. How Governments Make International Organizations Work*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.
- KNILL, Christoph; LEHMKUHL, Dirk – «The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms». In *European Journal of Political Research*. Vol. 41, N.º 2, 2002, pp. 255-280.
- LEONARD, Mark; PISANI-FERRY, Jean; RIBAKOVA, Elina; SHAPIRO, Jeremy; WOLFF, Guntram – *Strategic Sovereignty. How Europe Can Regain its Capacity to Act*. Londres: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2019. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: https://www.ecfr.eu/page/-/f2_Redefining_Europe%E2%80%99s_economic_sovereignty.pdf.
- LIJPHART, Arend – *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- MACRON, Emmanuel – «Initiative for Europe». Paris. 26 de setembro de 2017. [Consultado em: 23 de setembro de 2020]. Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf.
- MAGONE, José M. – *The Developing Place of Portugal in the European Union*. New Brunswick, N.J.: Transaction, 2004.
- MAGONE, José M. – «The Portuguese Presidency of the EU in 2000: an ambitious enterprise». In *International Journal of Iberian Studies*. Vol. 28, N.º 2, 2015, pp. 209-234.
- MANNING, Bayliss – «The Congress, the executive and intermestic affairs: three proposals». In *Foreign Affairs*. Vol. 55, N.º 3, 1977, pp. 206-224.
- MARKS, Gary; SCHARPF, Fritz W.; SCHMITTER, Philippe C.; STRECK, Wolfgang, eds. – *Governance in the European Union*. Londres: Thousand Oaks, Calif: SAGE, 1996.
- MENDEZ, Carlos – «The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?». In *European Planning Studies*. Vol. 19, N.º 3, 2011, pp. 519-537.

- MORAVCSIK, Andrew – *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press, 1998.
- NASRA, Skander; SEGERS, Mathieu – «Between Charlemagne and Atlantis: Belgium and the Netherlands during the first stages of European integration (1950-1966)». In *Journal of European Integration History*. Vol. 18, N.º 2, 2012, pp. 183-206.
- PATTERSON, William E. – «The “reluctant hegemon”? Germany moves centre stage in the European Union». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, N.º S1, 2011, pp. 57-75.
- PIATTONI, Simona – *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- «PROVISIONAL rules of procedure of the Council of the European Economic Community [EEC] dated 18 March 1958. Source: Communauté économique européenne – Le Conseil. Règlement intérieur provisoire du Conseil». [S. l.]. [S. d.], pp. 1-8. [Consultado em: 21 de setembro de 2020]. Disponível em: http://www.cvce.eu/obj/provisional_rules_of_procedure_of_the_eec_council_18_march_1958-en-4b933714-294e-45dc-abe6-26bcd44aa63.html.
- PUETTER, Uwe – «Europe’s deliberative intergovernmentalism. The role of the Council and European Council in EU economic governance». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 19, N.º 2, 2012, pp. 161-178.
- RHODES, Rod A. W. – *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University, 1997.
- ROSENAU, James N. – *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- ROSS, George – *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- SANTOJA, Paqui – «Una presidencia que busca cómo encajarse en el nuevo marco institucional». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*. Bellaterra, Barcelona: IUEE, 2011, pp. 25-32.
- SEIXAS DA COSTA, Francisco – «Portugal e o Tratado de Nice. Notas sobre a estratégia negociadora portuguesa». In *Negócios Estrangeiros*. Vol. 1, março de 2001, pp. 40-70.
- SEIXAS DA COSTA, Francisco – *Uma Segunda Opinião. Notas de Política Externa e Diplomacia*. Lisboa: Dom Quixote, 2006.
- SÓRIANO, Juan Pablo – «Poco ruido, algunas nueces y un futuro menos incierto: las relaciones euro-latinoamericanas». In BARBÉ, Esther, ed. – *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La Presidencia Española de la Unión Europea (2010)*. Bellaterra, Barcelona: IUEE, 2011, pp. 157-164.
- STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne – «Integration, supranational governance and the institutionalization of the European policy». In STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne, eds. – *European Integration and Supranational Governance*. Oxford-Nova York: Oxford University Press, 1998, pp. 1-26.
- TALLBERG, Jonas – «The agenda-shaping powers of the Council Presidency». In ELGSTRÖM, Ole, ed. – *European Union Council Presidencies*. Abingdon, UK: Taylor & Francis, 2003, pp. 18-36, 25-29.
- TALLBERG, Jonas – «The power of the presidency: brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 42, N.º 5, 2004, pp. 999-1022.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano; HERMENE-GILDO, Reinaldo Saraiva – «As presidências portuguesas da União Europeia». In *Relações Internacionais*. N.º 48, 2015, pp. 61-78.
- «TREATY establishing the European Coal and Steel and Community and annexes I-III». Paris, 18 de abril de 1951. [Consultado em: 21 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>.
- «VERTAG zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Rom, den 25. März 1957». [Consultado em: 21 de setembro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>.
- VERHOEFF, Emma C.; NIEMANN, Arne – «National preferences and the European Union Presidency: the case of German energy policy towards Russia». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, N.º 6, 2011, pp. 1271-1293.
- VERDUN, Amy – «The building of economic governance in the European Union». In *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 19, N.º 1, 2013, pp. 23-35.
- VIEIRA, Alena; GUEDES, Vitsotskaya; LANGE, Sabina Kaic – «Beyond continuity: analysis of the effects of the first trio presidency on policy coherence for development». In *European Integration Online Papers*. N.º 16, 2012.
- WALLACE, Helen – «Politics and polity of the EU: the challenge of governance». In WALLACE, Helen; WALLACE, William, eds. – *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 4-36.
- WARTJEN, Andreas – «Steering the Union. The impact of the EU Presidency on legislative activity in the Council». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 45, N.º 5, 2007, pp. 1135-1157.
- WARTJEN, Andreas – «The elusive goal of continuity? Legislative decision-making and the Council Presidency before and after Lisbon». In *West European Politics*. Vol. 36, N.º 6, 2013, pp. 1239-1255.
- WARTJEN, Andreas – «Why no Gridlock? Coping with diversity in the Council of the European Union». In *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 13, N.º 1, 2017, pp. 963-979.
- WESSELS, Wolfgang – *The European Council*. Basingstoke: Palgrave, 2016.
- WESSELS, Wolfgang; MAURER, Andreas; MITTAG, Jürgen – «The European Union and member-states: analysing two arenas over time». In MAURER, Andreas; MITTAG, Jürgen; WESSELS, Wolfgang, eds. – *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 2003, pp. 3-28.