

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

O futuro constitucional da Europa: as opções disponíveis

José Medeiros Ferreira

Presidente da Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus, Professor da Universidade Nova de Lisboa

Democratização e igualdade na União Europeia

Parece estar na ordem do dia a necessidade de democratizar as instituições e os órgãos da União Europeia (ue).

Não deixa, no entanto, de ser paradoxal que essa necessidade cause maiores embaraços aos Estados mais pequenos como Portugal, e seja reivindicada com mais insistência por entidades representativas dos grandes Estados ou dos grandes interesses. Há pois que indagar sobre as causas desse estado de coisas.

A necessidade de maior democratização no funcionamento das instituições comunitárias remonta aos primeiros tempos da Comunidade Económica Europeia, fosse esta composta por seis, nove ou doze Estados-membros. E o principal travão a essa democratização foi a percepção difusa que nem sempre democratização a nível europeu significava maior equilíbrio entre Estados, ou maior igualdade efectiva entre cidadãos.

Deste modo, não houve ainda maneira de conjugar harmoniosamente reformas institucionais com democratização, nem democratização com igualdade entre Estados. Daí os receios que tudo paralizam.

E, se se analisar bem o vigor da vertente intergovernamental da ue, esta tem muito a ver com as melhores condições possíveis para a manutenção de igualdade entre os Estados-membros. Se não houvesse receio do estabelecimento de um desequilíbrio ainda maior entre Estados e entre regiões dos Estados-membros, a necessidade de reformas institucionais capazes de preencherem o célebre défice democrático dos órgãos comunitários já se teria imposto perante o aplauso geral.

De facto, todos concordam que o Parlamento Europeu (pe) deve ter mais poderes, quer perante a Comissão quer perante o Conselho de Ministros (cm). Mas, todos observam como o entendimento entre a Comissão e o Parlamento é frequentemente uma tática e que, bem vistas as coisas, a Comissão não entende o pe como uma sede de poder, mas muito mais como uma caixa de ressonância das suas próprias posições, ou das suas oposições, às medidas do cm. Sempre que há entendimento entre a Comissão e o cm ninguém se lembra do papel do pe, com a excepção natural dos seus deputados, se não de todos pelo menos dos mais activos.

Foi o facto de não ter havido um «directório» que permitiu o sucesso de integração europeia

Há, pois, que romper com o círculo vicioso entre a necessidade de uma maior democratização das instituições comunitárias, e o receio que essas reformas venham a introduzir uma maior desigualdade entre os Estados-membros.

Nesse particular, as recentes propostas de alteração da composição e do número de Comissários, de alteração da ponderação de votos de cada Estado no cm, e de modificação do rotativismo nas presidências semestrais desse mesmo Conselho não foram particularmente felizes e nem sequer são ousadas. Por um lado, elas, isoladas, já perturbam o actual equilíbrio existente entre os Estados, e, em conjunto, indicam uma filosofia assente no agravamento da desigualdade entre Estados-membros como base da ue; por outro lado, não resolvem nenhum dos reais problemas institucionais requeridos pelo alargamento. Daí a prudência no tratamento que estes temas merecem na revisão do tratado. Nem o que foi aprovado nem as propostas em suspenso são respostas cabais ao desafio do alargamento.

Uma maior democraticidade no funcionamento das instituições comunitárias não pode consistir apenas no reforço dos poderes das maiores potências europeias. Isso seria o fim da experiência comunitária iniciada com o Tratado de Roma. Foi o facto de não ter havido um directório dos mais poderosos que permitiu o sucesso da integração europeia entre 1957 e 1997. Alterar essa aquisição é um acto imponderado passível das piores consequências, entre as quais se inclui a própria desagregação da União Europeia.

O futuro constitucional da Europa: as opções disponíveis

Há aqui um paradoxo entre uma teoria constitucional para o futuro da Europa, que é algo de polémico, e as opções disponíveis, ou seja, para colocar o desafio europeu numa perspectiva realista de médio prazo e não numa dimensão profética ou utópica que remeta para o futuro.

Ora, não parece que a opção constitucional para o futuro da evolução institucional da ue seja, desde já, uma opção disponível para os responsáveis políticos dos Estados-membros. É preferível neste ponto analisar formalmente os termos do que enveredar por uma teoria sobre a constituição económica da União Europeia, ou a constituição institucional, que pode confundir ainda mais os espíritos.

A opção constitucional implicaria que as relações entre os Estados-membros da ue deixassem de ser reguladas, na sua essência, através de tratados internacionais, como até agora, para se submeterem a uma lógica de anulação da personalidade internacional dos Estados.

A organização da ue baseou-se até hoje numa série de tratados internacionais que implicam a continuação da personalidade internacional dos Estados-membros, a votação por unanimidade de qualquer revisão dos Tratados e a respectiva ratificação pelos parlamentos nacionais; mas já se dotou de órgãos mais avançados como o pe, cujos deputados são eleitos directamente, embora os seus poderes sejam limitados.

As confederações resultam de um Tratado, como aconteceu com a confederação dos Estados Unidos entre 1776 e 1787, com a confederação helvética de inspiração napoleónica e revigorada entre 1815 e 1848, com a confederação da Alemanha do Norte entre 1866 e 1870, substituída pelo império da Alemanha unificada sob a hegemonia do rei da Prússia após a guerra franco-prussiana.

A Confederação é uma forma de organizar os Estados que não implica necessariamente a existência de um governo central ou de Forças Armadas únicas, mas possui virtualidades para se dotar de uma política comercial comum, de uma política aduaneira, de uma moeda única, de um mercado único, de uma política de alianças comum e até de uma

política de defesa comum, desde que cada Estado mantenha as suas próprias Forças Armadas. Qualquer estabelecimento de novos compromissos comuns relevantes requer a votação unânime dos Estados confederados e o todo é matéria de direito internacional regulado por Tratados.

Nas confederações os Estados reúnem-se à volta de diplomas de direito internacional, livremente aceites por cada um deles. Só há direito constitucional na organização interna dos Estados e nas federações de Estados.

Nas federações de Estados há várias consequências a ter em conta. Uma delas é a anulação da personalidade internacional dos Estados federados, outra a da possibilidade de revisão da Lei Fundamental com o voto contra de alguns Estados, a existência de um governo federal com a sua administração própria, que se pode sobrepor à nacional, um parlamento e a comunitarização da justiça. Mas há também um orçamento federal robustecido e uma representação directa dos Estados no processo legislativo, através de uma Câmara própria. O que de todo não existe na arquitectura da ue.

Uma opção constitucional para a futura natureza da ue implicará uma transparente opção pela via federal que não parece disponível por razões paradoxais e contraditórias entre si. Há uma aliança tácita antifederalista entre os defensores da existência de um directório de grandes potências políticas e económicas e os defensores das prerrogativas da soberania dos Estados-membros. Nenhuma destas forças está interessada numa Constituição Federal para a União Europeia. Uns porque logram os seus objectivos na actual confusão de poderes onde jamais predomina o do poder político democrático dos Estados comunitários. Outros porque se contentam com as últimas formas absolutas da soberania: a ratificação interna dos Tratados, as alavancas de natureza intergovernamental da ue, o voto por unanimidade nas matérias respeitantes ao orçamento comunitário, à Política Externa e de Segurança Comum, e às questões de Justiça e Assuntos Internos, para além do sagrado direito de secessão que ninguém invoca.

A aliança tácita entre os defensores da existência de um directório de grandes potências políticas e económicas e os defensores extremos das prerrogativas da soberania dos Estados tem impedido a emergência de um poder político democrático a nível europeu que decida, oriente e fiscalize os poderes fáticos integracionistas.

Apenas se esboça agora a ideia de um governo económico europeu mais necessário após a criação da moeda única e de um todo-poderoso e autónomo Banco Central Europeu. Mesmo para isso as esquerdas europeias terão ainda de lutar muito e até entre si.

Os integracionistas funcionais, e antifederalistas práticos, manobram tão bem os actuais mecanismos da arquitectura comunitária que se opõem a qualquer novo órgão como uma Segunda Câmara, por exemplo. Esses integracionistas funcionais não morrem de amores pelo controlo político e democrático dos órgãos comunitários.

É facto que só se mostraram assim perante uma vaga proposta da criação de um órgão que reunisse representantes dos parlamentos nacionais, com o pretexto de se evitar maiores complexidades no processo de decisão comunitário. Quem seguiu de perto as discussões na cosac (Conferência dos Órgãos Parlamentares Especializados em Assuntos Comunitários) pôde verificar a reacção dos integracionistas descontrolados perante a possibilidade dos Parlamentos nacionais agirem colectivamente em termos de uma maior participação nas decisões da ue como tal. O que ficou estabelecido no capítulo 19 da revisão do Tratado com o fim de «incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União Europeia e reforçar a sua capacidade de exprimir as

suas opiniões sobre questões que para os mesmos possam revestir-se de especial interesse» limita-se «a maior rapidez na circulação dos documentos entre a Comissão, os Governos e os Parlamentos dos Estados-membros...».

Há uma aliança tácita anti-federalista entre os defensores de um directório e os das prerrogativas da soberania dos Estados-membros

Não deixa de ser comovente esta linguagem paternalista em relação aos Parlamentos nacionais, e nem se sabe se o melhor caminho para uma representação dos Estados enquanto tais no processo legislativo da Comunidade seja, com efeito, uma conferência de Parlamentos nacionais que os comprometesse colectivamente entre si.

Será mais favorável a criação de um Senado europeu do que a atribuição de poderes comunitários aos Parlamentos nacionais para além dos que lhes competem pelas Constituições dos respectivos Estados, e às que agora ficaram consagradas no Tratado de Amesterdão para a cosac.

Deste modo, a cosac pode analisar quaisquer propostas ou iniciativas de actos legislativos relacionados com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e que possam ter uma incidência directa sobre os direitos fundamentais. Contudo, «os contributos da cosac não veicularão de modo algum os parlamentos nacionais nem condicionarão a respectiva posição».

Esta é a fórmula equilibrada.

Há aliás quem pretenda forçar uma via integracionista com a actual arquitectura institucional. No documento da Comissão sobre a Conferência Intergovernamental (cig) «Reforçar a União Política e Preparar o Alargamento», datado de Fevereiro de 1996, lê-se a propósito da generalização do voto por maioria qualificada que «o que é válido para a legislação comunitária também o é para o próprio Tratado e para as suas alterações [...]». E, «[...] A Comissão defende que, para o futuro, pelo menos as disposições que não assumam natureza constitucional devem poder ser alteradas segundo um sistema menos restritivo que o actualmente em vigor».

A Comissão clarifica melhor o que pretende ao referir que «os Tratados comportam hoje disposições de natureza muito diferente: só algumas são de natureza verdadeiramente fundamental (preâmbulo, princípios fundamentais, objectivos da União, funcionamento das instituições), ao passo que outras não o são (as políticas da União)».

Os integracionistas radicais, que consideram a via federal ou confederal um travão político, dirigem as suas baterias para o Conselho de Ministros da Comunidade, cercando-o através da Comissão, do pe, e até já forçaram a entrada no próprio reduto intergovernamental, através da irrecusável transparência pretendida para a acção legislativa do Conselho de Ministros. Os integracionistas radicais não querem um Senado ou uma Dieta, mas pretendem controlar o órgão intergovernamental existente.

Deste modo, no Tratado de Amesterdão alterou-se o Artigo 151 do Tratado de Roma no sentido de abrir o órgão Conselho de Ministros ao público quando ele actuar na qualidade de legislador, embora seja o próprio Conselho a determinar esses casos. Mas, «de qualquer modo, sempre que o Conselho actue na qualidade de legislador, os resultados das votações e as declarações de voto, bem como as declarações exaradas em acta, deverão ser tornados públicos».

Curiosamente só alguns Parlamentos nacionais chamaram a atenção para o sossego em que se deixa a Comissão quando esta prepara as iniciativas legislativas a apresentar ao Conselho. Na xvi cosac realizada em Haia em Junho de 1997, o resultado foi minguido. A muito custo exarou-se um Protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na ue no qual se concede que: «Todos os documentos de consulta da Comissão (Livros Verdes ou Livros Brancos, bem como comunicações) serão pontualmente enviados aos Parlamentos nacionais dos Estados-membros».

Já no que diz respeito às «propostas legislativas da Comissão, definidas pelo Conselho nos termos do Artigo 151 que institui a Comunidade Europeia, serão transmitidas atempadamente, por forma a que o Governo de cada Estado-membro possa assegurar que o seu Parlamento nacional as receba em devido tempo».

A Comissão, desde que dispare um processo de iniciativa legislativa, deve enviar a documentação relevante directamente aos Parlamentos nacionais como forma de se acompanhar a evolução do processo legislativo, de modo a que todos sejam e estejam prevenidos.

Não repugna uma extensão das matérias comunitárias sujeitas a aprovação por maioria qualificada e essa extensão é necessária, mas, o actual estado da discussão está francamente viciado pela forma como se destratizou esta questão na cig e se ligou a solução final ao número e nacionalidade dos Comissários.

As reformas institucionais

As reformas institucionais merecem alguns comentários. Como entendidas na cig, dizem respeito à nova ponderação de votos no cm; ao número, à composição e à extensão de competências da Comissão; ao número máximo de deputados do pe e à simplificação dos procedimentos legislativos deste nos domínios da co-decisão, da consulta e do parecer; aos novos poderes do Comité das Regiões; aos recursos para o Tribunal de Justiça e a necessidade de representação nele dos diferentes sistemas jurídicos nacionais e, por último, à participação dos Parlamentos nacionais no funcionamento da União Europeia. Todas elas foram encaradas na perspectiva do alargamento e hoje muitos já se queixam que elas foram minguidas e que será necessária uma nova cig, ninguém sabe exactamente por que motivo.

As opções em aberto sobre a composição da Comissão e a ponderação de votos em cm no Tratado de Amesterdão merecem uma atenção muito especial.

No Protocolo relativo às Instituições na perspectiva do alargamento da União Europeia composto por dois artigos prevê-se no Artigo 1 que: «À data da entrada em vigor do primeiro alargamento da União [...] a Comissão compreenderá um nacional de cada Estado-membro, desde que, nessa data, a ponderação de votos no Conselho tenha sido alterada, através de uma nova ponderação dos votos ou de uma maioria dupla, de uma forma aceitável para todos os Estados-membros [...] nomeadamente, compensando os Estados-membros que prescindam da possibilidade de designar um segundo membro da Comissão».

Os maiores Estados, aqueles que hoje em dia têm dois Comissários, estão prontos a trocar um deles por mais votos no cm que os consolide na sua posição de directório perante a multidão dos outros Estados que continuariam despojados da possibilidade de em conjunto usar a chamada «minoría de bloqueio». Nada disto é sensato.

Em primeiro lugar, o que se deveria reforçar era o papel da Comissão como órgão de garantia e execução do interesse geral da ue, e para isso «importa preservar ao mesmo tempo, a legitimidade, a colegialidade e a eficácia de uma instituição com vocação para representar, de forma independente, o interesse geral».

Deste modo, seria necessário que a Comissão fosse empossada mediante um programa de actividades onde a defesa dos Tratados e o interesse geral estivesse concretizado para o período do mandato.

Tudo isto passa também pelo reforço do papel da Comissão Executiva e dos próprios Comissários.

A Comissão, herdeira da experiência verdadeiramente positiva da Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, garante a representação independente e geral dos interesses comuns envolvidos nos objectivos da União Europeia.

Para lhe permitir assumir plenamente as suas atribuições, e que fazem da Comissão a trave mestra da execução das políticas comuns, devem ser concedidas à Comissão maiores delegações de competências executivas no âmbito dessas mesmas políticas comunitárias. Associada a essa maior delegação de poderes executivos na Comissão está o aumento da capacidade de fiscalização do pe sobre toda a actividade executiva.

A questão do maior ou menor número de Comissários não parece relevante no caso de efectivamente a Comissão agir como um todo, e em colégio, na prossecução do interesse comum da União Europeia. Porém, se se deixar de observar o princípio da nacionalidade como forma estatutária de preencher o órgão executivo máximo da ue, então novas formas de defesa dos interesses globais dos Estados-membros devem ser estudadas.

Entre essas novas formas de representatividade dos Estados-membros está a criação de uma Segunda Câmara onde estejam representantes de cada Estado. Essa Segunda Câmara (em conjunto com o pe), teria também capacidade de iniciativa legislativa e podia chamar a si competências fiscalizadoras em matérias de justiça e assuntos internos, de política externa comum, para além das políticas comunitárias propriamente ditas. Essa Segunda Câmara não substituiria o Conselho de Ministros como órgão político de concertação intergovernamental, embora pudesse atenuar, pela sua acção e composição, algumas das deficiências funcionais do Conselho de Ministros em termos legislativos devido à precariedade do estatuto europeu dos seus membros, pois como governantes nacionais estão sempre ocupados com outras questões no respectivo Estado e sujeitos à queda dos executivos, a remodelações governamentais ou à própria demissão individual, o que já não aconteceria numa Câmara, espécie de Senado, em que os seus membros tivessem um mandato fixo para cumprir.

Esta proposta de uma Câmara de Estados que concorresse, associada ao pe, com a Comissão na capacidade de iniciativa legislativa comunitária, que retirasse ao Conselho de Ministros o poder absoluto de aprovação da legislação, que permitisse uma natural diminuição das matérias sujeitas à regra da unanimidade e ponderasse os desequilíbrios próprios do pe, não tem muitos defensores hoje em dia.

Esta opção é formulada perante o perigo emergente de novas formas de hierarquização do território europeu que recuperariam muita daquela velha hierarquia entre Impérios, Reinos, Principados, Grão-Ducados, Ducados, Condados e Cidades-Estado, após os novos alargamentos projectados.

E sendo um Senado europeu uma opção institucional disponível todavia não é muito provável nos tempos mais próximos.

Três direcções

Qualquer projecto de democratização dos órgãos da ue terá de principiar pelo pe e pela Comissão, embora seja de encarar a emergência de instituições que possam dar conteúdo quotidiano ao novo conceito de «cidadania europeia», como a magistratura de influência de um «Ombudsman», cujos relatórios pouca ou nenhuma divulgação têm.

Se o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros, e um futuro Senado, são os garantes da equidade soberana dos Estados, o pe deve ser o garante da democratização de todo o sistema institucional da União. Deve procurar-se ampliar o seu papel em três direcções principais:

- uma participação efectiva no domínio legislativo que, para além de forma de co-decisão orçamental com o Conselho, deve abranger alguma capacidade de iniciativa legislativa, hoje em dia exclusivamente nas mãos da Comissão; essa capacidade de iniciativa legislativa deveria ser partilhada com o futuro Senado;
- um reforço da fiscalização sobre as diversas políticas da ue e nomeadamente sobre a Comissão. Assim, a Comissão devia ser responsabilizada por um voto de investidura por maioria reforçada do Parlamento, na base de um programa para o mandato. Competiria ao pe aprovar o programa anual da Comissão sem esquecer a faculdade que já lhe assiste de a poder censurar colectivamente quando for caso disso; e,
- o pe terá de reforçar o seu papel nas decisões orçamentais, nomeadamente nas decisões referentes à criação de receitas. Com efeito, a primeira grande reforma da Comunidade no sentido da sua democratização só poderá ser a reforma orçamental no sentido de permitir o aumento de políticas comuns.

Não há, com efeito, qualquer reforma institucional em termos de representação do interesse geral que substitua o imperativo do robustecimento do orçamento da ue.

No entanto, como todas as preocupações na revisão do Tratado foram no sentido de impedir o aumento das despesas, o percurso para o reabastecimento do orçamento comunitário só se fará através da gestão das crises. Até o sensato projecto de construção de grandes redes rodoviárias transeuropeias que associaria capitais dos Estados-membros com verbas comunitárias parece ter sido bloqueado. Porém, esse projecto associava várias virtudes, sendo uma delas a do chamado «federalismo cooperativo», responsável pelo lançamento de grandes obras desta natureza nos Estados Unidos depois da II Guerra Mundial e que ajudaram a manter o nível do emprego médio entre os diferentes Estados e a proporcionar a criação de muitos sem excessivas transferências da União. A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha também aponta o caminho quando prevê, no seu Artigo 91, uma série de tarefas comuns entre o poder central e os Lander, assim como uma repartição das despesas.

Também neste particular as mudanças de governo em certos Estados poderão ajudar a ultrapassar os egoísmos nacionais de alguns Estados europeus em fase de deslumbramento consigo mesmos.

Conclusão

No já referido Protocolo relativo às instituições na perspectiva do alargamento anexo ao Tratado de Amesterdão está previsto no seu Artigo 2 que: «O mais tardar um ano antes da data em que a ue passar a ser constituída por mais de vinte Estados-membros, será convocada uma conferência de representantes dos Governos dos Estados-membros, a fim

de proceder a uma revisão global das disposições dos Tratados relativas à composição e funcionamento das Instituições».

Esse Protocolo foi aprovado na Cimeira de Amesterdão em Junho. Um mês depois a Comissão dava parecer favorável aos pedidos de adesão de seis Estados, exactamente o número necessário para uma nova revisão do Tratado em matéria institucional.

Esta metodologia da «revolução permanente» nos objectivos institucionais da ue induz duas consequências contraditórias: por um lado, permite que a negociação permanente continue e essa é a base da cooperação entre Estados, por outro lado, lança a dúvida sobre a natureza final.

A ue não se pode propor viver em plena mobilidade, ou mutação, de objectivos, de políticas e de instituições. Uma ue multiforme sempre em mutação de objectivos não induz a necessária confiança entre os Estados-membros e as suas populações.

A política europeia não pode continuar em revolução permanente de objectivos, mas deve manter e aproveitar a negociação permanente entre Estados, por forma a garantir a subordinação dos poderes fácticos ao poder político democrático a nível europeu.