

POR FAVOR LEIA COM ATENÇÃO

COMO GUARDAR O TEXTO

Para guardar este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção GUARDAR (em inglês, SAVE) no seu browser (Explorer, Navigator...), dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Na opção GUARDAR COMO (em inglês, SAVE AS), também no menu FICHEIRO, poderá guardar o texto e atribuir um novo nome.

COMO IMPRIMIR O TEXTO

Para imprimir este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção IMPRIMIR (em inglês, PRINT) no seu browser, dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Também poderá aceder a esta função seleccionando o botão de impressão (com a imagem de uma impressora), disponível na barra de ferramentas.

NOTA IMPORTANTE

Para voltar ao artigo [não feche esta janela](#). Utilize o botão do browser RETROCEDER (em inglês, BACK), situado no lado esquerdo da barra de ferramentas.



Constituição e democracia: o tempo da Europa (I)

Noémia Pizarro*

Janus 2004

A Convenção Europeia, convocada pelo Conselho Europeu de Laeken em 2001, serve de base de trabalho à Conferência Intergovernamental iniciada a 4 de Outubro de 2003. Terá como desfecho a assinatura de um novo tratado, anterior às eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu. Considera-se que, globalmente, traz progressos em termos de clarificação e de simplificação, nomeadamente ao nível das competências da UE, apresentando desvantagens em termos de democratização: a criação da figura do Presidente do Conselho Europeu, por exemplo, acabaria com as Presidências rotativas.

Com a aprovação, pelo Conselho Europeu de Salónica, do projecto de Constituição, a Europa tenta mais uma vez superar-se a si própria, às suas políticas e instituições. A Constituição Europeia é o resultado de dezasseis semanas de trabalho da Convenção presidida pelo antigo Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing, convocada aquando do Conselho Europeu de Laeken de 2001 (ver Informação Complementar). Tendo terminado oficialmente os seus trabalhos a 13 de Junho, a Convenção Europeia sobreviveu às discussões, nem sempre pacíficas, às críticas ao autoritarismo do seu Presidente e, acima de tudo, a uma intervenção militar no Iraque que dividiu a Europa.

Os 460 artigos que compõem o texto constitucional são, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Salónica, “uma boa base” para a Conferência Intergovernamental que deverá iniciar-se a 4 de Outubro e culminar num novo tratado, a ser assinado ainda antes das eleições para o Parlamento Europeu, em Junho de 2004. Os dez novos países participarão nestas eleições pela primeira vez e a União contará então com o impressionante número de vinte e cinco Estados membros. Uma vez aprovado e ratificado o tratado que institui a Constituição Europeia, a União entrará numa nova etapa da sua existência, de maturidade pós-Maastricht – o momento constitucional.

Para além da importância do nome, o que traz esta “Constituição” de novo à Europa? Os cidadãos continuam a considerar a UE como uma estrutura opaca, burocrática e pouco democrática. O projecto de Constituição traz progressos importantes na via da simplificação e clarificação, razoáveis no domínio da eficácia, mas insuficientes no campo da democratização. Fruto da eterna tensão entre “comunitaristas” e “intergovernamentalistas”, o projecto surpreende, à primeira vista, pela positiva, pela facilidade com que atribui à União a tantas vezes contestada personalidade jurídica ou torna vinculativa a Carta dos Direitos Fundamentais (quem não se lembra da oposição dos Estados membros a que fosse incluída no Tratado de Nice?). Ao mesmo tempo, desilude aqueles que esperavam ver a Europa assumir um papel mais activo na política internacional: esta ainda não é a hora da Política



Externa e de Segurança Comum.

Clareza

Apesar de todos os esforços de clarificação, o projecto de Constituição é ainda um texto excessivamente longo e, em alguns aspectos – sobretudo jurídicos – confuso. Preserva ainda muitas das estruturas e procedimentos da actual União que, resultado de negociações e compromissos delicados, tornaram o edifício europeu uma verdadeira manta de retalhos. No entanto, o texto constitucional divide mais claramente do que nunca as competências no interior da União Europeia, classificando-as em três tipos: competências exclusivas, partilhadas e “de coordenação, apoio e complemento”, uma nova categoria que cobre, entre outras, matérias relativas à educação, formação, juventude e desporto, cultura e protecção civil.

A União mantém a competência exclusiva para legislar sobre as regras da concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, sobre a política monetária (para os membros da zona euro), a política comercial comum, a união aduaneira e a conservação de recursos biológicos marítimos, no âmbito da política comum das pescas. Nos domínios de competência partilhada, tanto a União como os Estados membros têm poder legislativo. Estas políticas são as relativas ao Mercado Interno, Justiça e Assuntos Internos, Agricultura e Pescas, Transportes e Redes Transeuropeias, Energia, Política Social (mas só para alguns aspectos), Coesão Económica, Social e Territorial, Ambiente, Protecção dos Consumidores, alguns aspectos da Protecção da Saúde Pública, Investigação Científica, Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária (embora nestes três últimos domínios o exercício pela UE das suas competências não impeça os Estados membros de exercerem as suas).

O texto constitucional afirma, porém, que “os Estados membros só podem exercer as suas competências na medida em que a União não tenha exercido, ou tenha decidido deixado de exercer, as suas”. A possibilidade de “renacionalização” de políticas que fica em aberto por esta última expressão é, no mínimo, contestável, e pode vir a ser posta em causa na CIG por países, como Portugal, que são contra tal possibilidade.

Instituições: quem ganha e quem perde

A reforma das instituições foi, sem dúvida, a questão mais difícil de resolver e por isso mesmo foi deixada para os últimos dias de Convenção. Deste modo, Giscard d’Estaing não quis dar azo a discussões intermináveis, fazendo questão de cumprir o calendário inicialmente definido. O sistema institucional desenhado no projecto de Constituição será, muito provavelmente, o grande tema da CIG que se avizinha, sobretudo no que respeita à composição da Comissão Europeia, ao fim das presidências rotativas e à polémica figura do Presidente do Conselho Europeu. Escolhido por maioria qualificada com um mandato de dois anos e meio renovável uma vez, tal figura daria à União um rosto estável e visível, e asseguraria a sua



representação externa. Ninguém sabe ainda muito bem qual será a sua relação com o Presidente da Comissão, nem mesmo quais serão exactamente as suas competências. Mas a existência de um Presidente implica, também, o fim das presidências rotativas semestrais da União, e isso é algo que os pequenos países não querem aceitar. As presidências materializam o princípio da igualdade entre Estados e trazem visibilidade à União no interior dos países que a exercem, mas são consideradas bastante ineficazes por quem lida quotidianamente com as questões europeias. Além disso, numa Europa a vinte e cinco ou a trinta a presidência só regressaria a um país após doze ou quinze anos, situação que anula as vantagens acima enunciadas.

Para muitos, esta é uma opção claramente intergovernamentalista. Com efeito, se considerarmos que o Conselho Europeu, com um líder permanente, se mantém como o órgão principal na condução da PESC (a Comissão perde aí qualquer poder de iniciativa), passando a decidir sobre o número de formações e o sistema de presidências rotativas do Conselho de Ministros, torna-se evidente que esta é a instituição que sai mais forte desta reforma. Quanto ao Conselho de Ministros, a inovação mais importante consiste na separação entre a formação executiva e a formação legislativa, esta última funcionando em regime de abertura ao público sempre que se trate da adopção de legislação em co-decisão. Tal alteração é francamente positiva pois acaba com a estrutura híbrida e pouco transparente duma instituição que acumula ambos os poderes. A presidência das formações sectoriais do Conselho passa a ser assegurada por diferentes Estados membros por períodos de um ano (por exemplo, a França pode presidir ao Conselho da Agricultura e Portugal ao das Pescas, simultaneamente). As excepções acontecem no Conselho de Assuntos Externos que será presidido pelo recém-criado ministro europeu dos Negócios Estrangeiros e no Eurogrupo, cuja Presidência terá uma duração de dois anos e meio. É evidente que, mais do que reforçar a instituição, a necessidade acrescida de coordenação entre Estados membros pode, ao contrário, enfraquecê-la.

A criação de um ministro europeu dos Negócios Estrangeiros parece colher o agrado da generalidade dos países, pequenos e grandes, com a excepção de Javier Solana (o Alto Representante para a PESC) e Chris Patten (o Comissário para as Relações Externas), que vêm as suas competências fundidas numa só figura. Este “superministro” será, ao mesmo tempo, vice-presidente da Comissão Europeia – assumindo as pastas do comércio externo, da cooperação para o desenvolvimento e, muito provavelmente, do alargamento – e responsável perante o Conselho Europeu quando se trate da restante política externa da União. Aí disporá de iniciativa legislativa, recebendo orientações políticas do Conselho de Assuntos Externos e do Presidente do Conselho Europeu. Muitos consideram que esta dupla natureza (e o estilo diferente de fazer política das duas instituições) pode vir enfraquecer o método comunitário e, consequentemente, a Comissão Europeia.

O Parlamento Europeu sai, como de costume, vencedor de mais uma reforma institucional. A extensão da co-decisão a trinta e cinco novos domínios coloca-o praticamente em pé de igualdade com o Conselho na titularidade do poder



legislativo. O seu poder é também alargado à cooperação judiciária e a alguns aspectos da cooperação policial, da política agrícola e social. Na Política Externa e de Segurança Comum ele continua a ser, porém, apenas “regularmente informado”. A ideia de o transformar num Parlamento bicamaral, representativo dos Povos e dos Estados da União, não encontrou grande apoio nos convencionais que viram aí uma desnecessária duplicação de instituições.

Finalmente, a Comissão Europeia é, para muitos, a instituição mais prejudicada com a reforma, embora o seu poder de iniciativa legislativa seja reafirmado, e estendido à proposta do programa anual e plurianual da União, ao contrário do que havia sido decidido no Conselho Europeu de Sevilha (onde este poder havia sido atribuído às presidências). Resta agora saber se as novas disposições relativas à composição e ao funcionamento da Comissão terão ou não consequências sobre a sua credibilidade e eficácia. Se até 2004 a instituição será composta por vinte e cinco comissários, incluindo o seu presidente, a partir de 1 de Novembro de 2009, o colégio compreenderá apenas quinze membros com direito de voto (de entre os quais o ministro dos Negócios Estrangeiros/ vice-presidente e o presidente da Comissão). Os comissários com direito de voto são seleccionados com base numa rotação igualitária e coadjuvados pelos restantes comissários, sem direito de voto, até metade do mandato de cinco anos, momento em que estes últimos tomam o lugar daqueles.

Na verdade, pode acontecer que países grandes como a França, a Alemanha ou a Polónia fiquem durante dois anos e meio sem direito de voto, numa formação temporariamente composta por representantes de países pequenos, o que pode levar à perda da confiança numa instituição cujo papel é garantir a igualdade entre Estados membros. Quanto ao Presidente da Comissão, ele é eleito pela maioria dos deputados ao Parlamento Europeu, após proposta do Conselho Europeu, por maioria qualificada. Ao contrário do que muitos desejavam, não se estabeleceu nenhuma ligação entre o resultado das eleições para o Parlamento Europeu e a eleição do Presidente da Comissão, o que exclui à partida a “politização” deste órgão comunitário.

Informação Complementar

A Convenção Europeia em síntese

A Convenção Europeia foi formalmente convocada pelo Conselho Europeu de Laeken em 2001, durante a Presidência belga da União Europeia. Missão: Com base nas ideias definidas no Conselho Europeu de Nice, em Laeken são definidos os desafios e as reformas necessárias para uma União alargada:

- Uma melhor repartição e definição de competências na UE;
- Simplificação dos instrumentos;
- Mais democracia, transparência e eficácia;
- Uma Constituição para os cidadãos europeus, com a integração da Carta dos Direitos Fundamentais.



Composição: Além do Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, e dos dois Vice-Presidentes, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene, a Convenção era composta por quinze representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados membros, trinta membros dos Parlamentos nacionais, dezasseis membros do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão, António Vitorino e Michel Barnier. Os países candidatos à adesão participaram plenamente nos trabalhos da Convenção, com igual número de representantes que os Estados membros actuais, mas sem poderem bloquear qualquer consenso que se viesse a formar entre os quinze.

Foram convidados, na qualidade de observadores: três representantes do Comité Económico e Social, juntamente com três representantes dos parceiros sociais europeus; seis representantes do Comité das Regiões; o Provedor de Justiça europeu.

Membros Portugueses: Ernâni Lopes e Manuel Lobo Antunes pelo Governo português; pelo Parlamento, Alberto Costa e Guilherme d'Oliveira Martins (PS) e Maria Eduarda Azevedo e Nazaré Pereira (PSD); do Parlamento Europeu os portugueses foram Luís Marinho (PSE), Luís Queiró (UEN) e Teresa Almeida Garrett (PPE); António Vitorino foi um dos representantes da Comissão Europeia.

Organização: Como órgão de direcção da Convenção, o Praesidium era composto pelo Presidente da Convenção, pelos dois Vice-Presidentes e por nove membros oriundos da Convenção (os representantes dos Governos de todos os países que durante a Convenção exercessem a Presidência do Conselho, dois representantes dos parlamentos nacionais, dois representantes do PE e dois representantes da Comissão).

Duração: Os trabalhos iniciaram-se a 28 de Fevereiro de 2002 e terminaram oficialmente a 13 de Junho de 2003 (embora uma sessão extraordinária tenha ainda sido convocada em Julho). O Presidente da Convenção apresentou o resultado final dos trabalhos ao Conselho Europeu de Salónica, no final da Presidência grega.

A Revisão dos Tratados e o método de convenção

Actualmente, o processo de revisão dos Tratados encontra-se descrito no artigo 48.^o do Tratado da União Europeia e tem três grandes fases:

- A fase “intracomunitária”, iniciada pelos Estados membros ou pela Comissão Europeia, consiste na submissão do projecto de revisão dos Tratados à Comissão Europeia (caso não tenha sido ela a apresentar o projecto), que deverá dar o seu parecer, e na consulta ao Parlamento Europeu. Em seguida, o Conselho de Ministros delibera sobre a oportunidade de iniciar a segunda fase, de convocação da Conferência Intergovernamental (CIG);
- A segunda fase consiste em reunir os representantes dos Estados membros numa Conferência, em que é preparado, de acordo com o método diplomático clássico, o conteúdo do futuro ou futuros tratados. Nenhuma



instituição comunitária intervém nesta fase, a não ser a título de mero observador;

- A terceira fase consiste na aprovação por unanimidade e na assinatura dos Tratados pelos Estados membros, bem como no cumprimento das diversas formalidades de direito interno necessárias para a sua ratificação e entrada em vigor.

O projecto de Constituição Europeia, para além de prever a revogação dos Tratados existentes, incluindo o de Roma, consagra o método de Convenção como a nova forma de revisão dos Tratados:

- É um método mais democrático e transparente do que o método seguido na CIG;
- É alargada ao Parlamento Europeu a possibilidade de apresentar propostas de revisão do Tratado;

O Conselho Europeu reserva-se o direito, por maioria simples, de não convocar a Convenção caso as alterações propostas não o justifiquem.

***Noémia Pizarro**

Licenciada em Direito pela Universidade de Coimbra. Docente de Direito, Ciência Política e Estudos Europeus na Universidade Católica Portuguesa (Braga). Investigadora no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais – IEEI.