

O Mundo em Português Nº3

Dezembro 1999

A Dupla Legitimidade Europeia

Guilherme d'Oliveira Martins

Em vésperas de uma Conferência intergovernamental importa repensar a arquitectura europeia. O debate centra-se actualmente na criação ou não de um parlamento bicamaral, mais representativo dos Estados e dos seus cidadãos.

"Pour faire un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les tempérer, les faire agir et les régler..."

- Montesquieu

A 9 de Março de 1953 a Assembleia ad hoc europeia presidida por Paul-Henri Spaak apresentou, para efeitos da aplicação do artigo 38º do Tratado instituidor da Comunidade Europeia de Defesa, propostas no sentido de assegurar a eleição por sufrágio universal da Assembleia parlamentar, na perspectiva da criação de "uma estrutura federal ou confederal fundada no princípio da separação de poderes e comportando, em particular, um sistema representativo bicamaral".

Segundo o mesmo projecto, os órgãos previstos seriam: um Parlamento com duas legitimidades, constituído pela Câmara dos Povos, que assegurava a representação dos cidadãos, e pelo Senado, composto por representantes dos Parlamentos nacionais e não organizado segundo o princípio paritário; um Conselho Executivo europeu, órgão colegial, responsável perante o Parlamento, cujo presidente era escolhido pelo Senado por maioria absoluta dos seus membros e por escrutínio secreto; o Conselho de Ministros, órgão intergovernamental, composto por representantes dos Governos nacionais, tendo como função harmonizar a acção do Conselho Executivo e dos governos dos Estados-membros; além do Tribunal de Justiça e do Conselho Económico e Social.

O Conselho Executivo tinha um mandato, em princípio, igual ao da Câmara dos Povos, de cinco anos, mas no caso de perder a confiança numa das Câmaras deveria demitir-se. A Câmara dos Povos só poderia aprovar uma moção de censura com efeitos derrubantes por três quintos dos membros que a compunham. No Senado, a moção de censura teria de ser construtiva, devendo indicar obrigatoriamente o nome do novo presidente do Conselho Executivo.

Tínhamos, pois, a consagração de quatro poderes, juntando-se uma dimensão intergovernamental aos três poderes – legislativo, executivo e judicial. O que importa destacar, porém, é o facto de haver a consagração nítida de duas legitimidades – uma dos cidadãos e outra dos Estados. Perguntar-se-á, contudo, se essa dupla referência não é inerente às construções federais. De facto é-o; no entanto, nem só as construções federais comportam essa dupla legitimidade.

No caso europeu, a questão de se saber qual o modelo adoptado, se o federal, o confederal ou outro, não é decisiva, uma vez que se a União Europeia é já hoje uma federação de Estados e não um Estado federal. A verdade é que segue um modelo original, no qual a soberania originária se mantém nos Estados, com a consagração prática de competências comuns, resultantes de uma partilha de soberanias, e de competências próprias nacionais e infranacionais, segundo o princípio da subsidiariedade.

No entanto, este modelo original (Delors designa-o como "objecto político não identificado") procura sempre compatibilizar duas legitimidades. Aqui se situa o cerne da democracia supranacional europeia, que parte dos cidadãos até chegar às instituições às quais estão confiadas a defesa e a salvaguarda dos interesses comuns europeus.

Nas vésperas de uma Conferência intergovernamental (CIG) torna-se necessário reflectir quer sobre os objectivos que procuramos atingir, na lógica da afirmação de uma Constituição material europeia, quer sobre as opções imediatas que visam obter mais democracia e mais eficiência na vida europeia. A CIG vai situar-se, fundamentalmente, no segundo nível, mas não podemos esquecer uma visão que vá ao longe e ao largo.

Importa, no fundo, que não haja uma diluição do projecto europeu, devendo ter-se a consciência de que as instituições da União Europeia são herdadas de um tempo em que apenas havia seis membros, não estando adaptadas a uma circunstância nova que aponta eventualmente para mais de 20 membros... Daí que se torne indispensável proceder ao repensar da arquitectura europeia, procurando compatibilizar a coerência da defesa dos interesses comuns com a adequação das instituições à dimensão, à diversidade e aos fins da União.

A segunda Câmara

A questão da segunda Câmara não é nova. Existe, pelo menos, desde o momento em que se começou a debater a arquitectura política e institucional da União. O que está em causa é a dupla legitimidade da Comunidade, que decorre da sua natureza supranacional – legitimidade dos Estados em nome da soberania originária e da legitimidade dos cidadãos. Afinal, o Parlamento Europeu apenas pode aspirar a competências acrescidas, designadamente nos domínios orçamental e financeiro, ou no controlo e na responsabilização da Comissão, se vir reforçada a sua legitimidade e a sua ligação ao cidadão-eleitor.

Muito se tem discutido sobre se um Parlamento bicamaral não vai enfraquecer o peso de representação dos cidadãos em benefício dos Estados. A objecção é pertinente. Mas o fundamental é que haja capacidade de compreensão e de decisão relativamente aos problemas. Ora, a construção europeia não se faz com a consideração artificial de uma cidadania europeia, mas com a ligação entre várias esferas de cidadania, a começar no Estado de direito nacional.

Há que entender, assim, que o Parlamento Europeu não pode viver longe dos interesses e da vontade concretos dos cidadãos – pelo que estes mesmos cidadãos têm de sentir que a sua representação é importante e útil, tanto na perspectiva individual como na da integração numa comunidade nacional – no processo complexo de decisão e de controlo democráticos.

Duplicação de funções?

Neste sentido, a dupla legitimidade e as duas Câmaras abrem novas perspectivas, no sentido da existência de elementos mobilizadores aptos a representar uma sociedade civil e a criar um espaço público e uma opinião pública europeia. Não se trata, assim, de criar mais um órgão ou instituição, mas de conceder ao Parlamento Europeu uma legitimidade acrescida resultante da representação dos Estados. Daí que um futuro Senado tenha de ter representação paritária dos diferentes Estados, independentemente da sua dimensão, podendo os senadores ser eleitos directamente ou ter uma designação indirecta pelos Parlamentos nacionais. A primeira solução parece preferível, mas a ligação do Senado aos Parlamentos

nacionais deverá ser uma marca distintiva desse órgão.

Perguntar-se-á se não haverá duplicação de funções com o Conselho de Ministros e com o Conselho Europeu. A resposta deverá ser não, porque a configuração intergovernamental destes órgãos constitui uma marca indispensável no sentido da mediação, da convergência política e da complementaridade entre os interesses dos Estados, no sentido da defesa do interesse comum.

Afinal, o Estado-nação não morreu, mas precisa de renovar a sua legitimidade, através do reforço das democracias, da cidadania assente na pluralidade de pertenças e de uma sábia mediação, que permita a defesa e a resolução de questões ligadas aos interesses próprios dos Estados e comuns da União.

A União Europeia procura, afinal, o reforço da sua legitimidade, no sentido da criação de um "patriotismo constitucional europeu". A arquitectura institucional europeia terá, no fundo, de ir ao encontro da dupla legitimidade. Só assim se contrariará um pernicioso afastamento dos cidadãos em relação às instituições europeias, completando a pertença, ainda de certo modo artificial, a uma "identidade europeia", com a consideração da pertença ao Estado de direito nacional. Deste modo, a subsidiariedade funciona, ligando as duas referências políticas mais fortes...

Democracia supranacional

A "democracia supranacional", no dizer de Mario Telò, "é uma forma particular de democracia internacional, caracterizada por limitações voluntárias múltiplas e institucionalizadas da soberania nacional por Estados que entram em cooperação para melhor prosseguirem os interesses e valores comuns" (Democratie et Construction Européenne, Bruxelles, 1995).

Trata-se de realizar o desiderato de Kant em condições concretas, que permitam ligar democracia e eficiência. Não há democracia internacional sem ser baseada na vida democrática nacional. Nesse sentido, a mudança nas instituições europeias obriga a que não nos atenhamos apenas a questões puramente formais das maiorias e do peso relativo dos votos. Mais importante do que as considerações, que devem ser postas ao serviço de objectivos comuns, o que está em causa são a solidariedade e a coesão da União – só se elas existirem é que tornam possível ir além do imediato e do circunstancial, através da constituição de um espaço público europeu.

Só haverá, pois, democracia supranacional se se gerar por parte dos cidadãos uma consciência cívica livre e responsável, um sentimento plural de pertença, de modo que as instituições da União funcionem através da complementaridade de esferas de acção e da subsidiariedade.

A consciência cívica leva-nos à participação e à representatividade, o sentimento plural de pertença conduz-nos à necessidade de coesão e a eficiência das instituições pressupõe a concretização da defesa dos interesses comuns. No entanto, à consciência cívica comum contrapõe-se a inserção na comunidade nacional, ao sentimento plural de pertença a diversidade de pertenças nacionais e infranacionais. E é nesse sentido que a legitimidade das instituições europeias tem de considerar o facto de não existir um povo europeu nem uma identidade europeia, mas sim uma identidade múltipla com uma história de diferenças e conflitos...

Não se trata, pois, de construir um Super-Estado ou de forçar qualquer homogeneização, mas sim de considerar a criação de uma federação de vontades

soberanas, que põem em comum a ideia da defesa de interesses e valores comuns. Não se trata, assim, de discutir se deve prevalecer o método funcionalista ou dos pequenos passos ou o método institucional ou construtivista.

Ambos funcionaram, alternando, ao longo de toda a história da construção europeia – a CECA, a CEE e o EURATOM criaram-se por decisões de ruptura e inovação, a integração económica dos primeiros tempos fez--se de avanços e recuos, até à estratégia da “porta de trás”, na lógica gradualista, o mercado interno e a moeda única tiveram as duas abordagens.

“Constituição material” europeia

Hoje, os pequenos passos têm de se associar às decisões planeadas e complexas destinadas a construir um espaço integrado, complexo e aberto. Neste sentido, a ideia de “Constituição material” europeia, na senda do que Bagehot identificou no caso britânico, corresponde à expressão de uma vontade intergovernamental e à formação de uma vontade trans ou supranacional.

No primeiro caso está a importância dos tratados, instrumentos típicos das organizações internacionais; no segundo estão as decisões dos órgãos de natureza supranacional. O “poder constituinte” europeu resulta da convergência entre os poderes soberanos dos Estados e da partilha de soberanias entre estes, em benefício da União.

“Mesmo nos seus períodos de unidade”, disse Jacques Le Goff, “a Europa foi diversidade, quer sob o Império Romano, sob a cristandade ou durante a Revolução Industrial. A longevidade da Europa é uma dialéctica entre o esforço para a unidade e a manutenção da diversidade. É por isso que a fórmula de uma Europa das nações me parece actualmente a mais bem adaptada às necessidades de uma unidade europeia” (A Velha Europa e a Nossa, Gradiva, 1995).

Com as cautelas necessárias que nos levem a precaver-nos contra o tribalismo e a fragmentação, Le Goff alerta-nos contra a criação de legitimidades artificiais. Por isso mesmo, as instituições comuns da União deverão preparar-se para os desafios que lhes estão postos – eficiência, democracia, capacidade para acolher novos membros e percepção exacta dos limites e possibilidades das intervenções comuns.