Democracia europeia – a audácia necessária

Guilherme d'Oliveira Martins[1]

«When I was at home I was in a better place,
but travellers must be content»
Shakespeare, *As You Like It.*

A União Europeia não é uma realidade eterna ou irreversível. Em 1945, a memória da Primeira Guerra e o receio de um novo conflito levaram os europeus mais lúcidos a propor uma audaciosa democracia supranacional que permitisse a reconstrução de um continente destruído, a criação de condições duradouras de paz e uma defesa eficaz para uma «guerra fria» que não se sabia se iria e quando tornar-se quente. Nascia a pequena Europa, a partir da solidariedade franco-alemã, que procurava esquecer os fantasmas que povoavam a galeria dos espelhos de Versalhes – desde a proclamação do Império de Bismarck até às sanções trágicas de 1919. Com a presença da sombra de Estaline, a Comunidade Europeia queria organizar a economia e defender-se bem das ameaças, evitando novas aventuras…

Em 1989, com o fim da guerra fria, o projecto europeu mudou de natureza. As novas circunstâncias ditaram que a «pequena Europa» cedesse lugar à grande Europa. Muitos gostariam, porém, de continuar na casa antiga, ao fogo da lareira. Mas os europeus foram chamados a uma nova viagem – plena de sobressaltos e incertezas. É certo que havia o «mercado único», a livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços, a união económica e monetária, o projecto (e depois a realização) da moeda única, mas, em bom rigor, havia agora a questão essencial da solidariedade com «a outra Europa», o território do silêncio e do Gulag. O termo da guerra fria não nos deveria conduzir, de novo, a Versalhes, esquecidos de tudo e apenas desejosos do calor caseiro.

O dilema entre aprofundamento e alargamento deixou de fazer sentido. Em teoria, o alargamento deveria dar tempo ao tempo. Mas as jovens democracias do centro e do leste da Europa já lá estavam, à espera – a tentar refazer a «primavera dos povos», agora como deveria ser. Num mundo perigoso, os europeus eram (e são) chamados a criar, antes de tudo, um espaço de paz e segurança em todo o continente. A moeda única é uma âncora. As cooperações reforçadas poderão ser factores de coesão, mas o primeiro objectivo é regular estavelmente a balança da Europa.

Há quem ainda não compreenda esta verdade elementar – ou criamos um espaço de paz e segurança, com a definição de interesses vitais comuns, com uma cláusula de segurança

colectiva, com uma relação atlântica positiva e descomplexada (pois o unilateralismo contraria-se com bom senso e sentido prático), com pensamento próprio e objectivos realistas, ou semeamos as bases da fragmentação e da cizânia. Por isso, a questão turca não pode ser apreciada à luz de uma teoria sobre os métodos e os calendários ideais, mas sim à luz de um necessário equilíbrio político europeu, que passa decisivamente pelo Mediterrâneo Oriental. E quem fala de espaço de paz, tem de apontar também para uma zona de desenvolvimento sustentável e de coesão económica e social e para um espaço de diversidade cultural.

A União Europeia baseia-se nas soberanias nacionais dos Estados membros, que livremente decidiram compartilhar a soberania europeia, correspondente às competências comunitárias, definidas pelos Tratados. Importa, por isso, clarificar a esfera própria das competências comunitárias, o regime jurídico fundamental a que obedecem as relações entre a União, os Estados e os cidadãos, impedindo a extensão artificial e burocrática de competências à custa de poderes constitucionais dos Estados. Com o alargamento da União em resultado do fim da guerra fria e com a necessidade de corresponder aos novos desafios resultantes da mundialização e da exigência de garantir que a União Europeia possa ter uma voz própria no contexto internacional, entenderam os Estados membros no Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 lançar um processo de revisão dos Tratados de modo a adaptar as instituições às novas circunstâncias. Para tanto, uma Conferência Intergovernamental seria antecedida de um processo preparatório participado, sem carácter deliberativo, através da convocatória da *Convenção para o Futuro da Europa*. À semelhança do que acontecera na elaboração da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, os trabalhos de uma Convenção permitiriam o envolvimento da opinião pública europeia na tarefa de reforma das instituições. A nova Convenção elaboraria um contributo para o futuro Tratado de natureza constitucional da União.

Segundo o *mandato de Laeken*, a Convenção foi chamada a reflectir sobre a questão de saber se «a simplificação e a reestruturação não deveriam conduzir, a prazo, à adopção na União de um texto constitucional». E perguntava: «Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição? Os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos, as relações dos Estados membros da União?» Aliás, estas perguntas vinham na sequência da necessidade de a Convenção reflectir «sobre a conveniência de incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem». Foi com base nestes desafios e partindo de um primeiro consenso sobre a necessidade de integrar a Carta do Tratado com força obrigatória que uma forte maioria da Convenção começou por falar de Tratado de natureza constitucional e depois de Constituição da União Europeia.

Quando se fala de *Constituição para a Europa* não se está a pensar, porém, *numa* lei fundamental para uma nação europeia ou para *um* povo europeu, e muito menos de uma legitimidade constituinte atribuída à Conferência Intergovernamental (CIG), a partir das propostas

[1] Conselho Directivo do IEEI. Deputado à Assembleia da República e membro da Convenção

da Convenção. A União Europeia tem como pedra angular a diversidade – definindo-se como uma União de Estados e Povos. Estava em causa, assim, um Tratado de natureza constitucional, que pressupunha a legitimidade originária dos Estados, que, com respeito pelas Constituições nacionais, mantêm sempre a última palavra decisória através do instituto da ratificação. A Constituição da União não se sobrepõe, por isso, às Constituições nacionais relativamente aos poderes soberanos nacionais. Uma coisa são as competências inerentes à soberania nacional, para as quais prevalecem as Constituições nacionais, outra são as competências próprias das União ou as exercidas em comum, para as quais prevalece naturalmente a Constituição Europeia. O que está em causa é a criação de uma «democracia supranacional» de natureza *sui generis,* diferente da democracia dos Estados e de uma mera lógica inter-governamental. Trata-se de dar ênfase a uma legitimidade europeia autónoma, baseada na coexistência entre as soberanias dos Estados e a soberania partilhada dos povos e dos cidadãos europeus.

A *legitimidade democrática europeia* envolve os Estados e os cidadãos. Neste sentido, após a apresentação das conclusões da Convenção para o Futuro da Europa, os governos é que têm a última palavra na CIG. O projecto de Constituição da União Europeia é uma base de trabalho, que deve ser lida atentamente. Infelizmente, há muitas pessoas a pronunciarem-se sobre o tema, dizendo exactamente o contrário do que foi escrito pela Convenção. O texto agora concluído, ainda que careça de aperfeiçoamentos, constitui um progresso. Iremos, por exemplo, deixar de ter uma longa manta de retalhos, pouco compreensível para o cidadão comum. Mas importa que os representantes dos governos não se deixem tentar por dois riscos igualmente negativos – a prevalência da fragmentação nacional e a tentação da fuga para diante no sentido de um Super-Estado. Se lermos com atenção o resultado dos trabalhos da Convenção, verificaremos que esta procurou evitar dois perigos – reforçando a expressão de uma vontade comum e recusando a lógica presidencialista, que começou por ser sugerida pelo Presidente Valéry Giscard d'Estaing, mas que veio a ser recusada.

Prevaleceu, sim, uma orientação de *maior equilíbrio entre poderes* – tendo ao longo dos debates da Convenção havido especial insistência na necessidade de impedir a conflitualidade entre dois executivos, o Conselho e a Comissão. Há quem continue a centrar o debate sobre a Constituição ora na presidência rotativa do Conselho Europeu, ora na composição da Comissão… Em bom rigor, esses temas, tendo relevância simbólica, estão longe de ser os essenciais. A distribuição do poder entre as instituições revela-se da maior importância, no entanto devemos ater-nos, fundamentalmente, à igualdade entre os Estados na condução do governo da União, à consciência por parte dos cidadãos europeus de que a igualdade jurídica entre os Estados tem de se traduzir em soluções concretas para o dia a dia da vida da União repercutindo-se em coesão económica, social e territorial e em lealdade relativamente ao projecto comum. A defesa dos interesses e dos valores europeus, a consagração de um sistema de separação e interdependência de poderes e de freios e contrapesos, que evite e previna a divisão entre pequenos e grandes países europeus, e a necessidade de criar um Senado ou Conselho legislativo constituem as questões fundamentais numa futura Constituição para a Europa.

Numa *União de Estados e de Povos*, é essencial tornar claro para o cidadão europeu que os poderes comunitários, e em especial o poder legislativo, têm de resultar da convergência das duas legitimidades – dos Estados e dos cidadãos. Por esta razão defendo, há muito, a necessidade de se adoptar o método senatorial, ou seja, o poder legislativo deve ser exercido pelo Parlamento Europeu, em representação dos Povos e dos cidadãos, e por uma Câmara dos Estados, onde estes estejam representados igualitariamente, à semelhança do que ocorre, por exemplo, na Confederação Helvética. No fundo, os cidadãos ou os Povos e os Estados terão de estar adequadamente representados, de modo que as respectivas legitimidades sejam, de facto, relevantes na vida europeia. Para que a esfera nacional ou local não seja posta em causa e para garantir uma acrescida competência de acompanhamento das questões comunitárias atribuída aos parlamentos nacionais, deve, assim, não só preservar-se o princípio da subsidiariedade e o instrumento proposto pela Convenção, no sentido de prever um alerta parlamentar perante as iniciativas da Comissão que possam ferir a esfera de poderes das assembleias legislativas, mas também uma estrutura de permanente de legitimação, capaz de envolver Estados e cidadãos. O instrumento proposto pela Convenção se constitui um avanço com muito mais consequências do que à primeira vista possa parecer, terá, porém, de ser completado pelo reforço técnico e político dos parlamentos, enquanto expressão das soberanias nacionais e pela ligação mais estreita entre as duas legitimidades.

A Europa em busca de uma Constituição

Revela-se fundamental preservar e actualizar o equilíbrio de poderes e competências que permitiu o sucesso da União Europeia. A *herança de Montesquieu* tem de ser lembrada. Não deverá, por isso, haver dúvidas sobre quem detém o poder legislativo ou o poder executivo. A Comissão representa o interesse geral, o Conselho e a Comissão terão de completar-se, o Parlamento Europeu deverá cultivar, em nome dos cidadãos e dos Povos, ligações institucionais mais fortes com a legitimidade democrática e parlamentar dos Estados. Mas, teremos já uma Constituição Europeia? É fundamental sabermos com exactidão de que estamos a falar. Evite-se, por isso, conceder, de modo precipitado, ao constitucionalismo europeu uma configuração que não tem. A Constituição já existe, em sentido material. A organização e o funciona\mento das instituições e a relação com os cidadãos no exercício das competências da União já têm consagração – como Magna Carta europeia. O que se pretende agora é dar a essa lei fundamental um sentido mais claro para os cidadãos. Não se trata de um mero estatuto apenas ligado às instituições, mas da definição das bases essenciais da «democracia supranacional europeia» – consagrando princípios, instituições e políticas, bem como a Carta Europeia dos Direitos, com força obrigatória, no âmbito das competências da União, com respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Trata-se, afinal, de retirar as devidas ilações relativamente ao facto de na União Europeia haver as soberanias nacionais ao lado de uma soberania europeia partilhada, limitada e baseada numa «rede constitucional» de tipo novo, não confundível com uma ideia de super-Estado.

A *soberania «originária» é dos Estados* – não é de mais insistir nesta ideia. O poder constituinte no seio da União é derivado. Por isso, a Convenção não teve nem poderia ter, competências de natureza constituinte – ao contrário de outras Convenções históricas representativas de realidades nacionais. A *Convenção de Filadélfia (1787)* sucedeu ao nascimento da Nação americana, não havendo dúvidas entre esses convencionais de que a eles cabia uma legitimidade constituinte própria. A Convenção de 1787 foi constitucional – tendo sido assinada por 39 dos 55 delegados e por doze dos treze Estados. O representante do Delaware, John Dickinson, ausentou-se, mas solicitou a outro delegado que assinasse em seu nome e o Estado de Rhode Island recusou-se pura e simplesmente a enviar delegados, com o argumento de que não era favorável a um governo nacional que interferisse nos negócios do Estado. Na União Europeia, a regra da aprovação constitucional é a da unanimidade – em virtude de o poder constituinte ser dos Estados soberanos membros, o que obriga à ratificação de todos.

Questão diferente é a de poder prever-se, no futuro, que a *revisão de algumas normas técnicas* dos Tratados, desde que sem natureza constitucional, possa ser feita por maioria super-qualificada e sem obediência ao instituto da ratificação. É um tema prematuro, que no futuro ganhará actualidade, e que terá de ser definido sem ambiguidades, devendo a Constituição Europeia clarificar o que pode estar fora dos poderes constituintes nacionais e partilhados, cabendo à esfera legislativa europeia. Quanto à prevalência de normas constitucionais europeias sobre normas constitucionais nacionais, não se esqueçam os termos em que se consagra o primado do direito comunitário – definido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça em aplicação de normas dos Tratados em vigor, no âmbito da soberania europeia compartilhada. Aí já não funciona a lógica puramente nacional. As normas constitucionais nacionais não são postas em causa pela aplicação de normas no âmbito dos poderes exclusivos da União, devendo haver compatibilidade expressa entre as duas esferas (comunitária e nacional) quando haja competências partilhadas. Eis porque todos os cuidados devem ser tomados nas fronteiras entre as ordens comunitária e constitucional de cada Estado – sem acenar falsos fantasmas e prevenindo as situações controversas, como já ocorreu em Portugal nas últimas revisões constitucionais.

O *Tratado Constitucional* da União Europeia, que adopta a designação de Constituição, tem um *carácter inédito e sui generis.* E se existe já hoje uma Constituição material, a verdade é que a Constituição formal representa um valor acrescentado, com consequências jurídicas. E é indispensável que os Parlamentos nacionais o compreendam. Os poderes exclusivos da União e os poderes partilhados entre a União e os Estados já existem e correspondem à soberania compartilhada europeia. Eis porque o debate constitucional europeu não pode ficar-se pela superfície das coisas. E se tudo aponta para que venha a haver referendos em diversos Estados da União sobre a nova Constituição Europeia é fundamental que o debate seja claro e não falacioso, usando argumentos sérios. Não devem prevalecer os falsos argumentos ditados pelos egoísmos nacionais ou a ilusão de que a unanimidade defende melhor os interesses comuns.

Portugal – ou qualquer outro Estado médio ou pequeno - só tem a ganhar com uma *Europa política eficaz e actuante*. E tem tudo a perder com a prevalência das lógicas exclusivamente nacionais e proteccionistas, que apenas favorecem as maiores potências. As fronteiras abertas determinam a interdependência e a necessidade de haver quem defenda os interesses e os valores comuns e quem represente as duas legitimidades democráticas, a dos Estados e a dos Povos e cidadãos. Deste modo, a União Europeia não pode ser confundida nem com uma mera organização intergovernamental nem com uma cornucópia de fundos e subsídios. A coordenação de políticas económicas, o federalismo fiscal, a coesão económica, social e territorial, a economia social de mercado e o pleno emprego constituem horizontes essenciais para a compreensão e para a afirmação do «modelo social e político europeu». A União Europeia de 25 ou 30 membros terá, assim, de ser porventura menos ambiciosa no desenvolvimento das políticas e dos objectivos partilhados por todos, devendo ser mais exigente na definição de um núcleo fundamental dos interesses comuns.

Precisamos de mais *Europa política*, de maior capacidade de afirmação da política externa e de defesa comum, numa lógica de segurança, de paz, de desenvolvimento sustentável e de diversidade cultural. Assim, a lógica da unanimidade e do veto só prejudica o *bem comum europeu*. Deve, por isso, substituir-se a invocação do interesse vital nacional do «compromisso de Luxemburgo» (Janeiro de 1966) pela salvaguarda dos *interesses vitais comuns*. Basta recordarmo-nos do que foi a dificílima negociação da Agenda 2000 ou o confronto a propósito do Tratado de Nice, em que Portugal, sob a condução, por todos reconhecida como exemplar, de António Guterres, pôde combater os egoísmos dos grandes, procurando jogar na lógica supranacional. Pelo contrário, veja-se como o Pacto de Estabilidade e Crescimento tem sido confrontado com mil vicissitudes, em virtude de estar enleado numa perspectiva em que os níveis supranacional e intergovernamental aparecem confundidos. Afinal, a rigidez contra a qual levantou a voz o Presidente da Comissão (Romano Prodi era chefe do governo italiano quando o Pacto foi delineado, conhecendo bem as reticências de todos, contra a insistência da Alemanha de Theo Weigel, à solução encontrada) é resultado de não haver uma autêntica concepção supranacional, envolvendo a coordenação das políticas económicas e o federalismo fiscal – que permitiriam uma leitura mais inteligente, pela qual tem pugnado desde sempre Jacques Delors, que não ponha no mesmo saco países com dívidas públicas na ordem dos cem por cento, países da coesão e países com equilíbrios estruturais já alcançados. A ideia de convergência social (que não esqueça o investimento reprodutivo e o combate pela coesão e o pleno emprego), de que falou António Sousa Franco, e que eu próprio sustentei no Outono de 2001 ao lado de Laurent Fabius tem de ser compatibilizada com a lógica supranacional.

As duas legitimidades da democracia supranacional

A Constituição da União Europeia tem, em suma, insista-se, de partir da compreensão de que a democracia supranacional se baseia em duas legitimidades e em duas soberanias – a dos Estados membros e a dos povos europeus, que envolve a cidadania europeia. A arquitectura constitucional deve reflectir essa complementaridade. Estamos perante uma União de Estados e

Povos livres e soberanos – que acordaram em partilhar uma parte da sua soberania. Trata-se de uma solução *sui generis*, que não deve ser integrada na tipologia tradicional dos sujeitos de Direito Internacional. A União Europeia não é um Estado nem uma organização internacional. Não pode ser, por isso, confundida com um Estado federal. Por outro lado, a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, sendo integrada no novo texto constitucional, com força obrigatória, constituirá uma base clara para a consagração de um acervo jurídico-político e institucional indispensável para a definição não só dos termos em que a União decide e em que manifesta a sua vontade, interna e externamente, na defesa dos interesses comuns, mas também como devem desenvolver-se as relações entre a União e os cidadãos. Para tanto, deve haver separação e interdependência de poderes, nomeadamente entre o legislativo e o executivo, tornando-se claro que a Comissão, órgão supranacional por excelência, sede do poder executivo, deve ser investida pelo Parlamento Europeu, sendo constituída a partir do resultado das eleições europeias e da composição parlamentar. Aliás, não fará sentido continuar a haver eleições para o Parlamento Europeu sem consequências políticas práticas na condução da União – sendo ainda urgente envolver activamente os parlamentos nacionais no processo de decisão e de legitimação comunitário.

Não tenhamos medo das palavras. É indispensável deixar claro para as opiniões públicas e para os cidadãos que a União Europeia é uma realidade inexorável, tornando-se necessário criar as instituições e os procedimentos que garantam a democracia, a eficácia e a transparência. Há interesses comuns que têm de ser defendidos a partir da regra da maioria qualificada. Os passos têm, contudo, de ser seguros. A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o espaço de liberdade, segurança e justiça devem ser comunitarizados. Com prudência e pragmatismo, deve consolidar-se o *método comunitário* e abrir-se caminho às cooperações reforçadas (essenciais numa Europa a 25) bem como ao método aberto de coordenação, com a preocupação de salvaguardar uma coesão sentida e participada pelos cidadãos e nunca artificial ou iluminada.

Falemos, pois, de *Constituição no sentido forte e mais nobre do termo*, como Lei Fundamental, em nome de uma comunidade democrática e plural de destinos e valores e de uma nova legitimidade europeia. E se lermos bem o mandato de Laeken, verificaremos que não se trata de uma mera Constituição clássica ou estatutária, preocupando-se também, na linha do Acto Único Europeu, com os objectivos de coesão económica e social ou com a dimensão europeia da educação e da cultura. O Presidente da Convenção Valéry Giscard d'Estaing compreendeu-o ao aceitar ligar o debate sobre a governação económica à dimensão social da Constituição, concordando, assim, com a moção sobre o tema que tive o gosto de subscrever e de defender. A União Europeia é, assim, chamada à coragem. Não para correr atrás do unilateralismo, mas para reforçar, no dizer de Mário Telò, os instrumentos políticos comuns que permitam o protagonismo da União Europeia no mundo, como autêntica potência civil, apta a construir uma parceria entre iguais com os Estados Unidos, como defendeu John F. Kennedy na célebre carta que enviou a Jean Monnet.

Nós, europeus, temos de ter bem presente, na acção e na reflexão, o facto de estarmos a construir uma realidade nova, na qual são protagonistas Estados e Povos. A Europa, que se caracterizou, durante séculos, pela recorrência de guerras civis intermináveis e sangrentas, tem de consolidar uma União, com audácia e sabedoria, e tem de preparar uma Constituição na qual os cidadãos se revejam. Sendo certo que os tratados em vigor já formam uma *Constituição material*, na acepção de W. Bagheot, do que se trata agora é de dotar a União de um Tratado constitucional coerente, legível, simples e mais acessível aos cidadãos. Recorde-se que o Tribunal de Justiça no Parecer 1/91 (14.12.91) afirma que o Tratado CEE constitui a carta constitucional de um Comunidade de direito e que as características essenciais da ordem jurídica comunitária são o seu primado em relação ao direito dos Estados membros e o efeito directo de muitas das suas disposições. Os Estados terão, no entanto, a palavra final, em sede de ratificação, quanto ao novo texto de natureza constitucional, mas quando o fizerem irão consagrar um novo tipo de Lei Fundamental, na qual coexistirão a soberania europeia e as soberanias nacionais, no âmbito da *democracia supranacional*.

Disporemos, assim, de uma Constituição para a Europa – enquanto repositório de um acervo complexo, desde a panóplia de direitos e deveres fundamentais, liberdades e garantias e de direitos sociais até à consagração da cidadania europeia e à configuração das instituições e dos órgãos representativo com os respectivos poderes e competências.

Uma *federação de Estados-nações*, que seja uma União de povos e cidadãos livres e soberanos, necessita, deste modo, de reforçar a legitimidade democrática e o método comunitário, com definição das competência próprias, repartição clara de poderes entre instituições, manutenção do equilíbrio entre Conselho, Comissão e Parlamento e reforço da capacidade executiva da União. Neste sentido, a Constituição da União Europeia deverá constituir-se, antes do mais, numa *garantia para os cidadãos e para o Estados da igualdade e de uma defesa solidária dos interesses e valores comuns***.** Eis porque o debate não pode ser meramente estatutário. À lógica imperial e intergovernamental devemos contrapor, por isso, a lógica democrática e supranacional, em lugar de qualquer timidez defensiva. Ao relermos os *Federalist Papers*, onde Hamilton, Jay e Madison, sob o pseudónimo comum de Publius, nos legaram reflexões luminosas sobre o nascimento de uma nação, temos a sensação de que, ressalvadas as distâncias e considerando a originalidade da construção da União Europeia, estamos hoje a assistir a um processo de criação de um «código genético» que vai ser decisivo para o desenvolvimento de um projecto comum e de uma democracia supranacional, em nome das causas da paz e do desenvolvimento. A União Europeia deverá, assim, deixar de ser uma construção técnica ou funcionalista, para se tornar uma realidade política ou uma *potência cívica*, com voz activa na cena mundial, participada pelos cidadãos europeus nas suas decisões fundamentais.

A herança dos pequenos passos e do equilíbrio – o método comunitário

Uma Constituição da União Europeia terá de ser um factor essencial de afirmação de uma vontade política, congregando as legitimidades dos Estados e dos cidadãos. A recusa de passos corajosos no sentido da *democracia supranacional* só pode beneficiar os grandes países. Por

isso, as vozes que defendem os privilégios nacionais estão profundamente equivocadas e esquecidas de que mais facilmente esses privilégios poderão ser usados contra os pequenos e médios países do que o contrário. Numa palavra, o veto só prejudica o projecto europeu no seu conjunto e países médios como Portugal, em especial. A Constituição da União Europeia tem, assim, de partir da compreensão de que a democracia supranacional se baseia em duas legitimidades e em duas soberanias – a dos Estados membros e a dos cidadãos e dos povos europeus. A arquitectura constitucional deve reflectir essa complementaridade. Devemos, por isso, reforçar *o método comunitário*. António Vitorino e Michel Barnier têm insistido, e bem, nesse sentido. Ao invés das lógicas do veto e da unanimidade, contrárias à defesa de um interesse vital comum que, a prevalecerem, põem em causa a solidariedade europeia e a igualdade entre os Estados, o *método comunitário* é um sistema de defesa e salvaguarda dos interesses comuns em que: a Comissão representa o *interesse geral* europeu, detendo o monopólio da iniciativa legislativa; o Conselho é legitimado pelos governos dos Estados membros; o Parlamento Europeu representa os cidadãos e os povos europeus; o Conselho e o Parlamento exercem o poder legislativo, devendo agir, em regra, segundo o método da codecisão; o Conselho deve votar, em princípio, por maioria qualificada, salvo quando emende uma proposta da Comissão, circunstância em que é necessária a unanimidade; e o Tribunal de Justiça exerce o poder jurisdicional independente, sendo o garante da legalidade e da União de direito. Este «método puro» tem hoje muitas excepções, quer quanto ao direito de propositura quer relativamente aos procedimentos. A unanimidade é exigida em domínios como a fiscalidade, a política social, a livre circulação de pessoas e o direito de voto. E nos segundo e terceiro pilares, em relação à PESC e à cooperação policial e judiciária, o carácter das decisões continua a ser essencialmente intergovernamental.

O «*método comunitário***»** tem de ser salvaguardado, em nome da defesa e salvaguarda dos valores e interesses comuns, visando a *transparência* nas decisões, a *coerência,* a *eficiência*, o *tratamento equitativo* dos Estados, a *síntese dos interesses* em presença e a salvaguarda do *respeito da legalidade*. A complementaridade entre a actuação comunitária e a intervenção dos Estados, o direito de iniciativa da Comissão, a regra da maioria qualificada e os seus efeitos benéficos na superação de impasses sentidos na vida da Comunidade Europeia devem ser realçados. Recorde-se que relativamente ao mercado interno, as decisões arrastaram-se antes do Acto Único e que em relação ao Ambiente o mesmo se passou antes de Maastricht. Em ambos os casos, só a adopção do sistema de maioria qualificada fez avançar os processos. A estagnação no campo da harmonização fiscal, com graves consequência para a opacidade, a evasão e a fraude, ilustra bem esta exigência.

O método intergovernamental não pode ser a pedra angular da democracia supranacional europeia. Partindo da soberania originária dos Estados, a verdade é que estes partilham-na no seio da União, em domínios específicos, para a defesa eficiente e democrática dos interesses comuns. Isto significa que a *democracia europeia* deve privilegiar a regra da maioria qualificada, reservando a unanimidade para decisões que afectem o equilíbrio institucional ou que derroguem regras comuns dos tratados. Nesta perspectiva, respeitando o princípio da subsidiariedade, o

método comunitário deve coexistir com outros modos de acção flexíveis – como as cooperações reforçadas e o método aberto de coordenação.

Quanto à previsão da figura do Presidente do Conselho Europeu e do fim do princípio da rotatividade das presidências no Conselho. Muitas vozes levantaram-se durante os trabalhos da Convenção contra a ideia – em nome do *princípio da igualdade entre os Estados*. Deverá, com efeito, manter-se o equilíbrio entre os interesses dos Estados e dos cidadãos recusando-se o reforço do Conselho em detrimento da Comissão. Uma cedência que envolvesse o enfraquecimento das competências da Comissão, enquanto garante da defesa do interesse geral europeu, desestabilizaria em profundidade as instituições europeias. Não poderá aqui haver cedências à lógica intergovernamental, que traz no bojo, como o cavalo de Tróia, a lógica dos egoísmos nacionais e de um Directório dos grandes, incompatível com uma defesa equilibrada dos interesses comuns. O mais importante é o equilíbrio global entre todas as instituições (mais do que a própria rotatividade, que a vinte cinco começa a ser algo vaga), evitando-se conflitos e duplicações. Tal equilíbrio deve ser completado por um sentimento positivo de pertença dos cidadãos europeus – assente em duas ideias simples, a de que no processo decisório europeu não pode haver cartas marcadas, devendo funcionar a democracia, permitindo que todos os Estados e cidadãos possam estar do lado da maioria ou da minoria, e a de que a legitimidade do número ou da população tem de se complementar por um sistema de freios e contrapesos que impeça a divisão da balança europeia do poder entre grandes e pequenos países.

Impõe-se formular de modo simples e muito claro os termos da reflexão europeia. Deixámos de poder pensar numa lógica exclusivamente nacional. O Estado nação continua a ser importante, mas é demasiado grande ou demasiado pequeno para estar só na resolução de questões que tradicionalmente lhe estavam reservadas em exclusividade. A *soberania nacional* (para ser eficaz) vai ter de coexistir e de ser completada com a *soberania europeia*. O «sentimento de pertença», a identidade nacional, o patriotismo constitucional, a coesão económica, social e territorial têm de se afirmar num contexto de fronteiras abertas. Por isso, é indispensável saber se as opiniões públicas nacionais e se a opinião pública comunitária são mobilizáveis, e de que maneira, para reforçar uma soberania democrática europeia.

Unidade na diversidade

Tudo está, afinal, em saber como é que os governos europeus vão fazer passar para as opiniões públicas estes temas. Prevalecerá uma atitude passiva? Haverá a audácia, que permita fazer ver às opiniões públicas nacionais que a Europa só poderá ser um factor activo de paz e de desenvolvimento se não se limitar a ter uma posição subalterna e passiva na ordem internacional? Como tornar claro que para Estados de dimensão intermédia, como Portugal, não interessa estar a criar uma fractura entre grandes e pequenos países nem interessa jogar na mera lógica intergovernamental? Como evidenciar que a igualdade entre Estados exige a adopção da maioria qualificada como regra, a prazo, nas decisões do Conselho de Ministros para a defesa dos interesses comuns? Como concretizar uma *República Europeia* como *União de Direito*, com personalidade jurídica, com uma Constituição de tipo novo, com uma Carta de

Direitos Fundamentais, com cidadania europeia, com salvaguarda do princípio da subsidiariedade, com simplificação nos procedimentos e nos instrumentos jurídicos e com maior participação das pessoas?

Qualquer destes domínios exige passos muito seguros e uma forte legitimação democrática. Não se invoque, porém, o precedente do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa. No início dos anos cinquenta, pouco antes da morte de Estaline (1953), havia que organizar a defesa no território alemão, o que só poderia ser feito, em virtude das sequelas da guerra, com cidadãos alemães sob comando europeu. A criação de uma Comunidade Política Europeia constituía, assim, uma questão de essencial de segurança no contexto da guerra fria. A chegada ao poder de Krutschev e a eclosão dos conflitos coloniais no norte de África e na Indochina tornaram menos premente a nova organização política europeia. Hoje, o alargamento da UE exige uma «pilotagem política comum» e a existência de um núcleo mais activo e dinâmico. E não se diga que há duplicação de esforços entre a OTAN e a União Europeia, quando tem de se estabelecer uma complementaridade de funções e tem de se adoptar uma nova visão integrada de segurança, interna e externa, envolvendo meios militares e civis. A União Europeia precisa, assim, de adoptar instrumentos que lhe permitam defender-se e defender os cidadãos frente às novas ameaças, ao terrorismo e às armas de destruição maciça. Afinal, só poderemos ultrapassar a insignificância e a subalternidade no âmbito mundial definindo, com clareza, objectivos no sentido da paz e do desenvolvimento. Não se trata, pois, de imitar a estratégia americana, mas de encontrar um espaço próprio de afirmação estratégica, capaz de considerar a globalização numa perspectiva atenta a uma cultura de solidariedade e de paz.

A Constituição para a Europa visa, assim, criar a **«***unidade na diversidade*», apta a representar os cidadãos e a agir eficazmente na cena internacional. Comunidade Europeia, União Económica e Monetária e União Política, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, Identidade de Defesa, de Segurança Comum e de Paz necessitam de uma Magna Carta que limite o poder e que consagre o primado da lei, a legitimidade democrática e a justiça como horizonte de valor. Eis porque a Constituição deve funcionar como *garantia cívica, política e jurídica* e não como fundamento de alargamentos ilegítimos de poderes e competências. Aliás, se persistem dúvidas sobre a extensão das maiorias qualificadas ou sobre a preservação do método comunitário, será mais verdadeiro retirar, em princípio, das competências comuns as matérias sobre que se quer manter a regra da unanimidade, que está nos antípodas do método comunitário.