

A reforma das instituições comunitárias: um contributo para a criação de uma Europa Federal

Jorge Martins¹

Introdução

A União Europeia encontra-se, actualmente, na maior encruzilhada da sua história. Concretizado o mercado único e a União Económica e Monetária, «apalavrado» o alargamento, até 2007, para 27 países, chegou o momento de definir o que pretende ser como entidade política e, nessa medida, qual o papel que poderá vir a desempenhar num mundo cada vez mais globalizado e onde se impõe, de forma assaz preocupante, a vocação imperial da hiperpotência norte-americana.

Com efeito, a UE vai ter de confrontar-se consigo própria, de forma a superar a grande contradição que tem marcado toda a sua existência: no plano económico, sempre existiram objectivos bem definidos, que permitiram o avanço seguro do processo de integração até à última fase, simbolicamente coroada com a introdução física das notas e moedas do euro; ao invés, no plano político, a construção europeia foi, desde o início, marcada pela ambiguidade. Assim, neste campo, prevaleceu uma política de «pequenos passos», que, se logrou obter um conjunto de compromissos que garantiram alguns avanços importantes, não conseguiu apontar um caminho inequívoco no sentido da unidade europeia.

No fundo, a questão que se coloca e que, face ao alargamento e à evolução da situação internacional, se torna cada vez mais difícil escamotear, é saber se os europeus pretendem que ela se resuma apenas a um grande mercado ou se pretendem transformá-la numa verdadeira união política de povos e nações, dotada de uma personalidade jurídica própria. No primeiro caso, as suas instituições políticas serão frágeis e basear-se-ão, fundamentalmente, na cooperação intergovernamental; se prevalecer a segunda opção, terá de se dotar de instituições supranacionais fortes, alicerçadas numa verdadeira cidadania europeia, assente numa identidade de valores que, não fazendo «tábua rasa» das actuais nacionalidades, permita colocar os interesses comunitários acima dos habituais egoísmos nacionais.

Da escolha que for feita dependerá o seu papel no mundo. Na primeira hipótese, continuará a ser um «gigante» económico mas um «anão» político. Ou seja, manter-se-á como um dos três grandes centros de decisão da economia mundial, como a maior potência comercial do mundo, mas não passará de um actor secundário numa cena política internacional cada vez mais dominada pelos EUA. Na segunda, que pressupõe a existência de uma política externa, de

¹ Escola Secundária de Pombal

segurança e de defesa comum, à força económica que já possui juntar-se-á a influência política e diplomática que a tornarão num actor incontornável da sociedade internacional, capaz de enfrentar os desafios colocados pela globalização da economia e pela crescente afirmação do poderio norte-americano.

Para nós, é óbvia a relação entre o modelo institucional a adoptar pela Europa e a sua importância mundial. É nesta lógica que se insere a convocação de uma Convenção Europeia, composta por representantes dos governos e parlamentos nacionais, tanto dos actuais Estados membros como dos países candidatos, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, com o objectivo de discutir o futuro da Europa alargada e, eventualmente, aprovar uma Constituição para a União.

Se a Convenção chegar a um texto constitucional que mereça a posterior aprovação da futura Conferência Intergovernamental, a UE terá dado um «passo de gigante» no caminho da integração política. Mas, independentemente dos resultados, já teve o mérito de suscitar a participação de um maior número de cidadãos neste debate, embora, em nossa opinião, ainda longe do desejável, face à importância que este encerra.

Foi nesta perspectiva que decidimos apresentar este trabalho, que encaramos como mais um modesto contributo para a discussão desta problemática. Trata-se de um conjunto de ideias próprias, que, eventualmente, poderão carecer de maior fundamentação e sustentação, especialmente no plano jurídico-constitucional. A verdade é que não somos licenciados em Direito, pelo que é natural que surjam algumas lacunas em campos para os quais seja mais necessária uma formação jurídica especializada. Sabemos o risco que corremos, mas entendemos que, em democracia, todos podem emitir a sua opinião, o que, aliás, só enriquece o debate.

Os paradoxos do actual quadro institucional da União Europeia

A União Europeia constitui uma entidade política original, sem paralelo com qualquer outra actual ou anteriormente existente. Este facto deriva, directamente, da ambiguidade que, desde o início, tem marcado o processo de construção política da Europa e a que já fizemos referência.

Assim, ao contrário do que sucede nos Estados democráticos clássicos, não se verifica, no seu seio, a separação entre os poderes legislativo (detido pelo Parlamento), executivo (pelo Governo e/ou, nos regimes presidencialistas, pelo Presidente da República) e judicial (da competência dos Tribunais).

Assim, na UE, os poderes são partilhados entre as três principais instituições comunitárias: o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. A este «triângulo institucional», acrescem as competências próprias do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas. Destas, a primeira, é de natureza intergovernamental; as outras duas (bem como aqueles tribunais) possuem carácter supranacional.

O Conselho de Ministros exprime a vontade dos Estados. Na prática, corresponde a reuniões sectoriais dos responsáveis ministeriais dos países membros (dos negócios estrangeiros, da agricultura, dos transportes, do ambiente...). As suas presidências são semestrais, sendo exercidas de forma rotativa por cada um dos Estados. Constitui a principal instância decisória da UE, funcionando também como órgão legislativo. Em vários domínios comunitários, este poder é exercido em co-decisão com o Parlamento Europeu, com quem partilha, igualmente, o poder de aprovar o orçamento. Possui, ainda, poderes quase exclusivos nas matérias referentes aos segundo e terceiro pilares definidos pelo Tratado de Maastricht (respectivamente, na política externa e de segurança comum e na justiça e assuntos internos). Decide, normalmente, por maioria qualificada, mas o princípio da unanimidade subsiste em muitas áreas.

Nos últimos anos, ganhou especial importância o Conselho Europeu, constituído pelos chefes de Estado ou de governo dos países da União e pelo presidente da Comissão, e que reúne, no mínimo, semestralmente. Concebido inicialmente para dar os impulsos necessários à Comunidade, rapidamente se transformou no principal órgão de decisão, responsável pela definição das orientações políticas gerais. Isto apesar de, embora a sua existência ser juridicamente reconhecida, não ter o estatuto de instituição comunitária.

A Comissão Europeia defende o interesse geral da União. É composta pelo Presidente e por 20 membros. Estes, nomeados pelos Estados (2 pelos cinco maiores países e um pelos restantes) e sujeitos a aprovação do Parlamento, exercem o poder numa perspectiva supranacional. Dotada de iniciativa legislativa, elabora propostas de legislação a apresentar ao Conselho e à assembleia parlamentar. Compete-lhe executar as normas aprovadas (regulamentos, directivas e decisões), bem como o orçamento. No papel de «guardião dos Tratados», cabe-lhe zelar, juntamente com o Tribunal de Justiça, pelo respeito pelo Direito Comunitário. Após a saída de Jacques Delors, tem vindo a perder protagonismo político, estando progressivamente confinada a tarefas de natureza técnico-administrativa.

O Parlamento Europeu é constituído, actualmente, por 626 deputados, eleitos por sufrágio universal directo para um mandato de cinco anos. O número de parlamentares de cada Estado depende da sua população, embora a representação não seja exactamente proporcional ao número de habitantes. Os parlamentares europeus integram-se em grupos políticos supranacionais, que representam as diferentes «famílias» ideológicas existentes. Dispõe, em co-decisão com o Conselho, do poder legislativo em vários domínios comunitários e do poder orçamental. Exerce, ainda, um controlo democrático sobre a Comissão, cuja investidura depende da sua aprovação e que pode derrubar, através de uma moção de censura. Apesar de as suas prerrogativas terem sido progressivamente reforçadas, ainda estão longe das que caracterizam os Parlamentos nacionais.

Este tipo de «arquitectura institucional» conduziu a UE a dois paradoxos. O primeiro tem a ver com o facto de, numa organização que pretende caminhar para uma maior integração política, as principais instâncias decisórias se revestirem de natureza intergovernamental.

Com efeito, os últimos anos têm sido marcados por um aumento progressivo do papel do Conselho em detrimento da Comissão. A institucionalização do Conselho Europeu configura esta tendência. O seu crescente protagonismo reflecte o facto de ser aí que tudo se joga e onde são tomadas as grandes decisões.

É certo que o alargamento dos domínios onde passa a ser adoptada a votação por maioria qualificada no seio do Conselho e o aumento de poderes do Parlamento Europeu contrariam esta *deriva intergovernamental*. Mas a falta de poder de iniciativa legislativa deste último e a quase ausência de atribuições da Comissão nas áreas referentes aos segundo e terceiro pilares da União mostra os limites com que se defrontam as duas instituições de carácter supranacional que constituem o «triângulo institucional».

No fundo, na UE, e ao invés do que se passa nos Estados federais, as competências tradicionais de soberania (à excepção das que assumem uma natureza mais marcadamente económica, como a definição do quadro macro-económico, a política comercial e a moeda) não se encontram no nível territorial mais vasto (o europeu ou comunitário) mas num que, neste contexto, poderíamos considerar como intermédio (o nacional). É certo que, após a aprovação do Tratado de Maastricht, as restantes, de natureza eminentemente política (como a política externa, de segurança e defesa), foram objecto de alguma partilha entre os Estados e a União. Mas o seu exercício por parte desta decorre mais num quadro de cooperação intergovernamental que comunitário.

O segundo paradoxo está directamente relacionado com o tão falado *défice democrático*. É que, apesar de ser uma organização desde sempre constituída por Estados democráticos (sempre foi uma condição para a adesão de novos membros, reafirmada agora nos «critérios de Copenhaga»), há quem questione a legitimidade democrática da UE.

Aqui, a questão prende-se com o facto de a única instituição eleita directamente pelos cidadãos (o Parlamento) não dispor nem de capacidade de iniciativa nem de produção legislativa. Na realidade, as normas legais emanadas das instâncias comunitárias têm origem naquelas que não são sujeitas ao escrutínio popular: são propostas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho.

É inegável que se verificaram avanços importantes: a institucionalização e posterior alargamento dos poderes de co-decisão da assembleia parlamentar em determinado número de domínios, que lhe permite participar no processo legislativo, em parceria com o Conselho, e a investidura da Comissão e do seu presidente pelo Parlamento Europeu que, a par com o mecanismo da moção de censura, reforça o controlo democrático deste último sobre aquela.

Contudo, apesar destes passos positivos, os seus poderes ficam, como já referimos anteriormente, muito atrás dos que são conferidos aos seus homólogos nacionais. Desde logo, porque o poder de co-decisão é assimétrico: os parlamentares podem vetar ou emendar os actos legislativos do Conselho, mas, em contrapartida, não têm capacidade para produzir legislação. Por outro lado, poderá questionar-se o facto de poder censurar a Comissão, que

apenas possui capacidade de iniciativa ou de proposta, e não ter a possibilidade de fazer o mesmo relativamente ao Conselho, o verdadeiro centro decisório.

Acresce ainda que, apesar da necessidade de investidura do colégio de comissários e do seu presidente em sede parlamentar, a verdade é que os seus membros continuam a ser escolhidos pelos governos nacionais, embora em parceria com a personalidade indigitada para presidir aquela instituição.

Por todas estas razões, para o cidadão comum europeu, é quase indiferente a existência, no hemisfério de Estrasburgo, de uma maioria parlamentar de esquerda ou de direita. Daí que se generalize, entre os povos, a ideia de que o Parlamento Europeu nada decide e que as eleições europeias pouca ou nenhuma influência terão no seu futuro. Não surpreende, então, que os níveis de abstenção atinjam valores cada vez mais elevados. Por outro lado, a não existência de verdadeiros partidos à escala da União leva a que, nas respectivas campanhas, os debates se centrem nos grandes temas nacionais e só lateralmente toquem nas grandes questões europeias. Desta forma, estes actos eleitorais servem, frequentemente, para os eleitores mostrarem um «cartão amarelo» aos respectivos governos.

Aliás, não será por acaso que as máquinas partidárias nacionais escolhem, frequentemente, para as suas listas de candidatos a eurodeputados, políticos em fim de carreira (para quem a ida para o PE constitui, salvo raras e honrosas excepções, uma «reforma dourada») ou caídos em desgraça (e que aí fazem a sua «travessia no deserto») ou alguns «jovens turcos» relativamente pouco conhecidos, em busca de afirmação política e pessoal.

Também a ausência de participação dos parlamentos nacionais na tomada de decisões a nível comunitário e a falta de ligação entre estes e o hemisfério de Estrasburgo reforça as acusações de *défice democrático*.

Em contrapartida, a criação, pelo Tratado de Maastricht, de um Comité das Regiões, composto por representantes das colectividades regionais e locais, ainda que com carácter consultivo, constituiu um passo positivo no sentido de uma maior democratização da União Europeia. O mesmo se pode dizer relativamente à maior importância atribuída ao Comité Económico e Social.

A «arquitectura institucional» de uma futura Europa Federal

Para ultrapassar os paradoxos que apontámos no ponto anterior e tornar possível que assuma um papel relevante na sociedade internacional, entendemos que a UE deverá evoluir, no plano institucional, para um modelo federal.

Esta nossa opinião filia-se no facto de ser esta forma de organização política a que melhor se adapta a um espaço territorial vasto, com um enorme efectivo populacional e marcado por diferenças de vária ordem.

É também ela a que permite conciliar, de forma harmoniosa, a *unidade* necessária à prossecução de interesses e à defesa de valores comuns, com a *diversidade* que permite a

preservação das diferentes identidades (mesmo que minoritárias) e o respeito pelas diversas particularidades e singularidades dos povos e entidades que constituem a federação.

Porém, no caso europeu, para além das enormes diferenças culturais, linguísticas, étnicas, religiosas e até económicas que atravessam o continente (e, frequentemente, os próprios países europeus), existe uma tradição nacional (e, em certos casos, regional) fortemente enraizada nos imaginários populares. Por isso, não parece realista a criação de uma federação clássica típica. Assim, torna-se necessária a construção de uma entidade original, que alguns, como Joschka Fischer, já denominaram por Federação de Estados Nação.

A reforma das instituições europeias deverá, então, reflectir esta dupla natureza da União: uma comunidade de povos e de Estados.

É nessa perspectiva que apresentamos a nossa proposta de «arquitectura institucional» para a UE. Em primeiro lugar, torna-se necessário identificar as suas instituições. No nosso projecto, continuariam a ser cinco, embora com algumas diferenças relativamente às actuais. Seriam elas o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Presidente da União Europeia, o Tribunal Supremo da União Europeia e o Tribunal de Contas da UE. Por seu turno, o Comité das Regiões assumiria um estatuto para-institucional, enquanto que o Comité Económico e Social, o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimento e o Provedor de Justiça Europeu se manteriam como órgãos complementares. Por sua vez, o Conselho Europeu assumiria essa condição.

O Parlamento Europeu passaria a reflectir a dupla natureza a que acima fizemos referência e seria constituído por duas Câmaras.

A primeira, de características semelhantes à actual assembleia parlamentar, representaria os cidadãos e receberia a designação de *Câmara dos Povos*. *Seria composta por 549 deputados, eleitos por sufrágio universal e directo para um mandato de cinco anos, em número quase proporcional à população de cada Estado.*

Na determinação do número de deputados a eleger por país, seria privilegiado o princípio da proporcionalidade relativamente ao seu efectivo populacional, de modo a tornar o hemiciclo um retrato fiel da realidade demográfica da União. Teria, porém, como limite, a necessidade de todos estarem representados nesta Câmara.

Levando à prática estes princípios, cada Estado (independentemente da sua dimensão) teria garantida, à partida, a eleição de um deputado. A este, acresceria o valor do quociente da divisão do seu número de habitantes por 900 mil.

A tabela seguinte mostra o quantitativo populacional de cada membro (em milhares de habitantes), o respectivo peso percentual no conjunto da UE e, aplicando as regras definidas no parágrafo anterior, a distribuição dos representantes a eleger, por país. Permite-nos, ainda, comparar o peso dessa representação parlamentar com o da respectiva população e, através da análise do número de habitantes por deputado (igualmente em milhares), apreciar o grau de fidelidade ao princípio proporcional acima mencionado.

PAÍS	População	% pop	Dep.	% dep	Habs./Dep.
Alemanha	82165	17,0	92	16,8	893,1
Reino Unido	59625	12,4	67	12,2	889,9
França	59295	12,3	66	12,0	898,4
Itália	57680	11,9	65	11,8	887,4
Espanha	39440	8,2	44	8,0	896,4
Polónia	38655	8,0	43	7,8	899,0
Roménia	22460	4,6	25	4,6	898,4
Holanda	15865	3,3	18	3,3	881,4
Grécia	10545	2,2	12	2,2	878,8
Rep. Checa	10285	2,1	12	2,2	857,1
Bélgica	10235	2,1	12	2,2	852,9
Hungria	10070	2,1	12	2,2	839,2
Portugal	10000	2,1	12	2,2	833,3
Suécia	8860	1,8	10	1,8	886,0
Bulgária	8210	1,7	10	1,8	821,0
Áustria	8105	1,7	10	1,8	810,5
Eslováquia	5395	1,1	6	1,1	899,2
Dinamarca	5330	1,1	6	1,1	888,3
Finlândia	5170	1,1	6	1,1	861,7
Irlanda	3775	0,8	5	0,9	755,0
Lituânia	3700	0,8	5	0,9	740,0
Letónia	2400	0,5	3	0,5	800,0
Eslovénia	1985	0,4	3	0,5	661,0
Estónia	1440	0,3	2	0,4	720,0
Chipre	865	0,2	1	0,2	865,0
Luxemburgo	435	0,1	1	0,2	435,0
Malta	390	0,1	1	0,2	390,0
TOTAL	482335	100,0	549	100,0	878,6

Como se pode ver, a UE alargada apresenta grandes disparidades no plano demográfico (entre os 390 mil malteses e os 82 milhões de alemães vai um abismo!...), o que dificulta o cálculo da representação a atribuir a cada Estado.

Porém, da análise da tabela ressalta que, em termos proporcionais, as diferenças entre o peso demográfico e o parlamentar dos países seriam mínimas. As distorções são mais significativas se considerarmos o número de habitantes por deputado. Mas, mesmo aí, elas favorecem apenas um número reduzido de pequenos Estados (em especial os dois menores, Malta e Luxemburgo).

Uma questão que se pode colocar tem a ver com a redução do número de membros relativamente ao do actual Parlamento Europeu. Apesar de não pertencemos aos que, movidos por um anti-parlamentarismo primário, entendem sempre que há deputados a mais, pensamos ser importante salvaguardar a operacionalidade da assembleia, já hoje uma gigantesca «babel».

É certo que o número médio de habitantes por deputado (878,6 mil) seria superior ao dos EUA (cerca de 650 mil, correspondentes a 435 membros da Câmara dos Representantes para uma população de aproximadamente 283 milhões de habitantes). Mas há que ter em conta dois factores: primeiro, que aí todos falam a mesma língua, enquanto que aqui passarão a existir 22 idiomas; segundo, a diferença de população levaria a que, para manter aquela proporção, fossem necessários 742 deputados.

Ora, há ainda que encarar a possibilidade de a Turquia (com os seus 64,3 milhões de habitantes) vir a aderir à UE, o que lhe daria direito, com as regras que acima definimos, a eleger 72 representantes, elevando o número de parlamentares para 621. Uma eventual entrada posterior da Noruega, da Suíça e dos países balcânicos colocá-lo-ia acima dos 660, muito próximo, portanto, do «tecto» de 700, estabelecido em Amsterdão e «furado» em Nice.

A nossa proposta permitiria que a Câmara dos Povos estivesse apta a acomodar futuros alargamentos. Assim, qualquer país candidato saberia, desde logo, qual o número de lugares que lhe caberia no Parlamento, o que retiraria esta questão (sempre polémica) das negociações de adesão de futuros membros.

Outro ponto que poderá suscitar controvérsia é a subrepresentação (em termos absolutos, que não relativos) dos Estados mais pequenos. Mas aí as alternativas seriam a quebra do princípio da proporcionalidade na representação dos cidadãos na Câmara dos Povos ou, então, para o manter, um aumento desmesurado do número de deputados, pois mesmo a aplicação da proporção em vigor nos EUA manteria o Luxemburgo e Malta apenas com um lugar.

A existência de uma segunda Câmara poderia, de alguma forma, minorar estes problemas. Relativamente ao primeiro, a redução do número de deputados face à actual assembleia parlamentar não seria tão grande como parece à primeira vista; quanto ao outro, a representação paritária das entidades estaduais permitiria aos pequenos países um espaço para a sua intervenção no Parlamento Europeu.

Estes seriam eleitos, em cada país, segundo um sistema único de representação proporcional, que permitisse a expressão parlamentar das principais correntes de opinião. Apenas os três micro-Estados seriam excepção, constituindo círculos uninominais.

Porém, julgamos ser necessário evitar-se o excessivo fraccionamento do Parlamento e a instabilidade política daí resultante, o que poderia ser conseguido com a adopção do método de Hondt e a possibilidade de criação, nos Estados mais populosos, de cláusulas-barreiras (em todo o caso, nunca superiores a 5%). Outra hipótese seria a divisão destes últimos em vários círculos eleitorais (correspondentes a regiões NUTS 2 ou a agrupamentos destas), que teriam, porém, de permitir a eleição, no mínimo, de 12 deputados.

Nas campanhas eleitorais, os principais partidos políticos deveriam, tal como o euro, apresentar duas faces: uma com as cores, siglas, símbolos e líderes europeus; outra, com os respectivos equivalentes nacionais.

A instituição parlamentar europeia comportaria ainda a *Câmara dos Estados*, que *substituiria o Conselho de Ministros*, e seria composta por 81 membros (3 por Estado). Destes três, haveria dois membros permanentes, eleitos pelos Parlamentos Nacionais no início de cada legislatura, e um não permanente, representando o respectivo Governo.

Ao contrário da primeira Câmara, onde as votações seriam individuais e as deliberações tomadas por maioria simples (ou, em pontos mais importantes, absoluta), aqui *cada Estado teria apenas um voto, sendo necessária, para a aprovação das decisões, uma maioria qualificada de 2/3, correspondente a mais de 50% da população da União*. O sentido da votação de cada Estado seria dado pela opinião maioritária dos seus representantes, a qual nunca poderia ser de abstenção.

Na composição e funcionamento desta Câmara cruzar-se-iam elementos próprios das federações clássicas com outros que se revestem de alguma originalidade. Com efeito, a representação paritária das entidades federadas aproximá-la-ia do exemplo do Senado dos EUA. Por seu turno, a unicidade do voto estadual tenderia a equipará-la ao modelo do *Bundesrat* alemão.

A primeira característica simboliza o facto de os Estados nacionais serem considerados sujeitos iguais da União, independentemente da sua dimensão populacional; a segunda, o de a representação na Câmara se fazer em nome do interesse geral daqueles e não de grupos particulares dos seus cidadãos.

Mas o carácter *sui generis* desta construção teria a ver com a sua dupla representatividade (dos governos e dos parlamentos nacionais) e com o duplo estatuto dos seus elementos (não permanentes, os representantes ministeriais dos países membros, a exemplo do que sucede no actual Conselho de Ministros; permanentes, os eleitos pelas respectivas instituições parlamentares).

A presença dos primeiros permitiria a continuação da participação dos governos dos Estados no processo legislativo europeu, enquanto que a rotatividade dos seus membros garantiria a

presença de especialistas em diferentes áreas governativas, o que, pelo menos em teoria, tenderia a aumentar o apuro técnico da legislação a elaborar ou a aprovar. Simultaneamente, a dos segundos asseguraria uma maior transparência e democraticidade das decisões.

Por seu turno, o modo de aprovação destas tenderia a estabelecer um equilíbrio entre os pequenos e os grandes países. Assim, a necessidade de uma maioria qualificada de 2/3 (ou seja, 18 votos) confere maior poder aos membros de menor dimensão; ao invés, a exigência de que esses votos representem a maioria absoluta da população da UE possibilita aos maiores o exercício de um poder de bloqueio. O que, tal como até aqui, exigiria laboriosas negociações e uma procura constante de consensos.

O Parlamento Europeu teria poderes legislativos e aprovaria o orçamento. Para além de lhe competir a ratificação das decisões da Comissão, seria dotado de iniciativa legislativa própria.

A aprovação e a ratificação das leis estaria sempre dependente do voto favorável das duas Câmaras.

A Câmara dos Povos elegeria o Presidente da Comissão Europeia e daria, por maioria absoluta, o voto de investidura ao Colégio por ele escolhido. Por seu turno, a Câmara dos Estados elegeria o Presidente da UE.

A Comissão Europeia passaria a ser a principal instituição decisória, o Governo da União. Seria constituída por 62 membros: 1 Presidente, 20 Comissários e 41 Sub-Comissários.

O Presidente, eleito pela maioria absoluta da Câmara dos Povos, escolheria o Colégio de Comissário e Sub-Comissários por sua livre iniciativa, mas teria em conta os seguintes critérios de nacionalidade: 20 países ficariam com um Comissário e um Sub-Comissário; os restantes sete teriam direito a três Sub-Comissários.

Cada Comissário seria coadjuvado por dois Sub-Comissários, de nacionalidades diferentes e igualmente diferentes da sua. O Presidente seria coadjuvado por um Sub-Comissário Adjunto, também proveniente de outro Estado que não o seu.

Os elementos da Comissão representam o interesse geral da União e não os do seu país de origem. Os critérios acima definidos pretendem, exactamente, sublinhar esse carácter supranacional desta instituição. Contudo, dadas as características especiais que se pretendem atribuir à UE, de Federação de Estados Nação, parece-nos pertinente criar condições que permitam a todos eles estar aí minimamente representados.

Assim, os seis maiores (Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Espanha e Polónia) teriam sempre direito a um Comissário.

Sabemos que esta disposição é controversa, mas entendemos que seria uma compensação dada aos grandes países em troca do reforço dos poderes da Comissão, tendencialmente favorável aos mais pequenos.

A escolha dos sete membros que, numa dada legislatura, não teriam qualquer dos seus nacionais no Colégio, obedeceria ao princípio da rotatividade. Para o efeito, criar-se-iam três

grupos de Estados, de acordo com critérios que assegurassem a sua diversidade, por forma a preservar determinados equilíbrios. Não seria, por exemplo, desejável uma Comissão composta, maioritariamente, por elementos recrutados nos países ricos, com pouca sensibilidade para os problemas da coesão económica e social. Ou com predominância do Norte do continente, que tenderia a desfavorecer as produções agrícolas mediterrânicas.

Para atingir aqueles objectivos, a constituição daqueles agrupamentos obedeceria a critérios demográficos, económicos, geográficos e políticos. Assim, seria conveniente, desde logo, assegurar-se que os quantitativos populacionais desses três grupos fossem relativamente próximos. Também teríamos em consideração a existência de quatro regiões geográficas distintas no continente europeu: *Sul* (Portugal, Grécia e as duas ilhas mediterrânicas); *Oeste* (Irlanda e os três do Benelux); *Norte* (os três nórdicos e os três bálticos); *Centro e Leste* (os restantes sete).

Por seu turno, em termos económicos, considerar-se-iam os 21 Estados em questão divididos em três níveis de rendimento: *ricos* (os actuais membros, à excepção de Portugal e Grécia); *intermédios* (os dois referidos mais Chipre, Malta e Eslovénia) e *pobres* (os outros candidatos).

Para obtermos grupos equilibrados do ponto de vista político, seria ainda aconselhável dividir equitativamente os nove antigos países comunistas e os seis que não pertencem nem são candidatos à adesão à NATO pelos três agrupamentos.

Em contrapartida, dever-se-iam excluir, desde logo, os seguintes trios: os três do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), os três nórdicos (Dinamarca, Suécia e Finlândia), os três bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) e os três mais pequenos (Chipre, Malta e Luxemburgo). Deveriam também ser evitadas as seguintes associações: República Checa/Eslováquia e Grécia/Chipre (histórica e culturalmente próximos), Roménia/Bulgária (os mais pobres), Portugal/Grécia (ambos «remediados» do Sul), Suécia/Áustria (ricos e neutrais) e Roménia/Holanda (os maiores dos mais pequenos).

Dentro destas condicionantes, chegámos à constituição dos seguintes agrupamentos:

GRUPO I – Roménia, Grécia, Suécia, Eslováquia, Irlanda, Estónia e Luxemburgo;

GRUPO II – Holanda, Portugal, Finlândia, Rep. Checa, Eslovénia, Letónia e Malta;

GRUPO III – Bélgica, Hungria, Dinamarca, Bulgária, Áustria, Lituânia e Chipre.

A tabela seguinte mostra a preservação destes equilíbrios, de acordo com os diferentes critérios definidos.

Crítérios	GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III
Demográficos	52,9 milhões de habitantes	46,1 milhões de habitantes	46,5 milhões de habitantes
Geográficos	1 do Sul; 2 do Oeste; 2 do Norte; 2 do Centro e Este	2 do Sul; 1 do Oeste; 2 do Norte; 2 do Centro e Este	1 do Sul; 1 do Oeste; 2 do Norte; 3 do Centro e Este
Económicos	3 ricos; 1 intermédio; 3 pobres	2 ricos; 3 intermédios; 2 pobres	3 ricos; 1 intermédio; 3 pobres
Políticos	3 ex-comunistas; 2 neutrais	3 ex-comunistas; 2 neutrais	3 ex-comunistas; 2 neutrais

Na primeira legislatura, ficaria de fora o I, na segunda o II e assim sucessivamente.

A Comissão receberia o *voto de investidura* da Câmara dos Povos, perante a qual responderia politicamente.

Poderia também ser derrubada pela não aprovação, por parte daquela, de um voto de confiança ou por um voto de censura, aprovado por 2/3 dos deputados. Esta disposição destinar-se-ia a evitar a instabilidade governativa, que, face ao previsível fraccionamento parlamentar, poderia ocorrer e que seria extremamente pernicioso numa fase ainda embrionária das instituições federais. A aprovação de uma moção de censura deveria, pois, constituir um acto excepcional, em resposta a uma situação de extrema gravidade.

A Comissão seria o único órgão executivo nas áreas de competência da União, apropriando-se de grande parte dos poderes de decisão até aqui conferidos ao Conselho; nas competências partilhadas, dividiria esse poder com os Estados membros.

O Presidente da Comissão Europeia seria, na prática, o primeiro-ministro da UE. Para além do poder de escolha da sua equipa (apenas limitado pelos critérios de nacionalidade), poderia proceder a remodelações, substituindo Comissários e/ou Sub-Comissários, desde que respeitasse os referidos critérios. Nesse caso, teria de apresentar as suas novas escolhas à Câmara dos Povos, que aprovaria (ou não) a sua investidura.

Por seu turno, o Presidente da União Europeia, eleito pela Câmara dos Estados, teria, essencialmente, funções protocolares e de representação externa da UE. Poderia, igualmente, desempenhar uma função arbitral em caso de crise política resultante do derrube da Comissão por parte do Parlamento.

Caber-lhe-ia, igualmente, presidir ao Conselho Europeu. Este continuaria a existir e a reunir, no mínimo, semestralmente, mas deixaria de ter o poder de decisão que hoje possui. Seria mais um órgão de negociação, capaz de romper eventuais bloqueios políticos e institucionais existentes no seio da União.

A criação de uma Europa Federal exigiria também um aumento das competências do Tribunal de Justiça das Comunidades. Este passaria a designar-se por *Tribunal Supremo da União Europeia* e assumiria um papel semelhante ao do Supremo Tribunal dos EUA.

Ao mesmo tempo, em todos os Estados membros, passariam a existir Tribunais de Primeira Instância da União.

Por fim, o *Comité das Regiões* passaria a ser constituído unicamente por representantes eleitos ao nível regional. Para o efeito, seriam consideradas as regiões NUTS 2 (ou NUTS 1, nos casos em que correspondessem a entidades infranacionais com poderes reais, como os *lander* alemães). Nos estados não regionalizados, seriam eleitos por um colégio de representantes das respectivas NUTS 3 ou dos municípios existentes em cada uma daquelas áreas. Veria as suas competências alargadas, passando a poder emitir pareceres vinculativos em políticas cuja execução caiba, de forma determinante, a este nível administrativo.

Como se pode verificar, esta nova arquitectura, ao transferir os poderes de decisão da esfera do Conselho para a da Comissão e ao alargar as prerrogativas do Parlamento Europeu, fazendo aquela depender politicamente deste, a par com o aumento das competências do Tribunal das Comunidades e da importância do Comité das Regiões permitiria ultrapassar os dois grandes paradoxos do actual quadro institucional comunitário.

Com efeito, a ser adoptada, tenderia, por um lado, a esbater a componente intergovernamental da UE e, por outro, a criar uma verdadeira democracia à escala europeia.

Ao mesmo tempo, tenderia a preservar o equilíbrio entre os grandes e os pequenos e médios Estados da União, configurando um conjunto de ganhos e cedências mútuas que a tabela seguinte ilustra:

A favor dos «grandes»	A favor dos «pequenos» e «médios»
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fim do princípio de um Comissário por país</i> • <i>Representação proporcional dos Estados na Câmara dos Povos</i> • <i>Concessão de iniciativa legislativa à Câmara dos Povos</i> • <i>Maioria de 50% da população na Câmara dos Estados</i> • <i>Eleição de um Presidente da UE pela Câmara dos Estados</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Transferência do poder de decisão para a Comissão</i> • <i>Representação paritária dos países na Câmara dos Estados</i> • <i>Princípio de «um país, um voto» na Câmara dos Estados</i> • <i>Maioria qualificada de 2/3 na Câmara dos Estados</i> • <i>Redução do Conselho Europeu a instância de arbitragem</i>

Para além deste «desenho institucional», é essencial que a futura Constituição defina, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as competências da Federação, as que permanecem nos Estados nacionais (ou mesmo, nas regiões) e as que serão objecto de partilha.

Conclusão

O momento actual assume uma importância vital para o futuro da UE. As notórias e assumidas divergências entre os seus Estados membros a propósito da questão iraquiana e do tipo de relações que a Europa deve estabelecer com os EUA, bem as clivagens que atravessam o debate sobre a reforma das instituições comunitárias, mostram o *risco* que corre a integração política da Europa.

Todavia, verificam-se também outros elementos que constituem uma grande *oportunidade* para que aquela avance de forma decidida e decisiva.

Assim, a oposição unânime das opiniões públicas do continente contra o ataque norte-americano ao Iraque configura um facto novo. Com efeito, uma das acusações recorrentes que é feita ao processo de construção da Europa é o facto de os governos nacionais e as instituições da UE andarem sempre à frente dos seus cidadãos, que não se revêem numa identidade europeia e que, portanto, pouco entusiasmo revelam por ele. Contudo, o que actualmente se verifica é que, enquanto os governantes estão divididos, os povos estão unidos. E essa união contra a deriva imperial dos EUA tem permitido, de algum modo, criar uma consciência europeia comum, assente em duas percepções: uma, a de que só a união da Europa lhe permitirá ser um actor relevante na cena internacional; outra, a que existe, no continente, um conjunto de valores partilhados que lhe conferem uma identidade própria, assente em princípios de cidadania e na defesa intransigente dos Direitos Humanos das três gerações.

Por sua vez, o facto de estar a decorrer a Convenção Europeia abre a porta à possibilidade de a UE se dotar de uma Constituição. Se tal vier a acontecer, estaremos em presença de um avanço notável no processo de integração.

Pela nossa parte, entendemos que este só estará completo quando a União Europeia evoluir para uma Federação de Estados Nação, fundada nos valores acima referidos e assente, ao nível institucional, no princípio da subsidiariedade.

Sabemos que o caminho é longo e que há ainda muitos escolhos a vencer, muitos obstáculos a ultrapassar. Temos também consciência que algumas das nossas propostas apresentam, pelo menos na actual conjuntura, um carácter quase utópico.

Mas, como diria o filósofo, «o caminho faz-se caminhando»; e, parafraseando o poeta, «o sonho comanda a vida». Seja-nos, pois, permitido sonhar!...

Referências Bibliográficas

Albuquerque, Catarina, «O federalismo como forma de organização política dos grandes espaços» in *JANUS 2001*, Lisboa: Público e UAL, 2000.

Folgôa, Carla e Palma, Elisabete, «Da Comunidade à União: a evolução das instituições» in *JANUS 2001*, Lisboa: Público e UAL, 2000.

Palma, Elisabete, «Qual Europa para o Futuro?» in *JANUS 2001*, Lisboa: Público e UAL, 2000.

Hen, Christian e Léonard, Jacques, *O essencial sobre a União Europeia*, Lisboa: Bizâncio, 2002.

Sidjanski, Dusan, *Para um Federalismo Europeu: uma perspectiva inédita sobre a União Europa*, Cascais: Principia, 2001.

Weydert, Jean e Bérourd, Sophie, *O Futuro da Europa*, Porto: Âmbar, 2002.