

Democracia europeia: a audácia necessária

Guilherme d'Oliveira Martins

A União Europeia não é uma realidade eterna ou irreversível. Em 1945, a memória da Primeira Guerra e o receio da Terceira 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 americano contraria-se com bom senso e sentido prático na Europa), 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.

Quando em Laeken (2001) foi lançado o novo método da Convenção Europeia muitos descreram. Hoje, os mais cépticos esperam para ver. O mandato está felizmente a ser cumprido e a Conferência Intergovernamental (CIG) vai ser condicionada pelo que a Convenção decidir. A Comissão Europeia apresentou contributos relevantes, no sentido do equilíbrio. V. Giscard d'Estaing pediu audácia. E a convergência franco-alemã acaba de apresentar um contributo – que irá animar os debates sobre a arquitectura institucional. Importa, porém, ler exactamente o que está nessa proposta – e tentar perceber o porquê das soluções preconizadas, sem ilusões nem conclusões prematuras.

Há uma tentação directorial? Há uma fractura entre grandes e pequenos Estados? Há um processo subtil de sedução a alguns pequenos e médios países? Neste momento, o mais importante não é tentar vislumbrar os processos de intenção, mas delinear um processo exigente de negociação que permita uma solução solidamente consensual. Os termos do debate foram alterados agora. O método convencional, para funcionar, vai ter de suscitar o contraditório e a emergência de várias alternativas. Na Europa haverá sempre tentações directoriais – cabe aos europeus afastá-las. Haverá igualmente a tentação para opor os grandes e os pequenos. E também existirá um poderoso jogo de sedução dos maiores. Não tenhamos ilusões relativamente a qualquer desses pontos.

O que é positivo no documento franco-alemão? A afirmação constitucional de "instituições comuns fortes" que defendam os interesses comuns, de uma comunidade de valores e de direito em que os cidadãos se revejam, a exigência de uma política externa, de segurança e de defesa eficaz e respeitada, o princípio da maioria qualificada, para evitar os bloqueios, mais fáceis a 25, ou o reforço dos poderes de acompanhamento dos parlamentos nacionais, em nome da subsidiariedade e da proporcionalidade...

O que é negativo no documento? Há um factor sério de preocupação – o da emergência de um segundo centro executivo que se ocuparia das questões mais nobres da União, subalternizando a Comissão, tornada mero órgão de gestão. Isto contraria, em substância, o "método comunitário". As duas presidências traduzem um modelo presidencialista, com predomínio do Conselho, numa lógica perigosa a prazo para a defesa dos interesses comuns. A Constituição da União Europeia, uma lei fundamental de novo tipo para uma democracia supranacional, deve consagrar um equilíbrio maior (nítido e simples) entre Conselho e Comissão e uma separação de poderes – que exigirá, por exemplo, que a legitimação da Comissão pelo Parlamento Europeu se deva fazer sob proposta do Conselho.

A questão fundamental que hoje se nos põe é, no fundo, a da superação do actual défice democrático europeu. Do que se trata é de garantir que haja progressos no sentido da aproximação entre os cidadãos e as instituições europeias e no sentido da maior eficiência dos órgãos comunitários – de modo a que a União Europeia possa ter uma voz audível e respeitada na cena internacional, como factor de paz e de equilíbrio, de justiça e de desenvolvimento. “A União da Europa supõe as mesmas exigências da democracia: deve ser querida e compreendida pela maioria dos cidadãos da Europa” – costumava dizer Denis de Rougemont. “Se não, é provável que ela continue a fazer-se, mas só terá o nome de democracia ou o nome de federação, e não será mais, na realidade, do que uma super sociedade anónima”.

Assim, na agenda da Convenção Europeia há um conjunto de objectivos que terão de estar presentes: (a) consagre-se o princípio da separação e interdependência de poderes; (b) haja equilíbrio de poderes entre a Comissão e o Conselho; (c) não haja conflito de competências executivas entre ambos; (d) assegure-se que o poder legislativo envolve as duas legitimidades, dos Estados e dos cidadãos; (e) garanta-se que na legitimidade dos Estados funcione o princípio da igualdade; (f) preserve-se a iniciativa legislativa da Comissão; (g) salvaguarde-se a codecisão entre Parlamento e Conselho; (h) consagre-se a maioria qualificada para as competências no âmbito dos interesses comuns; (i) respeite-se o método comunitário; (j) concretize-se a coesão económica e social e aumente-se os meios para esse fim (lendo com inteligência o Pacto de Estabilidade e Crescimento); (k) incentive-se as cooperações reforçadas; (l) preveja-se o método aberto de coordenação, sem alargar as competências comunitárias; (m) dê-se eficiência à política externa, de segurança comum e de defesa...

Mas insista-se: se falamos de Constituição e de tradição constitucional, importa tornar claro que falta no exercício de competência legislativa, a expressão da dupla legitimidade (dos Estados e dos Povos). Torna-se, por isso, indispensável discutir (como há muito sustento) a questão da segunda câmara legislativa e a do voto paritário na representação dos Estados. É indispensável que a igualdade entre Estados esteja presente numa das legitimidades intervenientes no poder legislativo. Pode ser esse, aliás, um dos caminhos para compensar o fim das presidências rotativas...

O debate terá de ser claro e franco. Os cidadãos têm de ficar cientes de que há duas legitimidades e duas soberanias em que intervêm. A União deve ser de Estados soberanos e de Povos e cidadãos livres e iguais. O fantasma da História (como o mítico fantasma da Ópera) espreita com persistência. E quem é ele ou quem representa? É a sombra pesada de uma Europa ancestral, que hesita em escolher entre fechar-se sobre si e sobre os seus egoísmos imperiais ou encontrar um equilíbrio entre poderes e entre Estados que lhe permitam ver largo e ter voz – afirmando-se no mundo, em nome de uma cultura de paz. Não se trata de ser centro do mundo, mas de ser espaço e factor de justiça – o que obriga a ter defesa e a ter coordenação estratégica. Para vencer o fantasma da hesitação, a Convenção Europeia deverá usar o método proposto, um dia, por A.J.P. Taylor – juntando uma diplomacia de ideais e um idealismo de senso comum. O tempo que aí vem é decisivo.