

Europa

Constituição Europeia - Debate Nacional

Noémia Pizarro

Na linha dos Tratados anteriores, a Constituição afirma que a União está aberta a todos os Estados europeus que respeitem os valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito, e do respeito pelos direitos do Homem.

A elaboração de uma Constituição contendo disposições que afectarão directamente milhões de cidadãos europeus não pode deixar indiferente a sociedade civil portuguesa. O Debate Nacional sobre o Futuro da Europa foi conduzido precisamente com o propósito de fomentar a discussão sobre o momento actual e futuro de reforma, tendo em vista o contributo que os cidadãos portugueses poderiam levar à Convenção europeia. A mais que provável realização de um referendo sobre o texto que sairá da próxima Conferência Intergovernamental (CIG) reforça a necessidade de haver, em Portugal, um conhecimento crítico e aprofundado das matérias sobre as quais os cidadãos serão chamados a pronunciar-se.

O modelo político da União e a democratização do processo europeu são, desde Maastricht, pontos centrais dos processo de reforma. Dos vários debates realizados ao longo de cerca de 6 meses foi possível retirar algumas conclusões e recomendações, que importa agora analisar à luz das disposições contidas na Constituição Europeia.

Saber qual a natureza política da União que sairia da Constituição europeia foi uma das questões sempre presentes nos vários debates, tendo havido uma clara opção por um modelo político que assegure a dupla legitimidade dos Estados e dos cidadãos. O modelo proposto foi o da Federação de Estados Democráticos, garante de uma democracia supranacional.

Diversidade, tolerância e democracia foram ainda alguns dos principais valores identificados como caracterizando a identidade política da União, que deve assentar na integração aberta, interna e externa. A proposta do Praesidium segundo a qual a União Europeia exerceria um conjunto de competências segundo um modelo federal foi, não sem alguma polémica, eliminada do texto inicial, por oposição de vários países, sobretudo

o Reino Unido. A Constituição estabelece, antes, que a União Europeia coordena as políticas dos Estados membros que visam alcançar objectivos comuns e exerce, “em moldes comunitários”, as competências que estes lhe transferem.

Na linha dos Tratados anteriores, a Constituição afirma que a União está aberta a todos os Estados europeus que respeitem os valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito, e do respeito pelos direitos do Homem. Acrescenta ainda que estes valores, comuns aos Estados membros, vigoram numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, pela tolerância, justiça, solidariedade e não-discriminação.

Pela primeira vez, o texto contém uma cláusula de “saída voluntária”, segundo a qual qualquer Estado membro se pode desvincular da UE, podendo, no entanto, solicitar de novo a adesão. A possibilidade de saída voluntária, que decorria já das regras gerais do direito internacional, foi justificada, por um lado, como um aviso para os países mais eurocépticos de que deviam estar a tempo inteiro na União e, por outro, como um sinal de “conforto” para as opiniões públicas de alguns países candidatos que vêm a entrada na União como uma possível perda de soberania.

A ideia talvez mais consensual que emergiu do debate português foi a de que a reforma institucional deve responder aos desafios da democratização do processo europeu de integração, pela via de uma participação efectiva dos cidadãos na construção política. Por outro lado, o próximo alargamento exige uma resposta que vá no sentido do aprofundamento do edifício europeu.

Na Constituição podem encontrar-se alguns elementos que vão precisamente neste sentido. Desde logo, o texto Constitucional é mais simples e compreensível, porque a estrutura em pilares é eliminada, e os instrumentos e os procedimentos são simplificados. Quanto aos instrumentos, eles passam a dividir-se em actos legislativos – leis (os anteriores regulamentos) e leis-quadro (as anteriores directivas), e não legislativos – regulamentos, decisões, recomendações e pareceres. A simplificação da ordem jurídica comunitária, uma exigência antiga, permitirá uma muito melhor percepção por parte dos europeus.

A maior abertura do processo legislativo, obrigando o Conselho de Ministros a tornar públicas as sessões em que analise e adopte actos legislativos e o estabelecimento de uma

divisão clara entre competências partilhadas e competências exclusivas da União, são também aspectos importantes no esforço de aproximação com a sociedade civil.

A reforma do Conselho e a questão das presidências foram, inevitavelmente, pontos sensíveis do debate nacional, e são questões centrais para Portugal. É possível dizer-se que a opinião geral considera de fundamental importância preservar os aspectos positivos que caracterizam as presidências rotativas da União: a sensibilidade específica dos Estados para algumas matérias permite-lhes ter um importante poder de *agenda setting*; a visibilidade e o sentimento de pertença do processo europeu junto dos cidadãos dos Estados membros revela-se mais fortemente nos períodos em estes exercem a Presidência. Por conseguinte, a perda destas vantagens só poderá ser compensada se houver um aprofundamento da democracia e da cidadania na União.

Neste ponto, a Constituição acaba por contrariar esta opinião já que a criação de um Presidente do Conselho europeu vem acabar com as presidências rotativas, tendo como contraponto, no entanto, uma certa estabilidade na liderança da União. Designado pelos chefes de Estado e de Governo, por maioria qualificada, o seu mandato terá a duração de dois anos e meio, renovável uma vez.

Esta figura, contestada por quase todos os pequenos países, poderá ser posta em causa na CIG. De qualquer forma, o texto constitucional indica que o sistema de rotação se mantém relativamente aos Conselhos de Ministros sectoriais, que elegerão cada um o seu presidente por períodos de pelo menos um ano, de acordo com uma rotação igualitária entre todos os Estados.

Quanto à Comissão, é possível dizer que todos os intervenientes portugueses no Debate consideraram necessário preservar o seu carácter colegial, supranacional e de principal garante do método comunitário. Todas as alterações institucionais deverão ir no sentido de reforçar esta instituição, garante da igualdade entre Estados. Ela será composta, até Novembro de 2009, por um comissário por país. A partir dessa data, a sua formação reduz-se a 15 membros com direito de voto – o presidente, o MNE e treze comissários. Esta formação mantém o carácter colegial. Apesar das críticas, a Constituição garante que haverá uma rotação igualitária entre todos os países no acesso aos postos de comissários com direito de voto.

Como consequência institucional de uma democracia supranacional, todas as discussões apontaram claramente para um reforço do papel do Parlamento Europeu, e para a criação

de verdadeiros partidos políticos europeus. A representação paritária dos Estados ficaria assegurada com o nascimento de uma segunda câmara parlamentar. No plano nacional, foi reclamada a maior intervenção dos Parlamentos nacionais no controlo da subsidiariedade.

A questão do Senado nunca colheu um grande apoio na Convenção, que se guiou pelo princípio de evitar a criação de novas instituições. No entanto, o Parlamento Europeu sai reforçado, através da extensão da codecisão a 22 novos domínios. Além disso, cabe agora ao PE eleger o Presidente da Comissão Europeia.

Quanto à subsidiariedade, o controlo da sua aplicação pelos Parlamentos nacionais foi das primeiras propostas a merecer o apoio unânime dos membros da Convenção, que decidiram anexar à Constituição um protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia. Para além de impor às instituições comunitárias o dever generalizado de informar os Parlamentos nacionais sobre a maioria dos seus actos, o protocolo estabelece um “mecanismo de alerta precoce” segundo o qual os Parlamentos podem emitir um parecer fundamentado sobre a conformidade de uma determinada proposta com o princípio da subsidiariedade. Caso a Comissão decida manter uma proposta que considerem violadora daquele princípio, os Parlamentos nacionais têm possibilidade de recurso para o Tribunal Europeu de Justiça.