

A aventura democrática da Convenção Europeia

Publicação: [O Mundo em Português Nº 54](#)

Data de Publicação: Março 2004

Autor: Pedro Courela

No rescaldo das negociações de Nice, os líderes europeus acordaram que o próximo processo de reforma da União Europeia não seria feito apenas através do velho método diplomático mas que uma Convenção, composta por 105 representantes de várias instituições dos Estados membros (actuais e futuros), deveria discutir uma série de questões fundamentais para o futuro da União Europeia e apresentar ao Conselho Europeu propostas de revisão dos tratados.

A história da primeira Constituição Europeia (ou Tratado Constitucional) é conhecida, mesmo se o seu desfecho – a aprovação de um texto final pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados membros – permaneça uma incógnita. Mas vale a pena olhar separadamente para a experiência da Convenção sobre o Futuro da Europa como um salto qualitativo inegável na forma como a União prepara o seu futuro e como uma resposta às críticas, vindas de inúmeros sectores, pelo menos desde a aprovação do Tratado de Maastricht, sobre a falta de transparência e democracia na condução dos destinos colectivos dos europeus.

Antes que a Convenção se transforme num facto passado ou num objecto para estudos académicos, vários livros recentes procuram fazer um balanço desta experiência, rodeada de polémica e de algum cepticismo desde a primeira hora. São contributos de personalidades que aproveitaram o momento de reforma para pensarem o futuro da construção europeia ou que, de forma directa ou indirecta, estiveram ligados aos trabalhos da Convenção.

Guilherme d'Oliveira Martins e Olivier Duhamel foram ambos “convencionais” (termo utilizado no início dos trabalhos pelo Presidente da Convenção, Valerie Giscard d'Estaing e que acabou por ganhar a aprovação geral), ambos parlamentares (Duhamel é deputado socialista europeu) e representam, portanto, a abertura que a Convenção proporcionou em termos de participação activa de novos actores na formulação da ordem jurídica comunitária. Como intervenientes nos debates da Convenção entre Fevereiro de 2002 e Julho de 2003 podem contar a história por dentro. Essa visão

privilegiada dos trabalhos enriquece, aliás, a análise que ambos fazem ao conteúdo final do projecto de Constituição.

O livro de Oliveira Martins *Que Constituição para a União Europeia?* é um estudo pormenorizado dos grandes temas que ocuparam a Convenção e que acabaram por ser incorporados no projecto de Constituição, com particular incidência nas novidades que este projecto introduz face aos anteriores Tratados. Enquanto análise e descrição das várias partes da Constituição e dos seus artigos centrais, o livro tem uma clara dimensão de instrumento de trabalho para todos os que pretendam ou necessitem conhecer as novas regras de funcionamento da União.

O autor concentra a sua análise nas Parte I (que inclui os objectivos, a cidadania, as competências e as instituições da União) e II (Carta dos Direitos Fundamentais) da Constituição, na medida em que estas são a essência de uma “lei fundamental europeia”. Como Oliveira Martins explica, muitas das disposições da actual Constituição encontravam-se já dispersas nos tratados comunitários e nessa medida era possível falar, a propósitos dos tratados comunitários, de uma “Constituição em sentido material”. Mas a “arrumação” dessas disposições em secções bem definidas responde directamente à necessidade de fornecer aos cidadãos um texto de sentido claro.

A solução final encontrada pela Convenção não é, na opinião do autor, perfeita. As suas principais reticências (que aliás partilha com os restantes convencionais portugueses) prendem-se com o fim das presidências rotativas da União e com a criação da figura do Presidente do Conselho Europeu, decisões que na sua óptica acentuam o pendor intergovernamental da construção europeia e podem fragilizar o princípio da igualdade entre os Estados.

Mas o essencial, para Oliveira Martins, é termos conseguido chegar a consenso sobre um texto, mesmo imperfeito, que sustenta e regula uma “democracia supranacional de natureza *sui generis*” e que toma em consideração, de forma equilibrada, a dupla legitimidade da União Europeia: os Estados e os Cidadãos. Que um tal resultado tenha sido atingido através de um processo inovador que “lançou os fundamentos de uma comunidade de Estados e povos” só reveste a experiência da Convenção de maior importância e singularidade na história da construção europeia.

Olivier Duhamel no seu livro *Pour l'Europe* parte do mesmo pressuposto que a Convenção abriu oportunidades, até aí desconhecidas, de reflexão acerca do futuro da Europa e das soluções necessárias para uma União Europeia mais eficaz e mais democrática. Duhamel, uma das “estrelas” da Convenção pelas suas intervenções polémicas durante as sessões plenárias, tem plena consciência do carácter pioneiro da

experiência em que participou e descreve-a como uma aventura cujos contornos se foram descobrindo a pouco e pouco, onde a ousadia das propostas não tinha de se condicionar aos interesses dos governos. O mandato fornecido pelo Conselho Europeu foi interpretado como um ponto de partida, não como uma ordem de trabalhos fechada.

A primeira parte de *Pour l'Europe* é o diário que Duhamel foi escrevendo ao longo dos trabalhos da Convenção e que estavam já disponíveis no blog que o eurodeputado criou para o efeito. As páginas do diário espelham bem as inquietações e as esperanças de um europeísta convicto empenhado em que o resultado da Convenção fosse qualitativamente diferente dos processos de revisão dos Tratados anteriores. Lá encontramos reflexões pessoais sobre o cepticismo inicial face ao modelo da Convenção, sobre a surpresa que constituiu a atitude construtiva dos representantes britânicos, sobre a tendência algo "absolutista" combinada com um sentido pragmático de Giscard d'Estaing, sobre as tendências que se começaram a desenhar à medida que iam avançando os debates, sobre os constantes riscos de bloqueio ou sobre a emergência pontual da lógica intergovernamental, principalmente no debate sobre as questões institucionais.

O diário mostra bem a importância que o autor atribui às questões da cidadania europeia. Daí as propostas que Duhamel apresentou ao plenário, como a inclusão dos símbolos da União na Constituição que servem como factores de identificação ou a atribuição da cidadania europeia a imigrantes e apátridas oriundos de países terceiros que residam há mais de cinco anos num dos Estados membros. A afirmação da diversidade enquanto valor central da construção europeia é outra das causas do eurodeputado, que viu com perplexidade a insistência de vários convencionais em incluir no preâmbulo da Constituição uma definição culturalista da Europa, com referências explícita à herança cristã.

"A Convenção não é uma conferência intergovernamental. A Convenção deve pensar e escrever do ponto de vista do interesse geral europeu. Ela não foi inventada para resolver as pequenas querelas entre Estados sobre o número de comissários e parlamentares ou sobre o número de votos no Conselho". As palavras do autor marcam assim a sua oposição à lógica de Nice. Nas páginas do seu livro são relatadas as tomadas de posição algo intransigentes dos representantes espanhóis e polacos quanto à ponderação de votos no Conselho e que antecipavam já a "batalha final" da Conferência Intergovernamental, que o autor não hesitaria em classificar de "cálculos de mercearia".

Na segunda parte da sua obra, Duhamel reproduz o texto integral da Constituição acompanhado dos seus comentários acerca do alcance das novas disposições legais e do debate convencional por trás do texto final. Acima de tudo o que percorre o livro é uma militância pelo método adoptado, que apesar de exigir equilíbrio e cedências como em todas as negociações, foi capaz de produzir um resultado superior à soma das visões nacionais ou institucionais.

Peter Norman não fez parte do grupo de convencionais, mas teve também um acesso privilegiado às movimentações da Convenção. Como correspondente principal do Financial Times em Bruxelas, Norman conhece bem os meandros das instituições europeias e durante o período da Convenção dedicou-se quase a tempo inteiro ao acompanhamento dos seus trabalhos. *The Accidental Constitution* é, de todos os livros aqui analisados, aquele que de forma mais detalhada descreve “a grande experiência” que foi a Convenção.

O livro é então uma narrativa dos momentos mais marcantes de todo o processo, combinada com uma análise dos grandes temas que os convencionais tiveram de debater e com um retrato cuidado dos principais intervenientes. Tal como Olivier Duhamel, Norman olha para todo o processo da Convenção como uma história do inesperado, onde nada era garantido à partida, muito menos o resultado final – daí o título de “A Constituição Acidental”.

Numa experiência nova as dinâmicas criadas são pouco previsíveis. Um dos aspectos mais interessantes do livro é a descrição dos vários networks que se foram formando para concertar posições e preparar contributos, muitos dos quais escaparam às divisões nacionais. Federalistas, eurocépticos, socialistas do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, muitas configurações se criaram, umas mais sólidas que outras. Sem estes laços estruturados, segundo o autor, o projecto de Constituição provavelmente não teria visto a luz do dia.

Um dos resultados indirectos da Convenção foi o de ter estimulado debates paralelos nos Estados membros acerca do Futuro da Europa. Em Portugal, o IEEI levou a cabo durante boa parte do período da Convenção um projecto de reflexão acerca dos temas europeus da actualidade que contou com a colaboração e participação de inúmeras instituições e personalidades nacionais. O resultado do projecto foi recentemente publicado num número da revista *Estratégia* com o título *Portugal e a Constituição Europeia*.

Os textos publicados são teses que vários autores – ligados, na sua maioria a instituições universitárias de vários pontos do país – apresentaram ao Congresso sobre

o Futuro da Europa e versam não só os temas em debate na Convenção (a democracia, o equilíbrio institucional, a política externa europeia) mas outros de particular importância para Portugal (o desenvolvimento agro-rural, os oceanos). À semelhança dos debates da Convenção, muitos dos contributos reunidos neste volume contêm propostas para a modificação dos Tratados, revelando não só uma sociedade civil que já se habituou a pensar as questões europeias como questões nacionais mas também uma variedade de pontos de vista que encontraram neste projecto uma oportunidade de expressão. É necessário que a dinâmica de reflexão criada perdure para além deste período de reforma.