O Parlamento Europeu, as Relações Interinstitucionais e o Défice Democrático no Quadro dos Novos Desafios Europeus

(texto provisório)

Tópicos preparados para o Seminário Mesa Redonda[1]

O Parlamento Europeu e a democracia à escala do continente

Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Lisboa, 12 de Janeiro de 2007

Luís Lobo-Fernandes
Cátedra Jean Monnet de
Integração Política Europeia
Universidade do Minho

I PARTE

Estruturei este papel – que tem o propósito de despertar crítica e outras dimensões analíticas - em duas partes principais. Na primeira, suscito a importância do último alargamento, como medida principal do poder de atracção da UE, e traço o quadro das vantagens advenientes. Em seguida propicio uma reflexão sobre alguns dilemas da construção de uma comunidade política transestadual, contemplando os principais argumentos teóricos, nomeadamente aqueles que se prendem com a consagração de um modelo regulador transnacional e da governação multi-nível. Uma das interrogações mais interessantes prende-se com a questão de saber até que ponto será possível sustentar um elevado nível de integração económica e monetária, com um nível muito mais fraco de

[1] Este texto não constitui um versão fechada sobre o tema. É uma escolha do autor – entre outras possíveis - que visa suscitar um conjunto de proposições, de forma aberta, sobre alguns dilemas contemporâneos que se colocam à UE.

integração política, aquilo que Etzioni chama de "halfway supranationality".[2] Por sua vez, a segunda parte considera que o Parlamento Europeu constitui um dos instrumentos mais importantes de legitimação do processo de integração europeia, que deve liderar o esforço com vista a uma maior *accountability* das instituições comunitárias. Neste ponto, é caracterizada fundamentalmente a evolução dos poderes do Parlamento Europeu, centrando-se sobretudo na expansão do mecanismo de co-decisão, enquanto função legislativa.

A União Europeia depois do Euro: Os Problemas de um *Sucesso* Assinalável

Não deixaria de começar por evidenciar que alguns dos problemas com que nos deparamos hoje na Europa decorrem do próprio êxito do processo de integração. Discute-se muito, por exemplo, o balanço pobre ou mesmo os "falhanços" em matéria de Política Externa e de Segurança Comum, mas é imprescindível reconhecer que os sucessivos alargamentos (acabámos de concluir o quinto alargamento) são a principal dimensão dos êxitos da União Europeia, ou seja, a UE evidencia um poder de atracção verdadeiramente notável. Porquê? Porque é sobretudo um projecto de solidariedade política e de prosperidade partilhada à escala europeia.

Ora, não raras vezes tende-se a não valorizar devidamente aquilo é a medida principal do êxito do próprio processo de integração que são os sucessivos alargamentos. Depois da queda do muro e do colapso da União Soviética, todos os países da Europa, sem excepção, manifestaram a sua vocação europeia e a sua vontade de integrar este espaço de unificação económica e monetária, de convivência política e de maior coesão social. Neste sentido, gostaria de consagrar talvez como premissa desta reflexão, que alguns dos dilemas e das escolhas com que nos defrontamos derivam do sucesso do próprio projecto europeu já materializado numa garantia real de paz na Europa, na moeda única – euro - mas também em termos de uma ideia de co-desenvolvimento (não oculto que tendo vivido e leccionado nestes últimos anos nos Estados Unidos, pude testemunhar que os nossos colegas americanos têm uma percepção muito aguda das metas já

[2] Ver Etzioni, Amitai. 2001. *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*. New York: Lexington Books, pp. xxiv-xxxi.

alcançadas, eventualmente superior à nossa). Mesmo o chamado défice democrático da União (ou a crescente consciência dele) poderá encontrar justificação no progresso do empreendimento europeu; como notou Caporaso (2000, 42), quanto mais a UE se afasta da classificação de mera "organização internacional" mais central se torna a questão da democracia. O progressivo assumir pela União Europeia de algumas das funções anteriormente da competência geral dos Estados, não tendo sido secundado por um proporcional aumento da participação política dos cidadãos na vida comunitária, leva estes últimos a esperar das instituições maiores índices de *accountability* e de controlo democrático.

De facto, a Europa parece viver mergulhada numa espécie de "crise existencial", não tendo razões de fundo para isso, porque, em rigor, o processo de construção da europeia é um processo de grande dinamismo. E os problemas que temos na Europa seriam consideravelmente maiores se não existisse esta comunidade. Estaríamos – todos - concerteza bem piores na ausência destes instrumentos comunitários de coordenação de vontades. Mesmo aquilo que são problemas contemporâneos reais na vida das pessoas - como o desemprego - presumivelmente seriam mais acentuados se não tivéssemos uma capacidade de reflectir em conjunto os problemas e de os resolvermos em conjunto. Portanto, esta é a primeira nota.

Em torno do 5º alargamento

A segunda nota tem a ver com o impacte do alargamento. Porque nós estamos perante aquilo que talvez seja, com a excepção do momento de génese da primeira comunidade europeia nos princípios da década de cinquenta, no momento mais significativo da história da integrção europeia. No entanto, manifestam-se recorrentemente alguns receios, que sublinham entre outros, os seguintes problemas:

- o alargamento ressalta "todas as disparidades";

- o alargamento poderá resultar em tensões "ingeríveis" entre os Estados-membros;

- acentuados riscos de deslocalização (com fortes consequências sociais);

- diminuição significativa dos fundos estruturais;

- a aplicação plena da PAC pelos novos Estados-membros só deverá ocorrer em 2013 (até lá poderá mesmo "desaparecer", com diminuição do orçamento já a partir de 2007);

- a desaceleração do crescimento económico em alguns Estados-membros exacerbará os egoísmos nacionais.

Qual o corolário desta visão estática e mais negativa do impacte do alargamento: Uma Europa menos solidária (no entanto, se o alargmento tem um "custo", ele é, pode afirmar-se, irrisório).

Desde o dia 1 de Janeiro de 2007 a União Europeia passou para cerca 475 milhões de habitantes. Este crescimento espectacular da União Europeia configura um autêntico "big bang", que representa uma extraordinária revanche histórica dos europeus, sobretudo dos europeus da Europa Central e de Leste. É iniludível que estes povos pagaram o preço mais elevado pela divisão levada a cabo em Ialta. Lembraria aqui uma imagem assaz feliz de Milan Kundera que afirmou que estes países constituíam o "Ocidente raptado" (*l'Occident kidnappé*) pelo império soviético, ao qual, em rigor – apesar do muro e da ideologia – nunca tinham deixado de pertencer. Nesta medida, como aliás também sublinhou Jean Robert Giuliani da Fundação Robert-Schuman, "o alargamento é mais uma reunificação do que uma novidade". Diria que é fundamentalmente um reencontro.

Estávamos assim confrontados com uma obrigação política e moral. A União Europeia não poderia ser um clube exclusivo. Não podemos perder de vista que este alargamento – o quinto alargamento – é o mais importante de toda a história da Comunidade, pois consagra a unificação de todo o continente europeu, um dado sem paralelo na história da Europa. O que não sabemos, na totalidade, é em que medida este alargamento vai alterar as dinâmicas institucionais e outras da União Europeia, e também não sabemos se a própria UE mudará de natureza. Esta é uma interrogação central que está em cima da mesa, cujos contornos não estão ainda bem definidos.

Afigura-se-me, contudo, inegável que o elemento central deste alargamento é a consagração da unificação de todo o continente. Neste ponto, diria que é fundamental revisitar o contributo intelectual e filosófico excepcional de alguns pensadores europeus. Refiro-me a Kant, a Abbé de Saint Pierre, a Jeremy Bentham, entre outros. Este alargamento tem, pois, uma repercussão política extraordinária que não tem sido suficientemente sublinhada, diria estranhamente.

As vantagens políticas do alargamento são claras e fundam-se em cinco dimensões, que me parecem centrais:

- numa necessidade estratégica, cuja consequência principal é a recusa dos nacionalismos étnico e xenófobo;

- na ultrapassagem de uma divisão artificial na Europa; daí, aquilo que eu entendo como um direito dos povos da Europa central e de leste, e da obrigação concomitante ou seja, da obrigação política e moral dos que "já cá estão";

- na reconciliação e justiça entre os europeus;

- numa procura de maior estabilidade no sistema das relações internacionais, aliás, numa fase muito difícil e perigosa. Nós estamos a viver tempos perigosos. E isto não tem a ver só com a intervenção norte-americana no Iraque, mas com aquilo que é um agravamento preocupante da situação no conjunto do grande Médio Oriente, da Palestina ao Afeganistão, com um eixo "unificador" que é o conflito israelo-palestiniano.

- e, como quinta dimensão, em termos das implicações políticas extra-europeias, numa maior influência da Europa no mundo. Aliás, há aqui um elemento de esperança neste processo de integração para outros espaços e regiões do globo que é inultrapassável.

Nunca é porventura demais relembrar que a integração política é um método de resolução pacífica das diferenças, é um método de resolução pacífica dos contenciosos baseado na procura do interesse comum – configurando um modelo de efeitos recíprocos - e sustentada por decisões democráticas. É, pois, uma metodologia de paz, que visa consolidar um espaço de liberdade e de bem-estar em toda a Europa. Como tal, a importância e o alcance da unificação do continente europeu são deveras formidáveis.

Um desígnio de aproximar nações e cidadãos, de aproximar regiões e de aproximar maneiras de ser diferentes, culturas diferentes. Este desígnio de integração – convém sublinhá-lo - é a excepção a um sistema das relações internacionais caracterizado fundamentalmente, estruturalmente mesmo (caso da noção de anarquia internacional), por rivalidades, conflitualidade e choques exacerbados de interesses próprios. Estes mecanismos de integração macrorregional são, pois, uma excepção na história moderna dos Estados. Por isso, a construção europeia é também um extraordinário exemplo de cooperação para outras áreas do globo, como assinalei antes. Os europeus carregam por isso, hoje (diria, nós carregamos) uma enorme responsabilidade. É forçoso reconhecer que todos os países sem excepção beneficiaram com os vários alargamentos (a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido em 1973, a Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986, a Áustria, a Finlândia e a Suécia em 1995). Os alargamentos que ocorreram no passado foram factores de enriquecimento desta Comunidade de Estados e de cidadãos e portanto esse critério comparativo é um critério válido, para antecipar aquilo que podem ser dúvidas ou hesitações sobre esta matéria.

Os critérios de adesão que foram aplicados (ou que foram "impostos"), assentam sobretudo numa matriz de valores políticos que têm a ver:

- com o estado de direito;

- com a economia de mercado;

- e, com a aplicação da legislação comunitária na observância do chamado *acquis communautaire*, isto é da aceitação do acervo de disposições comuns.

Estes são os critérios gerais que os países candidatos tiveram que preencher. Pois bem, no caso específico dos países da Europa Central e de Leste implicou uma reformulação significativa das políticas e das instituições. Cumpre referir que foram negociados 31 capítulos nos mais diversos domínios, desde a livre circulação de trabalhadores passando pela fiscalidade, transportes, política industrial, política regional, centrais nucleares, funcionamento dos tribunais, estatísticas (confirmando-se, nesta matéria, que as estatísticas dos antigos países do *Comecom* eram pouco menos que ficção). Foi preciso fazer um esforço notável em relativamente pouco tempo. A

determinação dos países candidatos foi impressionante. Tiveram por um lado de ultrapassar os constrangimentos de economias centralizadas, muito fechadas, e fortemente burocratizadas, cuja titularidade dos meios de produção era detida pelo Estado monolítico, e tiveram que empreender a transição para economias de mercado baseadas agora em lógicas de iniciativa privada e, portanto, de iniciativa individual. Por outro, tiveram também de proceder a um verdadeiro exercício de reinvenção das suas culturas políticas principalmente no que respeitava ao reconhecimento do estatuto da oposição, verdadeiro barómetro do pluralismo.

Outro aspecto que tem sido matéria de alguma controvérsia reporta-se aos chamados custos do alargamento. Ou seja, quanto custa? Eu diria que, em certa medida, os custos do alargamento, são uma falsa questão pois, como sabemos, a balança comercial é largamente favorável aos actuais países membros da UE. Em rigor, os países candidatos já são importantes mercados de destino das exportações comunitárias. Há, no entanto, algumas dimensões de mais difícil gestão, pelo menos no curto prazo, e uma delas tem a ver com a questão agrícola. Aí é porventura onde o alargamento encerra uma variação mais significativa, por que a superfície agrícola dos países candidatos, que entraram em 1 de Maio de 2004, representa cerca de 50% da superfície agrícola total, e representa de forma ainda mais marcante mais de 30% da produção dos anteriores quinze Estados-membros. Portanto, nessa matéria há necessariamente ajustamentos importantes a considerar. Nomeadamente, existem receios em alguns sectores agrícolas principalmente em relação ao potencial da agricultura polaca – o principal país agrícola dos novos membros – e, por outro lado, há um diferencial importante em termos da importância da população empregue no sector primário nestes países. Por exemplo, nos *quinze* a população empregue na agricultura não representava em média mais do que 4,6%, enquanto que a população empregue na agricultura nos países do 5º alargamento representa mais de 20%. É um diferencial muito importante. Isto dá uma ideia da escala do desafio agrícola. Por outro lado, também é verdade que há um "desvio" de uma parte da dotação orçamental para esses países. Assim, no anterior quadro comunitário de apoio (2000-2006) houve já um realocação de cerca de 12% do orçamento para apoiar a transição desses países e a sua entrada na União Europeia. É importante ter em mente que

há problemas que não estão totalmente resolvidos e que serão as próprias dinâmicas de uma nova comunidade a vinte e sete (ou mais), que vão propiciar o quadro de solução. Outro ponto - e talvez este seja o mais significativo nesta fase de arranque da UE a *vinte e sete* - é que as economias dos doze mais recentes Estados-membros não representam no seu conjunto mais de 6% do actual produto bruto da União Europeia. Portanto, há aqui um diferencial também. Nesta medida, a importância relativa das economias destes países no conjunto da União é ainda limitada. Naturalmente que os novos membros têm muito potencial de crescimento. Aliás, persuado-me que no estudo do impacte do alargamento é essencial manter uma perspectiva dinâmica. Estes países vão eles próprios financiar a sua própria integração, por que vão crescer em média muito rapidamente e a um ritmo muito superior ao resto da União Europeia. Como tal, nós temos que reter aqui uma perspectiva dinâmica sobre o alargamento, até para resolver parte das dúvidas e dos receios que alguns têm. É, contudo, exigível referir que a probabilidade de deslocalização de investimento e de empresas (mesmo de empresas portuguesas) para o Leste europeu é significativa. E isso vai acentuar-se no curto/médio prazo.

A minha visão do impacte do alargamento é, pois, positiva e, também optimista no quadro das premissas centrais do processo de integraçãp europeia, embora matizada por alguns problemas de ajustamento. Esta é uma Europa diferente, seguramente melhor (Portugal deve, não obstante, estar especialmente atento ao impacte real do alargamento, justamente por causa dos efeitos das deslocalizações e de alguns riscos de periferização).

A construção de comunidades políticas transestaduais

Sabemos que a actual União Europeia *não* constitui ainda uma *comunidade política*, tal como foi definida por Amitai Etzioni[3], caracterizada no plano teórico por três tipos de dinâmicas: é o foco principal de lealdade política da grande maioria dos cidadãos; tem um centro de decisão capaz de influenciar de forma significativa a repartição de valores em toda a comunidade; e, por último, possui um poder coercivo

[3] Cf. Amitai Etzioni. 1990. "As Três Dimensões da Integração Política". In *Teorias das Relações Internacionais*, ed. Philippe Braillard. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 358-362. Neste trabalho ver, em especial, a "Escala de integração".

suficiente para contrariar o poder de qualquer um dos seus membros ou de uma coligação destes. Os sinais perceptíveis apontam, não obstante, para a emergência de uma entidade híbrida, a macrorregião política – uma noção que teivemos ensejo de propor há algum tempo - que suplanta parcialmente as clássicas soberanias vestefalianas como fórmula hiperterritorial nas relações internacionais. Ora, a macrorregião pode ser definida como uma formação intermédia de comunidade política entre o estado-nação e o sistema internacional considerado como um todo, consistindo em unidades múltiplas de decisão – um sistema multinível - que eventualmente se poderão sobrepor; o regionalismo externo desperta por isso a sua natureza transnacional. A macrorregião, considerada num *continuum* ou escala de integração, poderá constituir-se em comunidade política propriamente dita se, para além de uma comunidade de valores, verificar a existência de uma comunidade de poder com regras formais e instituições próprias. Esta unidade analítica relevante para as dinâmicas internacionais contemporâneas pode ainda ser apreciada segundo três significados distintos: como *unidade geopolítica* centrada à volta de uma entidade geográfica que serve de base à acção; como *cooperação política organizada* dentro de um dado agrupamento de Estados; e, como *comunidade regional*, isto é, um actor político consolidado no sistema internacional, o que, neste caso, implica o preenchimento de algumas pré-condições, nomeadamente valores partilhados, propósitos comuns, e identidade suficiente de modo a "ceder" à entidade macrorregional a expansão do conceito de cidadania, requerendo uma moeda única e um sistema de defesa mais integrado.

Podemos considerar que esta comunidade transestadual emergente – a União Europeia – constitui já uma verdadeira *comunidade pluralística de segurança*[4], conceito inicialmente proposto por Karl W. Deutsch (1957), a saber, um esquema de integração plena onde existe uma garantia real de não-recurso à guerra entre os seus membros. A macrorregião, como expressão significativa de *interesses adquiridos*, implica obrigatoriamente o preenchimento de determinados requisitos como sejam, uma identidade mais acentuada da cidadania europeia, a moeda única (o euro, já consagrado),

[4] Deutsch, Karl W., et al. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

e um sistema de defesa integrado (ainda incompleto). Por isso, para caber dentro da noção de macrorregião proposta[5], a *UE* tem de melhorar decisivamente a sua coordenação, accionar a implementação de políticas comuns, e racionalizar as áreas contempladas no processo de integração. Por sua vez, o objectivo de uma União forte, solidária e com maior legitimidade democrática tem de ser estruturada no princípio do interesse comunitário; só assim poderá, com crescente eficácia, aumentar o grau de acomodação. Tenho sustentado, porém, que a complexidade de uma macrorregião política sugere que a estabilização de um actor de dimensão continental pode ser longa e complicada.

A Mudança de Agulha Teórica: Da Integração à *Governação* Europeia

O processo de integração europeia continua a suscitar um grande número de dúvidas metódicas, e a incerteza conceptual continua a marcar o seu modelo. Mesmo o grande desenvolvimento da união económica e monetária coroada pelo euro é uma realidade paradoxal, pois na maioria das experiências históricas de integração a união política precedeu a criação de uma moeda única. A este propósito relembraria Puchala que, já em 1972, comparou a conceptualização da Comunidade à história de um grupo de homens cegos e de um elefante: todos tocaram o animal, mas cada um deles forneceu uma descrição diferente.[6] Para Schmitter (1996, 2), a consciência de nos faltar a terminologia apropriada constitui já um passo em frente na procura de uma caracterização mais inovadora para uma União que, adverte o mesmo autor, "is well on its way to becoming something new".

Por outro lado, tenho sustentado que o estudo da integração como *processo* requer novas hipóteses sobre o nexo da regulação transnacional, o significado das políticas públicas de âmbito europeu e a questão das teorias do poder na UE. Por outro lado, é imperioso ter em conta que o debate sobre o projecto comunitário é actualmente

[5] Ver Camisão, Isabel e Luís Lobo-Fernandes. 2005. *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história*. Cascais: Principia.
[6] Donal J. Puchala. 1972. "Of Blind Men, Elephants, and International Integration". *Journal of Common Market Studies*, 10, vol. 3, 267-284.

acompanhado por uma importante mudança de agulha no foco da investigação: do estudo da *integração* passou-se, em grande medida, para o estudo da *governação* europeia. Uma governação alicerçada hoje numa estrutura multidimensional muito complexa que é por maioria de razão um dos elementos mais importantes do excepcionalismo comunitário.

O argumento que formulamos reconceptualiza a agenda da União Europeia pós-Acto Único a partir da teoria e prática do mercado livre. A nova estratégia substitui parcialmente a autoridade formal-legal de tipo weberiano (controlo directo) pelas práticas de mercado (controlo indirecto) de modo a melhorar a governabilidade nos Estados-membros e na UE, e a permitir melhorar as respostas perante a globalização. Esta hipótese reflecte a ideia de que as estratégias de ajustamento político-económico procuram compensar concomitantemente perdas de poder estadual e de competitividade, ou seja dinâmicas que revelam uma redefinição profunda do papel do Estado. As práticas regulatórias configuram-se hoje como o modelo privilegiado de autoridade, quer nos Estados-membros quer na União Europeia.

Na minha óptica, nem o enunciado neofuncionalista nem o enunciado intergovernamental - considerados verticalmente – proporcionam uma explicação adequada das grandes transformações ocorridas na Comunidade a partir do Acto Único Europeu (1 de Julho de 1987). Como sublinhou Schmitter (1996, 2) "needless to say, *between these two outcomes would seem to lie a wide range of potential intermediate outcomes*" ainda que possam ser árduas de imaginar e classificar. A limitação redutora do debate europeu à dicotomia supranacionalismo/intergovernamentalismo não permite construir outras proposições sobre a evolução da integração europeia e marginaliza contributos importantes da teoria internacional. Não surpreende, deste modo, que alguns sistemas de racionalidade da integração europeia procurem superar a tenaz dos dois paradigmas.

Em vez da tradicional separação entre dois níveis "autónomos", uma nova corrente conceptualiza a União Europeia como uma *única* comunidade política multi-nível. A imagem de uma governação multi-sistémica aplicada à UE é uma proposição que desafia a noção intergovernamentalista de que as decisões são *sempre* desenhadas pelos Estados. Segundo a própria Comissão Europeia (2000, 4) "governação designa o

conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governação coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)".[7] O ponto de partida deste modelo reporta-se à existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação e às interacções dos actores políticos através desses níveis. A estrutura do controlo político é variável em função das respectivas áreas, e não constante.

A União Europeia emerge, assim, como uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes patamares de governação e múltiplos actores, e onde existem significativas variações sectoriais nas dinâmicas de governação (Rosamond 2000, 110). A importância dos Estados não é, contudo, directamente questionada por este modelo. Tal significa que a governação multi-nível não põe em causa a centralidade dos Estados mas reconhece que a estrutura dos poderes de controlo é mais fragmentada, englobando as dinâmicas comunitárias num contexto muito mais amplo e complexo.

A UE como *Estado Regulador*

De acordo com Sbragia (1994), a linha de intelecção que procura clarificar a natureza da União como um esquema regulador transnacional - onde se integra também a governação multi-nível - tende a racionalizá-la a partir dos trabalhos de política pública comparada. De facto, raramente contempla os debates entre os neofuncionalistas e os intergovernamentalistas concentrando-se, tipicamente, em sectores específicos como a política de concorrência, harmonização, política industrial, transportes, telecomunicações, ou a política ambiental. Ora, foi sobretudo o impacte do Acto Único Europeu que originaria nova pesquisa sobre a Comunidade abrangendo estudos sobre as políticas

[7] Para um estudo do tema ver, por exemplo, Fritz W. Scharpf. 2001. *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*. Colónia: Max Planck Institute for the Study of Societies.

públicas, as instituições e os processos de decisão.[8] Esta abordagem reflecte especialmente a ideia de que muita da actividade política da UE envolve a *regulação* da acção dos governos nacionais, das entidades sub-estatais e do comportamento das empresas.

Tal perspectiva parte do impulso desregulador/re-regulador do mercado interno, assim como na tendência para a liberalização económica e privatizações que se tem verificado nos Estados-membros desde meados da década de 1980. Majone[9], em especial, alertou para a importância da regulação tanto económica como social que, segundo o autor, é central para a compreensão da evolução mais recente da União. Em vários dos seus trabalhos, Majone classifica a União Europeia como um "estado regulador" que na suas próprias palavras significa: "less of a state in the traditional sense than a web of networks of national and supranational regulatory institutions held together by shared values and objectives, and by a common style of policy-making" (1996, 276). Num esforço comparativo, Majone discrimina três funções normalmente realizadas pelos Estados no período pós-II Guerra: *regulação* (medidas destinadas a resolver problemas de imperfeição ou de falha do mercado), *redistribuição* (transferência de recursos e garantia do bem estar), e *estabilização* (uso de instrumentos fiscais e monetários para assegurar o crescimento económico, a estabilidade dos preços e níveis de emprego satisfatórios). Ora, das três funções referidas é a regulação que o autor considera mais presente na União Europeia (sobretudo em virtude da ênfase colocada na harmonização necessária ao funcionamento eficaz do mercado interno). O facto de a União Europeia ser bastante menos desenvolvida nas outras funções distingue-a, assim, do modelo do estado-providência. A regulação é considerada um método de decisão política de mais "baixos custos" e visaria compensar crises de governabilidade a nível interno dos Estados-membros. A delegação de poderes reguladores em instituições independentes surgiria, assim, em grande medida como uma solução para resolver problemas de governabilidade.

[8] Alberta M. Sbragia. 1994. "The Community as Polity: the Political Economy of Regulation" (literature review). *APSA-CP*, American Political Science Association – Comparative Politics.

[9] Para uma análise aprofundada do tema ver Giandomenico Majone. 1990. *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. New York, NY: St. Martin's Press; ver também Giandomenico Majone. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge; Giandomenico Majone. 1996. *La Communauté Européenne: un Etat Régulateur*. Paris: Montchrestien; ver ainda Renaud Dehousse. 1992. "Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community". *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, nº 4, Dezembro, 383-402.

A questão política mais difícil residirá na forma de conciliar e tornar eficazes os - aparentemente contraditórios - objectivos de independência das agências e de responsabilização política. Tomando como exemplo o modelo americano, Majone (1996, 300) considera que *independência* e *responsabilidade* podem, no entanto, ser conciliadas através de uma combinação de mecanismos de controlo eficazes que garantam a necessária autonomia das agências reguladoras.[10]

A acção implementada por entidades reguladoras independentes – autênticos *regulatory watchdogs*[11] - substitui não apenas as formas antigas de intervenção estatal, mas afecta também as políticas redistributivas do estado-providência. O estado regulador emerge como um sucessor do estado-providência, este aparentemente incapaz de fazer face por si só aos desafios económicos decorrentes dos processos de modernização, da abertura das economias e da globalização. Seria em todo o caso bastante errado concluir do declínio do *papel* do Estado (mesmo no seio da UE).[12] Ao invés, este argumento configura mais uma alteração da projecção de poder dos governos nacionais do que um inexorável processo de recuo do Estado.

Teorias do Poder e Integração Europeia

Apesar de o debate sobre a regulação na UE ter contribuído para uma melhor compreensão do sistema de *policymaking* da Comunidade, não articula adequadamente a concepção de poder subjacente, nem mede satisfatoriamente a probabilidade de o poder dos governos dos Estados-membros ser (ou não) afectado pelo emergente processo de re-regulação transnacional. Tenho sugerido que para lá do problema do que impele a escolha de um esquema regulador transnacional, está a interrogação sobre como modelar o significado *político* subjacente a tais alterações numa fase específica do processo de

[10] Para Majone (1996, 300), a raíz do problema da legitimidade reguladora não é o excesso de independência, mas, pelo contrário, a constante ameaça de interferência por razões políticas.
[11] Sobre a questão da regulação ver também Cento Veljanovski, ed. 1991. *Regulators and the Market: an Assessment of the Growth of Regulation in the UK*. London: The Institute of Economic Affairs.
[12] Cf., por exemplo, Alan S. Milward. (1992) 1999. *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley, CA: University of California Press.

integração europeia.[13] A razão pela qual os modos de controlo mudam – do exercício *directo* do poder do Estado para uma (re)regulação doméstica e transnacional *indirecta* - continua a ser pouco explorada. Como assinala Clegg, a teorização tradicional sobre o poder dos Estados deriva fundamentalmente da noção de soberania[14]. O poder soberano refere-se a uma instância ou agência suprema ou seja, uma sede (ou *locus*) de vontade. Esta concepção, fundada na tradição hobbesiana, procura legitimar pela soberania a ordem estabelecida. Ao invés da noção clássica de soberania e do modelo hobbesiano que se traduz em modos directos de poder, detectam-se nos processos de ajustamento político-económico contemporâneos uma mudança no sentido de uma lógica reguladora *distinta* que aponta para a emergência de formas de poder indirecto, nomeadamente o que Foucault classificou de *poder disciplinar*.

Desta forma, ao reflectir sobre as políticas de regulação transnacional pretendemos também suscitar a seguinte interrogação: que conceito ou imagem de poder enforma a estrutura transnacional da UE? O esquema re-regulador emergente na União Europeia implicaria o uso de formas indirectas de controlo (que complementam tipos mais tradicionais de exercício directo de poder do Estado) de maneira a deslocar pressões desintegradoras sobre a autoridade dos governos nacionais e, desse modo, contribuir para reconstituir a governabilidade nos Estados-membros e no conjunto da UE. Os problemas de ingovernabilidade estariam, pois, principalmente associados ao desgaste político das formas directas de poder características do estado-providência. A imagem de poder disciplinar amplia as possibilidades de uma investigação diferenciada sobre as novas políticas públicas europeias associadas principalmente aos processos de privatizações e de re-regulação.

Uma racionalização talvez mais ambiciosa do aprofundamento das estratégias de (re)regulação indirecta e transnacional requer uma concepção alternativa à noção de *poder soberano*. Com efeito, a concepção hobbesiana não permite enquadrar modos

[13] Ver Lobo-Fernandes, Luís. 2005. "Estado Regulador e Democracia Privatizada: Para uma teoria do Poder na União Europeia". *Temas de Integração* (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), Nº 19, 1º Semestre: 21-30.
[14] Sobre os modelos de poder ver, em particular, Stewart R. Clegg. (1989) 1997. *Frameworks of Power*. London: SAGE.

diferenciados de poder mais baseados em lógicas indirectas de disciplina de mercado como meio de restaurar a degradada autoridade política dos governos e a perda de poder relativo por parte dos governos. Clegg sublinha ainda que a emergência destes mecanismos "disciplinadores" facilita o desenvolvimento do mercado[15], hipótese que permite, de forma mais robusta, fazer a ligação entre uma racionalidade neoliberal patente na agenda comunitária desde o Acto Único e a procura da resolução das crises de governabilidade evidenciadas pelo "esgotamento" do estado-providência[16]. A lógica de poder indirecto ou disciplinar combina-se, pois, com um modelo de re-regulação que pode ser definido em termos de *marketizing delegation* que aplica a eficiência dos mercados aos mecanismos de controlo social. Ora, esta forma indirecta de re-regulação contrasta com as teorias tradicionais da regulação que, tipicamente, enunciavam o enfraquecimento do poder do Estado.[17]

Por último, qual seria a fundamentação da escolha de uma re-regulação transnacional (neste caso, europeia) em vez de um quadro estritamente nacional? Eu tenho argumentado que tal ocorre principalmente porque os governos acreditam que podem, dessa forma, encurtar os processsos de ajustamento político-económico, e acelerar os processos de desregulação/re-regulação. Leon Brittan, em particular, sublinhara – na linha da hipótese que articulo - que é duvidoso que a implementação das políticas num quadro puramente doméstico garanta a necessária disciplina[18].

[15] Cf. Z. Bauman, citado por Clegg, *op. cit.*, 168.
[16] É claro que o processo de "desmantelamento" do estado-providência é uma grande ironia da actual fase do processo de integração, pois torna cada vez mais longínqua a compatibilidade entre eficiência económica e coesão social, ou seja, destrói na prática o chamado *modelo social europeu*.
[17] É que os modelos tradicionais da regulação baseiam-se na premissa que um Estado forte requer maiores recursos institucionais, ou seja, um aparelho *pesado* de poder. Não é o caso do argumento que nós equacionámos.
[18] Cf. *Financial Times*, 2 de Outubro de 1992, 16.

II PARTE

O impulso do Acto Único Europeu

O grande sinal do redimensionamento dos objectivos da Comunidade é-nos dado, primeiro, pela assinatura do Acto Único Europeu (*AUE*) - que marca, no entender de muitos especialistas da temática comunitária, o início de uma nova fase no processo de integração europeia. O *AUE* foi assinado no Luxemburgo a 17 de Fevereiro de 1986 e em Haia a 28 de Fevereiro de 1986, tendo entrado em vigor a 01 de Julho de 1987. A designação de *Acto Único* resulta do facto de o Conselho Europeu ter decidido reunir num único acto as duas vertentes das negociações que antecederam a elaboração do tratado – cooperação política e alterações aos tratados de Roma.[19]

Surgindo como uma tentativa de inverter o período de crise vivido pela Comunidade desde finais da década de 1970, mas também como resposta aos novos desafios externos, o *AUE* representou a abertura de um novo ciclo na construção europeia. Entre os seus principais objectivos contou-se o aperfeiçoamento do mercado comum através de provisões que permitiriam realizar um verdadeiro mercado interno sem restrições nem fronteiras. Todavia, longe de se esgotar nestas disposições, este tratado introduziu também outras importantes modificações, com particular destaque para a codificação da Cooperação Política Europeia (*CPE*) - realizada à margem dos tratados desde 1969 - e para a alteração do processo de decisão, nomeadamente através da generalização da maioria qualificada no quadro das Comunidades Europeias e da introdução do procedimento de *cooperação* que reforçou, ainda que limitadamente, os poderes do Parlamento Europeu.

O Acto Único é iniludivelmente um marco na história da construção europeia[20] até porque representou um novo compromisso por parte dos Estados-membros com os

[19] Para uma exposição mais detalhada sobre as implicações deste tratado ver, em especial, Manuel Porto. 1988. *Do Acto Único à "Nova Fronteira" para a Europa*. Coimbra: Almedina.

[20] Como nota Porto (1988, 4) "(...) pese embora a insatisfação de quem desejaria que se tivesse ido mais longe, veio a constituir por seu turno *um marco institucional na história da Comunidade* a aprovação do Acto Único Europeu (...)"[sublinhado nosso].

ideais comunitários, após um período de alguma letargia. Sidjanski[21] vai, no entanto, mais longe, ao considerar que este tratado marca uma *viragem federalista* definido por uma nova concepção que procura uma gestão em comum da diversidade dos Estados e das regiões da Comunidade. Segundo Jean-Louis Quermonne (1998, 28) "visto retrospectivamente, o Acto Único Europeu aparecerá como o ponto de passagem obrigatório para o Tratado de Maastricht."

Este élan é, depois, confirmado pelo Tratado da União Europeia, que deixando "cair" o qualificativo *Económica* da *CEE* e criando as bases de uma União, simboliza uma mudança fundamental nas aspirações da construção europeia[22]. Embora as interpretações sobre a importância de Maastricht se dividam entre os que consideram o tratado um verdadeiro salto qualitativo e os que o vêem apenas como uma etapa para a "união política", parece inegável o seu papel de motor da integração política: "[E]n les rapatriant dans une structure générale, le traité de Maastricht donnait le signal d'un élargissement des objectifs de la construction européenne, qui n'était plus seulement un projet économique limité mais, au moins en puissance, une Union politique" (Magnette et Remacle 2000, 11). Por outro lado, como sublinham ainda os mesmos autores, o período que se abriu com o Tratado de Maastricht *transformou* a própria dinâmica da integração, ao introduzir um novo ritmo no processo de reforma dos tratados (2000, 12).

O Parlamento Europeu, as Relações Interinstitucionais e o Défice Democrático

Numa tentativa de contrariar a "acusação" recorrente de falta de democraticidade do modelo até então existente[23], Maastricht avançou no caminho do reforço dos poderes do Parlamento Europeu ao introduzir o procedimento de *co-decisão* (artigo 189º B *TCE*). Apesar de ser um procedimento inicialmente bastante limitado e algo complexo, permitiu

[21] Cf. Dusan Sidjanski. 1996. *O Futuro Federalista da Europa: a Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva, 136-140.
[22] Cf. Magnette et Remacle, *op. cit*., 10.
[23] Crítica em parte justificada pelo facto de o *PE* (única instituição directamente eleita a partir de 1979) ter sido inicialmente dotado pelo Tratado de Roma de meros poderes consultivos, sendo a função legislativa atribuída ao Conselho composto por representantes dos executivos nacionais. Como aponta Sidjanski (1996, 246) "As diferentes disposições do Tratado de Maastricht esforçam-se, ainda que timidamente, por libertar a Comunidade das suas doenças infantis e por lhe dar uma verdadeira dimensão política".

uma progressiva co-legislação (*PE* e Conselho de Ministros)[24] constituindo, deste modo, um passo importante na tentativa de ultrapassagem do problema do défice democrático da *UE*. Caporaso (2000, 49) define o "défice democrático" na UE como sendo "most acutely a deficit between the powers of national and EU executives and parliamentary institutions at both levels (...) This gap is fundamentally about the relation between executive power and representative legislatures". Como refere o mesmo autor (2000, 42) "[A]s the European Union creates it own rules and institutions, as it becames more important in everyday policymaking, in short, as it becomes more like a domestic polity than a traditional international organization the issue of democracy becomes more central."

Na medida em que associa a decisão ao parecer favorável do Parlamento, este procedimento veio garantir uma participação mais efectiva e mais ampla da Câmara representativa dos cidadãos europeus no processo legislativo comunitário. Não colocando ainda o *PE* em verdadeiro pé de igualdade com o Conselho, as disposições de Maastricht nesta matéria marcam uma nova fase no desenvolvimento da Comunidade, na qual o *PE* se torna na "primeira" Câmara de uma verdadeira legislatura e o Conselho de Ministros se vê obrigado, de tempos a tempos, a desempenhar o papel de uma "segunda" Câmara[25]. Paralelamente, o tratado procedeu ainda ao alargamento do procedimento de cooperação tal como havia sido instituído pelo *AUE*, e ao reforço das funções consultivas e de controlo orçamental da instituição parlamentar. Digna de nota é também a referência do tratado (artigo 138ºA *TCE*) à importância dos partidos políticos, que pode ser lida como um sinal de "incentivo" ao aparecimento de partidos políticos agregados a nível europeu[26].

No seguimento das sugestões avançadas em especial pelo *Relatório Tindemans* e pelo *Projecto Spinelli*, o Tratado de Maastricht determina um novo procedimento de investidura da *Comissão* cuja principal novidade reside precisamente na associação do

[24] Tal como assinala Caporaso (2000, 66) "(...) the deeper importance of the extension of EP power may lie in *professionalization of the EP* that it demands and in the *symbolism of having the EP and the Council meet as equal co-legislators*, mutually agreeing to the acts that affect the people of Europe" [sublinhado nosso].
[25] Cf. Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce, eds., *op.cit.*, 31.
[26] Tal cenário foi retomado durante a *CIG* 2000 que antecedeu a assinatura do Tratado de Nice.

Parlamento Europeu ao processo[27] (de forma a tornar esta associação bem clara, o tratado estipula que a duração do mandato da Comissão passa a alinhar-se com a duração das legislaturas parlamentares, que é de cinco anos).

A função legislativa do PE: o novo mecanismo de co-decisão

Numa tentativa de melhorar a legitimidade democrática da Comunidade através do reforço do poder do Parlamento Europeu no processo legislativo, o Tratado de Maastricht somou ao procedimento de cooperação (introduzido pelo Acto Único Europeu) um novo mecanismo – a *co-decisão* (artigo 189ºB). Enquanto que naquele está subjacente a elaboração de uma proposta não vinculativa, neste está patente uma maior co-responsabilização das três instituições envolvidas no processo legislativo (Comissão, Conselho de Ministros e *PE*). O novo procedimento introduzido pelo *TUE* contribuiu para diminuir a desproporcionalidade até aí existente na importância de cada uma das instituições no processo legislativo. De facto, através deste novo mecanismo o *PE* "é dotado de um *poder de rejeição* temível que, mesmo que não seja utilizado, aumenta a sua capacidade de influência, ao exercer uma pressão tendo em vista um acordo" (Sidjanski 1996, 257).

Em termos genéricos, o processo de co-decisão (tal como consagrado em Maastricht) funciona da seguinte forma[28]: a Comissão elabora uma proposta de decisão que é previamente submetida ao *PE* para que este formule um parecer, após o qual a proposta será submetida ao Conselho de Ministros que, por maioria qualificada, adoptará uma posição comum. Por sua vez, esta posição comum é submetida à consideração do *PE* que, num prazo de três meses, poderá: a) não se manifestar, implicando a aprovação implícita da posição comum; b) aprovar expressamente a posição comum; c) introduzir alterações na posição comum; d) declarar a sua intenção de rejeitar a posição comum, o

[27] De acordo com as disposições previstas pelo *TUE*, os governos dos Estados-membros, após consulta ao *PE*, escolhem o presidente da Comissão, ao que se segue uma segunda fase para escolha dos comissários em que intervirá o Conselho e o presidente designado. O *PE* volta a intervir na terceira e última fase, já que a Comissão designada é submetida a um voto de aprovação por parte do *PE*, que se pronuncia sobre a sua composição e programa, só depois sendo designada formalmente, de comum acordo, pelos governos dos Estados-membros (artigo 158º, nº 2 *TCE*).

[28] Para uma explicação pormenorizada deste procedimento ver, por exemplo, Sidkanski, *op. cit.*, 255-265.

que obrigará de imediato à convocação do Comité de Conciliação[29], que procurará que as duas partes cheguem a acordo. Nos dois primeiros casos a proposta é adoptada, enquanto que no terceiro terá lugar uma de duas soluções: i) o Conselho de Ministros aprova as alterações introduzidas pelo *PE*; ii) o Conselho de Ministros rejeita as alterações. Esta última hipótese exige também a reunião do Comité de Conciliação para tentar o entendimento. O procedimento relativo à reunião do Comité de Conciliação varia ainda consoante este Comité seja convocado na sequência da rejeição por parte do Conselho de Ministros das alterações introduzidas pelo *PE*, ou como resultado da declaração de intenções do *PE* em rejeitar liminarmente a posição comum. No primeiro caso, existem duas possibilidades: a) a reunião resulta num projecto comum, que consoante seja aprovado ou recusado pelo Conselho e pelo *PE* conduzirá, respectivamente, à adopção ou não adopção do acto legislativo; b) o Comité não consegue alcançar um projecto comum, pelo que o acto legislativo não pode ser adoptado[30]. Também no segundo caso, são duas as alternativas possíveis: ou o *PE* recua na sua posição inicial e permite a adopção do acto; ou, pelo contrário, permanece inflexível na sua posição, inviabilizando tal adopção. Tratava-se, pois, de um processo extremamente complexo, cujo real significado depende, em última instância, da forma como o *PE* utiliza os instrumentos postos à sua disposição pelo Tratado de Maastricht[31]. Em todo caso, parece-nos que, juntamente com outros elementos, veio confirmar o *reforço* da instituição parlamentar.

[29] Criado no âmbito do processo de co-decisão, o Comité de Conciliação é composto por 15 representantes do Conselho e por 15 representantes do Parlamento Europeu, em plano de igualdade, e tem como função, partindo da posição comum do Conselho, tal como alterada pelo *PE*, chegar a um compromisso viável, isto é, apto a recolher as necessárias maiorias no Conselho e no Parlamento Europeu (maioria qualificada e maioria absoluta, respectivamente). Compete à Comissão participar nas sessões do Comité de Conciliação e tomar todas as medidas necessárias à reconciliação de posições entre o *PE* e o Conselho (artigo 251º, nº 4 *TEC*).

[30] Para evitar a não adopção do acto nesta fase do procedimento, o número seis do artigo 189ºB prevê uma tentativa suplementar de acordo designada por "terceira leitura", que confere ao Conselho de Ministros a possibilidade de relançar o procedimento confirmando por maioria qualificada a sua posição inicial, eventualmente acompanhada de emendas propostas pelo Parlamento Europeu. Neste caso, o acto europeu é adoptado, a menos que o Parlamento Europeu, num prazo de seis semanas a contar da data da confirmação pelo Conselho, rejeite o texto por maioria absoluta dos seus membros, situação em que se considera que o acto proposto não foi adoptado.

[31] Bastará, por exemplo, colocar a hipótese de uma cedência sempre por parte desta instituição ou de uma constante falta de acordo com o Conselho de Ministros, para se perceber quão distante dos objectivos do tratado pode revelar-se, na prática, este mecanismo.

O Parlamento Europeu e as disposições de Amesterdão

De entre as alterações institucionais consagradas no Tratado de Amesterdão merecem-nos especial destaque a extensão do procedimento de co-decisão (e o consequente reafirmar da importância do *PE*), o reforço da regra da maioria qualificada e, o novo papel reservado aos parlamentos nacionais no sistema institucional comunitário.

Com o intuito de reforçar a actuação do Parlamento Europeu como verdadeiro *co-legislador*, o tratado alargou consideravelmente os domínios de utilização do procedimento de co-decisão introduzido por Maastricht, fazendo dele a regra que passa a funcionar entre os mecanismos de decisão da *UE*. Tratou-se de um maior esforço para solucionar o alegado défice democrático da União, privilegiando um mecanismo que melhora significativamente a posição do *PE* (única instituição directamente eleita) nas relações interinstitucionais. Por outro lado, conscientes da complexidade deste procedimento, os legisladores encetaram uma tentativa para a sua simplificação ao suprimirem a chamada "terceira leitura".

O reforço dos poderes desta assembleia é igualmente confirmado por outras medidas. Em lugar da mera consulta estipulada por Maastricht, Amesterdão fez depender a efectividade da indigitação do presidente da Comissão da aprovação do *PE* (artigo 214º, nº 2 *TCE*). No mesmo sentido, seriam também sujeitas a parecer favorável do Parlamento Europeu as novas sanções criadas para punir a violação grave e persistente dos direitos fundamentais por parte de um Estado-membro. Para além disso, Amesterdão alargou consideravelmente os casos de consulta prévia ao Parlamento, destacando-se os aspectos respeitantes às decisões em matéria de "flexibilidade" ou de "cooperação reforçada" no primeiro pilar (artigo 11º, nº 2 *TCE*), ao mesmo tempo que lhe outorga a possibilidade de estabelecer o estatuto e as condições gerais de exercício das funções dos deputados (embora sujeito a parecer da Comissão e aprovação unânime do Conselho - artigo 190º, nº 5 *TCE*). Finalmente, antecipando o alargamento que se seguia, este tratado fixou em setecentos o número limite de parlamentares (artigo 189º, ¶ 2 *TCE*).

Na linha do que também já vinha sendo regra nas duas anteriores revisões dos tratados, Amesterdão procedeu a uma considerável extensão da votação por maioria

qualificada. Terá falhado, porém, na tarefa de tornar este tipo de votação a regra geral, uma vez que da unanimidade continuaram a depender um conjunto significativo de matérias. Às vantagens de um mecanismo que facilitaria *a fortiori* o avanço do processo de integração, sobrepôs-se, uma vez mais, o velho espírito do *Compromisso de Luxemburgo*, o mesmo é dizer, a "lei de ferro" dos interesses nacionais.

Visando conferir maior democraticidade ao projecto comunitário, o Tratado de Amesterdão procurou incrementar o envolvimento dos parlamentos nacionais na tomada de decisões comunitárias[32]. Com esta finalidade, foi elaborado um *Protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia* que formalizava o envio sistemático de informação sobre a actividade da União, de modo a que estes pudessem discutir as propostas de legislação comunitária e, assim, amplificar o conhecimento efectivo da actividade da *UE*. Para tornar exequível este objectivo, o referido protocolo determinava que as propostas de iniciativa legislativa com origem na Comissão só poderiam ser colocadas na agenda do Conselho seis semanas depois de terem saído dos serviços daquela instituição. Por outro lado, o mesmo texto reconhecia também à *Conferência dos Órgãos dos Parlamentos Nacionais Especializados em Assuntos Europeus* (*COSAC*) a possibilidade de submeter às instituições comunitárias as contribuições que considerasse oportunas sobre as actividades legislativas da União.

As Disposições de Nice

A 14 de Fevereiro de 2000 ou seja, menos de um ano depois da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a União Europeia inicia nova ronda de negociações, desta feita para tentar encontrar uma solução para os chamados *left-overs* de Amesterdão.
A nova conferência intergovernamental que decorreu em 2000 sob a égide das presidências portuguesa e francesa da União tinha um mandato muito preciso, que

[32] Sobre esta matéria ver Ana Fraga. 2001. *Os Parlamentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos.

consistia em preparar a *UE* para a adesão iminente[33] de um número significativo de novos Estados. Versando inicialmente sobre a dimensão e a composição da Comissão bem como sobre a ponderação dos votos no Conselho, a agenda da *CIG* acabou por se alargar a diversos domínios, como a extensão da votação por maioria qualificada e a "cooperação reforçada". Para além destes, foi ainda incluído um conjunto de outras matérias, destacando-se o aumento dos poderes do *PE*, a reforma do sistema jurisdicional, o avanço na política europeia de segurança e defesa, e a adopção de uma *Carta dos Direitos Fundamentais* [34]. Como refere Pierre Vimont (2001, 160-161): "Nice is certainly not the great reforming Treaty that many had wanted it to be. But that was never its aim (…) The aim of the Conference was therefore unambiguous. It was to find solutions to the Amsterdam left-overs and thus allow the Union to clear the way of enlargement".

Ignorando o número máximo de 700 parlamentares acordado em Amesterdão[35], as novas disposições de Nice previam para esta instituição um número máximo de 732 membros (artigo 189º TCE). Ora, considerando que o anterior número foi fixado precisamente com o intuito de estabelecer um limite que garantisse o eficaz funcionamento da assembleia, dificilmente se compreende como é que a sua dilatação poderá contribuir para servir o mesmo objectivo. Por sua vez, também a atribuição de lugares, propriamente dita, suscita dúvidas. Neste campo, os vencedores indiscutíveis foram a Alemanha e o pequeno Luxemburgo, únicos dois países que viram o seu número de lugares inalterado apesar do alargamento. Assim, em 01 de Janeiro de 2004 (e com efeitos a partir do início da legislatura de 2004-2009), passaria a ser a seguinte a distribuição parlamentar (artigo 190º nº 2 *TEC*)[36]: Alemanha 99; França, Itália e Reino Unido 72; Espanha 50; Holanda 25; Bélgica, Grécia e Portugal 22; Suécia 18; Áustria 17; Dinamarca e Finlândia 13; Irlanda 12; Luxemburgo 6.

[33] O Conselho Europeu de Helsínquia definiu como objectivo que a primeira ronda de novas adesões à *UE* se concretizasse até ao final de 2002, de modo a que os novos membros pudessem participar nas eleições para o *PE* realizadas em 2004.
[34] Algumas das quais não se enquadram na imagem de *left-overs* de Amesterdão.
[35] Com as alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão no artigo 189º *TCE* podia ler-se: "[O] número de deputados do Parlamento Europeu não será superior a setecentos".
[36] Distribuição alterada pelo artigo 11º do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003.

Também algo surpreendente foi a distribuição de lugares entre os futuros membros da União, que ficou muito aquém da pretendida proporcionalidade em função da população de cada país, sobretudo quando comparada com o número de lugares atribuídos aos então membros da *UE*[37]. Segundo o estipulado na *Declaração relativa ao alargamento da União Europeia* aos países candidatos seriam atribuídos os seguintes lugares no *PE*[38]: Polónia 50; Roménia 33; República Checa e Hungria 20; Bulgária 17; Eslováquia 13; Lituânia 12; Letónia 8; Eslovénia, Estónia e Chipre 6; Malta 5. Parece pois que a nova fixação de lugares no Parlamento Europeu, longe de inverter a desproporcionalidade representativa desta instituição, contribuiu, em alguns casos, para um acentuar significativo desta. Ora, se um défice de representatividade é por si só problemático, parece-nos que deverá merecer especial atenção quando verificado na instituição que é, por excelência, a representante por excelência dos interesses dos cidadãos.

No quadro deste tratado merece nota de relevo uma nota sobre o Tribunal de Primeira Instância que será composto, no mínimo, por um juiz por Estado-membro[39]. Em geral, as novas disposições aumentam a importância e a responsabilidade deste Tribunal (artigo 225º *TCE*) cujas decisões só podem ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça em questões de direito (incompetência ou violação do direito comunitário pelo Tribunal de Primeira Instância e irregularidades processuais que prejudiquem os interesses do recorrente). Uma das grandes novidades é a possibilidade conferida ao Conselho - agindo por unanimidade mediante proposta da Comissão e após consulta ao *PE* e ao Tribunal de Justiça, ou a pedido deste último e após consulta à Comissão e ao *PE* – de criar *painéis judiciais* (artigo 225ºA *TCE*) incumbidas de ouvir e determinar em primeira instância certas categorias de acção ou de procedimentos em matérias específicas. Por sua vez, as decisões destes painéis podem ser objecto de recurso para o

[37] Como nota igualmente Monar (2001, 326) países como a República Checa e a Hungria, cuja população é superior à da Bélgica e de Portugal, obtiveram, todavia, um número de lugares inferior a estes Estados. Por sua vez, a Estónia, com uma população três vezes superior ao Luxemburgo, viu ser-lhe atribuído o mesmo número de lugares. Idêntica situação atinge o Chipre que, quando comparado com o Luxemburgo, aparece claramente sub-representado.

[38] Distribuição alterada pelo artigo 11º do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003.

[39] O *Estatuto do Tribunal de Justiça* (artigo 48º) fixa em 15 este número que, por seu turno, passa a 25 com as alterações introduzidas pelo artigo 13º do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003.

Tribunal de Primeira Instância ainda que limitado às questões de direito (a menos que na decisão que cria o painel esteja também previsto o recurso nas questões de facto). Nesta reforma do sistema judicial ressalta ainda a extensão dos direitos do *PE* como "litigante", que aparece agora em igualdade de circunstâncias com o Conselho, a Comissão e os Estados-membros. Foi também alargada ao *PE* a possibilidade, até então reservada ao Conselho, Comissão e Estados-membros, de obter a opinião do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade com a lei comunitária de um acordo internacional a realizar entre a Comunidade e um país terceiro. Como se pode concluir pelas alterações aqui mencionadas, esta foi, talvez, a "grande reforma" de Nice, estendendo-se as suas repercussões para lá do sistema institucional propriamente dito, para se reflectirem também numa transformação significativa do sistema legal da União.

A este propósito dever ser evidenciada a comunicação da Comissão intitulada "Um Projecto para a Europa" (COM (2002) 247 final) onde se pode ler:

> "[V]árias vezes se sublinhou o carácter inovador e o equilíbrio específico da construção comunitária que organiza, *não a separação, mas a divisão dos poderes*. Deste modo, o poder legislativo pertence ao Parlamento Europeu, mas também ao Conselho; por seu turno, este partilha o poder executivo com a Comissão que dispõe do monopólio da iniciativa legislativa, enquanto que a aplicação das políticas retorna em grande medida às administrações nacionais ou regionais" [sublinhado nosso].

Sendo de esperar que o próprio sucesso do projecto comunitário imponha a readaptação das suas principais premissas - mesmo daquelas que foram a chave de tal sucesso - não parece que o modelo a adoptar tenha forçosamente de ser *o* estatal, até porque a União Europeia apresenta, como sabemos, um sistema de governação multi-nível, que não se enquadra totalmente em soluções decalcadas de qualquer outro modelo. Não obstante, diria que a referida comunicação da Comissão representou, ainda assim, uma base muito útil de reflexão, preconizando soluções que poderiam ter servido de mote à reforma do triângulo institucional. Referimo-nos, por exemplo, à proposta de criação de um

parlamento bicamarário, capaz de traduzir a dupla legitimidade em que assenta a União (Estados e cidadãos), talvez a forma mais eficaz de tornar o *PE* num verdadeiro co-legislador, catapultando-o para o papel devido numa União que aspira a uma maior legitimidade democrática.[40]

O Parlamento Europeu na Convenção Europeia

Como observa Goucha Soares (2006, 143), a reforma das instituições constituía o "ponto mais delicado" do mandato da Convenção. No que respeita à instituição parlamentar, os contributos apresentados à Convenção convergiram num grande número de matérias. Assim, a "confirmação" da função *legislativa* do Parlamento Europeu - nomeadamente através da generalização do método de co-decisão - foi uma das soluções mais defendidas, o mesmo acontecendo com o alargamento das suas competências no domínio da aprovação e controlo do orçamento comunitário[41]. Igualmente consensual parecia ser a necessidade de consagrar no futuro tratado constitucional os princípios básicos de um procedimento eleitoral uniforme. Como forma de reforçar as medidas já adoptadas neste sentido[42] era sugerida, por exemplo, a possibilidade de as eleições se realizarem no mesmo dia em todos os Estados-membros, como viria efectivamente a acontecer. Especial destaque merece o contributo da Comissão (CONV 448/02) que propôs a criação de listas europeias apresentadas em toda a União (em simultâneo com as nacionais), a partir das quais seria eleita uma percentagem dos deputados europeus. Esta parece-nos ser uma proposta particularmente interessante, sobretudo se encarada como um primeiro passo para a criação de partidos a nível europeu, medida, em nossa opinião,

[40] Ver, por exemplo, Luís Lobo-Fernandes. 2003. "Por um Sistema Bicamarário na UE". *Expresso*, 07 de Junho, 30.

[41] A este propósito, foi introduzida por Jan Kohout (CONV 485/03, CONTRIB 188) uma questão que merece alguma reflexão. Kohout chamava a atenção para a necessidade de se regulamentar no futuro tratado constitucional as condições de dissolução do *PE* que, de acordo com o representante da República Checa na Convenção, deveria ter lugar sempre que esta instituição falhasse repetidamente a aprovação do orçamento comunitário ou de uma proposta de grande importância, para a qual a Comissão tivesse o apoio do Conselho de Ministros e do Conselho Europeu.

[42] Sobre esta matéria refira-se que as decisões de 25 de Junho de 2002 e de 23 de Setembro de 2002 (2002/772/CE/EURATOM), que alteram o acto relativo à eleição dos representantes ao *PE* por sufrágio universal directo, permitem já um sistema eleitoral mais homogéneo.

fundamental para a criação de uma consciência política europeia e para o consequente aprofundamento da democracia transnacional.

Apesar desta sintonia em torno de algumas das questões-chave, não deixaram de ser introduzidas no debate soluções menos consensuais embora igualmente pertinentes. É o caso da eleição pelo *PE* do presidente da Comissão, ou da criação de uma segunda câmara em representação dos Estados. Esta última hipótese poderia vir a revelar-se uma solução interessante para corrigir o desequilíbrio institucional que, desde os tratados de Roma, penalizava a instituição que representa os cidadãos [43]. Conciliando as duas legitimidades da União (Estados e população), um sistema bicamarário poderia permitir ultrapassar a complexa "tripla maioria" que emergiu em Nice que, longe de servir a igualdade jurídica dos Estados, acentuava o desequilíbrio[44]. Por outro lado, parece-nos também que tal sistema não pressuporia necessariamente a criação de uma nova instituição, embora implicasse (inevitavelmente) uma "readaptação" das instituições existentes (sobretudo do Conselho)[45].

[43] Note-se que o presidente da Convenção, Valéry Giscard d'Estaing, sugeriu a criação de um "Congresso dos Povos da Europa", uma espécie de fórum onde estariam representados os parlamentares nacionais e europeus e ao qual poderia, eventualmente, ser atribuída a competência de eleger um presidente da União (CONV 369/02, 13). Na mesma linha, a proposta conjunta sobre a arquitectura institucional apresentada por espanhóis e ingleses à Convenção contemplava também a possibilidade de criação de um Congresso que, reunindo uma vez por ano, seria uma espécie de "reedição" da actual Convenção europeia e teria como missão debater o programa da Comissão e a agenda do Conselho. A escolha dos seus membros ficaria a cargo dos parlamentos nacionais e do *PE*. Sublinhe-se, todavia, que, neste caso, o documento referia explicitamente que tal Congresso seria "(...) an informal political body, not a new institution, entitled to adopt resolutions or recommendations only" (CONV 591/03, CONTRIB 264, 4), embora não possamos deixar de o considerar uma nova peça no xadrês comunitário. A estes dois exemplos somou-se, também, o contributo de József Szájer (representante do parlamento húngaro na Convenção) que propôs a criação de um "Comité das Minorias Nacionais e Étnicas" composto por representantes das minorias nacionais e étnicas e dos povos indígenas que vivem nos Estados-membros (CONV 580/03, CONTRIB 258).

[44] De facto, julgamos que mesmo as reticências dos países mais pequenos - que vêem na sua reduzida população uma clara desvantagem em termos negociais – poderiam eventualmente ser ultrapassadas se fosse equacionado um método que garantisse o princípio da igualdade jurídica entre Estados.

[45] Neste domínio, diversas soluções se afiguravam possíveis, parecendo-nos particularmente interessante a proposta de Elena Paciotti (membro suplente da Convenção). Tomando em consideração a absoluta necessidade de separar as funções executiva e legislativa do Conselho, Paciotti sugeria que o Conselho, exercendo a sua função legislativa em co-decisão com o *PE*, se tornasse numa espécie de "Câmara dos Estados", composta pelos ministros responsáveis pelos assuntos europeus (CONV 486/03, CONTRIB 189), 4). Ainda que qualquer solução deste tipo devesse ser precedida de uma cuidadosa reflexão (até porque qualquer "novo arranjo institucional" não pode servir para complicar e obscurecer ainda mais o já de si intrincado relacionamento entre as instituições), parece-nos, porém, que fornece um exemplo claro de como o bicameralismo poderia resultar de um "rearranjo" da actual estrutura institucional.

O Parlamento Europeu no Tratado Constitucional

No que respeita ao Parlamento Europeu, o Tratado Constitucional retoma a tradição, interrompida em Nice, de fazer do Parlamento Europeu a instituição "mais beneficiada" pelas novas alterações, traduzindo-se num aumento considerável da sua participação no exercício da função legislativo.[46] Podemos considerar, porém, que o *TC* consegue tornar a "divisão de poderes" significativamente mais clara do que os seus "predecessores". Para tal, estabelece duas categorias de competências da União: as *competências exclusivas*[47] ou seja, quando só a União tem poderes legislativos e pode adoptar actos juridicamente obrigatórios (artigo I-13º); e, as *competências partilhadas*[48], isto é, quando a Constituição atribui à União e aos Estados-membros competência legislativa para adoptar actos juridicamente obrigatórios (neste caso os Estados-membros exercerão a sua competência na medida em que a União não exerceu a sua ou optou por deixar de a exercer - artigo I-14º). A estas somam-se as *competências na definição das directrizes das políticas sociais e de emprego* dos Estados-membros, nomeadamente através da adopção de medidas que assegurem a coordenação nessa área (artigo I-15º)[49];

[46] Cf. Goucha Soares, António. 2006. *A União Europeia*. Coimbra: Almedina, p. 143.

[47] De acordo com as disposições do *TC*, a União dispõe de competência exclusiva nas seguintes áreas: união aduaneira; estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno; política monetária para os Estados-membros que tenham adoptado o euro; conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da política comum de pescas; e, política comercial comum (artigo I-13º, nº 1 a) a e)). A União dispõe ainda de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais, quando tal imperativo esteja previsto num acto legislativo da União, seja necessário para esta exercer a sua competência interna, ou seja susceptível de afectar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas (artigo I-13º, nº 2).

[48] Segundo as disposições do *TC*, a União dispõe de uma competência partilhada com os Estados-membros quando o tratado lhe atribua competência em domínios não contemplados nos artigos I-13º e I-17º. As competências partilhadas aplicam-se aos domínios seguintes: mercado interno; política social, para aspectos definidos na Parte III; coesão económica, social e territorial; agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar; ambiente; defesa do consumidor; transportes; redes transeuropeias; energia; espaço de liberdade, segurança e justiça; e, problemas comuns de segurança em matérias de saúde pública, para aspectos definidos na Parte III (artigo I-14º, nº 2 a) a k)). Para além disso, nos domínios da investigação, desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União tem poderes para levar a efeito acções, nomeadamente para definir e pôr em prática programas, sem que, contudo, o exercício desta competência impeça os Estados de exercerem a que lhes cabe (I-14º, nº 3). O mesmo se passa, de resto, no domínio da cooperação para o desenvolvimento e na ajuda humanitária, onde a União pode levar a cabo acções e executar uma política comum desde que não ponha em causa a capacidade dos Estados-membros de exercerem a competência que lhes está conferida (artigo I-14º, nº 4).

[49] Esta é uma disposição de âmbito geral, completada com a referência ao facto de os Estados-membros deverem coordenar as suas políticas económicas no seio da União. Refira-se que o projecto da Convenção

as *competências em matéria de política externa e de segurança comum* que, de acordo com as disposições do tratado, abrangem todos os domínios da política externa e todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a progressiva definição de uma política comum de defesa, que poderá conduzir a uma defesa comum (artigo I-16º, nº 1)[50]; e, finalmente, as *competências para desenvolver acções de apoio, coordenação ou de complemento* (antigas "competências complementares"), significando isto que em determinados domínios a União pode apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-membros, sem, contudo substituir a competência destes (artigo I-17º)[51].

Ainda no domínio das competências, foi também mantida a "cláusula de flexibilidade" consagrada no artigo 308º do *TCE* (artigo I-18º), de acordo com a qual sempre que uma acção da União se afigure como necessária (no quadro das políticas definidas na Parte III) para atingir os objectivos do Tratado Constitucional - sem que este preveja os poderes de acção requeridos para o efeito - é facultada ao Conselho de Ministros, decidindo por unanimidade, sob proposta da Comissão (e após aprovação do *PE*) a possibilidade de adoptar as disposições apropriadas[52] (artigo I-18º, nº 1) (de referir, todavia, que o ponto número três do supracitado artigo inviabiliza a sua utilização para servir de fundamento ao alargamento das competências da União, ou à harmonização de medidas nas áreas em que o *TC* exclua tal harmonização).

O Tratado Constitucional introduziu também alterações significativas no que diz respeito ao exercício das competências da União. Ora, neste domínio, ganha particular relevo a necessidade de clarificação e simplificação dos instrumentos jurídicos da União sobretudo se tivermos em conta que as sucessivas revisões dos tratados foram

---

atribuía à União competências na coordenação das políticas económicas, disposição que foi eliminada pela *CIG*.

[50] De acordo com o ponto 2 do mesmo artigo, aos Estados caberá apoiar "*activamente e sem reservas* a política externa e de segurança comum da União, num *espírito de lealdade e de solidariedade mútua*" [sublinhado nosso], bem como respeitar os actos adoptados pela União neste domínio. Ademais, devem ainda abster-se de "toda e qualquer acção contrária aos interesses da União ou susceptível de prejudicar a sua eficácia".

[51] A União dispõe deste tipo de competências nas seguintes áreas: protecção e melhoramento da saúde humana; indústria; cultura; turismo; educação, juventude, desporto e formação profissional; protecção civil; e, cooperação administrativa (artigo I-17º, a) a f)).

[52] O artigo refere ainda que caberá à Comissão, no âmbito do procedimento do controlo da observância do princípio da subsidiariedade, chamar a atenção dos parlamentos nacionais para as propostas baseadas na aplicação desta cláusula.

complexificando estes instrumentos[53], tornando-os, assim, praticamente impossíveis de compreender pelos seus "verdadeiros destinatários" – os cidadãos. Como referiu Jorge Sampaio (2005) o Tratado Constitucional "oferece uma visão política do projecto europeu, reforça os fundamentos da democracia europeia e reafirma a via para uma Europa social. (…) perante os riscos de entropia acrescida, derivada da crescente complexidade funcional da UE com a correspondente perda de eficácia, de inteligibilidade e de transparência, o Tratado contrapõe uma considerável simplificação – a nível dos textos, dos procedimentos e das regras de decisão".[54]

Neste sentido, o Tratado Constitucional avança seis instrumentos jurídicos: a lei europeia, a lei-quadro europeia, o regulamento europeu, a decisão europeia, a recomendação e o parecer (artigo I-33º, nº 1). A *lei europeia* – que substitui os regulamentos - é um acto legislativo de âmbito geral, sendo obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros. Por sua vez, a *lei-quadro europeia* é um acto legislativo que vincula todos os Estados-membros destinatários quanto ao resultado a alcançar, mas deixa às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios – substitui, portanto, a directiva. O agora designado *regulamento europeu* é um acto não legislativo de âmbito geral destinado a dar execução aos actos legislativos e a certas disposições específicas do *TC*; poderá ser obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros ou, pelo contrário, vincular os Estados-membros destinatários quanto ao resultado a alcançar mas deixando às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios. Já a *decisão europeia* é um acto não legislativo obrigatório em todos os seus elementos (quando designa os seus destinatários é apenas obrigatória para estes). Finalmente, as *recomendações* e os *pareceres* adoptados pelas instituições não têm carácter vinculativo. Esta categorização pressupõe, portanto, uma espécie de hierarquia entre o nível legislativo e o nível de execução, à semelhança do que acontece, aliás, nos sistemas jurídicos nacionais. Daqui decorre que os actos legislativos - leis e

[53] Veja-se, por exemplo, a continuada pormenorização das directivas.
[54] Cf. "Jorge Sampaio Apoia Constituição Europeia". *Semanário*, 18 de Março de 2005, p. 48. Ver também John Palmer. 2004. "A Dispute that is Healthy for EU Democracy". *International Herald Tribune*, 27 de Outubro, p. 8.

leis-quadro – são adoptadas, sob proposta da Comissão, pelo *PE* e pelo Conselho de Ministros segundo as modalidades do procedimento legislativo ordinário (antigo procedimento de co-decisão) previsto no artigo III-396º[55]. A este propósito, é de referir que a consagração da *co-decisão* como regra nas decisões que envolvem o Paralmento Europeu e o Conselho de Ministros assume-se como uma das grandes inovações do novo tratado, já que esta co-legislação traduz de forma eficaz a dupla legitimidade que caracteriza a *UE* - Estados (Conselho) e cidadãos (*PE*). O texto reforça, na maior parte dos domínios, o seu papel de co-legislador, através de uma extensão significativa do campo de aplicação do procedimento de co-decisão (agora "procedimento legislativo"). Esta instituição exerce também funções de controlo político da Comissão, e desempenha um papel importante no controlo do orçamento comunitário[56]. Quanto à sua composição

[55] De acordo com este procedimento, a Comissão apresenta uma proposta ao *PE* e ao Conselho de Ministros. Numa *primeira leitura*, o *PE* adopta uma posição e transmite-a ao Conselho de Ministros; se este a aprovar, o acto proposto será adoptado. A não aprovação da posição do *PE* pelo Conselho de Ministros dará lugar e uma *segunda leitura*. Neste caso o *PE* poderá, no prazo de três meses, aprovar a posição do Conselho de Ministros em primeira leitura ou não se pronunciar - casos em que se considera o acto proposto adoptado; rejeitar a posição do Conselho de Ministros em primeira leitura, por maioria absoluta dos membros que o compõem – considerando-se que o acto proposto não foi adoptado; ou, ainda, propor emendas, também por maioria absoluta, enviando o texto alterado ao Conselho de Ministros e à Comissão, que emitirão parecer sobre essas emendas. Por sua vez, no prazo de três meses após a recepção das emendas do *PE*, o Conselho de Ministros pode, deliberando por maioria qualificada, aprovar todas as emendas - considerando-se o acto adoptado; ou não aprovar todas as emendas o que levará o seu presidente, de comum acordo com o presidente do *PE*, a convocar o Comité de Conciliação no prazo de seis semanas. Na chamada *conciliação* cabe ao supra-referido Comité – que reúne os membros do Conselho de Ministros ou os seus representantes e igual número de membros do *PE* – chegar a acordo sobre um projecto comum – com base nas posições do Parlamento e do Conselho de Ministros em segunda leitura - por maioria qualificada dos membros do Conselho de Ministros e por maioria dos membros que representam o Parlamento Europeu. A Comissão participa nos trabalhos, tendo por missão aproximar as posições das duas instituições em "confronto". Se, no prazo de seis semanas após a sua convocação, o Comité não aprovar um projecto comum, considera-se que o acto proposto não foi adoptado. Mas se, contrariamente, o Comité aprovar um projecto comum, o *PE* e o Conselho dispõem, em *terceira leitura*, de um prazo de seis semanas para adoptar o acto em causa de acordo com o projecto comum (neste caso, o *PE* delibera por maioria dos votos expressos e o Conselho de Ministros por maioria qualificada), findo o qual se considera que o acto proposto não foi adoptado. De referir que os prazos de três e seis semanas previstos no artigo poderão ser prorrogados, respectivamente, por um mês e por duas semanas, por iniciativa do *PE* ou do Conselho de Ministros (artigo III-396º, nºs 1 a 14). Embora o *TC* reintroduza a figura da "terceira leitura", que havia sido abandonada por Amesterdão, tal não significa que proceda a uma complexificação da co-decisão (agora designada "procedimento legislativo ordinário"). Na verdade, o que o *TC* apelida de "terceira leitura" mais não é que o processo que se segue à obtenção de um acordo pelo Comité de Conciliação, nada tendo, portanto, a ver com a "terceira leitura" prevista por Maastricht.

[56] Ainda assim é de referir que neste domínio o texto aprovado pela *CIG* é menos ambicioso que o proposto pelos convencionais. De facto, embora mantenha a possibilidade de ser convocado um Comité de Conciliação em caso de desacordo entre o Conselho e o *PE* em relação ao orçamento comunitário, o texto acordado pelos chefes de Estado e de governo prevê a possibilidade de o Conselho rejeitar as alterações propostas pelo *PE* durante o processo conciliatório, enfraquecendo, deste modo, a posição desta instituição relativamente ao Conselho (III-404º, nº 7 d)). De notar, porém, que este passo atrás é de alguma forma

o *TC* fixa em 750 o número máximo de deputados do *PE*, inflacionando, portanto, ligeiramente os 736 lugares propostos pela Convenção (artigo I-20º, nº 2). Por outro lado, o mesmo artigo estabelece que o número de deputados por país não poderá ser inferior a 6 ou superior a 96[57], naquilo que parece ser uma tentativa de assegurar uma representação mais equilibrada, bem como de "compensar" os Estados pela anunciada redução do colégio de comissários.Não obstante, o *TC* determina igualmente que em casos específicos nele previstos, as leis e as leis-quadro possam ser adoptadas por iniciativa de um grupo de Estados-membros ou do *PE*, por recomendação do Banco Central Europeu (*BCE*) ou a pedido do Tribunal de Justiça ou do Banco Europeu de Investimento (artigo I-34º, nº 3). Da mesma forma, no caso dos procedimentos legislativos especiais definidos pelo *TC*, as leis e leis-quadro europeias podem ser adoptadas pelo *PE* com a participação do Conselho de Ministros, ou por este com a participação do *PE* (artigo I-34º, nº 2).

Quanto aos actos não legislativos, regulamentos delegados e actos de execução, o Tratado Constitucional estipula que o Conselho Europeu e o *BCE* - nos casos previstos pelo tratado - bem como o Conselho de Ministros e a Comissão - em particular nos casos previstos pelos artigos I-36º e I-37º - possam adoptar decisões europeias, sendo ainda facultada aos três últimos, a possibilidade de adoptar regulamentos (artigo I-35º, nºs 1 e 2). Ao Conselho de Ministros cabe, também, adoptar recomendações, o mesmo acontecendo com a Comissão e com o *BCE*, nos casos específicos previstos pelo tratado (artigo I-35º, nº 3). Por sua vez, as leis e as leis-quadro poderão delegar na Comissão a competência para adoptar regulamentos delegados, visando completar ou modificar alguns aspectos não essenciais dos instrumentos legislativos[58] (artigo I-36º, nº 1). Esta delegação está, não obstante, sujeita a condições de aplicação como seja a sua revogação por decisão do *PE* ou do Conselho de Ministros; ou, a não entrada em vigor do regulamento delegado se no prazo estabelecido no instrumento de autorização o *PE* ou o

---

compensado pela extensão dos poderes do *PE* às, até aqui chamadas, despesas obrigatórias (por exemplo, as relativas ao financiamento da *PAC*) precisamente porque o texto aprovado pela *CIG* – no seguimento da proposta da Convenção - acaba com a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias.

[57] O número preciso de lugares atribuído a cada país será decidido antes das eleições europeias de 2009.

[58] Os objectivos, conteúdo, alcance e duração do *poder delegado* devem ser explicitamente definidos pelas leis e leis-quadro europeias delegantes. Para além disto, os elementos essenciais de uma determinada matéria devem ser reservados às leis e leis-quadro, não podendo, por conseguinte, ser alvo de uma delegação de poder (artigo I-36º, nº 1 ¶2).

Conselho expressarem a sua objecção[59] (artigo (I-36º, nº 2 a) e b)). Quanto aos actos de execução, estes cabem aos Estados-membros, podendo ainda competir à Comissão[60] - nos casos em que sejam necessárias condições uniformes – e ao Conselho de Ministros, no âmbito da *PESC* (artigo I-37º, nºs 1 e 2). Os actos de execução da União tomam a forma de *regulamentos europeus de execução* ou de *decisões europeias de execução* (artigo I-37º, nº 4).

Por último, o Tratado Constitucional fixa os princípios comuns aos actos jurídicos da União e estabelece as regras relativas à sua publicação e entrada em vigor. Assim, onde o *TC* não o especifique, cabe às instituições decidir o tipo de acto a adoptar de acordo com os procedimentos aplicáveis e com respeito pelo princípio da proporcionalidade, devendo os actos legais ser sempre fundamentados (artigo I-38º, nºs 1 e 2). As leis europeias e leis-quadro europeias - adoptadas segundo o procedimento legislativo ordinário - serão assinadas pelo presidente do *PE* e pelo presidente do Conselho de Ministros[61] e publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* (entrando em vigor na data por elas fixadas ou, na ausência desta, no vigésimo dia posterior à sua publicação – artigo I-39º, nº 1). Quanto aos regulamentos europeus e decisões europeias serão – quando não tenham destinatário específico - assinados pelo presidente da instituição que os adopta, sendo o procedimento seguinte idêntico ao referido para as leis e leis-quadro (artigo I-39º, nº 2). As decisões com destinatário específico serão notificadas ao mesmo, produzindo efeitos no respectivo acto (artigo I-39º, nº 3).

Em suma, o Tratado Constitucional procedeu a uma efectiva clarificação das competências da União e dos Estados-membros, ao mesmo tempo que explicitou regras mais precisas para o exercício destas. A nova denominação dos instrumentos jurídicos ao dispor da União, sobretudo dos actos legislativos – leis e leis-quadro – constitui em nossa opinião uma melhoria assinalável no "capítulo da clarificação" particularmente porque as designações escolhidas se aproximam mais da nomenclatura utilizada pelos Estados-membros a nível interno. Parece-nos, portanto, que no geral as disposições do tratado

[59] Em qualquer um dos dois casos previstos, *PE* e Conselho agem, respectivamente, por maioria dos seus membros e maioria qualificada (artigo I-36º, nº 2 ¶2).
[60] Neste caso, as leis europeias devem definir as regras e princípios relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-membros da actuação da Comissão (artigo I-37º, nº 3).
[61] Nos restantes casos serão assinadas pelo presidente da instituição que as adoptou (artigo I-39º, nº 1 ¶2).

neste domínio representam um claro progresso tendo em vista um processo de decisão mais eficiente e mais transparente.

A dupla natureza da UE e a *constitucionalização*

Do Tratado Constitucional esperava-se, portanto, que explicitasse com maior clareza os princípios basilares e as competências da *UE*, em suma, que permitisse aos cidadãos apreender mais claramente os objectivos fundamentais da União. Considero que este tratado representa uma melhoria assinalável na transparência e eficiência da União Europeia, muito embora o edifício político permaneça incompleto. Ao deixar cair a expressão "uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa", que substitui pela afirmação expressa de uma União alicerçada na "vontade dos cidadãos e dos Estados da Europa de construírem o seu futuro comum", a *UE* reafirma o carácter *único* da construção comunitária - assente na dupla participação dos Estados e dos cidadãos – ao mesmo tempo que consagra o "lema" que deve guiar o relacionamento entre as instituições.

Já em 1993, Elfriede Regelsberger[62] apontava modelos possíveis de evolução da *UE*: um cenário "pragmático evolutivo" que pressupunha alargamentos selectivos (portanto, limitados), secundados por uma estratégia de aprofundamento mais incrementalista (neste cenário a configuração institucional mudaria de acordo com as necessidades de cada novo alargamento), e um cenário "federal/constitutional" que implicava uma profunda transformação do sistema comunitário; neste último, com o aumento do número de membros aumentaria também a necessidade de eficácia; por outro lado, a expansão das áreas de intervenção da União ditaria a necessidade de maior *accountability*. A autora previa mesmo, entre outras alterações, um reforço efectivo da co-decisão, a metamorfose da Comissão num governo europeu (eleito pelo *PE*) e a transformação do Conselho de Ministros numa câmara alta do Parlamento em representação dos Estados. Ora, se até Nice assistimos sobretudo a uma variação do primeiro cenário, a fase actual da União parece apontar mais para o segundo cenário - o

[62] Cf. Elfriede Regelsberger. 1993. "Whither Europe". In *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, ed. Peter H. Smith. New Brunswick: Transaction, p. 87-90.

federal/constitucional. Segundo Sweet e Caporaso (1998, 102) constitucionalização refere-se ao "process by which the European treaties were transformed from interstate compacts 'into a vertically integrated legal regime conferring judicially enforceable rights and obligations on all legal persons and entities, public and private within EC territory'" [63].

O êxito do processo de constitucionalização[64] dependerá sobretudo da capacidade dos líderes europeus em mobilizar o apoio dos seus eleitores e em garantir a concordância dos respectivos parlamentos. É exigível um esforço político sério de informação sobre os aspectos essenciais do Tratado Constitucional. A sua rejeição pode representar um retrocesso grave desta etapa da construção europeia[65]. Importa, de facto, não perder de vista o valor fundamental do processo de integração, a saber, a consolidação de um modelo de paz para a Europa numa fase de maior incerteza nas relações internacionais e relembrar, porventura, que não existe fora da *UE* uma alternativa credível de prosperidade, nem para Portugal, nem para as restantes nações europeias. Os custos da não-integração seriam seguramente incomensuráveis.

Conclusão

O Tratado Constitucional propõe um substancial aumento na autoridade legislativa do Parlamento Europeu ao expandir as áreas de co-decisão de 37 para aproximadamente 80. O texto expande a co-decisão ao torná-la parte do processo legislativo regular, ao invés do regime de emenda artigo-a-artigo. As novas áreas de co-

[63] Cf. Stone Sweet, Alec and James A. Caporaso (1998, 102), "From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration". In *Supranational Governance: The Institutionalization of the European Union*, edited by Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press, citado em James A. Caporaso. 2000. *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*. Boulder, Colorado: Westview Press, p. 29.

[64] O cenário desta constitucionalização tem uma marca iniludivelmente "federal", apesar de o termo ter desaparecido da versão final do Tratado Constitucional (sabe-se que por pressão do primeiro-ministro britânico Tony Blair).

[65] Como alertou Jorge Sampaio (2005) "(…) na Europa alargada, a adopção e aplicação deste Tratado Constitucional é indispensável para enfrentar os riscos de diluição da construção europeia". Cf. "Jorge Sampaio Apoia a Constituição Europeia". *Semanário*, 18 de Março de 2005, p. 48. Até ao presente o tratado foi já ratificado por 18 Estados-membros.

decisão incluem sectores-chave como a energia, transportes, regulação delegada, e o direito de estabelecimento. Também para lá do seu poder em matéria do orçamento, o tratdo confere poderes de "plafonamento" em várias categorias de despesas da UE. No que respeita ao obectivo de aumentar a transparência, o texto consagra o carácter público das reuniões, e oferece ao público o direito de livre acesso aos documentos do Parlamento. Estas provisões não têm precedentes nos actuais tratados. No entanto, continua a ser ignorada a possibilidade de um direito de iniciativa legislativa por parte do *PE*.

A afirmação do Parlamento na arquitectura institucional parece ser agora um dado inultrapassável. Na discussão do orçamento anual para 2007, por exemplo, o *PE* bloqueou até à última hora a aprovação dos meios financeiros para a PESC, enquanto não fosse reconhecida pelo Conselho o seu direito de se pronunciar sobre os temas inerentes, e sobre a possibilidade de convocar *heraings* regulares sobre esta matéria do pilar externo da União. Segundo alguns protagonistas do Conselho, pode mesmo falar-se de uma estratégia de "guerrilha" por parte do *PE*.