



comissão nacional de eleições

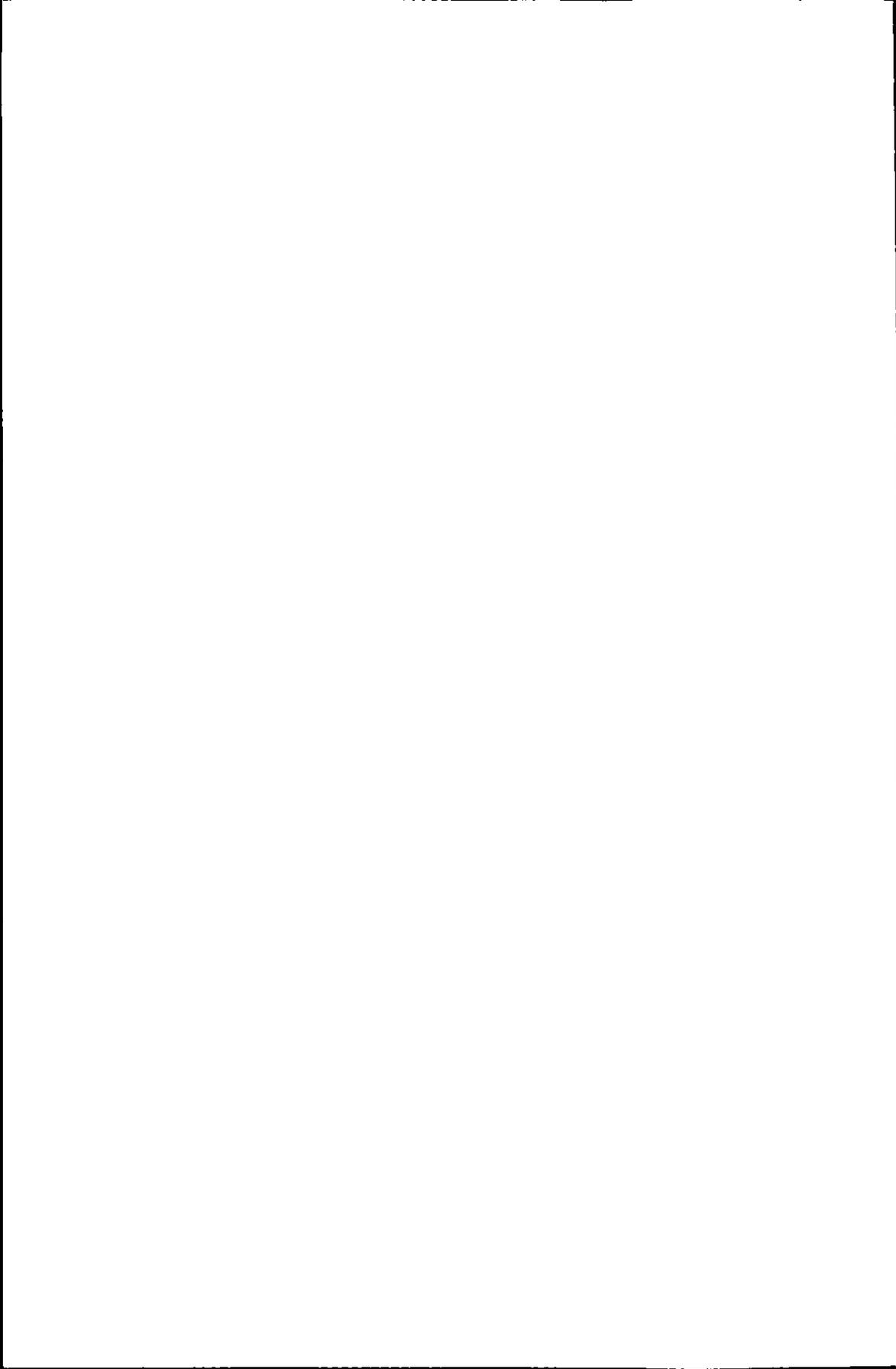
III
FORUM ELEITORAL

PARLAMENTO
EUROPEU

Porquê votar?



Abril
1994





comissão nacional de eleições

III
FORUM ELEITORAL

**PARLAMENTO
EUROPEU**

Porquê votar?



Abril
1994

NB. -

As notas de rodapé inseridas na presente obra, que não sejam de simples indicação da qualidade em que intervém a pessoa a que se referem, são da responsabilidade do autor da comunicação. Aludem algumas a factos ocorridos posteriormente à data da realização do colóquio.

SUMÁRIO

ABERTURA

João Augusto Pacheco e Melo Franco

PRIMEIRO PAINEL

Parlamento Europeu: génese e evolução

Intervenção

Nuno Piçarra

O Parlamento Europeu no Tratado de Roma. O progressivo reforço da posição institucional do Parlamento Europeu até à entrada em vigor do Acto Único Europeu. O Parlamento Europeu segundo o Tratado de Maastricht. Perspectivas.

Debate

Participantes

Telmo Correia (moderador)

Luís Sá

Orlando Vilela

Vítor Pires da Silva

Manuel Castelão Freire

Fernando Ribeiro

Ruben Valle Santos

SEGUNDO PAINEL

Cidadão europeu: ficção? realidade?

Intervenções

Joaquim Miranda da Silva

Novo quadro comunitário e cidadania europeia. A inexistência de um quadro comum de direitos, liberdades e garantias. Convergência nominal versus convergência real. A distinção entre "categorias" de imigrantes e os fenómenos de racismo e de xenofobia.

António Capucho

Direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros. Direito de eleger e ser eleito nas eleições para o PE no Estado-membro de residência. Direito à protecção diplomática e consular de qualquer Estado-membro. Direito de petição ao PE e de queixa ao Provedor de Justiça.

Debate

Participantes

Nuno Piçarra (moderador)
Henrique Barrilaro Ruas
Ruben Valle Santos
Manuel Castelão Freire

ENCERRAMENTO

João Augusto Pacheco e Melo Franco

ABERTURA

6-1

100

Juiz Conselheiro João Melo Franco ¹

Sr. Conselheiro Presidente da Alta Autoridade para a
Comunicação Social

Sr. Conselheiro Presidente da Comissão Nacional de
Protecção de Dados Pessoais Informatizados

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Dado que dentro de dois meses se realizarão as eleições para o Parlamento Europeu deliberou a Comissão Nacional de Eleições realizar um *Forum* subordinado ao tema extremamente actual “Parlamento Europeu: porquê votar?”, com dois sugestivos painéis: “Parlamento Europeu: génese e evolução” e “Cidadão Europeu”: ficção? realidade?”.

Com efeito, toda a gente, de uma maneira geral, tem ouvido falar na CEE, na UE e no Parlamento Europeu, mas, em boa verdade, só um número reduzido de pessoas tem uma ideia perfeita do que se trata efectivamente, quais os fins que se propõem, qual o seu funcionamento e utilidade.

A Comunidade Económica Europeia e, mais tarde, a União Europeia são a concretização dos ideais desses dois notáveis europeus que foram Jean Monnet, a quem De Gaulle chamou o inspirador da integração europeia, e Robert Schümman.

Esta realidade que hoje é a União Europeia compreende órgãos fundamentais a que os tratados chamam “instituições” e que se decompõem em instituições de direcção e instituições de controlo.

Nas primeiras incluem-se a “Comissão” e o “Conselho”. De entre as segundas destaca-se, quanto ao que agora nos interessa, o Parlamento Europeu, composto por representantes dos povos dos Estados reunidos nas comunidades, sendo um dos seus fins um controlo político da Comissão e do Conselho, embora muito reduzido, quanto a este.

¹ Presidente da Comissão Nacional de Eleições

O Parlamento Europeu é o órgão representativo dos Estados-membros através dos actuais 518 deputados eleitos nos respectivos países, no número dos quais se irão contar 25 eleitos em Portugal por sufrágio universal e directo.

Embora sem poder legislativo, com a adopção do Acto Único o Parlamento Europeu passou a ter certa influência neste campo, pois, não podendo intervir no processo legislativo, pode bloquear esse processo, retardando a efectivação das disposições e sugerindo emendas, não obstante o Conselho ter sempre a última palavra.

Pode também, de entre o poder de controlo do Executivo, votar, com uma maioria de dois terços, moção de censura à "Comissão" e levar os seus membros a demitirem-se, facto que nunca ocorreu. Todavia a possibilidade de exercer esse poder é de grande importância.

Onde o Parlamento Europeu tem real poder é relativamente ao orçamento, podendo rejeitar o orçamento da Comissão e introduzir emendas.

Como escreveu Pieter Danhert, vice-presidente daquele Parlamento:

- "O Parlamento directamente eleito bater-se-á para combinar "o seu carácter democrático e representativo com os poderes que aspira legitimamente conquistar".

Outra questão de grande interesse no momento presente é a da cidadania da União, instituída no nº 1 do artigo 8º do Tratado de Maastricht, em cujo segundo período se dispõe que "é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro".

Um dos direitos do cidadão europeu é o chamado "direito de petição", segundo o qual esse cidadão tem direito a apresentar petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da União e lhe diga directamente respeito.

Diga-se, no entanto, que esse direito não constitui uma verdadeira novidade, pois já anteriormente o Parlamento Europeu abriu a possibilidade do exercício de tal direito.

O Tratado de Maastricht mais não fez do que sancionar de forma solene um direito dos cidadãos cujo exercício o Parlamento garantia há vários anos.

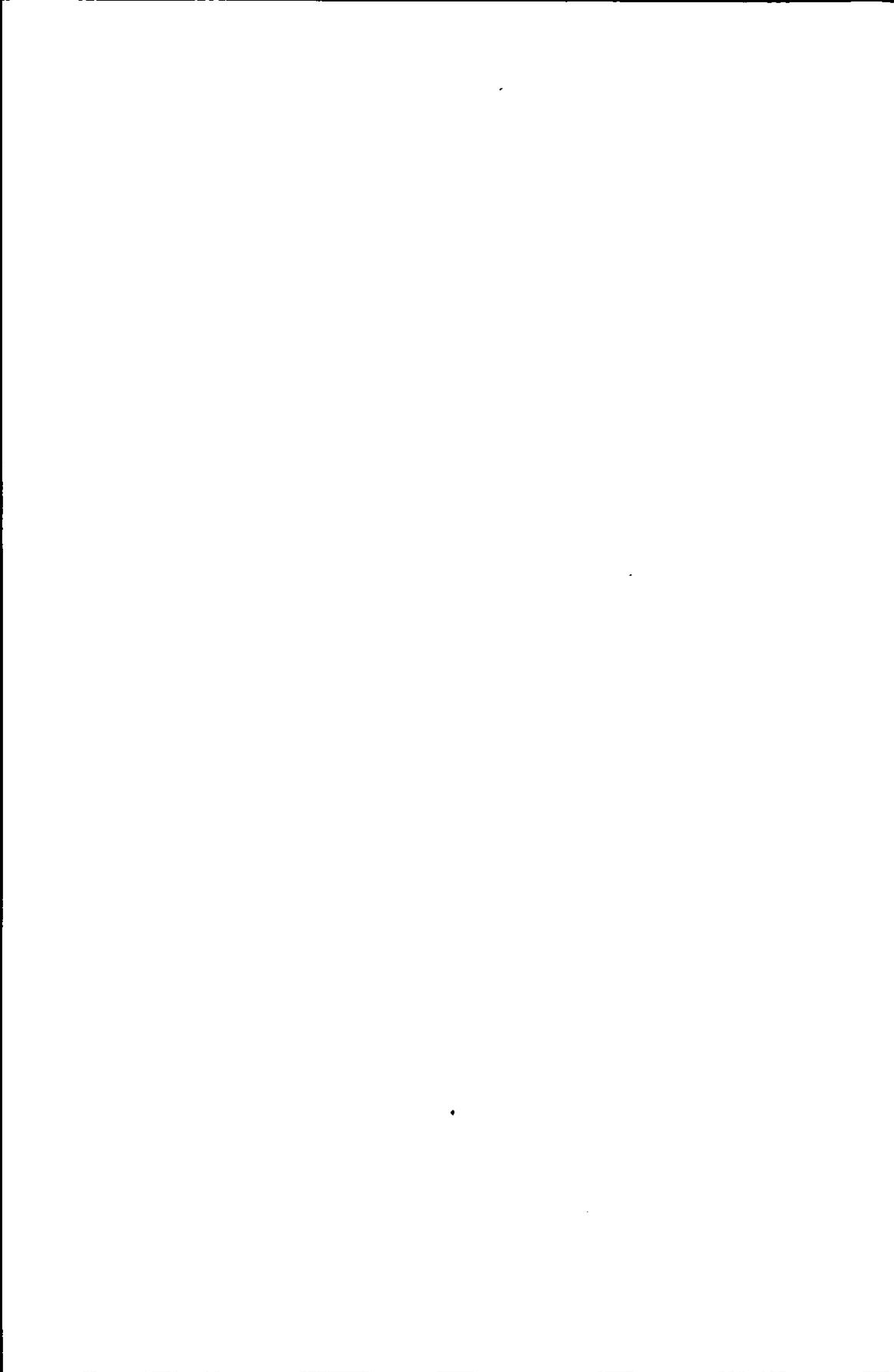
Novidade, sim, e esta com incidência no momento presente, é a consignada no nº 2 do artigo 8º-B do Tratado ao prescrever que:

- "Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito

de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro da sua residência nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”.

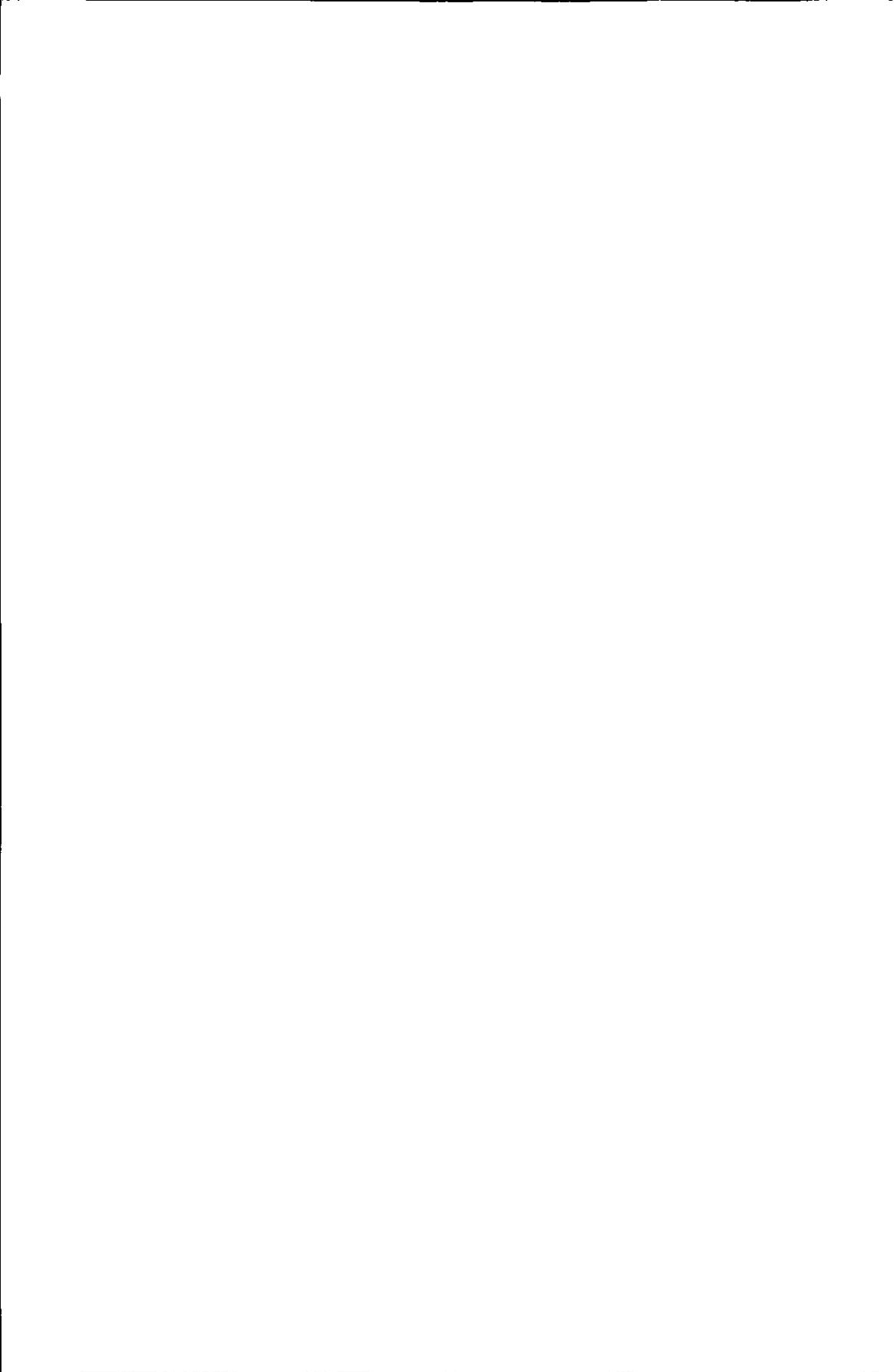
Por tais motivos, e dada a proximidade das já mencionadas eleições, a Comissão Nacional de Eleições, no exercício da sua primordial competência de esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais e com a inestimável e esclarecida colaboração de alguns dos mais ilustres europeístas que se dignaram amavelmente aceitar o convite que lhes foi dirigido, pretende, através das suas certamente eruditas comunicações e debates subsequentes, moderados por distintos jurisconsultos, dar a conhecer concretamente o que é e qual a importância do Parlamento Europeu e da qualidade de cidadão europeu.

Assim, iremos ouvir, com o seu muito saber e longa experiência os Exmos Srs. Drs. Nuno Piçarra, quanto ao primeiro painel, e Joaquim Miranda da Silva e António Capucho, quanto ao segundo, cujos nomes e qualificações são conhecidos nacional e internacionalmente, sendo a sua melhor apresentação, os quais nos irão prestar os tão desejados esclarecimentos - o que, desde já, reconhecidamente agradecemos.



PRIMEIRO PAINEL

“Parlamento Europeu: génese e evolução”



Dr. Nuno Piçarra ²

O Parlamento Europeu no Tratado de Roma. O progressivo reforço da posição institucional do Parlamento Europeu até à entrada em vigor do Acto Único Europeu. O Parlamento Europeu segundo o Tratado de Maastricht. Perspectivas.

Começando por cumprimentar todos os presentes, gostaria de agradecer, em especial, ao Sr. Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Conselheiro Melo Franco, o convite que me dirigiu, que aceito com todo o gosto e que me honra muito.

Irei falar-vos do Parlamento Europeu, da sua génese, da sua evolução e das perspectivas de futuro.

1 - O Parlamento Europeu no Tratado de Roma

1. O Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (Tratado CEE), assinado em Roma em 25 de Março de 1957, previa expressamente, no seu artigo 137º, a criação de uma Assembleia de representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, composta por delegados designados de entre os deputados dos parlamentos nacionais, "segundo o processo fixado para cada Estado-membro".³ Tal assembleia - que só com a entrada em vigor do Acto Único, em 1 de Julho de 1987, passaria a denominar-se Parlamento Europeu em todas as línguas oficiais da Comunidade - não dispunha, no entanto, de nenhum dos poderes de decisão típicos de um parlamento nacional em regime democrático, a saber, o poder orçamental e o poder legislativo. Ela apenas dispunha, no essencial, de uma "competência meramente consultiva" em matéria orçamental e

² Assessor no Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias. Docente Universitário.

³ A Convenção relativa aos órgãos comuns das Comunidades Europeias, igualmente assinada em Roma, em 25 de Março de 1957, determinou que as competências conferidas às Assembleias previstas pelo Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica e pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (assinado em Paris, em 18 de Abril de 1951) seriam exercidas, nas condições respectivamente fixadas nesses tratados, por uma assembleia única. Esta teve como antecedente a assembleia criada pelo Tratado de Paris, pela primeira vez reunida em Setembro de 1952.

legislativa, em matéria de acordos internacionais a celebrar pela Comunidade, bem como em matéria de revisão do Tratado.

Isto explica-se basicamente por duas razões bem conhecidas. Por um lado, porque o orçamento da Comunidade não era inicialmente financiado por recursos próprios, mas por contribuições dos Estados-membros anualmente aprovadas por cada um dos parlamentos nacionais. Por outro lado, porque, na arquitectura institucional desenhada pelo Tratado, o poder legislativo cabia exclusivamente ao Conselho - órgão composto por um representante de cada Estado-membro designado pelo respectivo governo - decidindo por unanimidade ou por maioria qualificada; o exercício do poder legislativo pelo Conselho ficava, no entanto, condicionado pela iniciativa da Comissão - a "guardiã do Tratado" -, encarregada de definir, em primeira linha, o interesse geral da Comunidade.

Originariamente concebida como organização internacional, embora com algumas características *sui generis*, a Comunidade não pretendia, de modo algum, pautar o seu funcionamento pelo modelo do sistema de governo democrático-parlamentar no qual, como se sabe, o parlamento eleito por sufrágio directo e universal tende a ser o órgão central. Em particular, a ausência de poderes de controlo da Assembleia relativamente ao Conselho era justificada pela ideia de que os membros deste último, por serem simultaneamente membros de governos politicamente responsáveis perante os respectivos parlamentos nacionais, não poderiam ser responsabilizados perante o Parlamento da Comunidade.⁴

Ainda assim, um importante traço do sistema de governo parlamentar ficava inscrito no artigo 144º do Tratado CEE. Segundo este,

- "Quando uma moção de censura sobre as actividades da Comissão for submetida à apreciação da Assembleia, esta só pode pronunciar-se sobre ela por votação pública e depois de decorridos pelo menos três dias sobre o depósito da referida moção. Se a moção de censura for adoptada por maioria de dois terços dos votos expressos que representem a maioria dos membros que compõem a Assembleia, os membros da Comissão devem abandonar colectivamente as suas funções".

No entanto, pelo facto, designadamente, de o Tratado CEE não atribuir ao Parlamento Europeu qualquer possibilidade de influenciar a no-

⁴ Cfr Pierre Gerbert, "A Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço" in "A Comunidade Europeia através da História do seu Parlamento", Estrasburgo, 1992, p. 14.

meação dos membros da Comissão, a moção de censura apenas seria accionada quatro vezes na história da Comunidade, sem nunca ter conduzido à demissão da Comissão. Em todo o caso, por contraposição ao sistema de governo parlamentar, a moção de censura prevista no artigo 144º destina-se a ser accionada contra um órgão cujos poderes são essencialmente de "iniciativa e de proposta" e não poderes de decisão política *proprio sensu*.

2. Por sua vez, o facto de o Tratado CEE ter estabelecido um sistema legiferante no qual apenas era dado um papel consultivo à assembleia representativa, relaciona-se estreitamente com as próprias características das normas a adoptar em cumprimento do Tratado - o chamado "direito comunitário derivado ou secundário" - como tal eram originariamente concebidas.

Em primeiro lugar, a legislação comunitária circunscrever-se-ia, no essencial, ao estabelecimento e ao funcionamento de um mercado comum e deveria assumir, por isso mesmo, um carácter predominantemente técnico-económico. Sendo assim, deveria corresponder, em larga medida, a regulamentos de governo e não a leis do parlamento no sistema das fontes do direito dos diversos Estados-membros. De resto, à fonte do direito comunitário definida pelo artigo 189º, segundo parágrafo, do Tratado como "de carácter geral e directamente aplicável em todos os Estados-membros" chamou-se precisamente "regulamento". Através de regulamentos se disciplinariam matérias como a agricultura, os transportes, a pauta aduaneira comum, a segurança social dos trabalhadores migrantes, etc..

Em segundo lugar, o estabelecimento e o funcionamento de um mercado comum europeu, assente numa união aduaneira abrangendo a totalidade do comércio de mercadorias, mas também na liberdade de circulação de trabalhadores, de serviços e de capitais, não deixariam, apesar de tudo, de implicar necessariamente regimes jurídicos comunitários em matérias de grande relevância nacional, bem como uma aproximação das legislações dos Estados-membros e, por conseguinte, alterações nas leis vigentes em cada um deles. O instrumento normativo comunitário previsto para a aproximação das legislações era a "directiva", a qual, nos termos do artigo 189º, terceiro parágrafo, do Tratado, "vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios".⁵ Isto significa que a

⁵ Na expressão curiosa de Federico Mancini, "The making of a Constitution for Europe" in "Common Market Law Review", 1989, p. 601, a diferença entre as matérias disciplinadas por regulamentos e as matérias disciplinadas por directivas é, por outras palavras, a diferença entre *plain cooking and haute cuisine*.

directiva não só visava permitir, em seu cumprimento, uma certa diversidade de soluções normativas nos vários Estados-membros, como remetia directamente para a repartição constitucional de competências dos mesmos. Se a matéria constante da directiva neles tivesse dignidade de lei parlamentar, seria necessariamente o respectivo parlamento a proceder, em princípio com uma ampla discricionariedade, à sua transposição para o direito nacional, com todo o "efeito legitimador" que isso implica.

3. Nas condições acabadas de sumariar, compreende-se facilmente que se não colocasse a questão do "défice democrático" da Comunidade, decorrente da não eleição directa do Parlamento Europeu e da ausência de poderes decisórios deste em matéria legislativa e em matéria orçamental, mesmo reconhecendo-se que o processo de integração europeia implicaria, pelo menos num primeiro momento, uma atenuação da democracia parlamentar ao nível de cada Estado-membro. Em todo o caso - e apesar de implicar, compreensivelmente, a diminuição da responsabilidade política dos governos nacionais, perante os parlamentos e os eleitorados respectivos - o processo de integração estabelecido pelo Tratado havia sido democraticamente aprovado pelos parlamentos eleitos por sufrágio directo e universal em todos os Estados-membros.

No entanto, aquelas condições alterar-se-iam radicalmente sobretudo a partir da década de 70, levando então a que tal questão se começasse a colocar com muita acuidade, principalmente em ligação com a debilidade do estatuto do Parlamento Europeu na estrutura política da Comunidade.

II - O progressivo reforço da posição institucional do Parlamento Europeu até à entrada em vigor do Acto Único Europeu

1. A primeira alteração a salientar no presente contexto prende-se com a autonomia financeira que a Comunidade adquiriu por força da Decisão de 21 de Abril de 1970, relativa à substituição das contribuições financeiras dos Estados-membros por "recursos próprios da Comunidade". Na sequência dela, o Tratado CEE seria revisto pelo Tratado modificativo de certas disposições orçamentais, assinado no Luxemburgo em 22 de Abril de 1970 e pelo Tratado modificativo de certas disposições financeiras, assinado em Bruxelas em 22 de Julho de 1975. Este último revestiu-se da maior importância no que diz respeito aos poderes do Parlamento Europeu em matéria orçamental.

A “autonomização” da Comunidade, relativamente aos Estados-membros, no domínio financeiro e orçamental, exigia que o Parlamento Europeu passasse a partilhar com o Conselho o poder de decisão orçamental. Com efeito, o orçamento comunitário ficaria, a partir de então, subtraído ao controlo dos parlamentos nacionais. Nesta perspectiva, tratava-se de aplicar, no plano da Comunidade, o princípio democrático do *no taxation without representation*. Em conformidade com isto, os referidos tratados modificativos converteram o Parlamento Europeu num dos dois ramos da autoridade orçamental comunitária.

Na sua nova redacção, o artigo 203º do Tratado CEE veio atribuir ao Parlamento Europeu um poder decisório fundamental em matéria de “despesas não obrigatórias”: se, na sequência de uma primeira alteração do projecto de orçamento, efectuada pelo Parlamento Europeu, o Conselho nele introduzir novas alterações, o Parlamento Europeu pode, em “segunda leitura” do projecto, “alterar ou rejeitar” definitivamente tais alterações, por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos; o Parlamento Europeu terá, no entanto, que respeitar o limite ao aumento das despesas não obrigatórias constituído por uma “taxa máxima de aumento” anualmente fixada, a qual só pode ser ultrapassada por acordo com o Conselho.⁶ Em contrapartida, no que respeita às despesas obrigatórias (que representam cerca de três quartos do orçamento), o Parlamento Europeu não pode pôr em causa a decisão de rejeição que o Conselho tiver adoptado relativamente às propostas de alteração feitas ao projecto de orçamento em “primeira leitura”. Além disso, o Parlamento Europeu passou a dispor do poder de rejeitar globalmente, “por motivo importante”, o projecto de orçamento apresentado pelo Conselho.⁷ Finalmente, no que respeita à execução do orçamento, é o Parlamento Europeu que, sob recomendação do Conselho, dá quitação à Comissão e aprecia, assim, a execução do orçamento enquanto ela decorre e, após o seu termo, através da conta elaborada pela Comissão.

⁶ No seu acórdão de 3 de Julho de 1986, “Conselho/Parlamento Europeu”, processo 34/86, Colectânea da Jurisprudência do Tribunal de Justiça, 1986, p.2155, o Tribunal de Justiça anulou o acto do presidente do Parlamento Europeu declarando que o orçamento de 1986 se encontrava definitivamente aprovado, com o fundamento de que, em segunda leitura, o Parlamento Europeu havia ultrapassado unilateralmente a taxa máxima de aumento das despesas não obrigatórias, sem ter chegado a acordo com o Conselho quanto ao valor da nova taxa. Segundo o Tribunal, enquanto tal “acordo essencial” não for expressamente firmado, o processo orçamental não se poderá considerar concluído.

⁷ Recorde-se que o Parlamento Europeu já por duas vezes lançou mão dessa possibilidade, em 1979 e em 1984, para marcar o seu desacordo político com o Conselho.

Os poderes do Parlamento Europeu em matéria orçamental tornaram-se, pois, equiparáveis, no essencial, aos de qualquer parlamento nacional. Escusado será dizer que o processo de "co-decisão orçamental" assim delineado conheceu um sensível aperfeiçoamento político sobretudo após o Parlamento Europeu, de órgão indirectamente eleito, ter passado a órgão eleito por sufrágio directo e universal, em Junho de 1979. O saldo foi, designadamente, a criação, através da comissão parlamentar de controlo orçamental, de um apertado sistema de controlo das despesas da Comunidade e mesmo das despesas dos Estados-membros com relevância comunitária.

O novo poder orçamental conferido ao Parlamento Europeu através da revisão do Tratado CEE não foi, no entanto, acompanhado pela atribuição ao mesmo órgão de qualquer poder de co-decisão no "processo de elaboração e de adopção das decisões que dão origem a despesas ou receitas importantes a cargo ou em benefício do orçamento da Comunidade". A necessidade de superar tal assimetria entre poder legislativo e poder orçamental levou nomeadamente à Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 4 de Março de 1975, relativa à instituição de um "processo de concertação", susceptível de ser aplicado aos actos comunitários de carácter geral com implicações financeiras sensíveis e cuja adopção não seja imposta por actos pré-existentes. A colaboração inter-orgânica no domínio orçamental foi posteriormente completada pela Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 30 de Junho de 1982, relativa a diversas medidas destinadas a melhorar o processo orçamental, em que se clarificaram conceitos como o de despesas obrigatórias, se definiram mais pormenorizadamente as diversas fases desse processo e se estabeleceram determinados prazos-limite.⁸

2. A outra transformação, essencial no presente contexto, prende-se com a "expansão das atribuições e competências da Comunidade" e, como expressão directa deste fenómeno, com a acentuada expansão da própria legislação comunitária.

A este propósito, cumpre sobretudo realçar a ampla utilização que, na sequência do impulso dado pela cimeira de chefes de Estado e de governo, realizada em Paris em Outubro de 1972, o Conselho foi fazendo do artigo 235º do Tratado. Segundo este: "se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do merca-

⁸ Sobre a evolução dos poderes do Parlamento Europeu em matéria orçamental v., por último, A. L. Sousa Franco e.a., "Finanças Europeias", vol.I, Coimbra, 1994, p.19 e ss.

do comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas". A "utilização intensiva do artigo 235º" ampliou a legislação comunitária a uma série de novos domínios de acção, muito para além do directamente económico, que vão desde a "coesão económica e social", à política energética e do ambiente, passando pela investigação e desenvolvimento tecnológico, pela educação e pela cultura.

Uma das manifestações mais conhecidas do "processo de expansão normativa" em análise foi a tendência progressivamente evidenciada pelas directivas comunitárias para o estabelecimento de disciplinas mais densas e pormenorizadas. Isto cerceou substancialmente a discricionariedade dos legisladores nacionais muito para além da concepção originária do Tratado CEE. A tal ponto que, muitas vezes, as directivas mais não atribuem aos parlamentos dos Estados-membros do que um papel meramente "notarial".⁹ Além disso, verificou-se uma acentuada "preferência pelo regulamento" - directamente aplicável sem a intermediação dos parlamentos nacionais -, enquanto forma para a legislação a adoptar nos termos do artigo 235º.¹⁰

Quanto ao mais, uma tal expansão da legislação comunitária apenas podia contar com a participação meramente consultiva do Parlamento Europeu. É certo que, ainda assim, este órgão conseguiu aumentar substancialmente a sua influência sobre a legislação comunitária aprovada pelo Conselho através de uma utilização tão exaustiva quanto possível das disposições do Tratado. Mas não é menos certo que o concomitante processo de subtracção à competência dos parlamentos nacionais, sem o seu expreso consentimento, de uma série de domínios de acção para serem comunitariamente disciplinados por actos normativos de um órgão de designação e composição governamental, como o Conselho, punha em primeiro plano o problema da respectiva "legitimação democrática". Tal problema tornava-se ainda mais premente tendo em conta que, de acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, estabelecida pelo acórdão de

⁹ Frequentemente, terá sido a desconfiança dos próprios representantes dos Estados-membros em relação aos seus parceiros a determinar a minúcia das directivas, temendo, com ou sem razão, que qualquer lacuna na regulamentação em causa fosse utilizada por outros para obter vantagens concorrenciais; a este propósito, *cf.* Jean-Victor Louis, "L'Ordre Juridique Communautaire", 6ª ed., Bruxelas, 1993, p. 107.

¹⁰ Sobre o processo de expansão legislativa em análise *v.*, por exemplo, Christoph Sasse e Howard Charles Yourow, "The Growth of Legislative Power of the European Communities" in Terence Sandalow e Eric Stein (edit.), "Courts and Free Markets", Vol. I, Oxford, 1982, espec. p. 95-103.

15 de Julho de 1964, Costal/ENEL,¹¹ o direito de fonte comunitária passara a dispor do “primado” nas ordens jurídicas nacionais.

Nestas condições, ficou decidido na cimeira de Paris, reunida em Dezembro de 1974, que os membros do Parlamento Europeu deveriam passar a ser “eleitos por sufrágio universal directo dos povos dos Estados reunidos na Comunidade”. Tal reforma veio a ser aprovada por acto do Conselho, de 20 de Setembro de 1976, tendo sido posta em prática, pela primeira vez em Junho de 1979, nos termos de um processo eleitoral regulado, em cada Estado-membro, pelas disposições nacionais (até à entrada em vigor de um processo eleitoral uniforme - até hoje, porém, não verificada). Pretendia-se que ela constituísse um significativo passo no sentido da superação do défice democrático da Comunidade. Pensava-se que o reforço do “aspecto democrático-parlamentar” da Comunidade equivaleria ao aumento da sua legitimidade democrática.

No conceito de défice democrático então lançado encontravam-se, porém, confundidos dois elementos bem distintos, a saber: por um lado, um aspecto da “prática democrática” de um determinado sistema político-institucional (a realização de eleições periódicas para um órgão representativo) e, por outro lado, a “legitimidade democrática” da entidade em causa, ou seja, a capacidade para gerar e manter a aceitação do seu poder por parte dos cidadãos a ele sujeitos.¹²

De qualquer forma, a eleição directa do Parlamento Europeu volta a colocar na ordem do dia o debate em torno do reforço dos seus poderes e, nomeadamente, da sua competência legislativa. É que, a ser verdade que o défice democrático da Comunidade decorria fundamentalmente da fraqueza da posição político-institucional do seu parlamento, não restavam dúvidas de que a mera eleição directa deste não bastaria por si só para suprir tal défice. Aliás, tinha sido muito contestada a própria ideia de fazer eleger directamente o Parlamento Europeu sem o dotar de novas competências. De acordo com a lógica subjacente a tais críticas, os poderes “perdidos” pelos parlamentos nacionais deveriam passar a caber ao Parlamento Europeu.

3. Interessa ainda referir neste contexto que o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia deu um decisivo contributo para a consolidação da posição do Parlamento Europeu no sistema político-institucional da Comunidade, orientado sobretudo pela ideia de “equilíbrio de poder”.

¹¹ Processo 6/64, “Colectânea”, 1964, p. 1141, espec. p. 1160.

¹² Sobre esta distinção conceitual, a que adiante se voltará, *cf.* Juliet Lodge, “Legitimidade democrática e a Comunidade Europeia”, in “A Comunidade Europeia através da História do seu Parlamento”, cit., p. 47.

A este respeito, o primeiro acórdão a referir é o de 29 de Outubro de 1980, "Roquette Frères/Conselho",¹³ em que o Tribunal de Justiça anulou, por violação de formalidade essencial, um regulamento adoptado pelo Conselho sem a prévia consulta ao Parlamento Europeu prevista pelo artigo 43º do Tratado CEE. O Tribunal salientou que tal consulta "é o meio que permite ao Parlamento participar efectivamente no processo legislativo da Comunidade. Esta competência representa um elemento essencial do equilíbrio institucional pretendido pelo Tratado. Ela é o reflexo, embora limitado, no plano da Comunidade, de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa. A consulta regular do Parlamento nos casos previstos pelo Tratado constitui, portanto, uma formalidade essencial, cujo desrespeito implica a nulidade do acto em causa".

O outro acórdão a mencionar é o de 22 de Maio de 1990, "Parlamento Europeu/Conselho",¹⁴ em que o Tribunal de Justiça reconheceu ao Parlamento Europeu legitimidade para interpor recurso de anulação contra os actos do Conselho ou da Comissão, "na condição de que tal recurso apenas vise a salvaguarda das suas prerrogativas - um dos elementos do equilíbrio institucional criado pelo Tratado - e apenas se baseie na violação delas". Esta solução, que os autores do Acto Único Europeu tinham entendido não acolher, só veio a ser formalmente consagrada pelo Tratado de Maastricht.

Entre as prerrogativas do Parlamento Europeu figura naturalmente, nos casos previstos pelo Tratado, a sua participação no processo legislativo da Comunidade. A partir do momento em que o Parlamento Europeu passasse a dispor - para além de uma competência consultiva genérica - especificamente de uma participação mais intensa e mais activa na elaboração de determinados actos legislativos comunitários, também a possibilidade de fazer salvaguardar jurisdicionalmente as suas prerrogativas estaria destinada a assumir a maior relevância prática em ligação com a questão da "escolha da base jurídica" e, portanto, do processo de adopção de tais actos. Com efeito, o Parlamento Europeu ficava, a partir de então, habilitado a impugnar perante o Tribunal de Justiça a escolha, por parte da Comissão ou do Conselho, de uma base jurídica que, em violação do Tratado, o privasse dessa "participação mais intensa e mais activa" no processo legislativo conducente ao acto em questão.

¹³ Processo 138/79, "Colectânea", 1980, p. 3333, espec. p. 33.

¹⁴ Processo C-70/88, "Colectânea", 1990, p. I - 2041, espec. p. 27.

4. Foi precisamente o Acto Único Europeu que, sete anos após a primeira eleição directa do Parlamento Europeu, veio atribuir a este órgão um papel substancialmente mais relevante no processo legislativo comunitário, tendo designadamente em vista o objectivo de atenuar o défice democrático da Comunidade e o de compensar a perda relativa de poder dos parlamentos nacionais. A introdução do chamado processo "de cooperação" foi, de resto, uma das duas principais inovações introduzidas pelo Acto Único relativamente ao estatuto do Parlamento Europeu. A outra principal inovação consistiu na atribuição formal ao mesmo órgão de um poder de co-decisão com o Conselho no que respeita, por um lado, à adesão de novos Estados-membros à Comunidade e, por outro lado, à conclusão de acordos de associação com terceiros países, através do mecanismo do prévio "parecer favorável", a emitir por maioria absoluta dos deputados que o compõem; tal parecer constitui uma *conditio sine qua non* de novas adesões e de novos acordos de associação.

O processo de cooperação previsto no artigo 149º, nº 2, do Tratado CEE, na redacção que lhe foi dada pelo Acto Único, visa a aprovação das directivas necessárias em dez domínios relacionados com o estabelecimento e o funcionamento do mercado único (entendido como espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais). Este processo, além de determinar que o Parlamento Europeu seja consultado em todas as fases de preparação dos diplomas legais em causa, permite-lhe alterar ou rejeitar as respectivas propostas. Se, em "segunda leitura", o Parlamento rejeitar, no prazo de três meses, uma "posição comum" - proposta de diploma legislativo aprovada pelo Conselho sob iniciativa da Comissão - o Conselho só poderá adoptá-la por decisão unânime. Se, diferentemente, o Parlamento introduzir, em "segunda leitura" e no mesmo prazo, alterações a uma "posição comum" do Conselho, aceites pela Comissão, o Conselho só as poderá, por sua vez, alterar por decisão unânime. De igual modo, o Conselho só por unanimidade poderá aprovar as alterações do Parlamento não aceites pela Comissão. As decisões de rejeição ou de alteração das "posições comuns" apresentadas pelo Conselho devem ser aprovadas pela maioria absoluta dos deputados que compõem o Parlamento Europeu.

O que precede conduz à conclusão de que, em última análise, o processo de cooperação sumariamente descrito traduz-se num *pouvoir d'empêcher* do Parlamento ou, mais precisamente, num veto meramente suspensivo e, por conseguinte, susceptível de ser superado pelo Conselho, embora apenas por unanimidade.

O facto de tal processo continuar a deixar, *de jure*, a última palavra ao Conselho levou, todavia, um amplo sector político e doutrinal a considerá-lo insuficiente como meio de suprir o défice democrático da Comunidade, sem prejuízo do inegável "elemento de transparência" que veio introduzir. Além disso, objectou-se que, dada a dificuldade em obter, na prática, a unanimidade no Conselho a fim de superar o "veto parlamentar", o processo de cooperação poderia vir a saldar-se mais por um efeito bloqueador do processo legislativo comunitário do que pela eficácia deste; o Parlamento Europeu poderia, até, tornar-se "aliado de facto" dos governos que no Conselho se opõem ao acto em causa, o que não contribuiria, decerto, para o reforço do seu estatuto. A experiência, porém, não confirmou estes receios, tendo antes feito avultar a capacidade de concertação entre os órgãos implicados em tal processo.

III - O Parlamento Europeu segundo o Tratado de Maastricht

1. O passo seguinte, com vista ao suprimento do défice democrático da Comunidade através do reforço dos poderes do Parlamento Europeu directamente eleito, é constituído pelo "processo de co-decisão legislativa" introduzido pelo Tratado de Maastricht, em vigor desde 1 de Novembro de 1993.

O processo de co-decisão legislativa destina-se a fazer aprovar os actos normativos - no essencial, directivas - necessários à disciplina de catorze domínios de acção da Comunidade, metade dos quais estão relacionados com o estabelecimento do mercado interno (livre circulação de trabalhadores, direito de estabelecimento e prestação de serviços, aproximação das legislações, etc.). Os outros domínios de acção abrangidos pelo processo em análise relacionam-se com algumas das novas competências conferidas à Comunidade pelo Tratado de Maastricht, tais como a educação, a cultura, a saúde, a protecção dos consumidores, as redes trans-europeias, a investigação científica e o ambiente.

O processo de co-decisão legislativa foi consagrado cumulativamente com o processo de cooperação. Este último, mantendo exactamente os traços que lhe emprestou o Acto Único, passou a abranger os seguintes domínios: transportes, fundo social europeu, cooperação para o desenvolvimento, formação profissional, coesão económica e social, etc.. No quadro da União Económica e Monetária, o processo de cooperação abrange quatro domínios, entre os quais o processo de supervisão multilateral, a fim de garantir uma coordenação mais estreita das políticas económicas e uma convergência sustentada dos comportamentos das economias dos Esta-

dos-membros, e a harmonização das denominações e especificações técnicas de todas as moedas metálicas destinadas à circulação.

A "coexistência" destes dois processos legislativos entre si e com o processo genérico de consulta ao Parlamento Europeu, assim como a dificuldade em delimitar com precisão, na prática, os domínios de acção da Comunidade abrangidos por cada um desses processos, faz antever o aumento perante o Tribunal de Justiça do contencioso relativo à base jurídica (escolha do processo legislativo) dos actos comunitários, atrás mencionado, assim como a presença pontual, perante a jurisdição comunitária, do Parlamento Europeu, na qualidade de recorrente, com vista à defesa das suas prerrogativas.

De resto, tal contencioso tinha-se já avolumado no quadro do próprio Acto Único. É disso exemplo, entre tantos, o acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Julho de 1992, "Parlamento Europeu/Comissão",¹⁵ que anulou a Directiva 90/366/CEE, relativa ao direito de residência dos estudantes, adoptada com base no artigo 235º do Tratado CEE. Aplicando uma jurisprudência constante segundo a qual o artigo 235º - que, como atrás se viu, apenas prevê a participação consultiva do Parlamento Europeu - só pode servir de base jurídica a um acto se nenhuma outra disposição do Tratado conferir aos órgãos comunitários a competência necessária para adoptar tal acto,¹⁶ o Tribunal considerou que a matéria em causa estava objectivamente abrangida pelo artigo 7º, nº 2, do Tratado (proibição de discriminações em razão da nacionalidade), devendo, por força desta disposição, ser disciplinada em processo de cooperação. Como se compreende, a jurisprudência aplicada tem por efeito, designadamente, a maximização das disposições do Tratado que conferem ao Parlamento Europeu uma participação mais activa no processo legislativo comunitário.

No quadro do Tratado de Maastricht, o domínio de acção integrado pela política do ambiente constitui um exemplo paradigmático da referida dificuldade de delimitação e, por conseguinte, de escolha da base jurídica: a realização dos objectivos neste domínio está abrangida, em princípio, pelo processo de cooperação; em contrapartida, os aspectos de natureza essencialmente fiscal ou relacionados com o ordenamento do território e a gestão dos recursos hidráulicos devem ser objecto de decisão unânime do Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu; por sua vez, os progra-

¹⁵ Processo C-295/90, "Colectânea", 1992, p. I - 4193, espec. p. 20.

¹⁶ Antes do acórdão de 26 de Março de 1987 "Comissão/Conselho", processo 45/86, "Colectânea", 1987, p. 1493, ponto 13, o Tribunal de Justiça entendia, porém, que, para a adopção de actos legislativos, o Conselho podia recorrer com ampla discricionariedade à base jurídica constituída pelo artigo 235º (*cf.* acórdão de 12 de Julho de 1973, "Massey-Ferguson", processo 8/73, "Colectânea", p. 897, espec. p. 4).

mas de acção de carácter geral são adoptados pelo Conselho e pelo Parlamento em processo de co-decisão. Nada disto contribui, decerto, para tornar o processo legislativo comunitário e o papel dos seus agentes fundamentais mais perceptíveis para os interessados.

2. A “complexidade intrínseca” do próprio processo de co-decisão legislativa torna-o comparável, como já alguém sugeriu, a um verdadeiro “cerimonial chinês”. Uma tal complexidade não resulta, no entanto, de uma vontade deliberada, mas das características próprias do equilíbrio institucional comunitário. Ela não pode, por conseguinte, ser erradicada no estágio actual da integração.¹⁷

Sem pretender examiná-lo em detalhe, importa fundamentalmente salientar que o processo de co-decisão constitui uma solução, não de rotura, mas de continuidade relativamente ao processo de cooperação. E isto porque, tal como este, se traduz, no essencial, por *un pouvoir d'empêcher* ou um “poder legislativo negativo”. Porém, enquanto que, em processo de cooperação, o poder de veto susceptível de ser exercido pelo Parlamento Europeu tem natureza meramente suspensiva, em processo de co-decisão, o veto susceptível de ser aposto pelo mesmo órgão é absoluto e insuperável.

O processo de co-decisão permite, pois, ao Parlamento Europeu, por maioria absoluta dos deputados que o compõem (284 a partir da próxima legislatura), opor-se definitivamente à entrada em vigor de actos legislativos aprovados pelo Conselho; por outras palavras, a menos que o Conselho e o Parlamento concordem quanto à versão final do acto legislativo em causa, esse acto pura e simplesmente não entra em vigor. O Parlamento Europeu não fica porém - e o ponto é essencial - investido no poder de aprovar e de pôr em vigor quaisquer actos legislativos contra a vontade do Conselho. Tal processo inspira-se nas relações que se estabelecem no quadro do processo legislativo alemão-federal entre o *Bundestag* (Assembleia federal directamente eleita pelo povo alemão) e o *Bundesrat* (Conselho federal, composto pelos representantes dos *Länder*, os Estados federados), embora invertendo-as; o Conselho desempenha o papel do *Bundestag* e o Parlamento Europeu o do *Bundesrat*.

São três os casos em que, por decisão do Parlamento Europeu, o acto proposto pelo Conselho “se considera não adoptado”, para utilizar a expressão do artigo 189º-B do Tratado CE, na redacção que lhe foi dada

¹⁷ A este propósito, ver por último Jean-Paul Jacqué, “Le labyrinthe décisionnel”, in “Europe, de la Communauté à L'Union”, Pouvoirs, 1994, p. 34.

pe-lo Tratado de Maastricht,¹⁸ onde o processo de co-decisão vem previsto: em primeiro lugar, se o Parlamento - no prazo de três meses a contar da comunicação do acto proposto - o rejeitar por maioria absoluta dos membros que o compõem; em segundo lugar, se o Parlamento - na sequência da aprovação de um projecto comum no âmbito de um processo de conciliação perante um comité composto por um número igual de membros dos dois órgãos - o não aprovar, por maioria absoluta dos votos expressos, no prazo de seis semanas; por último, se o Parlamento - no prazo de seis semanas a contar da data da confirmação pelo Conselho de um acto proposto anteriormente ao processo de conciliação - o rejeitar por maioria absoluta dos seus membros.

Do que precede, resulta claro que o Parlamento Europeu, se não se quiser ver responsabilizado pelo fracasso do processo legislativo, com tudo o que de negativo isso possa acarretar para a sua imagem, terá que mostrar uma grande capacidade de negociação e mesmo de cedência face ao Conselho. Embora o processo em causa seja formalmente de co-decisão, a balança de poder pende, de facto, indubitavelmente para o lado do Conselho, à semelhança também do que acontece com o processo de cooperação.¹⁹

3. Abstraindo das faculdades relacionadas com a iniciativa legislativa previstas no artigo 138º-B, segundo parágrafo, do poder de constituir comissões de inquérito temporárias para analisar alegações de infracção ou de má administração na aplicação do direito comunitário, previsto no artigo 138º-C, e do poder de nomear um provedor de justiça competente para examinar queixas respeitantes a casos de má administração por parte de órgãos e agentes da Comunidade, previsto no artigo 138º-E,²⁰ a outra inovação, digna de nota, trazida pelo Tratado de Maastricht ao estatuto do Parlamento Europeu, prende-se com a "nomeação dos membros da Comissão", prevista no artigo 158º.

Por um lado, o Parlamento é consultado pelos governos dos Estados-membros com vista à designação do presidente da Comissão. Por ou-

¹⁸ O Tratado de Maastricht rebaptizou o Tratado CEE que agora se chama Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE).

¹⁹ Sobre as características e as relações recíprocas entre o processo de cooperação e o processo de co-decisão, ver por último Deirdre Curtin, "The Constitutional Structure of the Union: an Europe of Bits and Pieces", in "Common Market Law Review", 1993, p. 34-44.

²⁰ A decisão do Parlamento Europeu relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu data de 9 de Março de 1994 e encontra-se publicada no Jornal Oficial da Comunidade Europeia, L 113, de 4 de Maio de 1994, p. 15.

tro lado, o Parlamento sujeita a um voto de aprovação ou de confiança o presidente e os demais membros da Comissão que, só depois de aprovados, são nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros. Finalmente, o Tratado faz coincidir, em termos absolutos, o mandato do Parlamento - de cinco anos - com o da Comissão, a ponto de prever que o mandato dos membros da Comissão designados para substituir os membros demitidos em consequência de uma moção de censura, expira na data em que expiraria o mandato dos membros da Comissão obrigados a abandonar funções colectivamente (artigo 144º, segundo parágrafo, *in fine*).

Este novo poder do Parlamento Europeu, constituindo o "complemento do seu poder de demitir a Comissão", evoca claramente um elemento do sistema de governo parlamentar da maioria dos Estados-membros. Para além de reforçar formalmente o poder de controlo do primeiro sobre a segunda, poderá determinar que o equilíbrio de poderes na Comunidade se altere em favor do bloco Parlamento/Comissão defronte do Conselho. Isto coloca desde logo a "questão das possibilidades e dos limites da parlamentarização do sistema político comunitário" como forma de superar o subsistente défice democrático da Comunidade, nas acepções já assinaladas. Em vésperas da quarta eleição do Parlamento Europeu por sufrágio directo, esta importante questão merece ser aqui sumariamente delineada.

IV- Perspectivas

1. Começemos pelas relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão. A este respeito, o dispositivo introduzido pelo Tratado de Maastricht faz realmente prever uma tendência para a "formação de um bloco Parlamento/Comissão contraposto ao Conselho". A própria moção de censura à Comissão, consagrada originariamente pelo Tratado de Roma, ganha um novo sentido e alcance a partir do momento em que aquele órgão passa a depender, quanto à formação e à composição, da aprovação do Parlamento Europeu. A este respeito, é particularmente elucidativa a apreciação de Maurice Duverger:

- "Aparentemente dirigida contra a Comissão, a moção de censura utilizada numa tal estratégia (de aumento dos poderes do Parlamento) permitiria erigir a Comissão em verdadeiro governo, cujos actos se teriam que conformar à política decidida pela maioria parlamentar. Dado que, na maior parte dos casos, o Conselho só pode agir mediante proposta da Comissão - que o obriga por vezes à

unanimidade -, o Parlamento disporia através dela de novos elementos de co-decisão, bem mais importantes do que os que lhe foram conferidos pelo Acto Único".²¹

Não restam dúvidas de que, nestas condições, o Parlamento Europeu perderá forçosamente distância política relativamente à Comissão, passando a avultar nele "o dualismo entre a maioria apoiante da Comissão e a oposição", à semelhança do que acontece nos parlamentos dos Estados-membros. Isto poderá mesmo saldar-se, paradoxalmente, pela diminuição do poder de efectivo controlo do Parlamento sobre os actos da Comissão. Não é, de resto, de excluir que, também à semelhança do que se passa a nível dos parlamentos nacionais, os membros da Comissão e, designadamente, o seu presidente, tendam a tornar-se os líderes da maioria parlamentar. Por sua vez, o Conselho será obrigado a procurar o acordo do Parlamento no sentido de que este não vote uma moção de censura à Comissão.

Esta possível evolução poderá vir a chocar-se com o papel essencial da Comissão de "guardiã do Tratado" - elemento por sua vez nuclear da própria constituição da Comunidade - que a distingue de um órgão de governo por excelência. Ora, no desempenho dessa função e, em particular, no que respeita à iniciativa legislativa, a Comissão deve dispor de uma autonomia e imparcialidade tão amplas quanto possível. Este desiderato mostra-se, porém, pouco compatível com a assinalada tendência para a "partidarização" das suas decisões, decorrente da sua dependência, quanto à formação, composição e subsistência, em relação ao Parlamento Europeu.

A questão equacionada ilustra-se facilmente em sede de iniciativa legislativa. Nos termos do artigo 138º-B, segundo parágrafo, "o Parlamento Europeu pode, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas que se lhe afigurem requererem a elaboração de actos comunitários para efeitos de aplicação do presente Tratado". De um ponto de vista estritamente jurídico-formal, esta disposição parece exprimir apenas um convite e não um comando vinculativo do primeiro órgão ao segundo. No quadro do relacionamento político entre ambos - completado pelo artigo 158º, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Maastricht -, não é, porém, de excluir que a aplicação do artigo 138º-B, segundo parágrafo, se venha a saldar, na prática, pela atribuição ao Parlamento Europeu de um poder de iniciativa legislativa com mais

²¹ Cfr. "Le Lièvre libéral et la tortue européenne", Paris, 1990, p. 160.

afinidades com o dos parlamentos nacionais do que o teor literal desta disposição leva a crer à primeira vista.

Resta acrescentar que - pelo menos mantendo-se o actual sistema de repartição de competências - a maior proximidade política entre o Parlamento e a Comissão poderá ter como reverso a criação de um indesejável fosso, de efeitos bloqueadores imprevisíveis, entre estes dois órgãos e o Conselho, agravado na prática pelo facto de os membros dos governos que compõem este último órgão muitas vezes não conhecerem bem todos os deputados europeus do seu próprio país e desconhecerem em geral os dos outros Estados-membros. É provável, no entanto, que este estado de coisas tenda a modificar-se na medida do aumento da relevância do Parlamento Europeu como parceiro político.²²

2. O Tratado de Maastricht exclui do processo de co-decisão a implementação do "núcleo duro das reformas" introduzidas no Tratado CE e constituído, como se sabe, pela União Económica e Monetária. Limita-se a prever que o âmbito de aplicação de tal processo pode ser tornado extensivo a outros domínios, nos termos de uma revisão formal do Tratado, "com base num relatório a apresentar pela Comissão ao Conselho o mais tardar em 1996".

Para um sector doutrinário, isto constitui, por si só, um real agravamento do défice democrático da Comunidade. É que, para este sector, a superação de tal défice - cuja causa é a fraqueza da posição do órgão parlamentar no sistema político-institucional da Comunidade - passa necessariamente (para além da eleição do Parlamento Europeu nos termos de um processo eleitoral uniforme) pela progressiva parlamentarização do sistema político-institucional comunitário; com isto se contribuiria, do mesmo passo, para a legitimação democrática da própria Comunidade.

Mais concretamente, a necessidade de reforçar o papel decisório do Parlamento Europeu é fundamentada em duas considerações essenciais. Alega-se, por um lado, que a competência legislativa do Parlamento Europeu é um meio importante para travar a burocratização da legislação comunitária, proveniente no essencial do voto coordenado das burocracias

²² Há mesmo quem preveja que o reforço dos poderes do Parlamento Europeu provocará uma aproximação muito maior entre, por um lado, as posições adoptadas pelos ministros de qualquer Estado-membro no Conselho e, por outro lado, as posições adoptadas pelos deputados do mesmo Estado-membro no Parlamento Europeu, independentemente dos partidos políticos a que pertençam. Neste sentido, *cfr* Joseph H.H. Weiler, "Parlement Européen, intégration européenne, démocratie et légitimité", in Jean-Victor Louis e Denis Waelbroeck, "Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle de la Communauté", Bruxelles, 1988, p. 344, para quem um Parlamento Europeu com poderes reforçados se tornará "clientelista" (p. 345).

ministeriais dos Estados-membros. Sustenta-se, por outro lado, que quanto mais competências legislativas forem sendo transferidas para a Comunidade, mais semelhante a um Estado federal esta se tornará e maior será a sua necessidade de, por razões de “congruência estrutural” com os Estados-membros, se deixar impregnar pelo “princípio democrático-parlamentar” - o que, aliás, seria mesmo imposto pela maioria das constituições desses Estados. Segundo o mesmo sector doutrinário, tal implica que o Parlamento Europeu passe, no quadro da Comunidade, de um estatuto de assembleia de debate e consulta ou de mero *forum* político para o estatuto de “parceiro” (*co-player*) ou de “co-decisor”, com todas as características de uma verdadeira câmara legislativa.

O sector doutrinário que defende a evolução, nestes termos, do estatuto do Parlamento Europeu é, por sua vez, inequívoco quanto à evolução do estatuto do Conselho:

- “O aumento da influência do Parlamento Europeu não é concebível sem uma alteração simultânea do papel do Conselho. Este deve ser progressivamente investido na função de uma segunda câmara, a câmara dos Estados”.²³

3. É, decerto, ponto assente que, com o aprofundamento do processo da integração europeia e as tarefas políticas cada vez mais relevantes que os órgãos comunitários são chamados a desempenhar, se agudizou o problema fundamental da “legitimação democrática” do poder comunitário, em particular da sua expressão legislativa. Sabe-se, nomeadamente, que o mercado único retira aos parlamentos nacionais uma parcela substancial do seu poder de decisão em matérias económicas e financeiras.²⁴ Já é muito duvidoso, porém, que a conversão do Parlamento Europeu numa “primeira câmara legislativa”, através da revisão do Tratado, seja a via desejável ou, sequer, uma via possível com vista à supressão do défice democrático que efectivamente se verifica ao nível da Comunidade. São, aliás, significativos, se não mesmo maioritários, os sectores políticos e doutrinários que manifestam as mais sérias “reservas à parlamentarização da Comunidade” e à atribuição ao Parlamento Europeu de competências legislativas inspiradas em modelos estaduais.

²³ Cfr por todos Georg Ress, “Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften”, in “Gedächtnis für Wilhelm Karl Geck”, Berlin, 1989, p. 684.

²⁴ Segundo um estudo efectuado pelo Senado francês (citado *apud* Federico Mancini, “Democracy and the European Court of Justice”, in “Modern Law Review”, 1993, p. 17), 15% das medidas que afectam as actividades económicas dos particulares no espaço comunitário têm origem em Bruxelas; outros 30% são adoptadas pelas autoridades nacionais em execução de actos de fonte jurídico-comunitária.

Uma das principais reservas tem a ver, desde logo, com as características do próprio Parlamento Europeu. Com efeito, ele não é um parlamento “como os outros”, mesmo quando vier a ser eleito em processo uniforme em todos os Estados-membros. Em comparação com os parlamentos nacionais (ou as suas primeiras câmaras), ele próprio apresenta um não menosprezável défice democrático, não sendo eleito segundo o princípio *one person, one equal vote*, ligado à própria essência do sufrágio universal. Os quatro grandes Estados-membros - todos, aliás, proporcionalmente sub-representados - têm disposto do mesmo número de deputados, apesar das consideráveis diferenças de população entre eles (a Alemanha dispõe agora de 99 deputados, ao passo que a França, a Itália e o Reino Unido apenas dispõem de 87). Em contrapartida, os pequenos Estados-membros estão sobre-representados.²⁵ Por outro lado, os votos dos deputados de três grandes Estados-membros (incluindo a Alemanha) juntamente com os de qualquer outro Estado-membro (com excepção do Luxemburgo) perfazem a maioria absoluta, embora as afinidades político-partidárias no interior do Parlamento Europeu obstem, em princípio, a formação de maiorias absolutas segundo contingentes nacionais. Seja como for, este estado de coisas é sobretudo reflexo de que o substrato da Comunidade são, antes de mais, os seus Estados-membros e não um “povo europeu”, enquanto realidade politicamente identificável.

Nestas condições, o facto de o Parlamento Europeu ser directamente eleito - mesmo em processo uniforme em todos os Estados-membros, não lhe confere uma representatividade equiparável à dos parlamentos nacionais. Na realidade, os deputados do Parlamento Europeu são antes de mais “representantes eleitos de cada um dos Estados-membros” e não do conjunto formado pelos “cidadãos europeus”. Não basta, para alterar substancialmente este estado de coisas, a novidade trazida pelo artigo 8º-B, nº 2, na redacção que lhe foi dada pelo Tratado de Maastricht. Segundo ele, “qualquer cidadão da União, residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado” (na sua parte final, o artigo 8º-B, nº 2, prevê, de resto, a possibilidade de adoptar disposições derogatórias, sempre que “problemas específicos de um Estado-membro” o justifiquem).

²⁵ Na sequência das eleições de Junho de 1994, cada deputado ao Parlamento Europeu eleito na Alemanha representará 819.000 eleitores, no Reino Unido 667.000, em França 663.000, em Itália 664.000, em Espanha 661.000; em contrapartida cada deputado europeu eleito na Dinamarca representará 325.000 eleitores, na Irlanda 240.000 e no Luxemburgo 66.000; em média um deputado europeu representa 520.000 eleitores. Cfr. M. Duverger, “Europe des Hommes”, Paris, 1994, p. 140.

A isto acresce que os partidos políticos e a opinião pública na Comunidade ainda estão, no essencial, fraccionados em função das respectivas nacionalidades. Os próprios partidos representados no Parlamento Europeu não são ainda verdadeiros partidos europeus, surgindo, em geral, como "confederações de partidos nacionais". É certo que o novo artigo 138º-A do Tratado CE vem sublinhar a importância dos partidos políticos ao nível europeu "como factor de integração na União", assim como o seu contributo "para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União". No entanto, são inúmeras as resistências políticas e culturais à realização destes objectivos. Em todo o caso, no estágio actual, são os interesses partidários e as políticas nacionais que continuam a determinar fundamentalmente a candidatura e as possibilidades de reeleição dos deputados europeus.

Do que precede resulta a conclusão de que, sendo a eleição directa do Parlamento Europeu insusceptível de proporcionar à Comunidade uma representatividade e uma legitimação democrática equiparáveis àquelas que para os Estados-membros resultam da eleição directa dos respectivos parlamentos, fica abalada nos seus fundamentos a exigência de dotar o órgão em causa de uma competência legislativa assimilável à de uma primeira câmara de um parlamento federal. Noutra perspectiva, não fica demonstrado que o problema do défice democrático da Comunidade se resolveria mediante a atribuição, ponto por ponto, ao Parlamento Europeu dos poderes "retirados" aos parlamentos nacionais.

4. A outra principal reserva à parlamentarização do sistema político-institucional da Comunidade, como forma de superar o seu défice democrático, prende-se com as próprias características desta.

A este propósito, o primeiro ponto a salientar é que a Comunidade Europeia, ao contrário dos Estados federais existentes, assenta exclusivamente na "livre vontade de união da parte de Estados independentes", vontade essa nem sequer ainda consolidada por um processo histórico suficientemente longo e estabilizado. Não surpreende, portanto, que tal união esteja necessariamente condicionada pela possibilidade reservada a todos e a cada um dos Estados-membros de, em questões que considerem essenciais, não serem obrigados a acatar decisões comunitárias tomadas contra a sua vontade pela maioria dos restantes parceiros. Isto está, aliás, em profunda imbricação com o facto de a Comunidade constituir o exemplo mais avançado daquilo que se designa por "política pós-hobbesiana", ou seja, uma política baseada na negociação permanente, no consentimento tácito, na relativa sobreposição de competências (antes de mais, resultante da au-

sência de uma repartição vertical de competências bem definida) e nas iniciativas de cooperação, com uma função mais harmonizadora do que directiva e em que, portanto, o *locus* último da autoridade política se encontra diluído.²⁶

Enquanto, porém, a Comunidade se pretender uma “associação ou união de Estados-membros independentes” e jurídico-formalmente em pé de igualdade, com identidades nacionais - tão enraizadas e tão díspares entre si - a salvaguardar, e não um Estado assente no povo de uma nação europeia, a imposição da regra da maioria parlamentar como modalidade de decisão revelar-se-á, em princípio, inaceitável. Com efeito, nada ainda cauciona a ideia de que também a Comunidade - e não apenas cada um dos Estados nela reunidos - possa funcionar como “espaço político” dentro do qual as minorias considerarão sistematicamente legítimas as decisões da maioria.²⁷ Nestas condições, uma reforma do sistema político-institucional comunitário que, *quod non*, visasse convertê-lo plenamente num sistema democrático-parlamentar, essencialmente pautado por uma lógica de decisão maioritária ou, por outras palavras, visasse atribuir a centralidade decisória ao Parlamento Europeu, representaria um “agravamento do défice de legitimidade social da Comunidade”, susceptível de abrir as portas à secessão de Estados-membros sucessivamente colocados em minoria. A Comunidade constitui, pois, um exemplo paradigmático de que não há um nexo directo necessário entre democracia parlamentar e legitimidade social.

Também por esta razão fica abalada nos seus fundamentos a exigência de dotar o Parlamento Europeu de uma competência legislativa assimilável à da primeira câmara de um parlamento federal.

Pela mesma razão, o Conselho não se poderá tornar numa simples segunda câmara de Estados ou senado. Assim se subestimaria a legitimidade própria do órgão que representa as “células de base” da Comunidade e que, por tal motivo, não pode sequer ser equi-ordenado ao Parlamento Europeu, pelo menos enquanto a integração europeia mantiver as supra-mencionadas características. O Conselho é, portanto, o único órgão com vocação para legislar positivamente - para exercer predominantemente o *pouvoir de statuer* e não o *pouvoir d'empêcher* - a partir de compromissos aceitáveis por todos os Estados-membros. Pelo facto de os governos de todos os Estados-membros serem politicamente responsáveis perante os respectivos parlamentos, verifica-se no Conselho, órgão de composição mi-

²⁶ Cfr Philippe Schmitter, “A Comunidade Europeia: uma nova forma de dominação política”, in “Análise Social, 1992”, p. 758.

²⁷ Neste sentido, cfr Weiler, op. cit., p. 340.

nisterial, um relevante grau de legitimidade democrática, reforçada pelo facto de o mesmo órgão reflectir, na prática, o espectro das forças políticas e opiniões mais importantes na globalidade dos Estados-membros.

Do ponto de vista da legitimidade democrática, trata-se de um elemento essencial a ter em conta em qualquer reforma institucional da Comunidade. É certo, porém, que, do ponto de vista da prática democrática, o modo de funcionamento do Conselho apresenta-se problemático, desde logo porque os seus trabalhos se realizam, em princípio, à porta fechada. Se isto se pode justificar quando o Conselho age como órgão político, já é de difícil justificação quando o mesmo órgão age como legislador. Procurando obviar a esta situação, decidiu-se na conferência inter-institucional de 25 de Outubro de 1993 - que reuniu representantes do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu - que, designadamente, passariam a ser tornados públicos os resultados e o sentido das votações legislativas no Conselho e também as posições comuns adoptadas por este órgão segundo os processos previstos nos artigos 189º-B e 189º-C, bem como a exposição de motivos que as acompanham.²⁸ Este primeiro passo no sentido da publicidade dos debates e das votações no Conselho - de resto, inerente ao exercício do "poder legislativo" em democracia - representa certamente um não menosprezável contributo para redução do défice democrático da Comunidade. A isto acresce ainda que, por decisão de 20 de Dezembro de 1993 (93/731/CE), o Conselho estabeleceu um princípio de acesso do público aos seus documentos, nas condições previstas nesta decisão.²⁹

Em todo o caso, importa sublinhar que, no quadro da Comunidade e da União Europeia, o princípio democrático não poderá deixar de se concretizar primordialmente numa "democracia de consenso ou democracia de concordância" com vista à obtenção dos mais amplos acordos, fundamentalmente em torno do poder governamental,³⁰ entre membros constitutivos extremamente diversos - e que não encontra paralelo exacto em nenhum Estado-membro. É justamente a grande diversidade de natureza sócio-económica, mas, sobretudo, étnica, linguística, cultural e histórica, que

²⁸ JO C 329, p. 134, de 6 de Dezembro de 1993. Tal princípio consta igualmente do artigo 7º nº 5 do regulamento interno do Conselho, de 6 de Dezembro de 1993 (JO L 304, de 10 de Dezembro de 1993). Em anexo, o mesmo regulamento define os casos em que o Conselho actua como legislador na acepção do artigo 7º nº 5.

²⁹ JO L 340, p. 43, de 31 de Dezembro de 1993.

³⁰ A importância capital do poder de governo na condução da integração europeia é exemplarmente ilustrada pelo reforço do papel do Conselho Europeu - composto pelos chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros, bem como o presidente da Comissão - por último no Tratado de Maastricht, na parte dedicada às disposições comuns. Nos termos do seu artigo D: "o Conselho Europeu dará à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definirá as respectivas orientações políticas gerais". Criado de facto em 1974, Conselho Europeu foi formalmente consagrado pelo Acto Único.

impõe sérias “restrições à regra da maioria e à lógica do parlamentarismo” para efeitos da tomada de decisões no quadro institucional da integração europeia. O compromisso do Luxemburgo e, por último, o compromisso de Ioannina, insistindo em que as decisões comunitárias envolvendo interesses essenciais dos Estados-membros devem “de facto” ser tomadas por “unanimidade”, levam a crer que só o modelo de democracia de concórdância, e não o de democracia maioritária, poderá continuar a conduzir a integração europeia.³¹

5. A conclusão a extrair do que precede quanto ao tema do alargamento dos poderes do Parlamento Europeu, com vista à democratização da Comunidade, através de uma revisão do Tratado, pode formular-se na seguinte proposição: o Parlamento Europeu deve ver sobretudo reforçados os “seus poderes de controlo”. O reforço do controlo parlamentar ao nível europeu destina-se, em ordem de prioridade, a encontrar uma compensação para o facto de os parlamentos nacionais apenas controlarem os respectivos governos individualmente considerados e não o Conselho como órgão colegial. Para tal efeito, é seguramente de excluir, por todas as razões supra-enumeradas, a atribuição ao Parlamento Europeu de qualquer forma de controlo de natureza primária ou subjectiva relativamente ao Conselho que, de algum modo, implicasse a responsabilidade política ou qualquer dependência do segundo órgão relativamente ao primeiro, no que toca à sua formação ou subsistência.³²

Sendo assim, o reforço do controlo do Parlamento Europeu sobre o Conselho implicará essencialmente o “alargamento dos poderes de co-decisão” do primeiro órgão, os quais, de resto - tal como os configuraram o Acto Único e o Tratado de Maastricht -, são de natureza predominantemente “negativa” ou “impeditiva” e incidem, no essencial, sobre actos jurídicos. Não é, pois, irrealista pensar que, com estas - e apenas com estas - características, os poderes de co-decisão do Parlamento Europeu poderão tornar-se progressivamente extensivos a todos os casos em que o Conselho decide por maioria e, portanto, os parlamentos nacionais não podem controlar as decisões comunitárias através dos respectivos governos (que podem ficar em minoria no Conselho).

³¹ Para a distinção entre estes dois modelos de democracia *cf.* Arendt Lijphart, “As Democracias Contemporâneas” (trad.), Lisboa, 1989, espec. capítulos 1 e 2.

³² Uma das características do “sistema de governo” da Comunidade mais dificilmente alteráveis é, sem dúvida, a “separação rígida de poderes” entre os dois órgãos em causa, no preciso sentido de que nenhum depende do outro quanto à formação nem pode destituir o outro.

Nestes termos (e abstraindo do orçamento e dos acordos internacionais da Comunidade, onde a co-decisão está, no essencial, consagrada), a “co-decisão legislativa” - que presentemente se aplica a 20% dos diplomas comunitários - poderia tornar-se o processo-regra, absorvendo igualmente domínios cobertos pelos outros processos legislativos comunitários. É, no entanto, indispensável que tal reforma reúna duas condições de fundo: em primeiro lugar, o estabelecimento de uma “hierarquia” adequada das diferentes categorias de normas comunitárias - para que aponte, aliás, a Declaração nº 16, anexa ao Tratado de Maastricht - que permita distinguir entre normas de carácter verdadeiramente legislativo e normas de carácter puramente regulamentar;³³ em segundo lugar, a plena aplicação ao domínio da legislação comunitária do princípio da subsidiariedade, tal como se encontra previsto no artigo B, *in fine*, do Tratado de Maastricht,³⁴ o que implicará, além do mais, o fim da “preferência pelo regulamento” e também o fim da “directiva-regulamento”, a que atrás se aludiu.

Outro domínio em que poderá vir a ser garantida uma intervenção mais activa do Parlamento Europeu é o do “processo de revisão” dos tratados em que se funda a União Europeia. Como se sabe, o artigo N do Tratado de Maastricht continua a considerar os Estados-membros como titulares do poder de revisão: os respectivos governos partilham com a Comissão a iniciativa da revisão; os trabalhos realizam-se “antidemocraticamente” em conferência diplomática, não pública, de representantes dos governos dos Estados-membros; as alterações só entram em vigor “após ratificação por todos os Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais”. Em contrapartida, o Parlamento Europeu apenas é consultado na fase de preparação da revisão. Cabe perguntar se, no actual estágio de evolução do sistema político-institucional da Comunidade, não deverá ser atribuída ao Parlamento Europeu uma participação equivalente à do “parecer favorável”, senão genérico, pelo menos no que toca à revisão das disposições relativas ao seu estatuto. O facto de o Parlamento dispor de poderes essenciais em matéria orçamental justificará, em especial, a extensão do parecer favorável pelo menos à revisão das disposições do Tra-

³³ Na realidade, dos 20% dos diplomas legislativos adoptados em processo de co-decisão, a maior parte só é legislativa na aparência, constituindo em qualquer Estado-membro meros regulamentos administrativos; *cfr* Duverger, “Europe des Hommes”, cit., p. 61.

³⁴ Segundo o artigo 3º-B do Tratado CE: “nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas (...) se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizadas pelos Estados-membros e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”. Sobre o tema v. por último Koen Lenaerts e Patrick van Ypersele, “Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3º-B du Traité CE” in “Cahiers de Droit Européen”, 1994, p.3.

tado em matéria financeira e, designadamente, as relativas ao sistema de recursos próprios da Comunidade.

Finalmente, parece conveniente fazer participar o Parlamento Europeu (por exemplo em co-decisão com o Conselho) na nomeação dos juízes do Tribunal de Justiça, tendo em conta a evolução progressiva deste órgão para o estatuto de tribunal constitucional da Comunidade.

Não deve, no entanto, perder-se de vista que, a partir do momento em que o progressivo alargamento dos poderes do Parlamento Europeu puser fim à centralidade do Conselho no sistema político-constitucional da Comunidade, também o controlo democrático da Comunidade por parte dos parlamentos nacionais será diminuído. Por outras palavras, uma reforma que transformasse o Parlamento Europeu num órgão de co-decisão em absoluta paridade com o Conselho significaria igualmente uma "transferência de competências do mais intergovernamental para o mais supranacional dos órgãos da Comunidade". Isto suscitaria em vários Estados-membros, designadamente, a questão da licitude de tal transferência à luz dos limites materiais da revisão das respectivas constituições.³⁵

6. Em profunda imbricação com o ponto anterior - em complementaridade com ele, mas também, de alguma maneira, em conflito virtual - está o tema do "reforço do controlo dos parlamentos nacionais sobre a Comunidade", o qual constitui uma modalidade extremamente importante de suprimento do défice democrático desta. Algumas considerações se impõem a seu respeito.

Relembre-se, a título liminar, que tal controlo não pode abranger o Conselho como órgão colegial, mas apenas cada governo em particular. Saliente-se, além disso, que o próprio voto por maioria qualificada para a tomada de determinadas decisões no Conselho implica o enfraquecimento do controlo democrático exercido pelos parlamentos nacionais; na realidade, se o membro de um determinado governo não dispuser do direito de veto, o respectivo parlamento nacional deixa de poder fazer vingar no Conselho a posição a que tinha vinculado esse membro do governo.

Ainda assim, o reforço do controlo político dos parlamentos nacionais sobre os respectivos governos em matéria comunitária constitui um meio extremamente importante de compensar o défice democrático ao nível da Comunidade. De resto, é o próprio Tratado de Maastricht que expressamente aponta para a relevância, a este respeito, dos parlamentos nacio-

³⁵ Neste sentido e com mais desenvolvimentos, *cfr* Bruno de Witte, "Community Law and Constitutional Values" in "Legal Issues of European Integration", 1991/2, p. 19.

nais. Na Declaração nº 13 visa-se “incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União Europeia”, intensificando o intercâmbio de informações e os contactos entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu; para esse efeito, “os governos dos Estados-membros diligenciarão nomeadamente para que os parlamentos nacionais possam dispor das propostas legislativas da Comissão em tempo útil para sua informação ou para eventual análise”.

Como é óbvio, é, no entanto, aos próprios parlamentos nacionais que cabe, em primeira linha, dotarem-se dos instrumentos que permitam que tal controlo seja efectivo, e que vão da criação de comissões parlamentares de assuntos europeus, à realização de debates parlamentares com a presença do governo, a obrigação de apresentação de relatórios por parte do governo, etc.³⁶ A este propósito, é de referir que, desde 1989, se realiza, de seis em seis meses, uma conferência dos órgãos especializados em assuntos comunitários dos diversos parlamentos nacionais, composta por representantes de cada um deles.

A consciência das limitações à capacidade de os parlamentos nacionais exercerem um controlo democrático pleno em relação à Comunidade tem, por sua vez, levado a uma “maior cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu”. Aliás, o Tratado de Maastricht, na Declaração nº 14, convida expressamente o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais a reunirem-se, na medida do necessário, em formação de conferência dos parlamentos, a qual será consultada sobre as grandes orientações da União Europeia. A primeira conferência de parlamentos realizou-se em Roma, em Novembro de 1990. Por outro lado, passou a ser prática institucionalizada a realização de conferências periódicas dos presidentes de todos os parlamentos da Comunidade. Para além disso, em vários Estados-membros, como a Bélgica e a Alemanha, existem já comissões conjuntas compostas por membros dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu.³⁷

Saliente-se, por outro lado, que a posição de princípio dos tribunais constitucionais dos vários Estados-membros vai no sentido do reforço inequívoco, “a título principal”, da função legitimadora da construção euro-

³⁶ Cfr. a este propósito, a Lei 20/94, de 15 de Junho - “Acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia”.

³⁷ Para maiores desenvolvimentos sobre este ponto cfr. D. Quinty e G. Jolly, “Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative” in “Revue du droit public”, 1991, p. 393 e ss; A. Morgan, “O Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais” in “A Comunidade Europeia através da História do seu Parlamento”, cit., espec. p. 79-80; G. Scoffoni, “Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté” in “Cahiers de droit européen”, 1992, p. 22 e ss.

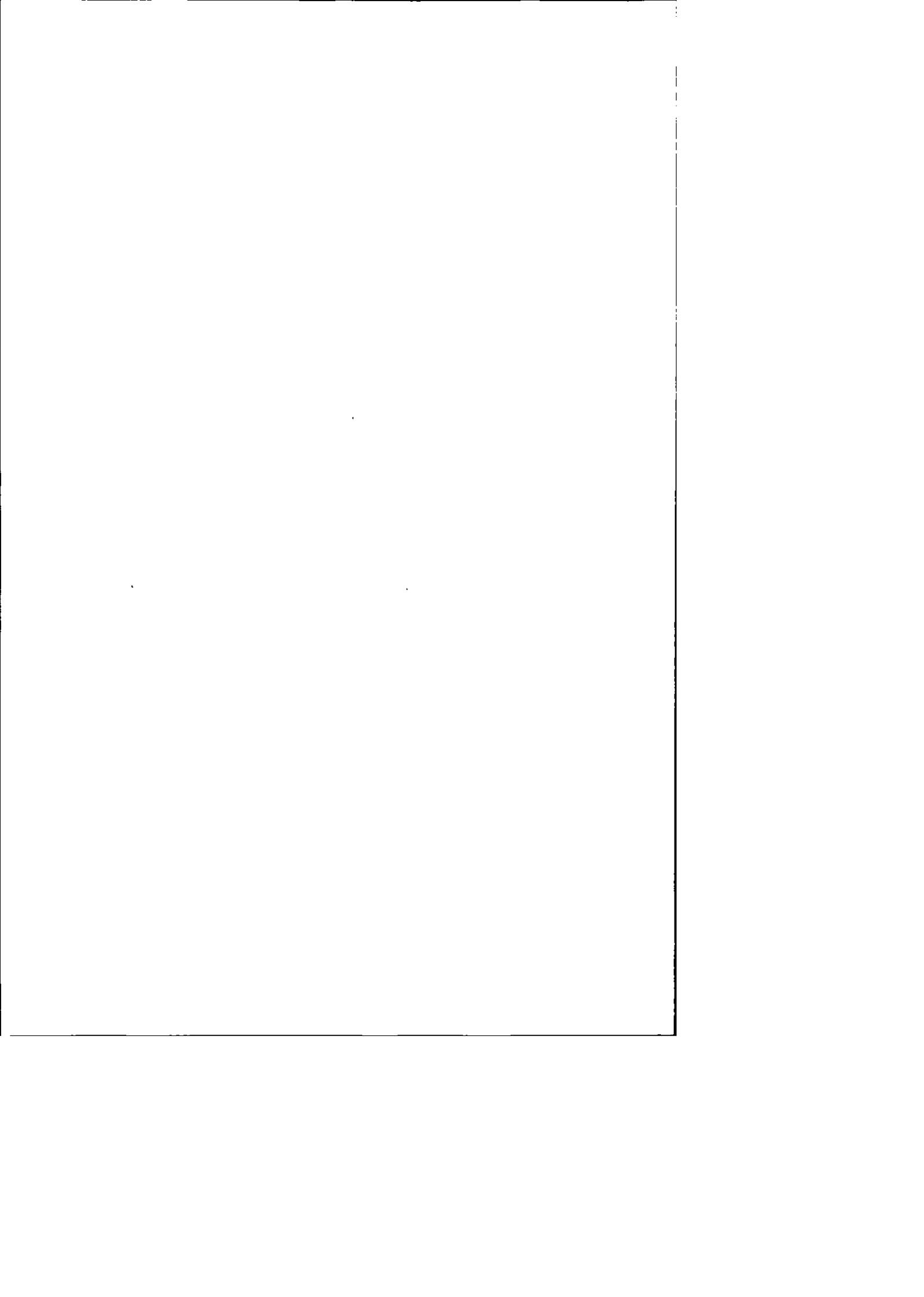
peia exercida pelos respectivos parlamentos nacionais, muito para além da mera ratificação dos respectivos tratados. Em contrapartida, a função legitimadora do Parlamento Europeu só "a título subsidiário" é considerada.

A este propósito, importa referir as considerações que o importante "acórdão do Tribunal Constitucional alemão, de 12 de Outubro de 1993" - do qual dependeu, por último, a própria entrada em vigor do Tratado de Maastricht - dedica expressamente à questão em análise:

- "A partir do momento em que uma união de Estados é dotada de e exerce poderes de soberania, são antes de mais os povos dos Estados-membros que devem legitimar democraticamente esta situação por intermédio dos parlamentos nacionais. A legitimação democrática implica, pois, a estreita ligação da acção dos órgãos da Comunidade aos parlamentos dos Estados-membros; a isto acresce - na medida da aproximação das nações europeias - no sistema institucional da União Europeia, a fonte de legitimação democrática constituída pelo Parlamento Europeu eleito pelos cidadãos dos Estados-membros. Constituindo actualmente os povos dos Estados-membros a fonte de legitimação democrática da Comunidade por intermédio dos parlamentos nacionais, é o próprio princípio democrático a traçar limites à extensão das atribuições e competências daquela. O parlamento nacional deve manter competências de importância substancial".³⁸

A terminar, convém ainda sublinhar que o verdadeiro problema da legitimidade democrática da Comunidade não pode ser combatido exclusivamente através de meras reformas institucionais tendentes a uma nova repartição de competências entre os seus órgãos, que mais fielmente reproduza os sistemas de governo democrático-parlamentares dos vários Estados-membros. A Comunidade carece sobretudo de reforçar a sua "legitimidade social", o que passa necessariamente pelo seu mais exacto conhecimento, aceitação e apoio por parte dos cidadãos e da opinião pública, no quadro de uma democracia viva. Sem isto, nunca poderá ser suprido o défice democrático que tem sido pago em contrapartida dos benefícios de diversa ordem realmente trazidos pelo processo de integração europeia.

³⁸ Publicado in "Europäische Grundrechte-Zeitschrift", 1993, espec. p. 437-438.



DEBATE

Moderador

Dr. Telmo Correia ³⁹

³⁹ Membro da Comissão Nacional de Eleições.

Dr. Telmo Correia

Sr. Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Minhas Senhoras e Meus Senhores:

Iremos debater a intervenção do Sr. Dr. Nuno Piçarra. Foi uma intervenção que, para além da clareza e do elevado grau científico e técnico, teve todos os méritos normais de uma intervenção, inclusive elementos de polémica, sempre úteis numa sessão deste tipo. Até por isso é notável, contendo uma ou duas sementes de polémica que terá muito interesse debater.

É o que faremos de seguida. Qualquer interessado poderá desde já inscrever-se para fazer perguntas, suscitar questões ou fazer curtas intervenções que possam ser objecto de debate por parte de todos.

Solicito, em todo o caso, que as pessoas que pretendam intervir neste período de debate tenham o cuidado de se identificar previamente. Uma das intenções da Comissão Nacional de Eleições, como o Sr. Presidente explicou logo na intervenção inicial, é não só a de suscitar o debate sobre temas e questões eleitorais - este é, de resto, o terceiro *forum* que realizamos, agora sobre o tema candente que são as eleições europeias - como ainda a de que haja destes *fora* um registo quer das exposições dos oradores quer do debate subsequente. Para que esse registo possa ser feito eficazmente e possamos depois tomar nota de quem proferiu as intervenções, peço a todos os interessados em intervir o favor de se identificarem.

Tem a palavra o Sr. Dr. Luís Sá.

Dr. Luís Sá ⁴⁰

Quero, antes de mais, expressar a minha satisfação por estar a participar de uma iniciativa da Comissão Nacional de Eleições, da qual fui membro durante sete anos e na qual continuo a guardar, segundo julgo, bons amigos.

Para além de cumprimentar em público - já tive oportunidade de o fazer em privado - o Sr. Dr. Nuno Piçarra pela grande qualidade da sua comunicação, a questão que quero colocar diz respeito ao direito de iniciativa legislativa do Parlamento Europeu.

⁴⁰ Deputado do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português e cabeça de lista às eleições para o PE.

Concordando com as questões fundamentais que colocou a propósito da arquitectura institucional da Comunidade Europeia e do seu papel, a verdade é que o Tratado da União Europeia introduz uma inovação que a prática pode eventualmente potenciar para além dos próprios textos e que vai no sentido não de consagrar a iniciativa legislativa, embora já haja quem afirme que a consagrou, mas de poder convidar a Comissão a tomar uma iniciativa legislativa. Há mesmo autores que dizem que, apesar de a expressão utilizada ser "solicitar" (em francês *demandar*), expressões desse tipo equivalem na prática a um direito de iniciativa legislativa.

É natural que a habitual aliança Comissão/Parlamento Europeu, ou maioria do Parlamento Europeu, possa levar a uma inclinação nesse sentido e creio que esse facto pode ter algumas consequências. Gostaria, assim, de ouvir a sua opinião acerca deste assunto.

Um outro aspecto que não deixa de ser relevante e tem, aliás, a ver com o tema do colóquio - porquê votar para o Parlamento Europeu? - está, de algum modo, relacionado com o conjunto de questões colocadas. O cidadão é chamado a votar e está habituado, quando vota para os parlamentos nacionais, a votar com determinadas motivações, desde logo, mais do que em deputados, para provavelmente escolher um governo ou uma solução de governo.

Há inclusive, nos regimes, como o nosso, que evoluíram no sentido do "presidencialismo" do primeiro-ministro, a tendência de os partidos apresentarem candidatos a primeiros-ministros. Este facto conduz a um determinado nível de afluência às urnas, mas a verdade é que temos uma grande taxa de abstenção em Portugal. Para além da questão de as próximas eleições terem um feriado no dia seguinte, particularmente em Lisboa e noutros municípios, deparamos com este grande problema, que creio ser, de algum modo, colectivo: que motivações para o cidadão eleitor?

Os deputados do Parlamento Europeu têm, naturalmente, muito trabalho apresentado, questões colocadas, relatórios feitos, problemas levantados.

Em todo o caso, parece-me existir um hiato manifesto entre o trabalho que é feito pelos deputados no quadro institucional que está criado e, no fim de contas, a informação ao eleitor, ao cidadão.

Falou-se - e muito bem - do défice democrático a propósito da participação do Parlamento Europeu. Também se tem falado - este facto esteve também subjacente à intervenção do Sr. Dr. Nuno Piçarra - de um duplo défice resultante de uma grande falta de intervenção dos parlamentos nacionais. Creio que há um terceiro défice resultante exactamente da partici-

pação do cidadão eleitor, sendo este um défice de informação, de intervenção e de consciência em relação a este tipo de problemas.

Um dos resultados deste défice é precisamente a abstenção. Este facto poderá levar inclusive a que os vários agentes políticos sejam tentados, mais um vez, a disputar as eleições para o Parlamento Europeu em grande medida em torno de questões de política interna, para, por exemplo, penalizar o governo, o defender, o castigar por ter administrado mal os fundos comunitários ou preparar a sua substituição em 1995. O referido défice pode gerar tentações a este nível.

Gostaria, assim, de ouvir a opinião do Sr. Dr. Nuno Piçarra em relação a este conjunto de questões.

Dr. Nuno Piçarra

A primeira questão colocada pelo Sr. Dr. Luís Sá refere-se ao direito de iniciativa legislativa.

Talvez seja importante ler a disposição que o prevê, porque a própria disposição que o prevê dá logo o tom quanto a uma certa ambiguidade que permite, de facto, aquilo que o Sr. Dr. Luís Sá mencionou, ou seja, a disparidade de interpretações. Diz o segundo parágrafo do artigo 138.º-B do Tratado da União Europeia: "O Parlamento Europeu pode, por maioria dos seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requerem a elaboração de actos comunitários para efeitos de aplicação do presente Tratado".

Parece não haver lugar à atribuição de carácter vinculativo a essa solicitação à Comissão. Trata-se de um convite e parece-me, assim sendo, que não é juridicamente sancionável a Comissão não o fazer.

O preceito tem é de ser lido na lógica das relações concretas entre o Parlamento e a Comissão. Esse é que me parece o aspecto principal: a Comissão, politicamente dependente do Parlamento, actuará certamente de uma forma com que não actuará se, como disse, não houvesse dependência subjectiva quanto à formação e à substância.

Em meu entender, a interpretação do texto aponta para um embrião de iniciativa legislativa ou, por outras palavras, uma iniciativa legislativa indirecta atribuída ao Parlamento que não se compadece com uma leitura que imponha à Comissão, até com sanções, a resposta a esta solicitação. Esta prudência, apesar de tudo, na formulação do segundo parágrafo do artigo 138.º-B tem a ver, obviamente, com a arquitectura institucional originária dos tratados, nos termos da qual à Comissão, pelas razões que já

indiquei - por ser a guardiã do Tratado e por lhe caber definir em primeira linha o interesse comunitário - deveria caber exclusivamente a iniciativa legislativa.

Este assunto foi muito debatido nas próprias conferências inter-governamentais que deram lugar ao Tratado de Maastricht. Havia propostas no sentido de o Parlamento dispor de um direito de iniciativa legislativa, como qualquer parlamento nacional. Havia também a ideia de uma co-decisão e co-iniciativa legislativa com o Parlamento. O Tratado, apesar de tudo, optou pela fórmula mais prudente.

Também por essas razões e apelando a elementos históricos sistemáticos e teleológicos dessa norma, ela só pode ser entendida como a faculdade, de que juridicamente o Parlamento dispõe, de solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas em causa. Não vejo isto de outra maneira do ponto de vista estritamente jurídico e penso que dificilmente o Tribunal de Justiça (como imaginará, isto há-de dar lugar a contencioso comunitário) poderá ler de outra forma a disposição em apreço, ou seja, como uma faculdade ou convite sem sanções jurídicas e sobretudo sem carácter vinculativo ou obrigatório.

Esta é uma disposição claramente de carácter constitucional. Como acontece com todas as disposições de carácter constitucional, uma coisa é o paradigma estritamente jurídico e outra a sua influência e penetração pela correlação de forças político-partidárias. É evidente que, independentemente do carácter jurídico vinculativo que aqui esteja expresso e que em meu entender não está, a prática pode efectivamente, dada a relação de dependência da Comissão relativamente ao Parlamento, vir a consagrar uma leitura deste tipo. Através desta disposição, pode o Parlamento vir na prática a dispor realmente de uma iniciativa legislativa, em meu entender mal, pelas razões que já indiquei e por esse poder legislativo ser pouco consentâneo com a lógica interna da iniciativa legislativa no quadro da União Europeia.

A referida disposição será certamente objecto de contencioso comunitário, mas penso que o Tribunal de Justiça dificilmente poderá ver nela um vínculo ou obrigação jurídica a impender sobre a Comissão no quadro do segundo parágrafo do artigo 138.º-B.

Se bem percebi, o pano de fundo da outra questão que colocou tem a ver com as relações entre os cidadãos dos Estados-membros e o Parlamento Europeu. Isto vem um pouco na sequência da ideia que já descrevi: não basta eleger um parlamento por sufrágio directo e universal para esse parlamento passar a ter com os eleitores uma relação privilegiada e sobretudo passar a dispor de uma representatividade por essa circunstância.

Como alguém disse, a eleição directa é capaz de ser uma forma muito questionável de antecipar um povo europeu, um povo num Estado europeu, que, de facto, não existe nem me parece que esteja nos horizontes.

Realmente, é por essa representatividade remota ou difusa do Parlamento Europeu que se verificam os fenómenos que o Sr. Dr. Luís Sá: enumerou. Falou da grande taxa de abstenção em Portugal, que não ocorre só em Portugal e, antes, é uma abstenção geral.

Por outro lado, como na Europa o eleitorado ainda está circunscrito ao seu quadro de Estado nacional, a eleição do Parlamento Europeu acaba, na prática, por redundar num acto sobretudo com relevância política interna. A eleição para o Parlamento Europeu tem sido muitas vezes um modo de o eleitorado mandar recados ao governo do seu próprio país.

Depois, por toda a falta de informação, conhecimento e aceitação das instituições europeias e da Europa em si, a eleição para o Parlamento Europeu ainda é algo muito difuso na consciência do eleitor médio. O aspecto jurídico-formal andou bem mais depressa do que o aspecto empírico, social, material.

Tudo o que o Sr. Dr. Luís Sá apontou - a abstenção, o desconhecimento e a distância em relação ao Parlamento Europeu - só confirma o que referi: que não basta eleger, por sufrágio directo e universal, o Parlamento Europeu para ele ser, do ponto de vista da sua legitimidade democrática, um parlamento como os outros e muito menos para se lhe atribuir competências de um parlamento como os outros, ou seja, como os parlamentos nacionais.

Penso que terei respondido basicamente às questões colocadas pelo Sr. Dr. Luís Sá.

Dr. Orlando Vilela ⁴¹

Sr. Dr. Nuno Piçarra, desculpar-me-á uma pergunta que só posso fazer no meu estilo habitual e na minha maneira de ser e de estar, que, infelizmente, já conhece.

Referiu-se o Sr. Dr. Nuno Piçarra ao povo europeu, em contraponto com o povo de cada um dos Estados-membros. Referiu-se ao princípio, que não existe na votação para o Parlamento Europeu, de "uma pessoa um voto". Disse ainda, salvo erro, que os pequenos Estados-membros dispõem de sobre-representação relativa no Parlamento Europeu.

⁴¹ Membro da Comissão Nacional de Eleições.

Acrescento agora uma coisa que não foi aqui dita e não diz directamente respeito ao Parlamento Europeu. Seja qual for o índice de abstenção ou, em contraponto, o índice de votantes nas próximas eleições para o Parlamento Europeu em Portugal, votem dez mil, cinquenta mil ou dois milhões de pessoas, não deixarão, em qualquer caso, de ser eleitos os 25 deputados portugueses ao Parlamento Europeu. Pergunto eu: Parlamento Europeu, porquê votar?

Dr. Nuno Piçarra

Posso dar-lhe uma boa razão: pelo facto de Portugal, como pequeno Estado, estar sobre-representado.

A lógica do *one person, one equal vote* é, de qualquer modo, uma lógica completamente estranha a integrações de Estados nacionais. É bom ter presente que Estados nacionais não são meros eleitorados. Não há, como se viu, um povo europeu, mas vários povos constituídos em Estados, o que é completamente diferente.

Perguntar-me-á: porquê votar para o Parlamento Europeu e o que poderão fazer os deputados portugueses...

Dr. Orlando Vilela

Desculpar-me-á, Sr. Dr. Nuno Piçarra, que o interrompa, mas o que pretendi perguntar foi o seguinte: porquê votar se dez mil votam nos mesmos deputados do que um milhão?

Dr. Vítor Pires da Silva ⁴²

O que o Sr. Dr. Orlando Vilela porventura pretenderá é pôr em causa a eleição directa dos deputados ao Parlamento Europeu.

Dou o exemplo da primeira eleição do Parlamento Europeu, que foi feita através da Assembleia da República. Os deputados elegeram - proporcionalmente ou não, mas não é a questão que pretendo suscitar - deputados ao Parlamento Europeu. A primeira designação de deputados portugueses ao Parlamento Europeu foi feita indirectamente.

⁴² Jurista da Comissão Nacional de Eleições

Apesar de ser uma questão meramente académica, por as normas comunitárias imporem a eleição directa, o Sr. Dr. Orlando Vilela quer equacionar, segundo me parece, o seguinte: até que ponto se justifica eleger directamente os deputados ao Parlamento Europeu e não ser um colégio restrito, como o dos deputados da Assembleia da República, a elegê-los?

Dr. Orlando Vilela

O Sr. Dr. Vítor Pires da Silva não interpretou bem a minha pergunta. Não estou, de forma alguma, a pôr em causa o esquema de votação para o Parlamento Europeu.

A minha preocupação, na qual insisto, respeita ao que também se passa nas eleições para os quatro deputados portugueses que representam os dois círculos da emigração na Assembleia da República. O círculo da emigração para a Assembleia da República só tem quatro deputados, dois pelo círculo da Europa e dois pelo círculo de fora da Europa. Uma das causas que os portugueses residentes no estrangeiro alegam para não votarem ou votarem muito pouco é a de que tanto faz votarem muitos ou poucos e inscreverem-se muitos ou não, porque só elegem quatro deputados. Seja qual for o número de votantes, o número de portugueses recenseados no estrangeiro só elege quatro deputados para a Assembleia da República.

É nesse sentido que estou a fazer a pergunta em relação ao Parlamento Europeu.

Dr. Nuno Piçarra

Quatro deputados é pouco para se sentirem realmente representados? Será esta a razão da sua pergunta?

Dr. Orlando Vilela

Alegam que tanto faz votarem mil ou dois mil. Dos dois ou três milhões de portugueses residentes no estrangeiro só estão inscritos cento e oitenta mil. Não vale a pena inscreverem-se mais, porque votem como votarem só elegem quatro deputados.

Trata-se de uma pergunta irónica, que, todavia, não põe em causa o sistema de votação para o Parlamento Europeu. Não ponho em causa a votação directa.

Se no próximo acto eleitoral votarem só dez mil portugueses, são eleitos os nossos 25 deputados, como também são eleitos os mesmos 25 deputados se votarem dois ou três milhões. Pergunto, então: para quê votar?

A pergunta é relativamente irónica.

Dr. Nuno Piçarra

Isso tem interesse também do ponto de vista da legitimidade do Parlamento Europeu. Se pensarmos em que neste momento são trezentos e vinte milhões os eleitores europeus e quinhentos e dezoito os deputados eleitos, essa lógica, transposta para a Comunidade, poderia ter efeitos catastróficos do ponto de vista da abstenção. De facto, trezentos e vinte milhões a elegerem quinhentos e dezoito deputados encerra uma *ratio* que fala por si no que toca exactamente à representatividade do Parlamento Europeu.

Se amanhã, numa grande Europa com novas adesões, houver quinhentos milhões de eleitores que elegerão, no máximo, mil deputados para o Parlamento Europeu, essa *ratio* falará também por si. Também se coloca uma questão de quantidade. Um só órgão destinado a representar trezentos e vinte milhões de eleitores também contém uma questão de quantidade.

Juiz Conselheiro João Melo Franco

Coloca-se também a questão da representatividade das várias forças políticas nacionais.

Dr. Nuno Piçarra

Sim, também. No Parlamento Europeu - é bom que se diga isto - não existe um dos pilares do parlamentarismo à escala europeia. Um dos pilares do parlamentarismo, a qualquer escala que seja, é a existência de um sistema político-partidário. Ora, à escala europeia não há um sistema político-partidário, já que não existem partidos europeus. Há é partidos nacionais.

É esse um aspecto que tem sido salientado pelos críticos da ideia do Parlamento Europeu como os outros: o de que em termos de um parlamento europeu ainda falta, não se sabe se por muito tempo ou não, um dos seus pilares que é a existência de partidos à escala europeia. Mas assim não acontece. De facto, as várias correntes políticas que se fazem representar

no Parlamento Europeu provêm directamente de 12 quadros nacionais. Não a mencionei expressamente, mas efectivamente constitui esta mais uma questão que se pode colocar no que toca à legitimidade democrática e às possibilidades e limites do Parlamento Europeu.

Não há partidos à escala europeia, embora o Tratado da União Europeia fale nisso e se pretenda criar uma opinião pública europeia. Mas onde está ela? As opiniões públicas estão confinadas aos quadros nacionais e só muito recentemente é que, em matéria europeia, um ou outro quadro nacional passou a ter interesse.

Cito o exemplo francês: só há muito pouco tempo povos de outros Estados-membros se interessaram particularmente pelo que se passou em França quando do referendo sobre Maastricht. Foi a primeira vez que isso sucedeu. Em princípio, há muito pouco interesse dos povos dos vários quadros nacionais relativamente à forma como as questões comunitárias são tratadas noutros Estados-membros. Toda esta compartimentação ou fraccionamento por quadros nacionais na Europa é um dado muito sólido e enraizado do qual é difícil sair.

Dr. Luís Sá

Sobre a questão em apreço, não acompanho completamente, pela primeira vez, a análise do Sr. Dr. Nuno Piçarra.

Acho que o problema tem razão de ser. O sistema partidário nos Estados-membros da Comunidade Europeia continua a ser fundamentalmente nacional, mas, para além da norma do Tratado da União Europeia que fala em partidos europeus, há práticas e tendências que, embora não estejam de momento a ser completamente assumidas em Portugal, apontam desde já para o aparecimento de partidos europeus e até para alguma disciplina partidária ou, pelo menos, solidariedade partidária à escala europeia que não era eventualmente previsível há uns anos.

O que quero dizer com isto é que existe, por exemplo, um Partido Popular Europeu, que expulsou o CDS num determinado momento. Além disso, como é sabido, os deputados do Parlamento Europeu estão organizados por grupos parlamentares plurinacionais e não por nacionalidades (trata-se, naturalmente, de uma questão antiga). A verdade é que este tipo de organização tem levado a determinadas tendências que talvez sejam um pouco semelhantes às daquela época, no século XIX, em que havia partidos de origem interna no interior dos parlamentos que não tinham uma completa projecção no exterior, mas que desde logo funcionavam como embriões de partidos.

Até se passa uma coisa muito curiosa: o Partido Socialista espalhou pelo País grandes cartazes que são do Partido Socialista Europeu. Mesmo quando neles não está escrito "Partido Socialista Europeu", dizem "socialistas europeus". *Slogans* como "queremos a Europa do emprego" ou "queremos a Europa do ambiente" são dos socialistas europeus e são iguais em todo o lado. Aquelas caras não são caras de portugueses, mas caras que são iguais por toda a Europa.

Se, por outro lado, atentarmos nas listas de candidatos, em particular dos partidos à direita do PS, embora, naturalmente, a situação do CDS-PP seja particular por aquilo que se sabe, nomeadamente a mudança de direcção operada, verificamos a seguinte tendência: os que estão ligados às direcções partidárias nacionais e são candidatos pela primeira vez não têm posições federalistas, mas, pelo contrário, aqueles que estiveram ligados aos grupos parlamentares europeus, até ao Partido Socialista Europeu e ao Partido Europeu Liberal e Reformista, têm posições claramente federalistas, que são as posições assumidas exactamente por estes partidos.

É esse o motivo que leva a que, por exemplo, o cabeça-de-lista do PSD diga que tem raiva ao federalismo e, no entanto, o PSD aprove todo ele o manifesto do Partido Europeu Liberal e Reformista, que prevê o federalismo descentralizado que o Eng.º Eurico de Melo diz não saber o que é e que até terá sido para os enganar. Mas o facto é que todos o votaram a favor. O mesmo se dirá a respeito do PS.

Há aqui um fenómeno de contradições de opinião entre partidos nacionais e entidades, particularmente deputados do Parlamento Europeu, que partiram dos partidos nacionais para uma dinâmica política comunitária que já aponta para a possibilidade de um fenómeno talvez muito mais próximo da criação de um sistema partidário europeu do que daquele para o qual a análise do Sr. Dr. Nuno Piçarra eventualmente apontaria. Não estou em desacordo profundo com a análise que fez, mas penso que nesta matéria se registam fenómenos, que se verificaram, designadamente, neste mandato do Parlamento Europeu, que apontam para um maior avanço, apesar de tudo, em relação ao estádio que foi referido.

Dr. Nuno Piçarra

Esses fenómenos existem e são localizados, sectoriais e, como o próprio Sr. Dr. Luís Sá disse, embrionários. Pode ser que se evolua para um sistema partidário europeu. A ideia é essa e o próprio Tratado de Maastricht aponta para ela, mas ainda vejo esses fenómenos sobretudo como

fenómenos localizados, embrionários e eventualmente a desenvolverem-se.

O fenómeno, que apontou, da europeização partidária das contradições internas parece-me extremamente importante. Ainda bem que o salientou, porque esse é realmente um dos fenómenos da sociologia política eleitoral relativa ao Parlamento Europeu que mais está a despertar atenção. Em Portugal há bons exemplos disso mesmo, parecendo-me que se trata de um aspecto efectivamente muito importante.

Dr. Manuel Castelão Freire ⁴³

Ainda sobre a questão da eventualidade de haver já um embrião de partidos europeus agrupados por famílias ideológicas ou de outro tipo, penso que, independentemente de haver ou não alguns embriões, esse caminho conduzirá inevitavelmente ao federalismo. Os partidos nacionais eventualmente agrupados em grandes partidos europeus tenderiam a ser, de algum modo, uma espécie de delegação do grande partido europeu, independentemente da família a que pertençam. É esta uma nota meramente pessoal que pretendia aqui manifestar a propósito da questão em apreço.

Quanto à eventualidade de se registar uma grande taxa de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu, como se tem verificado noutros actos eleitorais, parece-me haver aspectos significativos a considerar.

Um deles é o de que o Parlamento Europeu tem poderes diminutos e o cidadão, no caso o cidadão nacional, não vê no seu quotidiano o reflexo da acção do Parlamento Europeu. Por um lado, o Parlamento Europeu tem poucos poderes ou pelo menos os seus poderes são pouco visíveis. Regista-se, por outro lado, um défice de informação - assim o podemos considerar - sobre toda a questão europeia.

De facto, há países que praticam nas suas eleições internas a obrigatoriedade do voto. O contraponto a esta eventual abstenção, seja no plano interno, seja no plano europeu, seria a obrigatoriedade de voto, o que talvez não seja aconselhável na Europa, porque as pessoas devem ter a liberdade de votar ou não votar.

⁴³ Ex-Membro da Comissão Nacional de Eleições

Do meu ponto de vista, o facto de haver eventualmente poucos eleitores, em termos proporcionais, não diminui o mandato democrático, subsistindo, sim, uma deficiente informação e, conseqüentemente, pouco impacto. Muito embora, haja decisões do Parlamento Europeu que são importantes e que se reflectem necessariamente na vida dos portugueses, acontece que tal facto não é do conhecimento geral e, como tal, as pessoas poderão não se sentir motivadas.

São esses os factores que, no meu entender, estão na origem de alguma abstenção, mas não me parece que a solução da obrigatoriedade de voto seja também a melhor solução.

Dr. Nuno Piçarra

Eu só queria dizer duas coisas. Em primeiro lugar, não tenho dúvidas nenhuma de que, se a questão da obrigatoriedade do voto se viesse a colocar em alguns países, em consequência de uma eventual directiva comunitária nesse sentido, se chocaria em Portugal desde logo com questões de constitucionalidade. Portanto, penso que qualquer tentativa nesse sentido em Portugal - e estou a lembrar-me de dois países que possuem sistema de voto obrigatório que são a Bélgica e o Luxemburgo - teria a maior dificuldade em ser compatível com a Constituição.

De facto, não me parece que a obrigatoriedade de voto seja remédio para qualquer tipo de abstenção, nacional ou europeia. Considero-a de facto uma má solução, mas, independentemente da minha opinião pessoal, considero ainda que no quadro português há questões de natureza constitucional, normas constitucionais, que se opõem a tal solução, pelo que não se trata só de uma questão de opinião, mas também de uma questão de enquadramento constitucional.

Relativamente aos poderes diminutos do Parlamento Europeu, não sei, em bom rigor, se eles são tão diminutos como isso pelas razões que já indiquei. Por um lado, o Parlamento Europeu é certamente uma câmara, um *forum* político de debate e discussão que faz falta em qualquer sistema institucional. E não se veja nas minhas afirmações um qualquer antiparlamentarismo, não é esse o caso, pois um *forum* de debate e discussão política faz falta em qualquer sistema institucional minimamente democrático. Não tenho qualquer dúvida sobre isso.

Quanto aos poderes orçamentais do Parlamento Europeu no quadro de um orçamento autónomo, é evidente que eles são absolutamente necessários e devem ser exercidos. No entanto, tenho as maiores dúvidas, pelo facto de a integração ser uma integração de estados, que a maioria parla-

mentar sirva a Europa. Isto é, tenho realmente as maiores dúvidas em ver o Parlamento Europeu como um legislador capaz de, por maioria absoluta dos membros que o compõem, adoptar regulamentos, directivas ou futuras leis comunitárias. Disso é que tenho as maiores dúvidas.

Se me perguntarem se vejo dentro do processo de co-decisão e de cooperação, que no essencial se saldaram por um *pouvoir d'empêcher*, um poder de veto, algum inconveniente em alargá-los a mais domínios de acção, visto que ainda há muitos domínios de acção comunitária em que o Parlamento tem um papel meramente consultivo, devo dizer que não pois, apesar de tudo, com isso pode introduzir-se um elemento de transparência no processo legislativo comunitário não menosprezável. Poderes legislativos positivos é que não, pelas razões que já indiquei e que me parecem absolutamente pertinentes

Parece-me que, por razões de transparência e de publicidade, que aliás já indiquei, se deveria dar ao Parlamento Europeu um papel mais relevante na revisão dos tratados. Quer dizer, neste momento, independentemente de saber se os tratados são ou não a constituição de uma comunidade de direito como quer o Tribunal de Justiça, parece-me estranho que a revisão dos tratados seja antidemocraticamente feita em conferência diplomática não pública e que tal implique a última palavra do Parlamento em matéria de revisão dos tratados. Isto porque, no fundo, o princípio democrático na Europa se traduz numa democracia de concordância que tem de resultar não da decisão maioritária de um órgão, mas da decisão concordante ou da co-decisão a vários níveis de vários órgãos com predominância, em meu entender, ou com um papel-chave, com um papel central, para o órgão que representa as células de base da comunidade, que são realmente os Estados-membros.

Se me perguntarem se vejo algum inconveniente em que inclusivamente o Parlamento Europeu possa, na medida em que o Tribunal de Justiça tender a transformar-se no Tribunal Constitucional da Comunidade Europeia, ter alguma palavra, algum poder co-decisório na nomeação dos próprios juízes, como acontece *mutatis mutandis* no caso português e nos casos em que há tribunais constitucionais, devo dizer que também não tenho grande relutância quanto a isso. Limito-me apenas a chamar a atenção para os limites absolutos e intransponíveis da decisão maioritária parlamentar no quadro da Comunidade Europeia tal como a conhecemos.

Dr. Fernando Ribeiro ⁴⁴

Sr. Dr. Nuno Piçarra, pensa que a hipótese do veto suspensivo por parte do Parlamento terá alguma exequibilidade prática ou será um pouco só no domínio da teoria?

Pergunto isto porque penso que a hipótese de se registar uma maioria afectada, digamos, a uma possível maioria dentro do Conselho é apenas teórica, não tendo grande praticabilidade.

Dr. Nuno Piçarra

Relativamente ao processo de co-decisão, devo dizer que, como ele ainda não está a ser utilizado, ainda não há dados. No que toca ao processo de cooperação, e muito embora não tenha dados estatísticos exactos, tenho conhecimento de casos em que o Parlamento rejeitou por maioria absoluta dos seus membros propostas aprovadas em Conselho por maioria qualificada. Aliás, tenho também a noção de que já se verificou na prática, embora não tenha estatísticas sobre isso, a superação, em processo de cooperação, do veto suspensivo do Parlamento por unanimidade no Conselho, assim como já se verificou o contrário. Não sei precisar quando, mas talvez o Sr. Dr. Luís Sá tenha dados estatísticos mais precisos sobre o processo de cooperação.

Dr. Luís Sá

Não, não tenho dados.

Dr. Nuno Piçarra

Pergunto-lhe isto porque sei que tem estudado a questão

Sr. Ruben Valle Santos ⁴⁵

Sr. Dr. Nuno Piçarra, uma vez mais se coloca a questão de porquê votar para o Parlamento Europeu. Isto porque, como vem de ver-se, a nível legislativo parece que o Parlamento Europeu se limita a agir pela negativa, o que será um papel extremamente redutor e até mesmo antipático.

⁴⁴ Funcionário da Assembleia da República.

⁴⁵ Secretário Judicial, em serviço na Comissão Nacional de Eleições

Na verdade, somos forçados a chegar à conclusão de que, neste aspecto, é um verdadeiro “empata”, com toda a carga negativa que o termo encerra. É claro que os “empatas” também têm a sua função, mas realmente põe-se a questão: votar para quê? Votar para um “empata”?...

Dr. Nuno Piçarra

É uma visão das coisas e, como já disse e sublinho, há até quem considere que esse papel do Parlamento neste estágio da Comunidade pode ser extremamente importante porque poderá ser uma hipotética maneira de travar a inflação legislativa. Isso no aspecto legislativo.

Quanto aos aspectos orçamentais, devo dizer que o Parlamento não é necessariamente um “empata” nessa sua perspectiva. Há é que ver a questão doutra forma. No fundo, há instrumentos jurídico-formais para o Parlamento Europeu mostrar que não é necessariamente - utilizando a sua expressão - um “empata”. Aliás, tudo tem a ver, de facto e em última análise, com a capacidade de diálogo e de compromisso que puder existir entre o Parlamento Europeu e o Conselho.

As condições não são à partida muito propícias porque são órgãos independentes que não dependem, nem quanto à formação nem quanto à subsistência, um do outro. Parlamento e Conselho não precisam, para esse efeito, um do outro e, como a composição não tem que ser a mesma, a maioria no Conselho pode representar uma força política até contrária a uma maioria no Parlamento, mas essa é uma característica muito importante do sistema - chamemos-lhe assim - constitucional europeu.

Essa característica é muito importante e não deve ser ultrapassada porque, no fundo, exprime a necessidade de representações de interesses, pelo que se deve manter. No entanto, essa característica é sempre susceptível de ser ultrapassada na medida em que se aprofunde e se estabeleçam hábitos de diálogo de conciliação e de transacção entre o Parlamento e o Conselho.

Durante muito tempo essa situação não se colocou, porque o Conselho era meramente consultivo. O processo de cooperação aponta designadamente para isso, o que me parece extremamente positivo. Penso, aliás, que um processo legislativo mais caracterizado a nível comunitário pelo debate e pela composição de interesses entre o Parlamento e o Conselho só milita em favor da transparência geral da própria Comunidade. Portanto, se numa certa perspectiva, ou mediante uma certa utilização, a cooperação legislativa podia realmente dar ao Parlamento esse papel, as portas também estão abertas para, na base de outros hábitos e doutro diálogo políti-

co-institucional, o Parlamento Europeu ser um factor de transparência. Aí, sim, parece-me extraordinariamente importante no processo legislativo comunitário que a questão seja discutida também em debate público, pois chamo a atenção para o facto, que toda a gente conhece, de o processo no Parlamento Europeu, como em qualquer parlamento, ser público e contraditório, enquanto que no Conselho o não é.

Portanto, penso que este elemento "publicidade", característico do modo de funcionamento do Parlamento, pode introduzir aqui um elemento de transparência extremamente importante no plano da Comunidade, e até da legitimação da Comunidade, ou seja, a transparência, o conhecer como é que de facto as coisas se passam e se decidem. Isto é essencial, penso, para a legitimação de qualquer forma de dominação política.

Sr. Ruben Valle Santos

Estou plenamente de acordo quanto à necessidade do debate para a legitimação e transparência do processo legislativo. É absolutamente essencial. Evidentemente que sim e ninguém o põe em dúvida. Quanto ao termo "empata", tratou-se de uma força de expressão...

Dr. Nuno Piçarra

Mas com muita pertinência neste contexto!

Sr. Ruben Valle Santos

Exacto! Mas eu podia ter usado outros termos. O problema concreto que, todavia, persiste é a questão da postura. Concedamos, não lhe chamando "empata", antes travão. É certo que o travão constitui uma prevenção, uma segurança, mas parece-me que o papel de factor de aceleração é muito mais positivo e custa-me a admitir que um parlamento - afinal qualquer parlamento é por essência a sede da democracia - tenha um papel tão redutor.

Dr. Nuno Piçarra

Esse papel pode ser aumentado. De facto, neste momento pode ir-se além do Tratado de Maastricht, estendendo a co-decisão, mas a questão que lhe desejo colocar é a de saber se acha que a Europa dos povos constituídos em Estados está preparada para ser regida por decisões tomadas por

uma maioria parlamentar nestas condições.

Acho que não. Democracia, sim, mas não neste caso pela regra da maioria parlamentar! Democracia de concordância, participação, co-decisão entre vários centros de poder a vários níveis e com uma hierarquia que, em meu entender, deve dar prevalência ao órgão que de facto representa - repito - os Estados-membros, que me parece que são as células de base da Comunidade. De facto, eles são independentes e estão na Comunidade por livre e espontânea vontade, portanto; a Comunidade mantém os Estados-membros que mantém, mas não foi, até à data, por via da guerra, por via de constrangimentos absolutos de política externa. Não. Foi, sim, por livre e espontânea vontade na base de uma associação económica, de um mercado comum.

Isto é extraordinariamente importante e é outra coisa que nos faz imediatamente confrontar a diferença específica deste estado de coisas com o federalismo, seja ele suíço, norte-americano, alemão ou canadiano. Não tem nada que ver neste aspecto. Posso dizer-lhe outra coisa que me parece importante: é o facto de a Comunidade Europeia ser uma forma de dominação política e representa aquilo a que já Philip Schmitter chamou uma política "pós-Hobbesiana", em que já não é o elemento hierárquico que predomina mas a negociação permanente, uma certa sobreposição de competências, um carácter mais harmonizador do que directivo. Isso, sim, parece-me de facto uma questão importante e, nessa medida, parece-me que a nível da soberania interna os Estados-membros já não são Estados de facto, pois há uma série de questões que classicamente cabiam à soberania interna que os Estados se habituaram a negociar e a decidir colectivamente.

Em contrapartida, no que respeita - e isso obviamente também tem a ver com a História da Europa - à política externa e à segurança, parece-me que os Estados não estão a dar o mínimo sinal de querer decidir colectivamente, em negociação permanente, questões relacionadas com a sua política externa e com a sua defesa. Veja-se as cautelas que o Tratado de Maastricht teve, no que toca à política externa e defesa comum, com a regra básica da unanimidade. De facto, isso explica-se porque os Estados europeus constituem nações muito enraizadas com identidades históricas e identidades externas muito diferentes, o que se está constantemente a reflectir em qualquer problema de que se trate. Reflecte-se na questão da Jugoslávia, sensibilidade totalmente diferente, que tem a ver também com proximidades geográficas e papel histórico, o que de facto me diz que, do ponto de vista da soberania externa, os Estados-membros não dão, em meu entender, o mínimo sinal de querer transpor para esse domínio aquilo que já

acontece a nível da soberania interna, que, essa sim, se modificou. Queira-se ou não, essa está modificada.

Aliás, aí estou inteiramente de acordo com Philip Schmitter relativamente ao facto de a Comunidade Europeia ser talvez o caso mais avançado da chamada política "pós-Hobbesiana", o que é tanto mais curioso quanto é certo que também o continente europeu é aquele que conhece Estados-nações mais definidos, mais estáveis, mais sólidos e mais antigos. Portanto, há assim em tudo isto o seu quê de paradoxal.

Dr. Telmo Correia

Muito obrigado. Não havendo mais nenhum orador inscrito, atrevo-me eu próprio a fazer-lhe duas pequenas perguntas sobre duas questões que têm como pano de fundo esta sua última intervenção.

A preocupação geral dos intervenientes tem a ver com uma certa distância dos cidadãos e dos portugueses, no caso concreto, em relação às questões europeias. Quando hoje se fala em economia - e nos debates económicos vemos que os intervenientes dizem sempre, enfim, que vão tentar não falar em economias, mas nas questões comunitárias -, há de facto uma certa terminologia, uma certa linguagem própria que está ainda distante dos cidadãos.

Em relação aos órgãos em si, o Sr. Dr. Nuno Piçarra falou no papel do Parlamento Europeu, descreveu muito bem a sua evolução, as suas várias fases, mas, se bem compreendi a sua intervenção, há da sua parte ainda algumas dúvidas quanto ao papel que esse mesmo Parlamento pode vir a desempenhar em termos da resolução do problema do défice democrático. Ou seja, o Parlamento Europeu por si só não resolve o défice democrático, e não o resolve porque o seu grau de representatividade é de alguma forma distante dos próprios cidadãos. Para além disso - perdoe-me o abuso - mas de parte da sua intervenção pareceu-me quase depreender que, de Bruxelas ou de Estrasburgo, as coisas têm sempre uma visão diferente e, portanto, a própria forma como se vêem os problemas e as coisas também é mais distante das populações em si.

Dentro das instituições comunitárias há uma sempre vista consoante as posições tendencialmente euro-cépticas ou euro-optimistas e que, enfim, traduz uma clivagem de fundo nas questões europeias e que é o papel da Comissão. Isto é, a Comissão é sempre vista, num caso ou noutro, como o herói ou o mau da fita, ou seja, tem sido vista sempre ou como um dos motores da Comunidade devido à sua iniciativa ou como um organismo que representa visivelmente a tal burocracia, os eurocratas e a

centralização, e, portanto, o papel da Comissão está forçosamente muito em foco.

O Sr. Dr. Nuno Piçarra falava há pouco numa ideia muito interessante que tem a ver com o Parlamento Europeu, que é o problema do défice democrático, do papel da Comissão, que é sempre visto de forma controversa, e do controlo democrático feito através dos parlamentos nacionais. Enfim, tudo isto para lhe fazer directamente a pergunta: Com que mecanismos? E de que forma é que isso pode ser feito?

Pergunto isto porque até hoje o controlo do parlamento nacional é muito limitado: ou parte da própria iniciativa do Executivo, ou é o Governo que vem ao Parlamento pedir a opinião daquele.

Pergunto, então: De que forma é que esse mesmo parlamento nacional pode exercer o controlo e de que forma legislativa é que se pode consagrar esse controlo do Parlamento, até porque nos actos mais importantes e nas propostas mais importantes da Comissão, nomeadamente naquelas que darão origem à aplicação imediata na ordem jurídica, o controlo do parlamento nacional é impossível porque contraria não só Maastricht ou o Acto Único mas a própria essência dos tratados? Enfim, gostaria de saber de que forma - e esta é a primeira pergunta - é que esse controlo e essa intervenção do parlamento nacional seria viável e possível.

A segunda questão que gostaria de colocar tem a ver com o facto de me parecer que o Sr. Dr. Nuno Piçarra defende uma opção dentro desta lógica e da tal dicotomia europeia - mais peso para as instituições comunitárias, mais federalismo, por assim dizer - que esse será, em meu entender, o pano de fundo de todo este debate. Para essa questão, a grande resposta será talvez a de que as pessoas votarão provavelmente por se inclinarem para uma ou outra das opções nesta matéria, mas sempre dentro desta opção, ou seja, mais peso para as instituições comunitárias, mais federalismo ou, contrapondo, mais inter-governamentalismo e, portanto, salvaguarda da regra da unanimidade. Pareceu-me, pois, das suas palavras depreender-se a importância da regra da unanimidade e, consequentemente, com o devido cuidado uma certa adesão a uma ideia de inter-governamentalismo.

Um dos problemas que se levanta em relação a essa regra da unanimidade é o inter-governamentalismo, ou seja, a própria evolução da Comunidade. Na verdade, uma das questões que temos ouvido várias vezes é a de saber como é que vai ser possível manter a regra da unanimidade e o inter-governamentalismo quando a Comunidade passar a ser de 18, 20, etc., sob pena de a própria regra da unanimidade poder bloquear todos os mecanismos de decisão comunitária.

Creio que tornei claras estas minhas duas questões que, segundo penso, são também finais, visto não haver mais inscrições pelo que depois encerráramos o debate.

Dr. Nuno Piçarra

Começaria pela segunda questão, a do inter-governamentalismo, que desejo clarificar. É preciso ter em conta que desde o início estão previstas no quadro da comunidade votações, no seio do Conselho, por maioria qualificada. Esta é uma das características que, desde logo, designa o Tratado de Roma como um tratado supranacional ou apontando para a supranacionalidade. Portanto, isso é um dado adquirido.

Desde 1957 que estão previstas votações no Conselho por maioria qualificada, o que me parece muito bem para alguns aspectos, mas não tanto para outros. São as vicissitudes da regra da maioria qualificada. Toda a gente ouviu falar no compromisso do Luxemburgo e na possibilidade - que se manteve durante anos, substancialmente até ao Acto Único, na Europa - de, cada vez que houvesse interesses muito importantes invocados por um Estado, a regra, independentemente do que o Tratado dissesse, passar a ser a da unanimidade. Sabemos também - é bom que se diga - que o General De Gaulle, um dos autores do compromisso do Luxemburgo, sempre interpretou o interesse nacional com muita flexibilidade.

Quanto à questão do modo de decisão numa Europa alargada, muito embora se diga que o modo de funcionamento das instituições pode ser bloqueado com maiorias qualificadas muito exigentes ou regras de unanimidade, temo é que a opção, de forma sistemática, pela regra da maioria qualificada não bloqueie as instituições, mas sim a própria Europa. Isso é que pode acontecer! Em última análise, a ideia de fazer funcionar institucionalmente a Comunidade pode bloquear a própria Comunidade no que ela tem no seu substrato. Esse é um ponto muito importante que me parece de sublinhar.

Relativamente ao inter-governamentalismo, deve dizer-se que a própria evolução tem mostrado que o que hoje parece absolutamente impermeável à regra da maioria qualificada, amanhã já não o parece e vice-versa. E até tem havido casos que pareciam muito vocacionados para a regra da maioria qualificada e que, por razões de vária ordem, deixam de o ser. Portanto, há aqui também o seu quê de mutante e o seu quê de evolutivo.

Essa é a primeira questão, mas, como digo, a única cautela e a única reserva que faço à invocação do elemento institucional para alargar a maioria qualificada é que alargando a maioria qualificada não se está a bloquear o

substrato da Comunidade, não se está a bloquear a própria Europa, porque realmente as possibilidades de decisão europeia ou a análise das possibilidades de decisão europeia convocam imediatamente a análise dos limites da decisão europeia. E, de facto, esse é um dado que enquanto houver Estados independentes se terá sempre que ter em conta para decidir e de que forma decidir no seio da Comunidade.

Não sou adepto dessa ideia de que a unanimidade é que é o ponto final. Não, de facto não é assim, mas tenho consciência dos limites de vária ordem e dos perigos que em última análise a maioria qualificada sistemática representa. E tanto mais seria se em vez de se tratar da maioria qualificada no seio do Conselho se tratasse da maioria parlamentar no Parlamento Europeu. Portanto, esta é a resposta à sua segunda questão.

Quanto à primeira, queria dizer duas coisas muito simples. Na verdade, essa sua, digamos, dificuldade em ver como é que os parlamentos nacionais podem participar mais na integração europeia está prejudicada pela sua condição de português porque, se há parlamentos que, de facto, não têm uma palavra importante na integração europeia, um deles é o Parlamento português pelas razões que sabemos e que são estruturais e conjunturais. Se colocar esta questão a um inglês, a um dinamarquês ou até a um alemão, o problema varia substancialmente, modifica-se substancialmente.

Posso, mais uma vez, lembrar-lhe que o próprio Tratado de Maastricht diz - o que me parece que é um ponto bastante importante - que os governos dos Estados-membros diligenciarão nomeadamente para que os parlamentos nacionais possam dispor das propostas legislativas da Comissão em tempo útil para a sua informação ou para eventual análise. Portanto, o próprio Tratado prevê esta possibilidade de as propostas da Comissão serem analisadas no quadro nacional, o que me parece perfeitamente correcto e generalizável.

Depois, há evidentemente toda uma série de mecanismos institucionais que às vezes até existem formalmente mas não são sistematicamente actividades por desinteresse, por incapacidade ou pelos condicionamentos do próprio órgão em causa. De facto, cada parlamento nacional pode e deve ter uma palavra bastante importante na definição da política comunitária, através, desde logo, do controlo do governo e dos próprios mecanismos de diálogo com as instituições comunitárias.

Muito embora esta possa ser uma via importante, é preciso, repito, mais do que conceber mecanismos jurídico-formais de participação nos parlamentos nacionais, consolidar uma prática nesse sentido, o que, aliás, falta muito em Portugal, por razões que têm a ver não só com a conjuntura

mas também certamente com a estrutura. De facto, esta ideia de que, segundo o próprio Tratado de Maastricht, o parlamento nacional deve continuar a dispor de poderes substanciais é uma ideia que me parece essencial sendo a Comunidade Europeia ou a União Europeia aquilo que é neste momento e num futuro previsível.

Mecanismos sim, mas também prática política-institucional, o que, no meu entender, é o que mais falta em Portugal.

Dr. Luís Sá

Só há aprovada a Lei nº 111/88.

Dr. Nuno Piçarra

Exactamente!

Dr. Luís Sá

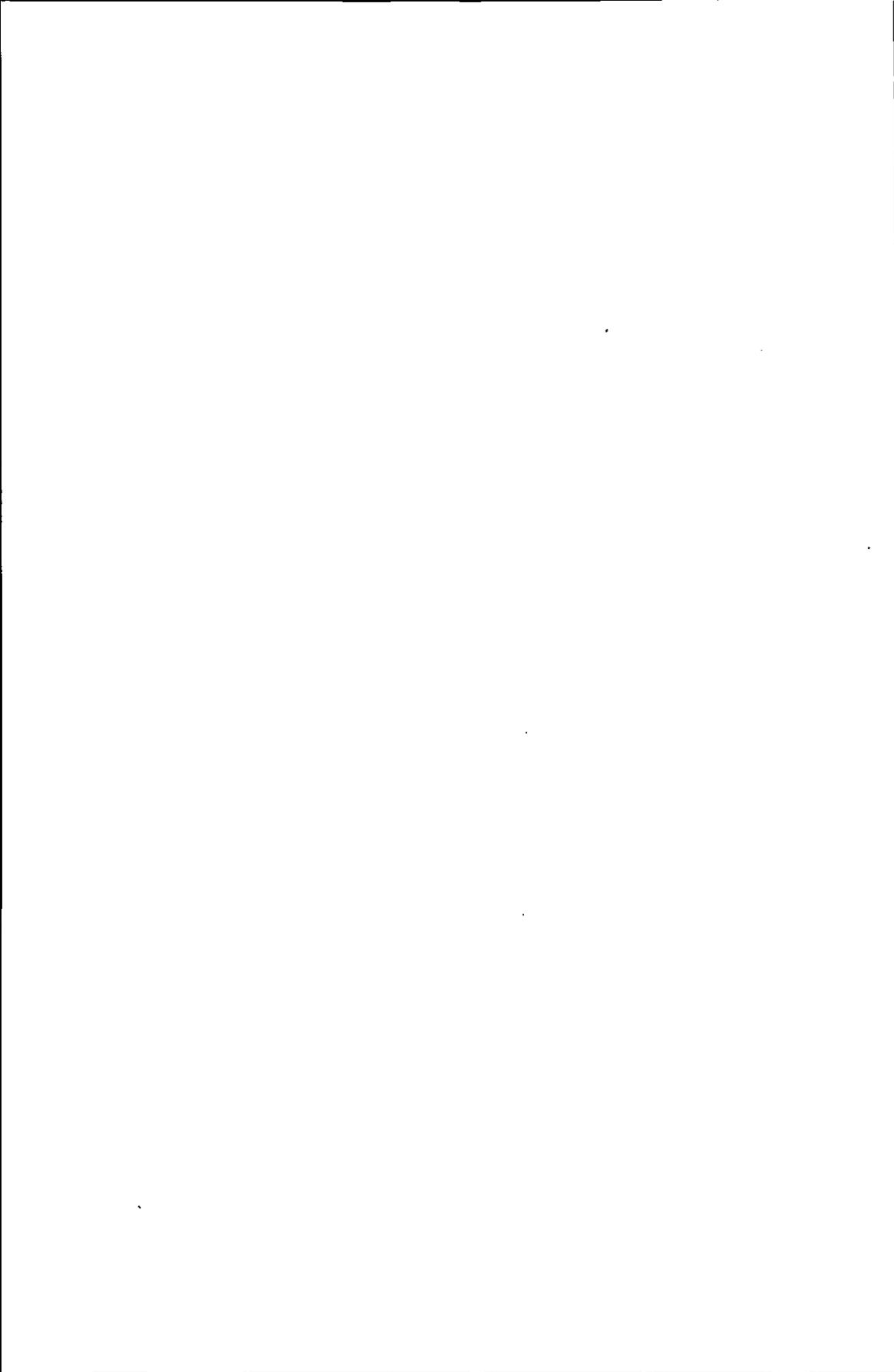
Versa exactamente sobre o acompanhamento do Parlamento português das questões comunitárias...

Dr. Nuno Piçarra

Exactamente! Mais do que conceber mecanismos jurídico-formais, trata-se da aplicação desses mecanismos e da prática nesse sentido, mas isso passa por muitas razões que transcendem o estrito domínio jurídico.

SEGUNDO PAINEL

“Cidadão europeu: ficção? realidade?”



Dr. Joaquim Miranda da Silva ⁴⁶

**Novo quadro comunitário e cidadania europeia.
A inexistência de um quadro comum de direitos,
liberdades e garantias. Convergência nominal vs
convergência real. A distinção entre "categorias"
de imigrantes e os fenómenos de racismo e de
xenofobia.**

Farei uma intervenção informal que possa, depois, permitir algum debate e algum diálogo entre nós e, essencialmente gostaria de vos transmitir algumas ideias centrais relativamente à questão que é colocada sobre, nomeadamente, se há ou não cidadãos europeus.

Novo quadro comunitário e cidadania europeia

Eu começaria por dizer que este aspecto comporta duas questões relativamente às quais é necessário conceder particular atenção. Em primeiro lugar, o novo quadro em que nos movemos com o Tratado de Maastricht: há uma nova dimensão do quadro comunitário, não já um quadro marcadamente económico como o anterior, mas um quadro bastante mais lato, nomeadamente com os dois "pilares": política externa e de segurança, por um lado, e justiça e assuntos internos, por outro. O novo quadro, como é evidente, é merecedor de profunda controvérsia e bastante complexo, tanto mais que, em nosso entender, prefigura um desejo de avanço no sentido da constituição de um Estado europeu futuro e, portanto, consubstancia um projecto de natureza federal.

Este um dos aspectos, uma das vertentes que deve presidir a uma análise sobre este tema.

Uma outra vertente, a que obviamente é necessário dar atenção, tem a ver com a forte emigração, com inúmeros cidadãos portugueses nos países da Comunidade, o que naturalmente nos merece a maior atenção, nomeadamente tendo em conta a necessidade de salvaguardar os seus direitos e os seus interesses.

⁴⁶ Deputado ao Parlamento Europeu - Grupo Coligação de Esquerda

É neste quadro que deveremos analisar a situação nova que nos é trazida pelo Tratado de Maastricht, nomeadamente em relação à questão da cidadania.

A questão que se coloca é a de saber se existem, ou não, hoje e após a adopção e entrada em vigor do Tratado de Maastricht, cidadãos europeus. A minha resposta é, claramente, não. Não há efectivamente cidadãos europeus.

Porquê? Por várias razões.

Vejamos antes de mais o que, digamos, determinaria essa cidadania. A questão vinha já do Acto Único, nomeadamente e em particular com a livre circulação de pessoas no espaço comunitário. Duas outras assumem-se agora no Tratado de Maastricht. Em primeiro lugar, com o direito de voto dos "cidadãos europeus" para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais; e, também, de alguma forma, com o direito de petição que esses mesmos "cidadãos" podem exercer junto do Parlamento Europeu. São estas, no essencial, as novidades particularmente importantes que se colocam com o Tratado.

De sublinhar, antes de mais, que a instituição que normalmente representa os cidadãos, instituição parlamentar, é ainda neste Tratado um órgão com poderes limitados de representação dos cidadãos, o que neste campo, e desde logo, constitui uma limitação. Por um lado e no que respeita ao direito de voto, ele é exercido exactamente para essa instituição e também para as autarquias locais. Mas no caso concreto do voto para as autarquias locais, que julgamos ser de facto um avanço particularmente significativo, ele não consubstancia em si próprio a ideia ou o conceito de cidadania. Em nosso entender, não é participar em eleições para as autarquias locais que, representando embora um avanço, pode prefigurar um conceito de cidadania.

Mas, particularmente, aquilo que nos leva a dizer que não há efectivamente uma cidadania europeia, que não há efectivamente cidadãos europeus, tem a ver com vários outros aspectos.

A inexistência de um quadro comum de direitos, liberdades e garantias

Em primeiro lugar, não há, de facto, no quadro comunitário, nem isso é definido no actual Tratado, um quadro comum de direitos, liberdades e garantias. Os direitos, liberdades e garantias são concebidos ao nível de cada Estado e não ao nível da Comunidade.

Em segundo lugar e não menos importante, não há também, nem se perspectiva tão pouco, a curto ou médio prazo, um quadro comum ao nível

da situação económica e social, nem se verifica uma tendência real para uma aproximação, nomeadamente quanto aos níveis de vida dos cidadãos neste espaço comunitário, o que, desde logo, afasta a ideia de uma Comunidade ampla em que os cidadãos têm direitos, liberdades e garantias semelhantes.

Entretanto, penso que é também a prática que põe em causa a ideia de cidadania. Referir-me-ei particularmente a dois casos: o da livre circulação de pessoas e também o do direito de estabelecimento que, de alguma maneira, tem a ver com o direito de livre circulação de pessoas. Em relação à livre circulação de pessoas, temos verificado na prática que se mantêm dificuldades, ao contrário do que acontece com outras liberdades de circulação, como sejam as liberdades de circulação de capitais, de mercadorias e de serviços, áreas onde se avançou rapidamente, por vezes mais rapidamente do que o inicialmente previsto. Estou a pensar, por exemplo, na liberdade de circulação de capitais.

Já no que respeita à liberdade de circulação de pessoas, os entraves, as dificuldades de vária natureza continuam. Repare-se, por exemplo - e não vamos discutir agora a questão em toda a sua complexidade -, no que se passa relativamente aos nossos emigrantes no Luxemburgo. E um outro aspecto tem a ver com a prática dos próprios governos que desmente efectivamente a ideia de cidadania. O caso mais flagrante e mais recente é o da nova legislação aprovada pelo Governo francês, relativa aos emigrantes. Nesta fase posterior já ao Tratado de Maastricht verificamos que um Estado - e não um Estado qualquer, mas exactamente o Estado francês - adopta legislação mais punitiva para os cidadãos de outros Estados da própria Comunidade. Isto nega claramente a ideia de cidadania. O que é que diz essa nova legislação? Que o trabalhador com um certo tempo na situação de desemprego e mantendo-se esse desemprego por um prazo de mais um ano, poderá ser expulso do território francês com destino ao seu país de origem. Esta situação nega, em termos objectivos, a existência de uma qualquer cidadania.

Não aconteceria tal se este conceito de cidadania fosse um conceito real e efectivamente fixado no domínio jurídico, nomeadamente no constante do Tratado.

Em jeito de conclusão, diria que efectivamente este conceito, podendo eventualmente constituir um elemento positivo, em particular para os nossos emigrantes, revela-se, no entanto, como um direito muito fictício. E é-o particularmente se tivermos em conta que esta cidadania não tem comparação com o que se estabelece no Tratado noutros domínios. Temos os três "pilares" - a união económica e monetária, a política externa e de se-

gurança e os assuntos internos e de justiça - e é ainda no domínio económico, e não naquele, que os grandes avanços se verificam. De resto, poderemos ver que mesmo em aspectos que nos seriam particularmente favoráveis e que de alguma maneira poderiam ligar-se ou articular-se com estas questões, nomeadamente no domínio da coesão económica e social, com este Tratado houve, diria mesmo, um retrocesso relativamente ao garantido na anterior alteração do Tratado.

Convergência nominal *versus* convergência real

Com o Acto Único consignou-se um aspecto, quanto a nós e em princípio positivo: a coesão económica e social. Com este tratado essa coesão económica e social é, em termos objectivos, posta em causa; e assim acontece porque se valoriza, se prioriza não já a convergência real, isto é, a respeitante aos níveis de desenvolvimento e de vida, mas, isso sim, a chamada convergência nominal; convergência nominal essa que põe em causa aquela convergência real, nomeadamente quando se faz um apelo aos Estados para fazerem contenções orçamentais e na dívida pública e tais apelos são feitos a países, como, por exemplo, o nosso, que necessitam antes de fazer um esforço de investimento enorme para se aproximarem dos outros Estados.

Obviamente que, assim sendo, é a convergência real que está posta em causa, situação que algumas verbas adicionais não compensam de forma alguma. São de tal forma insuficientes - e a própria realidade tem-no já claramente afirmado - que não contrariarão os efeitos negativos dessa convergência nominal, o que quer dizer que também neste domínio e no domínio especificamente social verificamos que há cidadãos com situações marcadamente diferentes de Estado-membro para Estado-membro.

Finalmente, há uma questão que gostaria de colocar e que assume particular importância para nós, em Portugal.

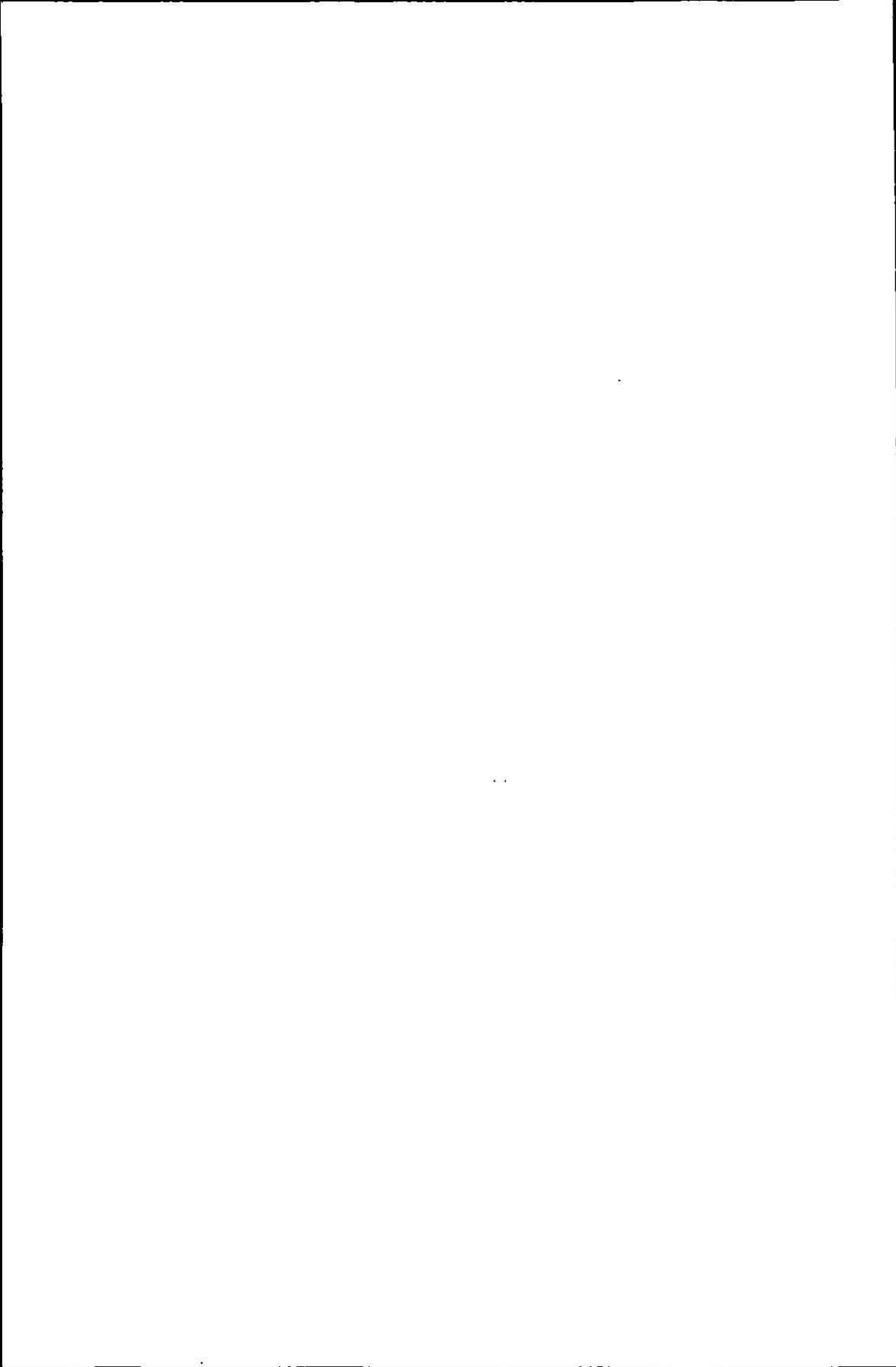
A distinção entre "categorias" de imigrantes e os fenómenos de racismo e de xenofobia

Julgo que este conceito de cidadania, que se relaciona aqui com os nossos emigrantes e com a forte presença de emigrantes na Comunidade, leva a que afirmemos o seguinte: como referi, não há efectivamente cidadãos europeus e é também um facto que os cidadãos portugueses que vivem nos outros países da Comunidade continuam a ser indiscutivelmente emigrantes. Não nos iludamos: continuam a ser emigrantes! O que se criou

foi uma situação nova e complexa e que pode a vir a criar no futuro - se é que não está já a criar - alguns problemas importantes: trata-se da distinção, agora já por via jurídica, entre imigrantes dos Estados-membros e imigrantes dos chamados países terceiros, isto é, aqueles que não pertencem à Comunidade. Criaram-se, por esta via, como que duas categorias de imigrantes: uma, a dos que já não se chamariam imigrantes, mas "cidadãos-europeus" mas que, todavia, na prática e na própria legislação dos Estados-membros, não são considerados como tal, e outra, a dos que continuariam agora, juridicamente pelo menos, a ser os "verdadeiros" imigrantes. Esta situação, estas duas categorias de imigrantes, pode levantar problemas, particularmente num quadro como aquele que temos hoje, marcado por fenómenos de racismo e de xenofobia e até por movimentos de extrema direita. Esta é uma questão particularmente relevante.

Uma outra questão que se prende mais propriamente connosco, ao nível interno, tem a ver com o seguinte: qual a razão que nos pode determinar a que tenhamos, relativamente a cidadãos dos Estados-membros da Comunidade, um comportamento diferente e mais positivo do que aquele que teremos relativamente a cidadãos que provenham, por exemplo, de países como o Brasil, Angola, Moçambique, a Guiné, enfim das antigas colónias portuguesas? Não me parece correcto, por razões culturais, por razões históricas, que Portugal, pelo facto de estar integrado na Comunidade - e não se contesta neste momento, não se põe em causa essa integração -, por força dessa integração, considere de maneira mais favorável um cidadão dinamarquês, um cidadão alemão, um cidadão de qualquer outro Estado da Comunidade, em detrimento de cidadãos que falam a nossa língua, com os quais tivemos contactos durante séculos, com quem desejamos manter um relacionamento bastante aprofundado e positivo e relativamente aos quais há toda uma ligação particularmente estreita.

Este aspecto, que poderá ser naturalmente resolvido ou atenuado por via bilateral, não obsta, no entanto, a que, ao menos no plano teórico e dos princípios, este problema efectivamente se coloque; e se coloque, em meu entender, negativamente.



Dr. António Capucho ⁴⁷

Direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros. Direito de eleger e ser eleito nas eleições para o PE no Estado-membro de residência. Direito à protecção diplomática e consular de qualquer Estado-membro. Direito de petição ao PE e de queixa ao Provedor de Justiça.

Como fui avisado de que as nossas intervenções iriam ser publicadas, dei-me ao trabalho de escrever um pequeno texto, o que porventura tirará alguma polémica à minha intervenção, que, todavia, poderá ser sempre suscitada no debate que se vai seguir, mas tem o mérito de facilitar o trabalho dos serviços e, portanto, vou lê-la enquadrada no que penso ser o objectivo deste *forum* e deste painel, ou seja, por um lado a questão da Europa dos cidadãos ligada à cidadania europeia e por outro as razões que devem levar os portugueses a votar no sufrágio do próximo dia 12 de Junho.

A Europa dos Cidadãos é um conceito relativamente novo na construção europeia: só em 1974 a expressão foi utilizada pela primeira vez na Cimeira de Paris.

A partir daí, as instituições da Comunidade e, em particular, o Parlamento Europeu passaram a preocupar-se sistematicamente com a aproximação e participação dos cidadãos no processo de construção europeia, bem como com a necessidade de lhes facultar instrumentos adequados à protecção dos seus direitos. Mas só 10 anos depois, no seguimento da criação de um Comité da Europa dos Cidadãos, é que se dá um passo decisivo neste sentido, posteriormente consolidado com a aprovação em 1987 do Acto Único Europeu.

⁴⁷ Deputado ao Parlamento Europeu - Grupo Liberal, Democrático e Reformista.

Em 1989, o Parlamento Europeu aprovou uma Declaração de Direitos, primeiro “catálogo” de direitos e liberdades da Comunidade Europeia. Embora sem força vinculativa, esta Declaração, associada à jurisprudência entretanto produzida pelo Tribunal de Justiça, veio dar nova ênfase à promoção dos direitos dos cidadãos.

No mesmo ano, o Conselho aprovou a Carta dos Direitos Sociais Fundamentais, a partir da qual emergiam várias Directivas que hoje dão corpo à política social da União.

Mas é com o Tratado da União Europeia que se dá o passo porventura mais significativo. De facto, em Maastricht abandona-se de vez a visão predominantemente economicista que presidiu durante décadas à construção europeia.

Desde logo, nos primeiros artigos do Tratado estipula-se que as decisões “serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos” (Artigo A) e atribui-se à União o objectivo de “reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União (Artigo B). Mais adiante, estipula-se que “a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais” (Artigo F).

A cidadania da União abrange todas as pessoas que tenham a nacionalidade de um Estado-membro (Artigo 8º) e compreende os direitos a seguir enumerados. Direitos que se somam aos que são consagrados nas Constituições nacionais.

A simples descrição destes novos direitos confirma que a cidadania europeia ou, mais propriamente, a cidadania da União é meramente complementar e supletiva das cidadanias nacionais. Estas não são minimamente postas em causa pelo Tratado, ao contrário do que hoje insinuam aqueles que tudo pretendem aproveitar para denegrir o processo em curso de construção europeia, com argumentos demagógicos e mesmo falsos.

No âmbito da Cidadania Europeia é importante salientar que todas as regulamentações previstas, dada a especial delicadeza deste domínio, exigem sempre a unanimidade do Conselho da União Europeia.

Por outro lado, é importante salientar que, também neste campo, o legislador se preocupou em salientar o “gradualismo” da construção europeia: a cidadania europeia é dinâmica e constrói-se gradualmente mediante o “aprofundamento” pelo Conselho da União Europeia, decidindo por una-

nimidade, dos direitos já consagrados, bem como pela institucionalização de novos direitos, designadamente aquando da revisão dos Tratados prevista para 1996.

Os novos direitos que consubstanciam a Cidadania Europeia são os seguintes:

1. Direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.

O Conselho da União Europeia, deliberando por unanimidade, pode adoptar disposições destinadas a facilitar o exercício destes direitos.

É verdade que, no quadro da criação do mercado interno, em 1 de Janeiro de 1993, os controlos das pessoas que atravessam as fronteiras internas deveriam ter sido suprimidos e não o foram. De facto, os Estados-membros, receando o agravamento da imigração ilegal e da criminalidade internacional, têm sucessivamente adiado tal medida, invocando dificuldades técnicas.

De qualquer modo, os nacionais dos Estados-membros têm designadamente o direito de desenvolver uma actividade económica noutra Estado-membro de que não são nacionais, como trabalhadores assalariados ou não assalariados, sem qualquer discriminação. Importa alargar rapidamente a todas as profissões o reconhecimento mútuo de diplomas e de qualificações, em ordem a que este direito seja efectivo.

Aqueles trabalhadores beneficiam do direito de residência, extensivo aos familiares, que persiste após a reforma e mesmo em caso de morte. O direito de residência é também extensivo aos trabalhadores que procuram emprego.

Entretanto, a igualdade de tratamento no domínio da protecção social, já assegurada aos trabalhadores migrantes e às suas famílias, deve ser alargado aos que procuram emprego e aos estudantes cujos pais não tenham aquele estatuto.

2. Direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Este direito foi entretanto regulamentado pelo Conselho da União Europeia, que estabeleceu disposições derogatórias para o respectivo

exercício por parte de todos os cidadãos de Estado terceiros residentes no Luxemburgo. Em suma, exige-se transitoriamente pelo menos 5 e 10 anos de residência mínima para o exercício do direito de eleger e do direito de elegibilidade, respectivamente.

A possibilidade de derrogações desta natureza estava prevista no Tratado, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justificassem. Era manifestamente o caso do Luxemburgo, Estado em que residem mais de 30% de cidadãos nacionais de Estados-membros terceiros.

Portugal foi naturalmente sensível aos argumentos aduzidos para justificar as derrogações. Em suma, importava que ao Luxemburgo, que apenas elege seis Deputados europeus através de um círculo único, se concedesse um prazo razoável para adaptar a opinião pública a uma situação nova que se poderia traduzir, como hipótese teórica, na entrega da representação do Estado luxemburguês, no seio do Parlamento Europeu, a uma maioria de cidadãos estrangeiros. Houve aqui, claramente, a vontade de assegurar ao Luxemburgo um valor que também a nós é extremamente caro: a identidade nacional.

Por outro lado, a não ser estabelecida esta derrogação temporária, corria-se um risco não desprezível de se assistir ao recrudescimento de fenómenos racistas e xenófobos.

Confesso que este novo direito, sendo indiscutivelmente interessante para os cidadãos europeus residentes em Estados terceiros, não é dos mais relevantes entre os que foram consagrados pelo Tratado da União Europeia.

De facto, considero que, para os nossos emigrantes, será mais adequado, na perspectiva da defesa dos seus interesses, optarem pela manutenção do exercício destes direitos em Portugal, isto é, votando nas eleições para o Parlamento Europeu nas listas de candidatura que os Partidos nacionais apresentam ao sufrágio.

Esta convicção parece ter sido seguida pela maioria dos cidadãos europeus residentes em Estados terceiros: só um número insignificante se inscreveu nos cadernos eleitorais desses Estados. De resto, não é conhecido até hoje um único caso de candidatura de um estrangeiro em lugar elegível.

3. Direito de eleger e de elegibilidade nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Nesse caso, ao contrário do anterior, verificamos que os nossos compatriotas residentes em Estados terceiros já se compenetraram da enorme importância deste novo direito e do significado de que se vai revestir

para a defesa dos seus interesses, na perspectiva da melhoria das suas condições de vida. De facto, os municípios, por cá como lá fora, têm um papel determinante e crescente em muitos domínios com reflexos directos no dia-a-dia dos cidadãos.

E a prova de que esta importância está a ser antecipada pelos nossos emigrantes é o facto de se conhecerem já hoje - por exemplo em França - negociações adiantadas entre responsáveis das Comunidades portuguesas e dirigentes políticos locais, tendo em vista a participação activa daquelas no processo eleitoral, traduzida posteriormente na eleição não apenas nas assembleias, mas também nos executivos municipais.

Este direito não está ainda regulamentado. Precisamente neste momento o Parlamento Europeu estuda o projecto de directiva que se propõe consagrá-lo e vai emitir parecer sobre a mesma ainda nesta sessão legislativa. Infelizmente neste caso, propõe-se um conjunto inaceitável de derrogações e de limitações, atentatórios do princípio da não discriminação dos cidadãos em função da nacionalidade, claramente consagrado no Tratado da União Europeia. Pretende-se não só abrir períodos derogatórios para o efectivo exercício dos direitos consagrados no Tratado, como se vai muito mais longe, ao sugerir-se que cada Estado possa impedir a eleição para os executivos municipais dos cidadãos residentes mas nacionais de Estados-membros terceiros. Isto, nomeadamente, com o argumento de que em certos Estados-membros os titulares dos executivos municipais têm competências relacionadas com o exercício de autoridade pública.

Ora, se no caso das eleições europeias, pelo seu significado de escolha de uma representação nacional, algumas derrogações temporárias se afiguram compreensíveis para um Estado com uma situação peculiar (caso do Luxemburgo), o mesmo não se justifica de forma nenhuma para as eleições de carácter meramente local, muito especialmente se essas decisões forem deixadas ao livre arbítrio de cada um.

No plano dos princípios, seria diferente se, à partida, se preceituasse que, em todos os Estados-membros, sem excepção, o presidente do executivo seria obrigatoriamente um cidadão nacional e que os órgãos executivos teriam de ser maioritariamente integrados por cidadãos nacionais. Restava saber se este dispositivo, para além do mais, era compatível com o já citado princípio da não discriminação dos cidadãos em função da nacionalidade.

De qualquer modo, espera-se que o Conselho da União Europeia, visto o parecer do Parlamento Europeu, não deixe de equacionar o problema e de o resolver atempadamente de forma correcta, sob pena de violação dos Tratados e de grave frustração, designadamente, das legítimas expec-

tativas de milhões de cidadãos dos Doze residentes em Estados-membros de que não são nacionais.

4. Direito à protecção diplomática e consular de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, no território de Países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado.

Entretanto foram encetadas as negociações internacionais requeridas para garantir esta protecção, já que a Convenção de Viena não previu a situação.

Aparentemente desinteressante, veja-se a importância deste novo direito dos cidadãos a propósito dos recentes acontecimentos no Rwanda: os cidadãos portugueses, na falta de representação diplomática nacional, teriam acesso à protecção das representações belga ou francesa, nas mesmas condições dos cidadãos destes Estados.

5. Direito de petição ao Parlamento Europeu e de queixa ao Provedor de Justiça.

Para além dos cidadãos da União, pode também exercer estes direitos qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro.

A petição pode ser apresentada a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas e deve obrigatoriamente recair sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da Comunidade e lhes diga directamente respeito.

A queixa ao Provedor de Justiça deve referir-se a casos de má administração na actuação das instituições ou organismos comunitários, com excepção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais.

O Provedor de Justiça procederá aos inquéritos que considere justificados, quer por iniciativa própria, quer com base nas queixas que lhe tenham sido apresentadas, directamente ou por intermédio de um Deputado ao Parlamento Europeu, salvo se os factos invocados forem ou tiverem sido objecto de processo jurisdicional. Sempre que o Provedor de Justiça constate uma situação de má administração, apresentará o assunto à instituição em causa, que dispõe de um prazo de três meses para responder, após o que elabora um relatório ao Parlamento Europeu e

àquela instituição e informa o queixoso do resultado do inquérito.

Em Outubro de 1993 foi subscrito um acordo interinstitucional (PE, Conselho de União Europeia e Comissão) sobre o Estatuto e as condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça. De mais relevante, acrescenta o seguinte ao que estipula o Tratado:

- As instituições e organismos comunitários deverão fornecer ao Provedor de Justiça as informações solicitadas e permitir-lhe o acesso à documentação pertinente. Só poderão recusar-se a tal por motivos de sigilo devidamente justificados.
- Os Estados-membros são obrigados a fornecer ao Provedor de Justiça todas as informações que possam contribuir para esclarecer casos de má administração por parte das instituições ou organismos comunitários, excepto se estiverem abrangidas por disposições legislativas ou regulamentares relativas ao sigilo ou por qualquer outra disposição que impeça a sua transmissão.

Mas, obviamente, a Europa dos Cidadãos não se esgota nos novos direitos consubstanciadores da Cidadania da União, definidos no Tratado de Maastricht. Traduz-se também num conjunto de políticas comunitárias, de que são exemplo a Política Social, a Educação, a Formação Profissional, a Política de Juventude, a Cultura, a Saúde Pública, a Política de Ambiente e de Defesa dos Consumidores.

No domínio da política social, cabe aos Estados-membros promover a melhoria das condições de trabalho para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores, tendo como objectivo a harmonização, no progresso, das condições existentes.

Este âmbito foi alargado com a adopção de um Protocolo relativo à Política Social, anexo ao Tratado da União, do qual se auto-excluiu o Reino Unido.

Nos termos deste Acordo, a Comunidade e os Estados-membros, tendo em conta a diversidade das práticas nacionais e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia comunitária, desenvolverão acções nos seguintes domínios:

- melhoria, principalmente de ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores;
- condições de trabalho;
- informação e consulta dos trabalhadores;
- igualdade entre homens e mulheres, no que se refere a oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho;
- integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

Para realizar os objectivos deste Protocolo, o Conselho adoptará, por meio de directivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e regulamentações técnicas existentes em cada Estado-membro. Estas directivas devem evitar impor disciplinas contrárias à criação e ao desenvolvimento de PME's.

Entretanto, foi instituído um Fundo Social Europeu, com os seguintes objectivos:

- melhorar as oportunidades de emprego dos trabalhadores, contribuindo para a melhoria do nível de vida;
- promover a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores na Comunidade;
- facilitar a adaptação às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais.

Actualmente, o FSE consagra cerca de três quartos do seu orçamento à formação profissional e às ajudas à contratação de jovens com menos de 25 anos, essencialmente nas regiões menos favorecidas.

O "Quadro Comunitário de Apoio" a Portugal prevê para o período 1994/1999 um total de 607 milhões de ECUs (cerca de 120 milhões de contos) para acções no âmbito do FSE.

A Educação é também um novo domínio da acção comunitária, introduzido pelo Tratado da União, claramente supletiva e complementar das competências dos Estados-membros, em respeito do princípio da subsidiariedade e das identidades nacionais. Não há, conseqüentemente, lugar a uma harmonização das legislações.

A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma Educação de qualidade, incentivando a cooperação entre os Estados-membros e, se necessário, apoiando e completando a sua acção, respeitando integralmente a responsabilidade daqueles pelo conteúdo do ensino e pela or-

ganização do sistema educativo, bem como a sua diversidade cultural e linguística.

Adoptado em 29.09.93, o "Livro Verde sobre a dimensão europeia na educação" destinou-se a lançar um amplo debate sobre a eventual contribuição da Comunidade para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, no âmbito das suas novas competências e em complementaridade com a acção dos Estados-membros. A acção comunitária articula-se particularmente em torno dos seguintes objectivos: intercâmbios de jovens; sensibilização dos professores para a dimensão europeia de educação; desenvolvimento do ensino das línguas, bem como do ensino à distância e dos sistemas *multimedia*; promoção da inovação pedagógica; intensificação das trocas de informações e de experiências sobre os métodos e sistemas educativo.

Muitos dos objectivos e acções previstas no âmbito da Política Social, da Educação e da Formação Profissional têm como destinatários os jovens.

Dos 340 milhões de cidadãos da Comunidade Europeia, 130 milhões são jovens. Por outro lado, 40% dos desempregados têm menos de 25 anos, apesar de representarem menos de 20% da população activa. Também por isso, a Comunidade fez suas as preocupações essenciais de juventude: a educação, a formação, o emprego e a cultura.

Assim, a presença de uma política de Juventude na acção comunitária traduz-se num conjunto vasto de iniciativas e de programas, visando designadamente:

- permitir aos jovens estudantes efectuarem um período de estudo numa universidade de outro Estado-membro, beneficiando para o efeito de bolsas especiais.
- melhorar qualitativa e quantitativamente o ensino e a formação em línguas estrangeiras, através do financiamento de programas de mobilidade e de projectos inovadores na formação inicial e contínua dos professores de línguas estrangeiras, da aprendizagem das línguas no ensino especializado e da promoção de intercâmbios de estudantes e de professores.
- assegurar aos jovens não universitários, até à idade de 28 anos, um ano ou mais de formação profissional após a sua escolaridade obrigatória, com a finalidade de conseguir uma melhor integração no mundo do trabalho.

Nos termos do Tratado da União Europeia, a Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.

Tal como na Educação e mesmo na Formação Profissional, os objectivos da Comunidade na área da Cultura são supletivos e complementares das competências dos Estados-membros, que em nada são afectadas, em pleno respeito do princípio da subsidiariedade e da entidade nacional dos Estados-membros. Assim, compete à Comunidade neste domínio:

- a melhoria do conhecimento e da divulgação da cultura e da história dos países europeus;
- a conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia;
- a promoção de intercâmbios culturais não comerciais;
- o apoio à criação artística e cultural.

No âmbito da Saúde Pública, a acção da Comunidade incide na prevenção de doenças, principalmente dos grandes flagelos (toxicodependência, cancro e sida), bem como na informação e educação sanitária.

Embora ao abrigo das disposições referentes ao "mercado interno", a Comunidade tem ainda desempenhado um papel relevante no domínio dos medicamentos e dos equipamentos de saúde

A defesa dos consumidores é também um novo domínio da acção comunitária, introduzido pelo Tratado da União. A criação do Mercado Único europeu acentuou naturalmente a necessidade de desenvolver uma política de defesa do consumidor à escala europeia. A Comunidade baseou esta política nos seguintes cinco eixos fundamentais:

1. A protecção da saúde e segurança dos consumidores

Só devem ser colocados no mercado produtos que não ponham em risco a saúde ou a segurança, o que implica definir certos requisitos, fornecer informações sobre os riscos potenciais, bem como proteger os consumidores contra os danos físicos.

2. A protecção dos interesses económicos dos consumidores

Devem ser interditas informações enganosas e comportamentos desleais em matéria de publicidade e de contratos.

3. O direito dos consumidores a uma informação adequada

Os consumidores têm o direito de receber informações objectivas sobre as características e o preço dos produtos e sobre o modo de utilizar esses produtos de uma forma eficaz e segura.

4. O direito à reparação por danos causados

Devem ser previstos procedimentos simples, pouco dispendiosos e rápidos para a resolução de queixas e reclamações dos consumidores.

5. A representação e participação dos consumidores

Os representantes dos consumidores devem participar nos processos de tomada de decisão sobre questões que lhes digam respeito.

Estes serão apenas alguns dos exemplos mais incisivos das políticas comunitárias que consubstanciam a Europa dos Cidadãos. Mas muitos outros domínios serviriam também para acentuar que a União tem crescentemente muito a ver com os aspectos do quotidiano das nossas vidas.

No próximo dia 12 de Junho, os eleitores serão novamente chamados às urnas para elegerem os 25 Deputados que os vão representar no Parlamento Europeu. Não são eleições menores, nem menos importantes do que outras.

Valerá a pena votar? Votar para quê?

A resposta a estas perguntas parece-me evidente.

Desde logo, porque se trata de eleger os 25 representantes do povo português que se propõem defender os interesses nacionais no Parlamento Europeu. Ninguém pode ficar indiferente a uma escolha que nem é anódina nem vã.

Não é anódina porque há projectos diferentes em confronto e há maneiras de estar distintas no Parlamento Europeu. Até haverá maneiras de não estar no Parlamento Europeu, como já despidoradamente alguns anunciaram (não é remoque para ninguém aqui sentado nesta mesa, a quem faço a elementar justiça de reconhecer o empenhamento que têm demonstrado na defesa dos respectivos projectos políticos).

Não é vã, porque o Parlamento Europeu tem poderes efectivos, tem uma palavra em todos os *dossiers* da integração europeia, palavra por vezes decisiva.

De resto, a importância destas eleições torna-se especialmente evidente se tivermos em conta o seguinte:

- São as primeiras eleições após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, que atribui ao Parlamento Europeu poderes acrescidos, nomeadamente no domínio legislativo e no controlo da Comissão.
- O Parlamento Europeu tem-se mostrado aberto e favorável em questões essenciais para País (é o caso dos problemas inerentes à coesão económica e social, nomeadamente no que respeita aos fundos comunitários e às redes transeuropeias de transportes, bem como o caso do orçamento comunitário).
- A legislatura coincide com a implementação do 2º Quadro Comunitário de Apoio a Portugal (1994/1999).
- É previsível, no início da legislatura, o alargamento à Áustria, Finlândia, Noruega e Suécia, e, eventualmente no seu termo, a transição para a moeda única.
- São as primeiras eleições após a queda do muro de Berlim e o fim do comunismo, que permitiram a reunificação da Alemanha. A responsabilidade comunitária nos domínios da política externa foi alargada e tornou-se mais complexa em resultado dos novos desafios que se levantam a Leste, mas também do novo paradigma de relações entre aliados americanos e europeus no sentido de uma maior partilha de responsabilidades e de uma maior autonomia, unidade e empenho do polo europeu nas questões do nosso continente.

Permitam-me uma palavra final sobre a revisão dos Tratados, focada no que está realmente em causa: a definição do modelo institucional da União Europeia que perfilhamos para o futuro próximo e não a rotulagem artificial, demagógica e mesmo diabolizada desse modelo.

Continuaremos a bater-nos pelo modelo que garante uma participação efectiva de Portugal na tomada de decisão comunitária e nos permite projectar na União especificidades que radicam na nossa longa tradição atlântica. Quanto mais sólida for a nossa ancoragem à União Europeia, mais forte será a nossa influência junto dos espaços tradicionais não-europeus em que nos importa incrementar as relações externas de Portugal.

Defendemos a manutenção do princípio da igualdade entre Estados e rejeitamos a institucionalização de qualquer clivagem entre “grandes” e “pequenos” Estados.

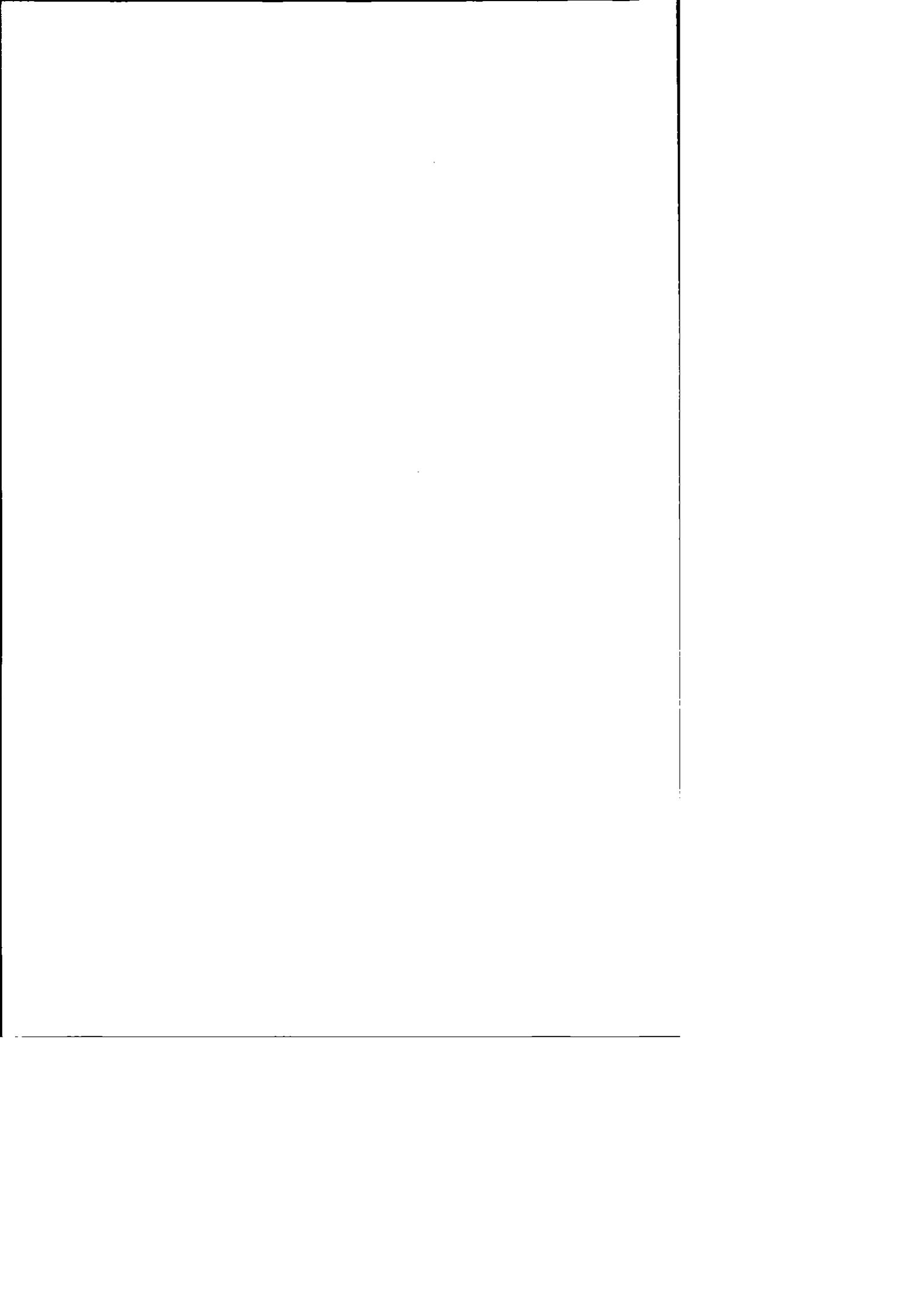
O Tratado deve continuar a configurar uma conjugação de modelos e processos em que avultam as decisões inter-governamentais: trata-se de um figurino único, de um caminho inédito, em que os chefes de Estado e de Governo, decidindo por unanimidade, assumem o papel fundamental de definir as orientações políticas globais e de dar os impulsos necessários ao desenvolvimento da União.

Não aceitaremos qualquer evolução que possa minimizar as garantias que hoje temos de que a identidade nacional e os nossos valores culturais não só não são afectados, como são potenciados com o processo de aprofundamento.

Pragmatismo, gradualismo, respeito pelas identidades nacionais e pela diversidade, preservação do equilíbrio institucional, recusa de qualquer tendência hegemónica interna, realização correcta dos binómios e eficácia-democraticidade e subsidiariedade-solidariedade, continuam a ser as grandes balizas que nos devem guiar rumo à União Europeia do futuro.

Um dos maiores problemas da construção europeia está precisamente na dificuldade, que todos sentimos, de divulgar adequadamente junto dos destinatários não apenas os contornos do modelo que estamos a construir, como também o conteúdo preciso das políticas comunitárias e dos direitos dos cidadãos. Neste caso, sem o conhecimento aprofundado desses direitos, a sua utilidade fica em causa e comprometida a adesão alargada à dinâmica da construção europeia.

Por tudo isto, espero que esta iniciativa da CNE tenha concorrido para despertar o interesse dos cidadãos para o próximo acto eleitoral e para o que verdadeiramente está em causa no sufrágio de 12 de Junho.



DEBATE

Moderador

Dr. Nuno Piçarra

Dr. Nuno Piçarra

Segui com muita atenção as intervenções dos Srs. Deputados Joaquim Miranda da Silva e António Capucho, intervenções essas que versaram um ponto extremamente interessante relacionado com as restrições à livre circulação dos cidadãos comunitários que parece ser a actual política dos Estados-membros no contexto da questão cada vez mais falada do federalismo. Isto porque, realmente, a questão do federalismo se precipita e se reflecte nos mais diversos níveis.

Para começar o debate, vou apresentar um caso que se passou nos Estados Unidos e que, no meu entender, é o contraponto da situação europeia e, de alguma maneira, diz como na própria Europa estamos afastados dessa lógica federal. É um caso decidido pelo Supremo Tribunal, em 1941, "Edwards contra Califórnia". A questão era a seguinte:

O Estado da Califórnia, em período de desemprego acentuado, em período de crise, de depressão económica acentuada, tinha adoptado uma lei restringindo a entrada na Califórnia de quaisquer desempregados, tivessem ou não a nacionalidade norte-americana. Havia, pois, restrições à entrada na Califórnia de indivíduos desempregados. A *Supreme Court*, aquele que muitas vezes é considerado ter como homólogo o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na Europa em sede de controlo de constitucionalidade, anulou essa lei do Estado da Califórnia alegando que o direito de entrada e permanência em qualquer dos Estados que compõem a Federação é, sem mais, inerente à cidadania norte-americana. Ora, esta solução parece completamente arredada do horizonte europeu.

Que conclusões tirar ou que extrapolações fazer no que toca ao debate tão apaixonado e tão radicalizado ultimamente sobre o federalismo europeu? De facto, em meu entender, não só pelo direito constituído mas pelo direito a constituir, parece-me que esta solução de o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias poder anular, com fundamento em violação do tratado, uma lei que um Estado-membro introduzisse nesse sentido, nomeadamente o caso francês citado pelo Dr. Miranda da Silva, está completamente arredada desta lógica.

Portanto, este é um pequeno dado para procurar, digamos, lançar o debate deste tema tão importante que se prende com a cidadania europeia.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Parece-me que o exemplo francês não é um caso típico do Tratado de Maastricht. Colocá-lo-ia mais no campo do próprio Acto Único, porque é aí que se definem as várias liberdades. O que é particularmente importante sublinhar neste ponto é a diferença de tratamento a estas quatro liberdades. Enquanto que, no que respeita particularmente à liberdade de circulação de capitais, houve um avanço significativo na sua concretização, o que se verifica nesta liberdade de circulação das pessoas é que há um atraso particularmente importante, o que confirma a secundarização, a subalternização a que sistematicamente têm sido submetidas sempre as questões de natureza social. Estas questões têm vindo atrasadas, por vezes a reboque das questões mais marcadamente de natureza económica.

No que respeita particularmente à questão federal e à ligação que estas questões poderiam ter, o que é importante sublinhar é que, apesar de o Tratado fixar o conceito de cidadania, a verdade é que verificamos que os Estados-membros não têm qualquer evolução positiva relativamente à questão dos cidadãos.

O Sr. Dr. António Capucho dizia, e não vou entrar nessa discussão, que aquilo que o Governo francês fez foi tão só compilação de legislação anteriormente existente. Não é o meu entendimento, pois penso que houve algum recuo, mas admitamos que é a mesma legislação, isto é, que o Governo francês manteve a sua legislação neste decreto. Pergunto como é possível que um governo, após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, com a entrada em vigor do conceito de cidadania, mantenha a mesma legislação. Já não ponho sequer a questão do recuo, porque penso que há mesmo um recuo, mas, mesmo que se trate de manter uma situação, pergunto como é que na prática efectivamente representa a cidadania. Esta é a questão concreta que coloco. Obviamente que a questão federal é uma outra questão. Não trouxe a questão federal à baila, digamos, por esta razão, por este caso concreto, mas num contexto bastante mais amplo, que é do contexto da nova dimensão concedida à Comunidade com os dois novos pilares. O que importaria aqui, e temos em vista a questão da cidadania, é este caso concreto francês e com estas implicações, portanto, o facto de não haver nenhum avanço em termos práticos, em termos legislativos, não haver nenhum avanço por parte dos Estados-membros, apesar desta alteração do Tratado.

Dr. António Capucho

Eu não queria monopolizar, mas a conversa é como as cerejas e parece-me existirem dois pontos em relação a esta questão da cidadania. Não me interessam muito os nomes das coisas. Confesso que neste domínio da construção europeia, nomeadamente nos últimos meses, temos concentrado, excessivamente do meu ponto de vista, as baterias na discussão de temas porventura vazios de conteúdo sem primeiro concretizarmos o que queremos dizer com isso. O do federalismo é um desses casos e o da cidadania outro. Por outro lado, em matéria de cidadania nem sequer estou muito preparado porque não tenho nenhuma formação jurídica para discutir essa questão no plano jurídico-formal.

Chamaram-lhe cidadania como podiam ter chamado outra coisa qualquer! Não podemos ser presos por ter cão e presos por não ter. O que releva neste momento é que sabemos exactamente o que são as cidadanias nacionais, que estão claramente definidas nos textos legais, sendo um conceito antiquíssimo, sem qualquer dúvida.

Quanto à cidadania europeia, que não é a mesma coisa que a Europa dos cidadãos, saliente-se que, nos termos do Tratado, não é mais do que aqueles cinco direitos que referi. Se quiserem chamar-lhe outro nome, não me importo; se quiserem criticar a Europa por ter chamado a isso cidadania europeia, admito. A cidadania europeia é o conjunto dos seguintes direitos: direito de eleição e de elegibilidade para o Parlamento e para as autarquias locais; direito de queixa ao novo Provedor de Justiça Europeu; direito de petição ao Parlamento Europeu; direito de protecção consular; livre circulação. Isto é que é a cidadania, não é mais do que isto, que vai ser aprofundado. O termo aprofundamento, de resto, está presente quase do primeiro ao último artigo do Tratado da União para significar o gradualismo da construção europeia.

Portanto, o que posso discutir é se isso é pouco ou muito, se devíamos ir mais além. O próprio Tratado acha que se deve ir mais além. Nas discussões entendeu-se que, para que a cidadania tivesse um significado diferente e mais profundo, era fundamental incorporar no Direito comunitário uma carta de direitos e deveres dos cidadãos europeus, o que ainda não foi feito, embora o Tratado refira a adesão da Europa à convenção competente do Conselho da Europa.

Depois, há a Europa dos Cidadãos, o que é completamente diferente, visto que isso quer dizer que há um conjunto de políticas europeias que atingem o dia-a-dia da vida dos cidadãos e isso consubstancia a Europa dos Cidadãos. Podemos estar em acordo ou em desacordo com essas políticas,

mas não podemos ignorar nem desmentir que elas afectam directamente as nossas vidas, umas mais outras menos. Afectam, por exemplo, muito pouco em matéria de cultura e educação, porque, por razões de respeito pela identidade dos Estados-membros, a Europa se limita a definir grandes princípios sem intervir nas políticas concretas dos Estados-membros. Não interfere na política de saúde, não interfere nas políticas educativas nem nos currículos, limitando-se a promover o intercâmbio entre jovens, entre estudantes, entre experiências, etc.. Relativamente a outras políticas, como a ambiental, é evidente que a incidência no nosso dia-a-dia é muito maior, por razões óbvias.

Finalmente, no campo da discussão do federalismo, a questão reduz-se sempre ao mesmo problema. Se estamos a discutir anátemas, nomes sem conteúdo preciso, a discussão é irrelevante; se discutimos qual é o modelo da Europa em que estamos inseridos e qual a evolução que defendemos, então essa discussão é enriquecedora. Defendemos um presidente para a Europa? Defendemos uma segunda câmara alta? Defendemos a redução de todas as decisões à unanimidade ou o fim da unanimidade? Defendemos a existência de um pelotão da frente e de um pelotão de trás, ou seja, a existência de uma desigualdade entre Estados de maior dimensão e Estados de menor dimensão? Então, aí, aproximamo-nos de elementos federadores, mas o que é essencial é saber concretamente qual é o modelo concreto. Foi por isso que, em termos muito resumidos de resto, pretendi indiciar, em primeiro lugar, o nosso apoio ao modelo consubstanciado no Tratado e, depois, o nosso apoio à evolução que nos parece razoável, em termos de interesse nacional, para o projecto que estamos a construir.

Prof. Dr. Henrique Barrilaro Ruas ⁴⁸

Desejo, em primeiro lugar, cumprimentar os dois oradores, dizer do gosto que tive em os ouvir. Ao meu caro amigo, Dr. António Capucho, farei uma pergunta, em estilo de reflexão, acerca dos dois conceitos de cidadania.

Vejo que para o Sr. Dr. António Capucho a utilização da mesma palavra para coisas diferentes não tem importância. Pois, para mim, tem uma importância muito grande e diria, talvez, que há uma espécie de diabrete que se entreteve a utilizar a palavra cidadania no sentido europeu, uma cidadania europeia sem ter em conta a existência ou não existência de uma

⁴⁸ Professor Universitário

possível identidade com a cidadania nacional. Refiro os conteúdos porque me parece que, de um ponto de vista estritamente rigoroso, digamos de filosofia política, não tanto de jurídica, não pode haver, quanto a mim, duas cidadanias políticas.

Posso ter duas cidadanias políticas ao mesmo nível, posso ser, ao mesmo tempo, cidadão brasileiro e cidadão português, mas não posso ser, ao mesmo tempo, cidadão da Europa e cidadão de Portugal. Isto não tem sentido porque a palavra *civitas* tem um sentido político próprio que se esgota num dos níveis, não podendo continuar depois, no outro nível, a ser *civitas* e, portanto, haver uma nova cidadania que é a cidadania abrangente, integrante da outra ou das outras, que seria a cidadania europeia. Se não há identidade de conteúdos e realmente apenas se usou uma palavra pelo gosto de usar, então, diria eu, é a tal hipótese cartesiana do diabrete que se entreteve a usar uma palavra sem sentido.

De qualquer maneira, como há de facto na construção daquilo a que se chama Europa aquilo também a que se chama a metafísica do Esto, isto é, “eu quero que seja assim, sê assim”! Fia-te! As coisas não são assim, mas devem vir a ser assim num horizonte temporal indefinido e, no entanto, nem por isso menos exigente e menos conclusivo, forte e intenso. Não posso deixar de reconhecer que estamos a navegar para uma espécie de mar tenebroso em que existem escolhos, que para outros não são escolhos, que se chama cidadania europeia, que se chama nação europeia e que se diz que estamos a construir a Europa como uma nação. Isto é uma coisa que circula no meio europeu, incluindo Portugal.

Ora, isto significa exactamente a tendência, não digo a vontade, mas digo a tendência objectiva, inelutável em si mesma, de transformarmos a cidadania nacional portuguesa, não interessam as outras, numa espécie de uma cidadania urbana ou municipal. Eu passarei de cidadão português à maneira de ser cidadão de Lisboa e isso francamente não me interessa nada. De modo que era em relação a esse perigo que gostava de alertar o Dr. António Capucho, meu amigo e companheiro de antigas lides políticas.

Dr. António Capucho

Um pequeno comentário: admito, Prof. Barrilaro Ruas, que, no plano dos conceitos teóricos, possa ter carradas de razão, mas, na prática, “terra a terra”, devo confessar-lhe, porventura com algum grau de polémica, que ninguém na Europa liga nenhuma a isso. E, quando digo Europa, digo designadamente Portugal. Ou seja: posso admitir que haja algum perigo na confusão entre o conceito de cidadania nacional, que o Tratado pretende

manter intacta e que se esforça por confessar e por acentuar essa intangibilidade da cidadania nacional e admito que certa confusão possa ocorrer. No entanto, muito sinceramente, quando disse, muito "terra a terra" - porque toda a vida, mesmo antes da construção europeia, o cidadão vulgar português se sentiu, apesar de tudo, cidadão da Europa e mesmo, mais do que isso, cidadão do mundo -, não o estava a dizer com o sentido de cidadania política, não o estava a dizer com o sentido de cidadania no plano jurídico. No primeiro caso, estava a dizê-lo no conceito geográfico do termo.

Ainda recentemente, uma entrevistadora de televisão acentuava mesmo isso, dizendo para o Eng^o João Cravinho que toda a vida fora europeia porque Portugal estava na Europa e, portanto, era cidadã europeia. Ou seja, é uma expressão vulgarizada e é aí que quero chegar. Portanto, o problema que levanto é o de o risco ter sido menorizado e quando digo que ninguém liga nenhuma a isso, no sentido que está vulgarizado, não só em Portugal mas também na Europa, quero dizer que tal termo pode não ter um conteúdo político nem geográfico que apague ou reduza a cidadania nacional à cidadania da cidade, mas é apenas um conceito de carácter geográfico.

Neste caso, não sei se se utilizou bem ou não o termo, mas mesmo antes de existir o conceito expresso no Tratado - e isso ocorreu a propósito do Tratado da União Europeia em Maastricht - já a expressão estava vulgarizada na Europa e, portanto, apenas significava que, crescentemente, o cidadão de cada um dos Estados-membros, sem prejuízo da intangibilidade da sua cidadania nacional, tinha direitos acrescidos, aprofundadamente acrescidos, progressivamente acrescidos ou gradualmente acrescidos. Se isso é um risco, confesso que esse risco não me mete qualquer confusão.

Referiu, aliás, um certo paralelismo entre os riscos que, do seu ponto de vista, ocorrem neste domínio e os que ocorreram com o facto de se falar da Europa enquanto nação. Nessa matéria é que não vejo rigorosamente ninguém - nem sequer os defensores puros e duros do federalismo europeu, dos Estados Unidos da Europa, com uma constituição federal - a definir a Europa como Estado-nação. Essa é, no entanto, questão diferente.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Quero deixar aqui duas notas, a primeira das quais tem a ver ainda com a questão da cidadania.

De facto, os elementos constitutivos daquilo a que o Tratado chama cidadania não configuram efectivamente - eu próprio o referi - uma cidadania. Esta é uma realidade, mas isto não significa que não seja um sinal importante nesse sentido.

Dr. Nuno Piçarra

Não configuram uma nacionalidade.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Sim, não configuram uma nacionalidade e nem sequer uma cidadania, mas são um sinal nesse sentido, o que é outra coisa, não menos importante. Como sabemos, o projecto de construção europeia não é um projecto para se fazer de um dia para o outro, mas um projecto definido como qualquer coisa que se vai fazendo passo a passo.

Não desligo esta questão de uma outra que está em cima da mesa e não podemos ignorar. Sabemos que no Parlamento Europeu foi aprovado em comissão - não em plenário, por razões que se prendem, nomeadamente, com a proximidade das eleições, porque, se não houvesse eleições, estaria já aprovado no plenário - um projecto de constituição para a Comunidade. Não ignoremos isto. Há um projecto claramente assumido e em curso, que neste momento está parado por se aproximarem eleições e haver um movimento dos cidadãos em geral, nos diferentes Estados-membros, que se opõe a este projecto. Mas não ignoremos que está em curso um projecto nesse sentido e que teria ido até bastante mais longe não fosse toda uma movimentação que teve uma particular importância relevante na Dinamarca e depois também em França.

É um projecto que está efectivamente em marcha e que, em minha opinião, tem marcas federalistas. Não digo que seja um projecto federalista - o projecto que está consubstanciado em Maastricht não é um projecto de federalismo -, mas a verdade é que tem marcas profundas nesse sentido e abre claramente o caminho nesse sentido.

Diria que esse projecto, embora atinja a dimensão global que a Comunidade hoje toma, tem particular incidência ao nível económico. O que é uma união que define uma moeda única, um banco central único, tornando os bancos centrais nacionais em sucursais, e uma política monetária única (repare-se em que não é uma política monetária comum, mas uma política monetária única)? O que é isto se não um projecto que aponta obviamente não para um Estado-nação, mas certamente para um Estado federal?

Como é evidente, um Estado federal não é obrigatoriamente um Estado-nação. Há hoje, aliás, muitos Estados que não são Estados-nação. A nossa vizinha Espanha, como todos sabemos, não é um Estado-nação, mas não deixa de ser um Estado. No caso concreto, a Espanha não é sequer um

Estado federal, embora haja quem defenda isso. É óbvio que há quem defenda a existência de um Estado europeu, não apenas agora, mas desde há muito. Os próprios fundadores da Comunidade - os pais da Comunidade, como normalmente são chamados - defendiam esse projecto, que não é uma coisa de agora. As tentativas nesse sentido vêm de muito longe.

Esta questão não pode deixar de ser abordada, porque se trata efectivamente de uma questão central. Estou completamente de acordo, a este respeito, com o que há pouco referiu o Sr. Dr. António Capucho. Uma questão central que se coloca a quem vier a ser eleito nas próximas eleições é exactamente a da revisão do Tratado da União Europeia, por estar em causa que modelo de Europa queremos: se a que está ensejada no Tratado se uma outra. Temos de definir isto e teremos um mandato para fazer uma revisão do Tratado, que em muitos casos se define com um reforço do próprio Tratado que agora foi aprovado. Vamos eleger exactamente quem irá trabalhar nessa mesma revisão.

Resta-me dizer que, na minha opinião, esta questão da cidadania, sendo um sinal, é também o reflexo de uma dificuldade. É óbvio que há um afastamento dos cidadãos relativamente às decisões comunitárias. Esse facto é evidente e não é por acaso que todos estamos preocupados com o nível de abstenção que poderá vir a existir nas próximas eleições. Os cidadãos estão afastados destas questões.

Para mim, todavia, a questão não se resolve com o problema da cidadania. Não é isso que vai resolver o problema dos cidadãos. O problema soluciona-se de outra forma: resolvendo os problemas económicos e sociais que os cidadãos têm, e de forma acrescentada. Esta é a questão central, tanto mais que a questão fulcral do Tratado continua a ser a económica e social. A união económica e monetária - o primeiro pilar - é de longe a parte fundamental do Tratado.

É resolvendo os problemas sociais e económicos com que hoje deparamos, como o dos quase 20 milhões de desempregados na Comunidade, que poderemos dar um contributo para que as pessoas se interessem por estas matérias. É esta terrível situação do ponto de vista económico e social que cada vez mais afasta as pessoas, que não se interessam pelos problemas. Para as motivar é preciso alterar o tipo de políticas que actualmente prosseguimos, porque com estas políticas não o conseguiremos. Se alterarmos esta situação e acabarmos com a forma clandestina como as coisas têm vindo a ser decididas até ao momento, então, sim, poderemos ter os cidadãos mais participativos e interessados nestas questões.

Estamos a desenvolver um processo de construção europeia que é clandestino. Há quanto tempo discutimos estas questões? Por que as discu-

timos? Começámos a discuti-las porque o povo da Dinamarca se lembrou de discuti-las. Se não, nada se discutiria e teríamos aprovado o Tratado de Maastricht na Assembleia da República como se aprovou o Acto Único Europeu: ninguém deu por ele!

Lembro-me de que na Grécia, por exemplo, o Acto Único foi aprovado numa quinta-feira à tarde, de fugida, no decorrer de uma reunião plenária do parlamento grego. E aconteceu praticamente o mesmo. Quem o discutiu?

Este modo de proceder não pode continuar se quisermos que os cidadãos se interessem por estas questões. Hoje o problema não se pode colocar em termos da seguinte conotação - é um erro - que tem vindo a ser feita: ou se é a favor de Maastricht e das soluções nele preconizadas e se é europeu ou se é contra Maastricht e, então, se é também anti-europeu. Isto é uma perfeita falsidade. O que hoje temos de discutir é que caminhos queremos para a Europa, não só em termos gerais, mas também em termos das políticas sectoriais. Temos de o definir, sem que cada um deixe de ter, naturalmente, a sua opinião, tanto mais que estamos numa comunidade plural.

Vamos, então, discutir estas questões. A falta de democraticidade é uma questão essencial para explicar o actual desinteresse.

Sr. Ruben Valle Santos

Permitam-me que comece por cumprimentar os Srs. Deputados, agradecendo-lhes as intervenções que fizeram que, em verdade, foram bem interessantes e de grande utilidade.

Pretendo colocar duas questões, a uma das quais, em grande parte, o Sr. Deputado Joaquim Miranda da Silva já respondeu. Insisto, todavia, por pensar tratar-se de um tema realmente importante.

É notório o grande desinteresse do cidadão comum - e, pelos vistos, não só do cidadão comum... - pelos temas europeus. Temos tido muitas provas disso, sendo este *forum*, afinal, uma mais. Contrariamente às expectativas, que radicavam nas assistências verificadas nos colóquios antecedentes, as pessoas convidadas primaram pela ausência e esta sala, que noutras ocasiões esteve sempre lotada, apresenta hoje o aspecto que vemos, não obstante a valia dos oradores.

A primeira pergunta que faço é a seguinte:

Será que este desinteresse é da responsabilidade dos cidadãos, desinteressados militantes, ou das instituições, designadamente das europeias, entre as quais o Parlamento, talvez também um pouco por falta de *marketing* adequado? Gostaria muito de ouvir a vossa opinião.

Sobre a segunda já o Sr. Dr. Nuno Piçarra teve esta manhã a amabilidade de nos transmitir o seu ponto de vista. Em todo o caso, gostaria de conhecer também o dos Srs. Deputados no que respeita à questão de saber quais as razões que devem levar o cidadão comum a votar para o Parlamento Europeu, que é o que, afinal, constitui o tema de fundo deste colóquio. O Sr. Dr. António Capucho já se referiu ao tema. Interessaria, todavia, ouvir com mais profundidade o ponto de vista estritamente político e para o imediato, no que mais poderá interessar o "cidadão vulgar de Lineu".

O que pretendo, em suma, é pedir aos Srs. Deputados que apontem, necessariamente de forma sintética, duas razões, que considerem ponderosas, para que o cidadão comum seja levado a votar convictamente para o Parlamento Europeu, o mesmo é dizer, duas razões para que não pense que votar para o Parlamento Europeu é votar para a composição de um órgão que, por exemplo na vertente legislativa, apenas actua pela negativa, como travão, ainda que essa acção negativa possa constituir imprescindível meio para uma progressão mais segura na construção europeia.

Dr. António Capucho

De facto, as perspectivas de participação maciça nas próximas eleições não são extremamente animadoras. Não o são fundamentalmente pela razão do desinteresse pelos temas europeus, mas por razões que têm a ver com uma "ponte". É esta, mais uma vez, uma explicação muito "terra a terra"...

Sr. Ruben Valle Santos

Hoje não há "ponte", Sr. Deputado!...

Dr. António Capucho

Por uma questão de delicadeza e também por não fazer ideia de como foi feita ou deixou de ser feita a promoção do presente *forum*, não irei comentar, evidentemente, as razões que levaram a que o número de participantes no colóquio de hoje seja reduzido.

A verdade é que qualquer dos deputados ao Parlamento Europeu sentados nesta mesa, quando instituições da mais diversa natureza, sejam universidades, sejam associações de carácter económico, sejam mesmo os partidos políticos, que têm um papel preponderante no processo

democrático português, nos convidam a estar presentes em colóquios ou conferências, depara com casas cheíssimas e debates interessantíssimos. A generalidade dos 25 deputados europeus, que em regra vem a Portugal aos fins-de-semana, não deixa de fazer seminários deste tipo.

Não comentarei - nem tenho de o fazer - os do Partido Comunista, mas tenho a certeza de que são tão interessantes e participados como os nossos. Recebo solicitações às quais não consigo dar escoamento. Hoje os nove deputados do Partido Social Democrata não dão escoamento aos convites para esse efeito. É uma situação relativamente recente, porque assim não acontecia há cinco anos. Desde há dois ou três anos não damos escoamento às solicitações referidas.

Falou o Sr. Ruben Valle Santos do Parlamento Europeu. Dir-lhe-ei que o Parlamento Europeu organizou em Portugal uma iniciativa para os jovens, subordinada, salvo erro, ao mote "o olhar da juventude", que culmina no próximo dia 1 de Maio e realiza *fora* com uma assiduidade espantosa em todas as 18 capitais de distrito e nas duas capitais regionais, para os quais já fomos convidados duas ou três vezes, tendo sempre deparado com salas com centenas de jovens do ensino secundário, para já não falar das universidades, onde as salas costumam estar cheias, das associações de agricultores, industriais e outros profissionais e das reuniões de carácter partidário.

Não quero com isto dizer que não existe um portentoso défice informativo, porque ainda existe. Mas mais importante do que o constatar é verificar que, do meu ponto de vista, a situação conheceu uma inflexão nítida desde há dois ou três anos, palpável, por exemplo, num fenómeno curioso que passo a explicar.

Os correspondentes, poucos, da comunicação social portuguesa em Bruxelas e Estrasburgo concentravam baterias naquilo que a Comissão tinha para decidir e muito pouco naquilo que o Parlamento tinha em agenda. Cobriam os assuntos quando fundamentalmente estavam em causa fundos estruturais, ou seja, quando estava em causa saber - permitir-me-ão o plebeísmo - "quanto é que nos toca". Era a pergunta sacramental que normalmente nos faziam a propósito das questões europeias.

O que se verifica desde há dois ou três anos é que os principais órgãos de comunicação social, das televisões às rádios e aos próprios órgãos diários de comunicação social, têm representantes permanentes em Estrasburgo e compreenderam que, sem prejuízo da importância da Comissão e do Conselho no contexto da construção europeia, o peso do Parlamento Europeu, nomeadamente após e no seguimento da aprovação do Tratado da União Europeia, é crescente jurídica e politicamente. As

resoluções que aprovamos, sem qualquer carácter vinculativo e de características meramente políticas, são seguidas atentamente pelas diplomacias internacionais, mesmo de pequenos Estados.

Ainda há pouco, a um jornalista, dei o exemplo de Timor: a diplomacia indonésia está presente em Estrasburgo, esteja ou não agendada para debate uma resolução visando a condenação da Indonésia. E está lá por saber que a resolução que o Parlamento aprova, embora sem qualquer efeito vinculativo, tem um peso político relevante que afecta os interesses da Indonésia. Há, pois, uma certa revolução da mentalidade.

Também não podemos escamotear o seguinte: não vamos escolher o sucessor do Dr. Mário Soares, nem quem irá ser o próximo primeiro-ministro, nem mesmo um presidente de câmara. As eleições para o Parlamento Europeu não têm o aspecto extremamente excitante que têm todas as outras eleições, que, no fundo, acabam por redundar, por vezes, numa forma um pouco perversa de sufrágio - excepto no caso da Presidência da República, que é claramente uma eleição uninominal - por se ligar pouco a programas e a equipas e estar muito em causa a escolha do primeiro-ministro ou do presidente da câmara. Daí haver nessas eleições um interesse mais imediatista.

Seja como for, o que pretendo significar com a minha ideia é que a construção europeia tem cada vez mais a ver com o interesse do cidadão e com os interesses nacionais e é cada vez mais interessante para a generalidade dos europeus. Apesar de tudo, a participação tem sido baixa em eleições que parecem responder a interesses imediatistas da população, mesmo em países com níveis educativos muito mais desenvolvidos do que o nosso. Refiro-me, por exemplo, às eleições cantonais francesas realizadas há um mês, nas quais a taxa de participação a nível nacional foi de 46%, extremamente baixa. Não estabelecerei termos de comparação com outras eleições. Ia citar o caso das eleições presidenciais nos Estados Unidos, mas julgo que este exemplo é mau em termos comparativos.

Resumindo e concatenando, como diz o Sr. Prof. Rebelo de Sousa, o que importa constatar é que o interesse é salutarmente crescente e todos são responsáveis, quer o Governo, quer o Parlamento Europeu e os seus deputados, quer a comunicação social, que, no entanto, fez um esforço nítido de investimento - chamemos-lhe assim - na nomeação de representantes permanentes junto das sedes europeias. Representantes permanentes que tiveram a virtude de, naturalmente, se especializar em temas europeus. Era extremamente difícil encontrar, há três anos, alguém que, num grande jornal de tiragem diária, fosse especialista em temas europeus. Hoje, por força

das coisas, isso apareceu naturalmente e já se registam debates sobre as questões europeias.

Talvez ainda se debata muito, infelizmente, a questão do “quanto é que toca” e a do “ou és federalista ou não és”, sem se perceber muito bem o que está por detrás disso. Apesar de tudo, os passos são positivos e serão certamente, daqui a cinco anos, mais positivos.

Pede-me o Sr. Ruben Valle Santos que indique duas razões ponderosas para os cidadãos votarem. Seríamos capazes de indicar mil razões, mas a fundamental é a de que o nosso papel tem relevância por nos pronunciarmos sobre todos os *dossiers*, não apenas pela negativa, embora seja certo que nalguns aspectos os processos de decisão - cerca de 20, infelizmente muito complexos - levam a que se possa tirar essa conotação de que nos pronunciámos muitas vezes mais pela negativa. Não querendo ser pedagógico, posso citar o seguinte exemplo do contrário: se o Parlamento Europeu não quiser, não há alargamento. Se no Parlamento Europeu não houver a maioria absoluta de votos (260) favoráveis ao alargamento, não há alargamento. É um caso concreto que ilustra o que acabo de dizer.

Seja como for, temos voz. Por vezes emitimos um parecer meramente político, como no caso da condenação da Indonésia, mas um parecer que é crescentemente ouvido e temido - já não direi respeitado - pelos destinatários.

No processo legislativo, a adopção do processo de co-decisão, que só agora começa a aparecer nos primeiros *dossiers* relacionados com o processo de co-decisão, reflecte a importância crescente e muitas vezes determinante do Parlamento Europeu em decisões que afectam o nosso dia-a-dia e os interesses nacionais. Os cidadãos sabem que o processo de integração europeia é extremamente complexo e não é conduzido fundamentalmente pelo Parlamento Europeu, penso que ainda bem e salutarmente. Não sou um defensor do alargamento indiscriminado dos poderes do Parlamento Europeu, por entender que o peso de Portugal no Conselho é muito mais relevante do que o seu peso no Parlamento Europeu, apesar da inclinação favorável na generalidade dos temas do Parlamento Europeu aos interesses nacionais, como acontece, por exemplo, com a coesão.

De todo o modo, se quem tem o papel preponderante é o Governo português, independentemente de se gostar ou não dele, o que importa em cada tema, se está em causa o interesse nacional porventura consensual, é que o Parlamento Europeu vote em termos o mais próximos possível daquilo que seja o interesse nacional, em ordem a que os nossos representantes no Conselho - em suma, os ministros e secretários de

Estado - tenham um parecer próximo daquilo que entendem defender em sede negocial.

Tudo isto leva a que a importância destas eleições seja crescente e determinante. Mais: como eu disse, a eleição não é anódina, pois há projectos diferentes em cima da mesa. O projecto do Partido Comunista não é igual ao do Partido Social Democrata e estes dois projectos são radicalmente distintos do projecto do CDS-PP, que só por não estar aqui representado não desenvolverei.

Direi, a este respeito, que não se trata, meu caro Dr. Joaquim Miranda da Silva, da questão de dizer que é apenas europeu aquele que defende o Tratado da União Europeia, porque se pode ser mais europeu do que eu atacando-se o Tratado da União Europeia e defendendo-se uma revisão do Tratado no sentido diferente daquele que defendo. O que entendo - permitir-me-ão este comentário, apesar de o CDS-PP não estar aqui representado - é que quem defende determinados modelos que não são compagináveis com qualquer modelo de construção europeia deveria assumir a coragem de dizer que devemos sair da Europa.

Já que não estamos num Estado federal, esse direito de secessão - isto é um parêntesis - existe na Europa. Se se defende alguma coisa para as quais não há qualquer parceiro credível para construir, há então que ter a coragem e é preferível assumir que aquilo que está em causa é sairmos da Europa, uma posição democraticamente aceitável.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

A questão colocada é extremamente interessante.

Começaria exactamente pelo aspecto do maior ou menor interesse dos cidadãos. Partilho a ideia de que neste momento há efectivamente um maior interesse pela discussão das questões europeias. Embora no caso concreto deste colóquio não estejamos a ter uma participação muito alargada, a experiência que tenho tido, desde há uns tempos, leva-me a afirmar que efectivamente há um maior interesse.

Assalta-me, no entanto, uma dúvida: se esse interesse se traduz depois na votação. Esta é questão diferente e só no dia 12 de Junho, à noite, saberemos se esse interesse tem tradução prática em termos de votação, matéria sobre a qual tenho efectivamente algumas apreensões.

Vários aspectos poderão determinar esta abstenção que tem sido característica das votações para o Parlamento Europeu. Apontaria desde logo o afastamento das decisões relativamente aos cidadãos. Os cidadãos estão muito afastados das decisões. Recordamo-nos todos de uma queixa

generalizada dos cidadãos, particularmente os do interior ou os que vivem um pouco mais afastados de Lisboa. Quantas vezes se queixavam de as decisões serem tomadas no Terreiro do Paço, muito longe? Hoje não são tomadas no Terreiro do Paço, mas em Bruxelas, e as pessoas não compreendem estes mecanismos, não os conhecem, não participam, não são informadas. Essa é uma dificuldade que leva a um afastamento dos cidadãos, mesmo, como há pouco referi, quando hoje se verifica um maior interesse, se bem que isso ainda não se possa traduzir numa maior votação.

Há muita falta de informação e de debate. A este respeito, julgo que, quer ao nível interno, quer ao nível comunitário, muito mais se poderia fazer, nomeadamente, ao nível interno, por parte do Governo, que poderia fazer muito mais em termos de informação sobre todas estas questões. Também ao nível da imprensa se poderia informar e debater muito mais estas matérias do que o que se tem feito até agora. Perderam-se oportunidades únicas, nomeadamente antes da ratificação do Tratado. Não colocarei sequer a questão do referendo, mas suscito particularmente a necessidade de um profundo debate sobre a questão, que poderia ter sido feito, mas não o foi. Não houve grandes debates, designadamente nos nossos canais televisivos, sobre a matéria, apesar da sua grande importância.

Um outro elemento, por mim há pouco referido, que também pode estar na base dessa pouca motivação dos cidadãos tem a ver com a própria situação económica e social. Garantiu-se e apregoou-se muito, mas hoje a situação é exactamente contrária à que se propalou.

Se responsabilidades há nessa desmotivação, elas recaem particularmente nas instituições e na falta de informação e não, obviamente, nos cidadãos, o que tem muito a ver com a questão central da democraticidade. Há ausência de democraticidade neste processo, o que é óbvio e se sente a todos os níveis. Para o constatar, basta pensarmos ao que a própria democracia formal, parlamentar, está hoje reduzida com este processo.

Dou o exemplo de questões essenciais e tradicionalmente da competência exclusiva dos parlamentos, como, por exemplo, a das leis eleitorais, escaparem à sua alçada. Atente-se, designadamente, no que agora se passou com a alteração da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu: a Assembleia da República foi colocada perante um facto consumado - "ou é assim ou não é" - porque a questão já estava decidida em Bruxelas, sendo certo que versava uma matéria da competência exclusiva da Assembleia da República. Este é um exemplo da negação da própria democracia

formal, parlamentar, o que não deixa de ter, obviamente, as suas consequências.

Respondendo concretamente à questão de saber o que poderá levar o cidadão a votar, deixo uma primeira nota sobre os poderes do Parlamento. Se é verdade que os poderes do Parlamento Europeu não podem e porventura não devem mesmo ser equiparados, por exemplo, aos que os parlamentos nacionais têm, não devem, de qualquer forma, ser subestimados os poderes desse mesmo parlamento. Tem poderes que nalgumas matérias foram reforçados, nomeadamente com o Tratado de Maastricht, e não há que minimizar esses poderes. Já foram, aliás, apontados exemplos de situações concretas onde o Parlamento pode ter uma palavra decisiva. Já tinha um poder efectivo, por exemplo, em matéria orçamental e tem-no também a outros níveis.

O Parlamento Europeu tem um poder efectivo que, infelizmente, não tem exercido da melhor forma: o do controlo sobre a Comissão. Esta tem enormes poderes, mas não é verdadeiramente fiscalizada e controlada. O Parlamento não tem efectivamente exercido, como deveria, esse seu poder.

O facto de Comissão e Conselho normalmente se definirem como aliados tem levado exactamente a que uma prerrogativa ou competência fundamental do Parlamento não tenha em larga medida sido exercida, como deveria.

A razão para votar nestas eleições decorre ainda de outros aspectos que diria serem até mais relevantes, desde logo a importância do momento que vivemos. Vivemos num momento em que se discute o projecto global europeu. Mesmo que os mentores deste processo de construção europeia não o desejem, a verdade é que hoje se discute que projecto queremos para esta comunidade. Esse debate está - diria - na rua e é necessário que se aprofunde e aproveite o presente momento para se discutir, nomeadamente, que projecto queremos.

Nesse sentido, os cidadãos devem nestas eleições dar um sinal em relação a esse mesmo projecto. Esta é uma questão concreta. Há forças políticas que se apresentam ao eleitorado com projectos diferentes.

A este propósito, cumpre-me abrir um parêntesis para dizer que, infelizmente, não estamos a fazer o debate que deveríamos travar. Tenho a impressão de que ultimamente estamos a fazer discursos muito iguais, apesar de termos projectos muito diferentes. Esta é uma realidade inquestionável. Há poucos dias ouvi, na TSF, o debate dos cabeças-de-lista ao Parlamento Europeu e ouvi, por exemplo, o Eng.º Eurico de Melo a ter um posicionamento que mais parecia de um partido da oposição do que de um partido que sustenta o Governo.

Dr. António Capucho

Nós, no PSD, somos assim!

Dr. Joaquim Miranda da Silva

O certo é que factos desse tipo impedem o que deveria ser um debate aprofundado entre os projectos claros de cada um. Na base desses projectos, há que dar um sinal.

Resta-me comentar um aspecto importante que acabou de ser referido pelo Sr. Dr. António Capucho. Não o suscitou, segundo creio, em tom de crítica dirigida a mim ou ao meu partido, mas não posso deixar de tecer alguns comentários sobre o assunto. Refiro-me ao problema da saída da Europa.

Dr. António Capucho

Não tem a ver com o PCP!

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Certo, mas, em todo o caso, gostaria de abordar o assunto com toda a frontalidade por se tratar efectivamente de um problema que não se nos coloca. O problema não reside neste momento na eventual saída da Europa comunitária. Neste momento, em que se verificam interdependências muito maiores e é impossível ter uma perspectiva autárquica, fechada, de um país, não se coloca, obviamente, o problema da eventual saída de Portugal da União Europeia. Este problema está completamente fora de causa.

O que está, isso sim, na ordem do dia é a questão de saber que Europa queremos, se esta ou se uma outra, e se a construímos assim, tal co-mo está perspectivada, ou se a construímos de outra maneira. Entendemos que deve ser construída de uma forma completamente diferente da que está a ser levada a cabo.

Diria até, aliás, que hoje o projecto já não é exactamente o mesmo que foi aprovado em Maastricht. A reacção das populações, dos cidadãos, fez já com que os próprios mentores do projecto tivessem de alterar, de alguma forma, as suas verdadeiras intenções. Esbarraram, de facto, com uma oposição muito forte por parte dos cidadãos relativamente a objectivos centrais inicialmente delineados.

Dr. Manuel Castelão Freire

Verifico que, após a aprovação do Tratado de Maastricht, se registaram vários factos que arrefeceram a ideia da União Europeia tal qual vem configurada no Tratado.

Se não estou em erro, foi o Reino Unido que abandonou o Sistema Monetário Europeu, foi a Alemanha que reconheceu unilateralmente, sem ter consultado os restantes membros, uma das novas nações da ex-Jugoslávia, foi a Dinamarca que estabeleceu algumas reservas para aderir ao Tratado da União Europeia. Haverá outros exemplos, mas penso que os que acabo de referir são bastantes para, de algum modo, pôr em causa o Tratado de Maastricht, não na sua globalidade, mas em relação a algumas metas para que aponta.

Por outro lado, e sem fugir ao tema em debate, julgo que a questão europeia, globalmente considerada, induz na opinião pública portuguesa algumas ideias feitas, mas também, de certo modo, verdadeiras, de que da Europa - esta é uma ideia bastante vulgarizada - provêm fundos, mas a isso também está aliada, como é do senso comum, que houve corrupção nessa matéria. Há, assim, uma mistura, de certo modo "explosiva", na leitura ou apreciação que se faz dos órgãos da União Europeia, sem se distinguir o Parlamento da Comissão, do Conselho ou de outros órgãos.

Há, por um lado, uma confusão a nível da União Europeia em termos de não se saber bem para onde se quer caminhar e ainda a ideia de que os Estados são egoístas e não abdicam quando estão em causa interesses vitais. Há na opinião pública nacional, por outro lado, uma certa confusão por acontecimentos marginais que têm a ver, de algum modo, com a nossa inserção na Comunidade Económica Europeia, agora União Europeia.

Voltando um pouco atrás, e para dar um exemplo da limitação da própria União Europeia, como ela existe, quanto à liberdade de movimento de pessoas, também se pode verificar que os países que têm um crescente problema de desemprego tomam imediatamente a atitude de não fazer andar esse processo da liberdade de movimento de pessoas no espaço europeu. Isto é sintomático, do meu ponto de vista, da necessidade de um reordenamento institucional, certamente sentido pelas pessoas melhor informadas, mas também é sintomático, pela sua repercussão nos diversos pólos em que se manifesta, de que o projecto da União Europeia como um Estado federal não tem, segundo me parece, "pés para andar", embora - devo dizê-lo - o futuro seja imprevisível.

Nesse sentido, gostaria de conhecer a opinião dos Srs. Drs. António Capucho e Joaquim Miranda da Silva acerca da futura configuração da

Europa - dos 12 ou talvez, brevemente, dos 16 Estados - e do modelo institucional.

Dr. António Capucho

Dou-lhe razão, em relação aos exemplos que apresentou, no tocante ao Reino Unido, à Alemanha e à Dinamarca, que acrescentam outros factores para provocar um certo desencanto. É assim, são Estados completamente diferentes. O governo conservador do Reino Unido, por umas razões, actuou como actuou, o que provavelmente não teria acontecido se entretanto tivesse perdido as eleições.

Tenho a certeza de que a concessão feita ao Reino Unido - permitir-me-ão este parêntesis - foi feita na perspectiva de que iriam perder as eleições, porque então todas as sondagens indicavam que os trabalhistas as iriam ganhar. Neste caso, a concessão não teria qualquer importância, porque se concedia aquilo e 15 dias depois apareceriam os trabalhistas a reclamar outra vez acabar com as *opting outs*, embora não fosse esse o exemplo dado por eles, que era, sim, de carácter monetário.

Seja como for, a posição dos Estados evolui consoante os governos que chegam ao poder.

Os exemplos que apontou - o da Croácia e o do *opting out* da Dinamarca - são exemplos provocadores de um certo desencanto, como também são provocadoras de um certo desencanto as razões aduzidas há pouco, a propósito de outra questão, pelo meu colega Joaquim Miranda da Silva, que têm a ver com a recessão económica. Se tivesse havido um crescimento económico enorme e um elevadíssimo progresso do nível e da qualidade de vida junto dos cidadãos europeus, eles imputariam isso à Europa. Hoje imputam-se com uma facilidade enorme alguns insucessos da política económica e do bem-estar à existência da Europa...

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Não, são do governo interno!

Dr. António Capucho

Quando não são do governo interno...

É evidente que a conjuntura atingiu todos, sejam eles socialistas, sociais-democratas, trabalhistas, conservadores ou o Governo liderado pelo Prof. Cavaco Silva. Todos se viram a braços com problemas de uma certa

recessão, que não foi exclusiva de Portugal. É bom não esquecer que se trata de uma situação genérica, da qual, segundo os últimos indicadores, se está a sair.

Não me refiro ao caso especial português. Fomos os últimos a entrar e seremos os primeiros sair - como sempre, somos melhores - mas é isso o que genericamente está a suceder na Europa. É um facto. Em termos genéricos, os indicadores são extremamente favoráveis no sentido de iniciarem a recuperação.

Tudo isso complica a adesão do cidadão europeu ao projecto em causa. Limito-me a reconhecer isso.

No que toca, por exemplo, ao caso, que referiu, da corrupção em relação aos fundos estruturais, toda a gente conhece a corrupção e sabe, de resto, quem denunciou e submeteu à Polícia Judiciária esses processos de corrupção. Como português, fiquei extremamente orgulhoso quando verifiquei que, apesar de algumas tentativas vindas de onde não deveriam vir (este reparo nada tem a ver com o Partido Comunista), uma comissária socialista, que já não é comissária, mas que na altura tinha a seu cargo a pasta da política social, elegeu publicamente no Parlamento Europeu o Governo português como aquele que mais tenazmente tinha combatido o fenómeno da corrupção em matéria de Fundo Social Europeu, sendo certo ainda que sempre se tentou salientar em certos planos do Parlamento Europeu esses fenómenos de corrupção a propósito do Fundo Social Europeu e dos fundos comunitários em geral.

De resto, os relatórios do Parlamento Europeu são claros em reconhecer que a corrupção existe e tem de ser combatida com meios cada vez mais capazes, mas que Portugal e outro Estado-membro eram os dois melhores exemplos de uma luta contínua contra esse fenómeno.

Quanto, finalmente, à questão do Estado federal, não tem, de facto, "pés para andar". O modelo não pode afastar-se muito do já consubstanciado no Tratado da União Europeia, baseado nos princípios da igualdade entre os Estados e do respeito pelas identidades nacionais, princípios que terão sempre de ser mantidos.

Quanto a nós, a Europa será sempre uma mescla de modelos. O Sr. Dr. António Vitorino admitiu até publicamente a existência no modelo actual de elementos federais, confederais, inter-governamentais e outros. É um modelo inédito, único. É um caminho que nunca antes foi percorrido por qualquer outra experiência política conhecida.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Ainda sobre as questões dos fundos e do modelo a seguir, cumpre-me fazer dois ou três comentários breves.

É óbvio que as situações de corrupção conduzem sempre a situações de desmotivação e desencanto, que também no caso em apreço se têm verificado. É, no entanto, de sublinhar que um aspecto que poderá ter determinado um maior afastamento no que respeita à questão dos fundos reside no facto de estes terem sido sempre apresentados como a questão central do processo de integração, sem que com isto pretenda minimizar a importância dos fundos. Os fundos são, obviamente, importantes, sabendo-se que houve uma entrada de verbas da ordem do milhão de contos por dia nos últimos anos e que haverá uma entrada de milhão e meio de contos nos próximos anos. Isto é importante e não pode ser minimizado, mas temos de nos interrogar se é o cerne da questão. Não é, obviamente, o cerne da questão.

Hoje é com desencanto que as pessoas vêem o assunto. Prometeu-se-lhes uma situação de oásis - apregoou-se muito a ideia do oásis, mas a outro propósito - com a entrada dos fundos, mas hoje as pessoas deparam com uma situação completamente degradada do ponto de vista económico. Hoje não conseguimos encontrar em Portugal um sector da actividade económica que não esteja com profundas dificuldades.

Dr. António Capucho

Mas por culpa dos fundos?

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Não, é claro que não.

Dr. António Capucho

O que faria se não fossem os fundos?!...

Dr. Joaquim Miranda da Silva

A questão que aqui se coloca é, de certa forma, a de se ter resumido o problema aos fundos, quando a questão central não é a dos fundos. Esquece-se que juntamente com os fundos vêm outras coisas, nomeadamente

orientações, como a da PAC, que nos dizem para não se produzir ou se limitar a produção. Num país que agora é carente e deficitário em produtos agro-alimentares, essa limitação anda na ordem dos 30%. Esquece-se que esses fundos estão a vir muito como almofada para outro tipo de políticas, essas sim fundamentais. Esquece-se que, ao mesmo tempo que vêm fundos, vêm também princípios, como os da convergência nominal, que nos mandam fazer fortes restrições orçamentais e fortes restrições relativamente à dívida pública, o que quer dizer que o Estado não deve apoiar o investimento do próprio país e assim se aproximar dos níveis de desenvolvimento dos outros. Não se diz isto. O que se está a dizer é que neste momento estão a ser canalizados fundos não para desenvolver a nossa frota pesqueira, mas para abater os nossos barcos.

É isso que não se diz às pessoas. Prometeu-se-lhes tudo e os fundos são efectivamente importantes, mas não se lhes disse que, ao mesmo tempo, há outras questões tão ou mais importantes do que os próprios fundos. Daí o desencanto das pessoas, que estão confundidas e perguntam onde estão esses fundos. Essa é hoje a pergunta normal: onde estão esses fundos, que efectivamente vieram e estão aí?

Há casos de corrupção e má aplicação dos fundos, mas a questão central é a de que há todo um conjunto de políticas de natureza substantiva que está a impedir, nomeadamente, a aproximação do País a outros Estados da Comunidade.

Em relação à questão do modelo comunitário, pensamos que o modelo a seguir não deve ser o federal. Definitivamente, dizemos que não deve ser o modelo federal. Os conceitos de federalismo e de confederalismo são conceitos claramente definidos. Não nos equivoquemos sobre esta matéria. Há doutrina claramente definida em relação a estas matérias que nos diz exactamente o que são um Estado federal e um Estado confederal. Não baralhem os dados em relação a esta matéria.

Dizemos claramente que não queremos nem um projecto federal nem um projecto confederal. Queremos um projecto particularmente assente na cooperação entre Estados. É esta que pensamos ser a única forma de garantir, nomeadamente, o respeito pelos nossos interesses e valores. Não há outra forma de os garantir. Isto é particularmente válido para pequenos países como o nosso.

No que respeita à questão da soberania, o problema não é só de identidade, mas de identidade e de soberania. A soberania é, na nossa opinião, uma questão vital, particularmente para pequenos Estados como o nosso. Esta é, pois, uma questão central: criemos um projecto de profunda cooperação, sem negar o projecto de integração, que até ao momento - e já

dura há décadas - nunca foi um projecto federal. Em determinados sectores esse projecto pode perfeitamente - diria mesmo que deve - ser aprofundado. Estou a pensar, por exemplo, no campo ambiental, onde pode perfeitamente ser aprofundado.

Dr. António Capucho

Aí admite o federalismo?

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Apenas digo que nessa área admito que poderemos ir muito mais longe. Só podem ser resolvidos problemas ambientais se, obviamente, houver cooperação internacional. Podemos ir muito mais longe nesse campo.

Dr. António Capucho

Posso fazer-lhe uma pergunta impertinente e provocatória?

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Faça favor, Sr. Dr. António Capucho.

Dr. António Capucho

Não concordo com isso, mas, se não houver federalismo, como é que toma as decisões? Como é que obriga um Estado a respeitar o ambiente se não houver uma ordem, de cima para baixo, dirigida a esse mesmo Estado?

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Haverá, obviamente, dificuldades...

Dr. António Capucho

Ainda há pouco houve. Cada um faz o que quer. Uns reconhecem a Croácia e outros não...

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Pois, mas essa é a realidade dos factos. Temos Estados que vão cooperar, mas vão mesmo cooperar.

Dr. António Capucho

A minha curiosidade é no sentido de saber se defendem ou não as decisões por unanimidade.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Coloco a questão de outra forma: como é que hoje são tomadas as decisões?

Dr. António Capucho

Umhas por unanimidade e outras por maioria qualificada.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Nas decisões que carecem de maioria qualificada sabemos perfeitamente, por exemplo, que Portugal não tem o mesmo número de votos do que a Alemanha. Essa é a realidade.

A Europa tem de ser construída particularmente na base de uma cooperação reforçada, como tínhamos antes de Maastricht, e não numa base federal.

Há, em todo o caso, outras questões a colocar, uma das quais é a de saber como se garante a democraticidade. Trata-se de um problema central, na resolução do qual tem de haver uma participação bastante mais forte dos parlamentos nacionais e não o seu esquecimento e afastamento, como até agora se tem verificado. A verdade é que os parlamentos nacionais não têm dito uma palavra sobre esta matéria.

Dr. Nuno Piçarra

Nem todos!

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Sim, nem todos. Há efectivamente um ou outro caso...

Dr. António Capucho

O problema é deles e não do Parlamento Europeu.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

Isso tem a ver com uma outra questão: o aproveitamento que está a ser feito desta situação para governamentalizar o sistema. O que hoje se verifica é uma profunda governamentalização de toda a situação. Esta é a grande questão.

Onde há grande tradição democrática e parlamentar, como acontece na Inglaterra e na Dinamarca, esse fenómeno não se verifica tão acentuadamente. Nos outros casos, o que está a verificar-se é uma profunda governamentalização das decisões.

Dr. Nuno Piçarra

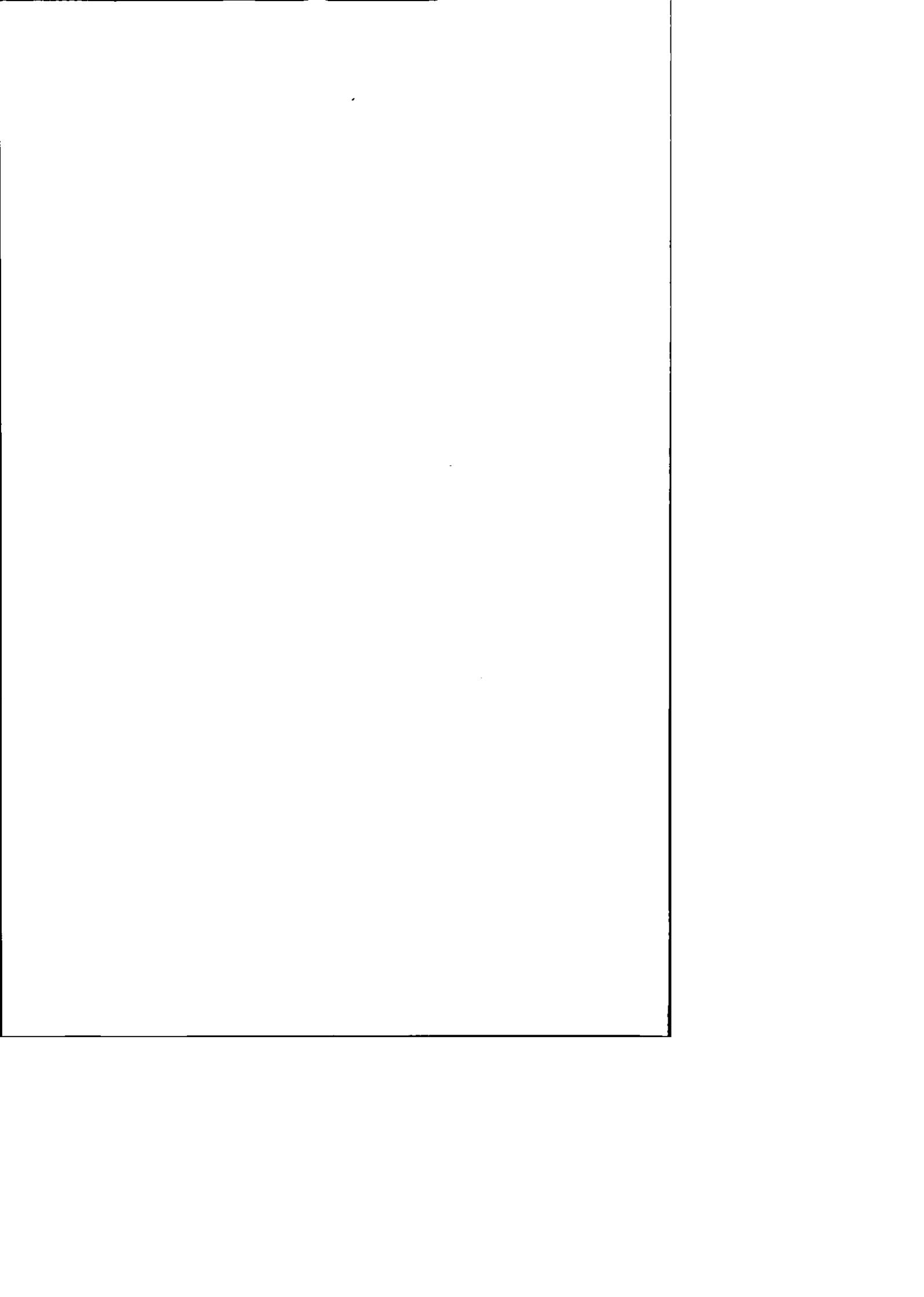
Não é, no entanto, uma fatalidade.

Dr. Joaquim Miranda da Silva

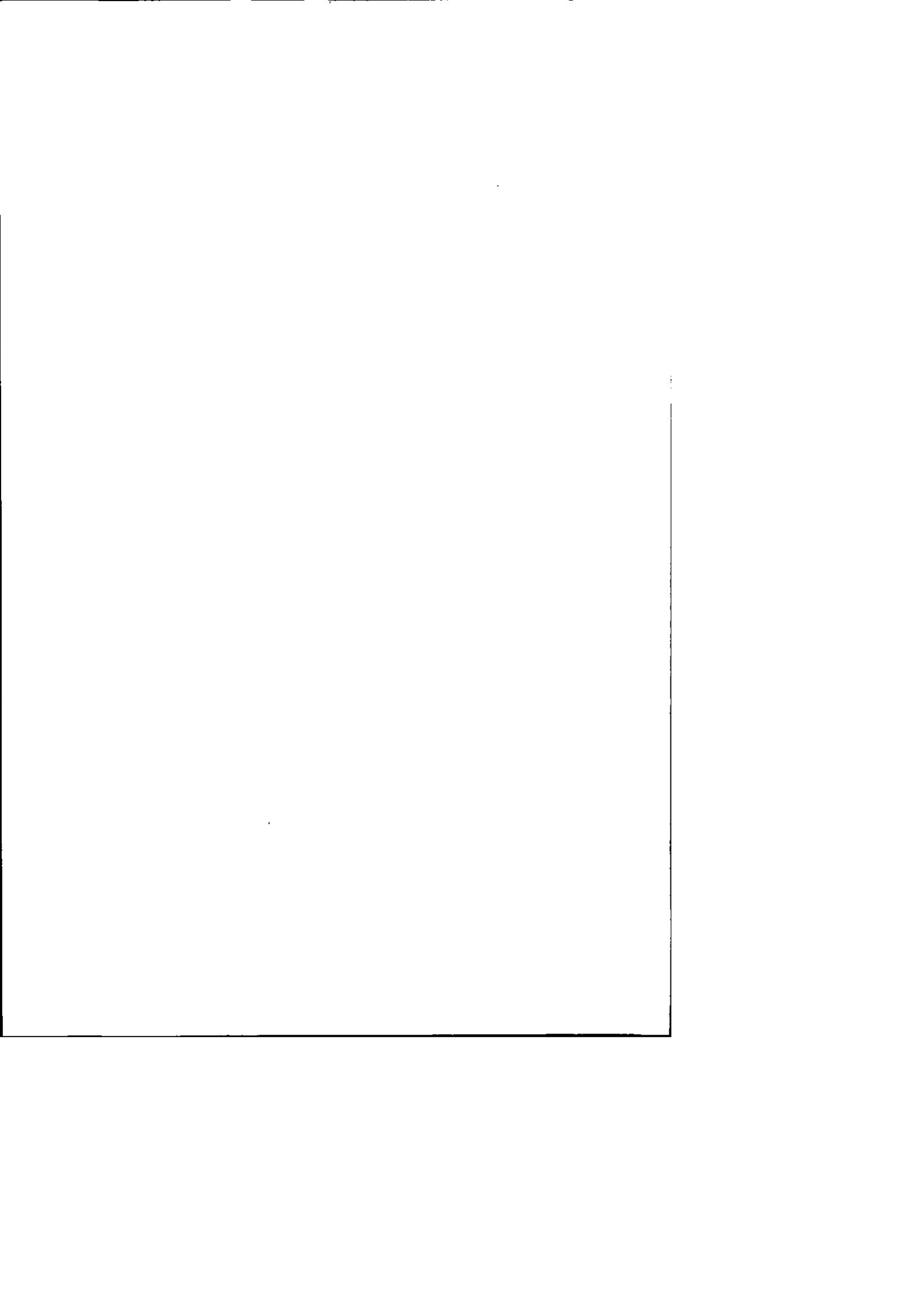
Pois não!

Dr. Nuno Piçarra

Dado o adiantado da hora, e não havendo mais questões de fundo a suscitar, passo a palavra ao Sr. Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Conselheiro João Melo Franco, para encerrar os nossos trabalhos.



ENCERRAMENTO



Juiz Conselheiro João Melo Franco

Resta-me agradecer a todos os convidados as suas muito interessantes comunicações, que despertaram interesse em todos os assistentes, e também a participação de todos os que se dignaram comparecer e acompanhar este colóquio.

Estiveram presentes, infelizmente, menos pessoas do que o previsto, mas os assuntos que aqui foram debatidos têm real valor e as intervenções e subsequentes debates serão oportunamente objecto de publicação.

Muito obrigado a todos.

Declaro encerrada a sessão.

