

Para que os povos e as nações europeias possam coabitar em paz, a diversidade é tão importante quanto a unidade.

JOHANNES RAU

### Proémio

O convite que a revista *Política Internacional* me endereçou, no sentido de expor por escrito algumas reflexões relativas ao actual processo de discussão que decorre no «espaço público» europeu, impõe o prévio esclarecimento de alguns preconceitos e a feitura de algumas advertências, em particular quando se trata de abordar temas já discutidos em anteriores números desta publicação<sup>2</sup>.

Primeiro, parece claro que uma incursão no actual debate supõe que se perceba que este se apresenta com um carácter ao mesmo tempo complexo, marcadamente ideológico e ambivalente, constituindo mesmo, há muito, o espaço próprio do já tradicional *wishful thinking* europeu<sup>3</sup>. Sem querer desenvolver mais, a ambivalência resulta igualmente da ausência de liderança do projecto europeu<sup>4</sup>, que correntemente é apontada como a causa do carácter titubeante e circular do actual momento reformador.

Segundo, uma compreensão jurídica do fenómeno não pode deixar de partir do *dado*, sendo este constituído, antes do mais, pelos princípios caracterizantes do processo (histórico, jurídico e político) da integração europeia comunitária [também expresso na afirmação do(s) método(s) integrativo(s) utilizado(s)], avultando, no plano jurídico, os textos normativos a que Estados e organizações europeias (União e comunidades) se encontram vinculados, tanto no plano internacional (tratados) como no plano interno (v. constituições nacionais).

Por outro lado, apresenta-se como de irresistível interesse a percepção e acompanhamento da própria dinâmica que brota da actuação dos *agentes políticos* europeus e, mais recentemente, da *agenda* da Convenção, sobretudo pelos juízos de prognose que se podem ir fazendo perante os (muitos) cenários aí apresentados, ainda que estes se não apresentem com qualquer originalidade absoluta.

Finalmente, deve ficar esclarecido que o jurista, homem integral, não é capaz de um radical *objectivismo* tecnicizante, antes está imerso no mundo, e assume como seus valores inalienáveis e intransponíveis, aliás presentes de modo iniludível na história europeia do passado e do presente.

A isto acrescem, finalmente, outros factores irremediavelmente humanos, como a capacidade de olhar prospectivamente o futuro aliada à impossibilidade de o predeterminar, como a história recente o comprova. Escrevia recentemente Helen Wallace, a este propósito, que «os políticos britânicos ficam tão perturbados com o tema da finalidade da UE como com o da federação europeia. A ideia de que, num certo horizonte longínquo, um “estado final” de integração perfeita existirá (...) parece demasiado abstracto, demasiado especulativo e, por isso, não constitui uma área produtiva para o debate»<sup>5</sup>.

É ainda sabido que o jurista arranca normalmente das soluções jurídicas do passado (*ubi societas, ibi jus*) para analisar as soluções do presente e propor aquelas que, no futuro, melhor sirvam os valores e interesses da sociedade em que se insere. Esta metodologia tradicional encontra também alguns obstáculos quando se trata de abordar a *coisa* europeia.

Se o passado se apresenta aparentemente como imutável, é certo ser conhecida a apetência do presente para pretender reescrever o passado, para que melhor se afeiçoe aos projectos para o futuro. Por tudo isto, também aquele se não conhece na integralidade, o que, para mais, é ainda dificultado – neste particular domínio – pela constância de projectos que justamente se afirmam em oposição ao passado vivido e escrito.

A interpretação do presente será feita no futuro, só então sendo fixado o passado – e justamente com a transitoriedade que lhe dá a natureza ontologicamente mutável da sociedade humana. Assim, nem sobre o «futuro» nem sobre o «passado» (que *ainda não conhecemos*) deveria falar. Como então falar do «futuro constitucional da Europa» é a dúvida que urgia resolver.

A resposta permite dar uma breve *perspectiva* do rumo a seguir tomado. Primeiro, serão considerados os dados referenciais do passado que se

devem ter como assentes<sup>6</sup> (como se organizam e estruturaram as comunidades e sociedades políticas europeias, até ao presente próximo).

Segundo, assinalarei alguns elementos que *rodearam* as últimas experiências de reforma interna do edifício europeu, pela *adaptação* legítima dos tratados – e as insuficiências específicas que lhes são apontadas (Maastricht, Amesterdão e Nice) –, e as iniciativas *paralelas* que brotam, *espontaneamente* ensaiadas, na *vertigem* de uma refundação<sup>7</sup> segundo um modelo hierárquico construído sobre um novo paradigma.

Encararei então, finalmente, a Convenção, esse *não ente* totalmente desprovido de realidade constitucional explícita no espaço jurídico-formal europeu e cuja designação apela, de modo irresistível, mesmo que não intencionalmente querido, para a *memória* quer da Convenção de Filadélfia quer da «convenção» que legislava em França no furor revolucionário pós-1789.

Aqui, é importante reter a sua natureza, composição e propósitos, para tentar descobrir algumas das intenções e realizações que dentro dela se acolhem e crescem, com *viço* ou *sub-repticiamente*.

Mas não só. Olhando para esta com olhos de ver, não poderá ser perdido de vista o debate *paralelo* que, a partir da *chancela* dada pelos discursos de Joschka Fischer, em particular na Universidade Humboldt (onde depois têm comparecido outros vultos importantes do sistema político europeu, em profissões de fé *arrepiantes*), reacendeu<sup>8</sup> a chama da *utopia*<sup>9</sup> no *coração* das elites que ocupam o poder político e académico no espaço estritamente europeu – falo, é claro, do debate sobre «o futuro constitucional da Europa», que aborda (no seguimento do próprio mandato alargado da Declaração de Laeken) o modelo organizatório (interno) da velha e nova Europa nesta fase de *metamorfose*<sup>10</sup> e do esforço de qualificação que lhe está associado do ponto de vista da sociedade internacional (já abordado por Goucha Soares, 2000)<sup>11</sup>: uma associação de Estados soberanos, uma confederação, uma federação, um Estado unitário ou uma organização internacional com competências federais (como defendeu Giscard d'Estaing na Assembleia Nacional francesa).

A tais perguntas não poderá ser dada qualquer resposta, quer pelas razões atrás indicadas, quer pela utilização *conveniente* do próprio argumentário usado por Jorge Sampaio ou Joschka Fischer. Enquanto o primeiro parte da insuficiência dos modelos clássicos<sup>12</sup>, o segundo acentuou tratar-se questão só realizável a longo prazo (ainda que infirmando a famosa frase de J. M. Keynes, *on the long run, we are all dead*), além de ter ligado expressamente a questão a outro ponto aqui não abordado, o das «finalidades» política da integração europeia (assim evitando também esta «armadilha»<sup>13</sup>), o que quer que com isso se queira dizer<sup>14</sup>.

### **1. As faces da Europa histórica – uma identidade cultural e pluri-subjectivada**

Dizer-se que a Europa nunca existiu politicamente, ou que não se pode nela descobrir um património comum que *transpire* desde as épocas mais antigas, é algo frequentemente afirmado mas que deve ser encarado de modo dubitativo<sup>15</sup>.

O primeiro ponto é o da identificação do *sujeito*. Existe *uma* Europa coexistem várias Europas (existem fronteiras geográficas e raciais precisas para a Europa? Europa pode ser dividida em ocidental ou oriental? É toda ela judaico-cristã ou fazem parte dela outras culturas religiosas – designadamente a muçulmana?; mesmo hoje, os seus valores de democracia e respeito pelos direitos humanos – justamente considerados em Laeken a «única fronteira da Europa» –, são universais<sup>16</sup> ou correspondem a características de um *específico* modelo – ocidental – de sociedade?)<sup>17</sup>.

Devo dizer a este propósito que, ainda que as não saibamos, não devemos ter medo das respostas, mesmo nestas épocas em que tudo é *refutável* e *falsificável*, em que parece não existir verdade mas relativismo (excepto quando se aborda a *panaceia* universal já prescrita para a Europa) e em que *tolerância* é muitas vezes confundida com *ausência de identidade* (de valores, de referências, de concepções da vida e do mundo) ou com *anarquismo axiológico* (ou *identidade* – nacional – com falta de *espírito europeu* ou nacionalismo extremista).

A Europa onde vivemos é – como o conforta uma miríade de *penas* de pensadores insígnies (o velho argumento de autoridade<sup>18</sup>) – uma Europa baseada numa identidade delineada a partir das matrizes grega e judaico-cristã<sup>19</sup>, e influenciada pelo direito romano<sup>20</sup> e pela identidade linguística que marcou o seu espaço cultural durante quase dois mil anos. Além disso, a Europa é também ocidental nos valores e geográfica na composição<sup>21</sup>.

Repare-se que estes signos de unidade não escondem a profunda diversidade *interna* nem devem (de modo necessário) predeterminar futuras soluções face às sociedades «europeias» *exteriores* (pense-se no caso da Turquia).

Contudo, é indiscutível que todos os países já participantes desta *aventura* europeia, bem como os candidatos imediatos e reais, são países de matriz cristã e civilizacionalmente herdeiros das construções da filosofia grega (nas suas várias correntes<sup>22</sup>) e dos *sonhos* políticos imperiais, antigos ou modernos.

A Europa afirmou-se historicamente apoiada na referência judaico-cristã e seguindo um modelo hierárquico. Quanto ao primeiro ponto, recorde-se que a religião cristã – *maxime*, católica – se tornou a religião do Império Romano, legitimando mais tarde o poder do *império* político na Europa – Carlos Magno – e constituindo mesmo o fundamento em que assentaram as próprias independências nacionais, fundando o poder dos reis e mesmo a autonomia política das nações.

Por outro lado, até à moderna sociedade de Estados soberanos, a sociedade europeia organizava-se segundo um modelo hierárquico (Os Estados e os príncipes eram soberanos porque sagrados e reconhecidos pela Igreja, subsistindo intocada a superioridade do Papado sobre as próprias entidades nacionais – basta pensar no caso português, onde alguns descobrem na submissão ao Papa a fonte e o momento da independência do nosso país e do seu príncipe face aos Reino e Rei de Leão).

O direito romano, por seu turno, constituiu fonte directa (e ainda hoje presente) do direito aplicável nas relações internacionais e, sobretudo, nas relações internas de cada sociedade específica. E a uniformização jurídica está novamente na linha da frente entre os métodos preferidos para a

reconstrução do espaço político europeu unitário – é de recordar o modo como, entre nós, há pouquíssimo tempo, Blanco de Moraes *provocatoriamente* se referia ao direito comunitário como o direito do império que renasce<sup>23</sup>.

Terceiro, o latim, além de língua comum das elites e dos impérios (de Roma: Igreja e Império; do Sacro Império), era a «língua do culto» e da «cultura». E não se estranha que, na recriação de um «império», se retome hoje a procura de uma nova língua comum: o inglês.

Estes factores – a que é indissociável o legado grego – marcam a identidade europeia. A Europa é essencialmente ocidental e greco-judaico-cristã do ponto de vista cultural. Mesmo quando é indiscutível a separação nítida entre os «horizontes da Cultura e da Fé»<sup>24</sup> pela emergência de um novo modelo ou até de um «dogma ateu» (a partir do humanismo e culminando na civilização actual – pós-Revolução Francesa<sup>25</sup>), ainda assim estes não se antagonizam, só assim se compreendendo a identidade de pontos de vista entre as concepções dominantes provenientes destes dois pólos e expressas na *intangibilidade* dos *direitos humanos* e na defesa da *democracia* política como único modelo de organização e funcionamento das sociedades políticas modernas (de «comunidade de valores», como referencial comum, falava há pouco J. H. H. Weiler<sup>26</sup>).

## **2. A Europa como projecto de unidade**

Conhecidos que são os elementos históricos do projecto de unidade europeia que os Europeus têm logrado realizar, numa aposta simultaneamente original e notável, a partir da segunda metade do século xx, dispenso-me de apresentar os seus momentos principais.

Todos conhecem as difíceis circunstâncias em que a Europa se encontrava quando se deu o colapso final do «Euromundo» (Adriano Moreira<sup>27</sup>), todos têm a noção da importância e amplitude do desafio lançado por Robert Schuman, em 9 de Maio de 1950, e do propósito ainda hoje assumido, de ver a *nova* emergência da Europa como «espaço» de «união cada vez mais estreita entre os povos», onde a «paz»<sup>28</sup> e a «liberdade» ocupam, ao lado

dos valores da democracia política e dos direitos humanos («única fronteira da Europa», como Laeken nos recorda), um papel central<sup>29</sup>.

São estes os valores caracterizantes da *sociedade aberta* (de que nos falava Popper) que, antes de tudo o mais, justificam e legitimam a *inevitabilidade* do *reconhecimento* (Fukuyama<sup>30</sup>) e do sequente alargamento da UE aos países libertados da influência soviética, visto como o fim da «divisão artificial da Europa» (Laeken, Declaração sobre o futuro da UE<sup>31</sup>), a próxima criação da «Europa inteira»<sup>32</sup> ou mesmo a «reunificação da Europa» (Jean-Luc Dehaene<sup>33</sup>).

A necessidade do alargamento – cujos primeiros sinais foram inequivocamente dados após a queda do Muro de Berlim e a reunificação alemã e é hoje assumido como um imperativo categórico europeu<sup>34</sup> – tornou premente (para muitos) a vontade de produzir no espaço organizatório europeu-comunitário as *mutações constitucionais* que hoje de novo ocupam a nossa atenção e que pretendem *arrumar no baú das recordações* o modelo geoestratégico europeu que se foi firmando após o Tratado de Vestefália (1648)<sup>35</sup>, assente na autonomia entre poder temporal e poder espiritual (*maxime*, face à Igreja de Roma<sup>36</sup>) e na afirmação de um princípio de igualdade entre Estados independentes.

As oportunidades que as crises geram conduziram à primeira resposta, Maastricht, que se chegou a pensar que poderia assumir a «vocação federal» da *novel* União Europeia, assim fazendo prevalecer um dos modelos concretos<sup>37</sup> programaticamente possibilitados pela Declaração Schuman. Por outro lado, Maastricht contribuiu para o processo com várias *peças do puzzle*, nomeadamente a previsão da União Económica e Monetária (*federalize their wallets and their hearts and minds will follow*, dizia James Madison) e a introdução do conspícuo conceito de uma cidadania comunitária, ainda que unilateral e reflexa.

Só que se a indeterminação do modelo político não foi superada, como o demonstra a remoção da dita expressão «federal» do texto final e autêntico do tratado, o certo é que os Estados membros não fecharam a *porta do compromisso* (típica do discurso político), através da previsão de uma nova revisão a preparar em 1996.

A revisão culminada em Amesterdão foi mal recebida, quer dizer, muito mal recebida. Injustamente, diga-se, se nos ativéssemos ao seu contributo para a formalização dos princípios e mecanismos de garantia dos elementos constituintes da «única fronteira da Europa» (Declaração de Laeken), mas compreensivelmente, se *tomarmos as dores* dos partidários da refundação institucional europeia. Não foi assim estranho que, no dia seguinte à sua assinatura, o então presidente da Comissão, Jacques Santer, fosse ao hemiciclo de Estrasburgo declarar ser preciso «um novo tratado para a Europa».

Também não foi surpreendente que o (então) nosso presidente do Conselho português escolhesse o *dia dos namorados* para, *nove meses* depois da entrada em vigor deste último tratado, acolher um novo *bebé*, a CIG/2000, em quem todos depositavam algumas esperanças<sup>38</sup>.

A CIG/2000<sup>39</sup>, aliás já objecto de contestação e mesmo de esforços paralelos (concorrentes?) de construção constitucional na Europa (pense-se na primeira «convenção», dedicada a um dos pilares de qualquer Estado – o catálogo de direitos fundamentais, no dizer da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de Agosto de 1789)<sup>40</sup>, teve o seu *clímax* numa *cerimónia* cinematográfica ocorrida em Nice – de que ainda todos nos lembramos – onde os Estados *terçaram armas* na convicção da necessidade de predefinirem o modelo institucional de Europa que iriam (ou irão?) impor aos Estados aderentes.

Nice tocou pela primeira vez no equilíbrio estrutural dos elementos orgânicos da Comunidade, bem como em aspectos fundamentais para a legitimação dos diversos órgãos, considerando em particular o Conselho e a Comissão, mas abrindo igualmente uma *janela* para a primeira grande reforma – após a criação, em 1988, no seguimento do Acto Único Europeu, do Tribunal de Primeira Instância – do sistema jurisdicional, tornado cada vez mais complexo.

Mas não produziu a *mutação* constitucional que – em doses crescentes de *ansiedade* – é reclamada pela dogmática comunitária, quiçá desejosa de ser testemunha histórica da emergência do Estado europeu<sup>41</sup>.



O método político dos passos imperceptíveis (por ser ousado crismá-los como *pequenos*) não deixou de assentar as suas *pegadas* no texto do tratado.

Foi assim que foi inserta pela CIG, na Acta Final e em anexo, uma «declaração sobre o futuro da União», curiosamente já em aplicação, mesmo quando, de todos os lados, se verbera o Tratado de Nice e, mesmo quando é sabido que este não se encontra (ainda?<sup>42</sup>) em vigor, num exemplo (mais um, na recente história europeia) de que o voluntarismo político guia a Europa, antecipando mesmo a verbalização jurídica das *conquistas revolucionárias*.

A Declaração de Nice constitui a base do actual processo de discussão pública sobre o futuro imediato da Europa, assim como o discurso de Fischer representa o (novo) ponto de partida para a discussão sobre se a dimensão *constitucional e constituinte* está ínsita na finalidade do projecto de integração europeia.

O que foi então assinalado na referida declaração anexa à Acta Final da CIG/2000?

Primeiro, a ligação exclusiva entre Nice e o alargamento (pontos 2, 3 e 8 da declaração). A partir do Tratado de Nice, o alargamento é visto pelo Conselho Europeu – digamo-lo sem receios e com responsabilidade democrática – como um *fait accompli*, do ponto de vista da reforma interna («com a ratificação do Tratado de Nice, a União terá *completado* as alterações institucionais necessárias à adesão de novos Estados membros» ou então, mais adiante, «a Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros [de 2004, entenda-se] não constituirá qualquer tipo de obstáculo ou de condição prévia ao processo de alargamento»), o que antes havia já sido confirmado pela presciência de J. Fischer<sup>43</sup> e, depois, tanto nas declarações de responsáveis políticos<sup>44</sup> como nas do próprio Conselho Europeu de Laeken, onde foi prevista a adesão de alguns dos países candidatos até 2004<sup>45</sup>.

Segundo, a apresentação de um processo *preparatório* de debate<sup>46</sup> sobre o «futuro da UE», ao qual é fixado ainda um cronograma (2001 – debate

público; Laeken, «declaração que incluirá as iniciativas apropriadas»; 2004 – nova CIG<sup>47</sup>) e mesmo um objecto (quatro temas):

1. «Estabelecimento» e «manutenção» de «delimitação de competências entre a UE e os Estados membros que respeite o princípio da subsidiariedade»;
2. Estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (CDF);
3. Simplificação dos tratados;
4. Papel dos parlamentos nacionais.

Deve dizer-se que, na sua maioria, tais temas não eram/são originais, conquanto correspondam a áreas onde se vêm digladiando os litigantes pela natureza da UE. Trata-se de pôr vinho novo em odres velhos.

A repartição de atribuições entre Estados membros e UE<sup>48</sup> é um tema clássico da *luta pelo federalismo*. Com efeito, os Estados federais possuem nas suas constituições – em maior ou menor medida, neste ou naquele formato – cláusulas específicas sobre a repartição de atribuições. Pelo contrário, uma perspectiva *internacionalista* e contratualista bastar-se-ia, porventura, com a explicitação (já existente) do princípio da especialidade, aqui comumente designado como princípio das competências por atribuição<sup>49</sup>.

A questão da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é mais um *left-over* do passado recente. Depois da «convenção» que preparou esta declaração comum ou acordo interinstitucional<sup>50</sup> (concluída em Outubro e proclamada em Dezembro/2000), procura-se agora concretizar a sua integração no tratado, ainda que deficitária (designadamente, pela recusa expressa de reconhecimento da jurisdição e conseqüente primado do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de Estrasburgo<sup>51</sup>). Por outro lado, não é preciso recordar que, pelo menos desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, se diz não poder haver *constituição* sem separação de poderes<sup>52</sup> nem «catálogo de direitos fundamentais», não sendo de estranhar que, por isso, a Carta seja vista (e por muitos) como o primeiro capítulo de uma constituição europeia<sup>53</sup>.

A simplificação dos tratados, por seu lado, esconde um duplo objectivo. Por um lado, reduzir a opacidade dos textos dos tratados, «aproximando-os»

dos cidadãos. Segundo, repropõem-se velhos e recentes projectos de tratados fundamentais (recordem-se os projectos Spinelli, 1984, e Herman, 1994<sup>54</sup>, bem como a recentíssima *encomenda* ao Instituto Universitário Europeu, de Florença, em 2000<sup>55</sup>), agora designado como «tratado constitucional» ou mesmo como «constituição».

Finalmente, o tema do papel dos parlamentos nacionais, recorrentemente invocado nas COSAC (Comissões Especializadas em Assuntos Europeus dos Estados-membros das Comunidades Europeias), foi especificamente retomado em 2000 no famoso discurso de Joschka Fischer. A originalidade estava menos na preferência por um modelo bicameral de cariz federal<sup>56</sup> (uma velha aspiração, pelo menos desde o projecto da malograda Comunidade – Política – Europeia, de 1953) e mais no *retorno* ao modelo original do Parlamento Europeu, no qual uma das câmaras voltaria a ser composta por delegados dos parlamentos nacionais<sup>57</sup>.

Outros, porém, são mais concretos na abordagem. Recorde-se a grande discussão, agora *oculta* no espaço europeu, sobre a legitimidade da Convenção, face à sua própria composição, como «precipitado do conjunto dos elementos do sistema político europeu». Por isso, não é de estranhar que uma proposta positiva haja sido formulada – e não atendida – ainda antes do Conselho Europeu de Laeken, no sentido de prever a preparação das futuras conferências intergovernamentais através de convenções compostas essencialmente (porque não em exclusivo?) por parlamentares nacionais, assim permitindo aos parlamentos nacionais participar no processo constituinte ainda antes da própria negociação intergovernamental, possivelmente reforçando a legitimidade da construção convencional<sup>58</sup>.

Se isto seria assim do ponto de vista constitutivo, também do ponto de vista funcional a requalificação dos parlamentos nacionais implicaria uma profunda mudança do sistema *institucional* europeu, desde logo pela convicção da insuficiência – na generalidade dos Estados membros, mas não em todos (são casos especiais, nomeadamente, o Reino Unido e a Dinamarca) – dos sistemas nacionais para assegurar canais de comunicação democrática no quadro dos processos de preparação legislativa comunitária,

entre os parlamentos nacionais e os órgãos comunitários (em especial, Comissão e Conselho, este directamente ou através do Comité dos Representantes Permanentes).

Neste quadro se compreendem os apelos a uma *transformação* do Conselho em verdadeira «câmara de Estados» (porventura à moda do Bundesrat alemão – artigos 50.º -53.º da Constituição alemã) ou de *cisão* entre uma sua componente «legislativa» (uma «câmara alta» ou «senado») e uma outra «executiva»<sup>59</sup>.

### 3. A Declaração de Laeken e a instituição da Convenção

Reunido em Laeken (Bélgica), no termo da presidência do Conselho por este país, o Conselho Europeu determinou a criação da Convenção. Deve salientar-se que o Conselho Europeu, embora seja o órgão que ocupa a cúpula do edifício institucional do conjunto Comunidades e União Europeias, não vê resultar para ele do Tratado – directamente – qualquer papel específico no processo de revisão dos tratados institutivos das várias organizações *unionistas*<sup>60</sup>.

Os objectivos assinalados para a Convenção eram, antes de mais, os de reflectir sobre a reforma do sistema orgânico-institucional das organizações *unionistas*, na perspectiva do (necessário) alargamento aos países da Europa Central e Oriental e da edificação de uma Europa de sinal mais ou «de valor acrescentado»: mais simples, mais forte, mais presente<sup>61</sup>.

É importante notar alguma evolução<sup>62</sup> entre os objectivos de Nice e os assumidos em Laeken. Assim, se a repartição de atribuições e a simplificação dos tratados (e sua unificação, num exercício de cariz progressivo e faseado: simplificação, reestruturação e constitucionalização<sup>63</sup>)<sup>64</sup> se mantêm como *topoi* caracterizantes (abrangendo as duas dimensões essenciais da distribuição de atribuições – horizontal e vertical<sup>65</sup>), a reconsideração do papel dos parlamentos nacionais é submergida na torrente do furor reformista daquele quadro institucional que antes se considerava definitivamente estabelecido, sob a epígrafe da famosa *triade* «democracia, transparência e eficácia».

#### 4. A catalogação de atribuições

No que toca à repartição de atribuições entre CE e Estados membros, não é *dado* que seja possível obter um catálogo de poderes ou competências. Alguns sustentam que tal teria um efeito de rigidificação que impediria alguma flexibilidade por parte da Comunidade<sup>66</sup>. Outros recordam que o exercício parece esquecer que o actual sistema é o resultado de uma evolução de 50 anos e não de uma «eleição caprichosa» que possa ser submetida a uma «revisão global e abstracta»<sup>67</sup> querida a académicos e voluntaristas sonhadores<sup>68</sup>.

Uma abordagem *suave* parece ser a daqueles que constatam que, já hoje, o Tratado reconhece (pelo menos) três níveis de atribuições subjectivamente diferenciadas (o artigo 5.º CE)<sup>69</sup>, que alguns se esforçam por manter, dada a sua flexibilidade<sup>70</sup>:

- Competências exclusivas da CE (no domínio de algumas políticas comuns – artigo 5.º, § 2, *ab initio*);
- Competências exclusivas dos Estados membros (todas as matérias não cobertas pelo Tratado e pelo princípio da especialidade do artigo 5.º, § 1 CE<sup>71</sup>);
- Competências partilhadas (sendo a sua titularidade ou exercício submetida ao princípio da subsidiariedade ou, noutra perspectiva, à própria vontade de acção da CE<sup>72</sup> – artigo 5.º, § 2 CE).

Esta tripartição é, contudo, criticada por falta de coerência e transparência<sup>73</sup>, devido à multiplicidade de instrumentos e procedimentos, numa confusão entre as atribuições/competências e os meios e instrumentos do seu exercício.

Na Convenção vêm-se igualmente debatendo vários modelos classificatórios, de acordo com diversos critérios.

Um dos pontos mais controvertidos é o de saber se deve ser previsto um catálogo de competências exclusivas dos Estados membros<sup>74</sup>. Devo dizer que sou francamente contrário a essa ideia. Com efeito, a construção europeia assenta nos Estados membros e foi/é instituída para realizar no espaço europeu amplos e importantes objectivos<sup>75</sup>. Não são os Estados membros que devem ficar presos a um elenco de matérias, dado que são

eles que possuem a *competência das competências*. Ao invés, são a CE e UE que têm objectivos precisos e que, por isso, enquanto pessoas jurídicas de direito internacional<sup>76</sup>, actuam no quadro do princípio da especialidade. Isto foi bem compreendido pelos autores do projecto do «tratado fundamental» de Florença<sup>77</sup>. Contudo, há algumas propostas concretas, como a apresentada por Erwin Teufel na Convenção<sup>78</sup>.

Outro ponto é o de saber se o exercício de categorização pode levar à reconsideração de algumas competências, atribuindo-as à UE/CE ou alterando o modo como estas organizações com elas lidam (por exemplo, transformando competências suplementares em normais competências partilhadas) ou mesmo renacionalizando certas competências hoje pertencentes à CE. Mesmo fora do âmbito da Convenção, é clara, antes de mais, a utilização desta última prerrogativa. Pense-se no actual processo de reforma do direito comunitário da concorrência. Mas o mesmo sucede no âmbito específico da Convenção, onde os actores se têm referido especificamente ao ponto<sup>79</sup>.

##### **5. Uma última palavra – o debate *constitucional e federal***

Seja permitida uma última palavra sobre a «constitucionalização» dos tratados, expressão que tradicionalmente e etimologicamente pretende referir um processo futuro ou *in fieri*. Na verdade, são já hoje por de mais frequentes as afirmações da natureza constitucional dos tratados.

Primeiro, uma tal expressão é pacificamente usada no direito internacional público, para se referir a várias categorias de tratados.

Segundo, o próprio Tribunal de Justiça já crismou o tratado da Comunidade Europeia, no longínquo ano de 1986, como «carta constitucional de uma comunidade de direito»<sup>80</sup>.

Terceiro, são frequentes e diversas as tentativas de descoberta de uma *essência* constitucional nos tratados, ainda que nem sempre no mesmo sentido<sup>81</sup>.

J. H. H. Weiler utilizava a seguinte história, ainda há pouco, para ilustrar a existência do constitucionalismo europeu: se perguntarmos a uma criança de cinco anos se quer leite, ela dir-nos-á que não quer, mas se lhe dermos

a escolher entre três tipos de leite, já escolherá um. O mesmo se passaria com a «constituição europeia», assumida e aceite voluntariamente por todos<sup>82</sup> sem ser necessária – sendo até inconveniente – a sua proclamação (princípio da tolerância constitucional)<sup>83</sup>.

Assim, se uns nos dizem, criticamente, que «na lógica do Tribunal, os tratados comunitários parecem elevar-se à natureza de supraconstituição garantidora de direito objectivo e de direitos subjectivos» (Gomes Canotilho<sup>84</sup>), outros não a *reconhecem* explicitamente, conquanto reclamem um referendo europeu para legitimar «a» constituição europeia da «esfera pública» (J. Habermas<sup>85</sup>).

Há ainda quem considere os tratados como «direito constitucional emergente»<sup>86</sup> ou proclame que as Comunidades vivem desde o Acto Único Europeu em «processo constituinte permanente»<sup>87</sup>, que culminaria na afirmação da existência de um *federalismo cooperativo* ou *codecisional* (à maneira alemã – *Beteiligungsföderalismus*<sup>88</sup>).

Algo paradoxalmente, é possível mesmo encontrar quem afirme que «nenhum Estado membro defende um desenvolvimento» no sentido de um Estado federal europeu<sup>89</sup>.

Uma outra nota quero dar. É habitual, agora no quadro da Convenção<sup>90</sup>, assistir-se à reiteração dos argumentos que sustentam dever a simplificação dos tratados implicar uma aprovação de novos tratados, com a separação entre o tratado fundamental, de natureza «constitucional» («pacto constitucional»<sup>91</sup>), e um tratado secundário, onde se incluíssem disposições de ordem «técnica, processual ou institucional» com natureza substancial de «direito derivado».

Contudo, mesmo em relação ao primeiro, nem os defensores de uma tal simplificação e fundamentalização constitucional defendem que a alteração deste novo instrumento prescindia de um exclusivismo nacional, através da intervenção dos governos e parlamentos nacionais<sup>92</sup> – dir-se-ia que a «reformulação do projecto europeu» aqui implicada recuperaria, na segunda parte, a lógica da «pequena revisão» –, sendo mesmo impositiva quando estivesse envolvida a «definição» das competências da Comunidade.

Qualquer que seja o modelo concreto seguido, o nódulo principal continua hoje a residir (ainda?) na resistência à assunção de que esta *refundação* constituinte, realizada pelos Estados membros, possa pôr em causa a natureza «soberana» dos Estados actuais, porventura buscando modelos explicativos como o do «pacto federativo» de Carl Schmitt, segundo o qual, nas palavras de um conhecido autor, este não faria desaparecer o carácter de unidade política dos Estados membros que o concluem, que não seriam fundidos nem absorvidos pela «federação», continuando a existir como sujeitos de direito internacional, ou seja, «externamente responsáveis perante esta ordem jurídica e, internamente, titulares do poder constituinte, *maxime* derivado».

Saber se se trata de um exercício possível ou da verdadeira realização da «quadratura do círculo», como já lhe chamaram (Charles Leben), em que se acumulam as vantagens do «Estado federal» com as características intocadas de soberania e personalidade jurídica internacional dos Estados componentes, é questão a que os próximos anos darão resposta<sup>93</sup>. Talvez a Europa seja isto ou aquilo, ou a «primeira forma política da pós-modernidade».

### **Em jeito de conclusão**

Pretendemos com este texto dar apenas um pequeno contributo para o debate em curso. Com efeito, se *pensar* e *construir* a Europa do futuro é uma tarefa difícil para os próprios actores, torna-se virtualmente irrealizável para os «académicos» obrigados a raciocinar de acordo com quadros mentais e jurídicos estabelecidos.

Talvez, seguindo o pensamento expresso por José María Aznar<sup>94</sup>, se deva considerar o actual modelo *comunitário*<sup>95</sup> como alternativa aos modelos recorrentes «federal» ou «intergovernamental», como *tertium genus* representativo da vitória da «experiência histórica face à utopia (utopismo)».

Segundo outro ministro também aqui muito citado, Joschka Fischer, esta é uma tarefa mesmo a longo prazo, ainda que possa implicar a constituição



de uma *avant-garde* ou centro de gravidade que exercerá a sua força atractiva em relação aos restantes povos europeus<sup>96</sup>.

Mas essa «guarda avançada», na forma de «núcleo duro», «fundante» ou «voluntarista», para não se tornar numa Europa «de Bismarck» em vez de «Adenauer»<sup>97</sup>, deverá ser aberta, irremediavelmente aberta, sob pena de se tornar um monstruoso *logro*, e estar submetida a um princípio ético e moral<sup>98</sup> que, descoberto na sua origem, a impeça de ser a nova «forma» da «associação de malfeitores» que constituiria um Estado fruto exclusivo do totalitarismo democrático de uma qualquer maioria.

Pois só assim se poderá realizar o universalismo europeu tão necessário à «governabilidade da globalização», traduzido na expressão que, no século II, o grego Hélio Aristides utilizava, ao fazer o elogio de Roma: «Aqui, tudo está à disposição de todos. Ninguém é, em qualquer lugar, um estrangeiro...»<sup>99</sup>.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> A expressão *cocktail*, para caracterizar a construção europeia, foi há pouco usada por Jean Quatremer, «Introduction», *Forum du Droit International (FDI)*, Vol. 3, n.º 4, 2001, p. 205.

<sup>2</sup> Assim, procurei não reproduzir nem percorrer caminhos traçados, nomeadamente nos n.ºs 17 (Primavera-Verão, 1998), 22 (Outono-Inverno, 2000) e 23 (Primavera-Verão, 2001).

<sup>3</sup> José Maria Gil-Robles, «Discours d' ouverture», *Actes du Colloque «L'Europe 2004 – Le grand débat»*, Bruxelas, 15 e 16 de Outubro de 2001, p. 11.

<sup>4</sup> «A falta de grandes arquitectos na senda dos pais fundadores ou, mais recentemente, a ausência de alguns políticos de excepção deixou a União em suspenso, sem grandes desígnios, nem novos projectos, como que condenada a gerir a organização e a intendência da grande casa comunitária» (José Manuel Durão Barroso, «O indispensável equilíbrio europeu», *Política Internacional*, n.º 22, Outono-Inverno, 2000, p. 89).

<sup>5</sup> «Possible futures for the European Union: a British Reaction», *Harvard W.P.*, n.º 7/00.

<sup>6</sup> Mas também eles objecto de tentativas de *reescrita* da história.

<sup>7</sup> Palavra utilizada por Chirac e Jospin na conferência de imprensa após o Conselho Europeu de Laeken, referindo-se à Convenção: «É um verdadeiro exercício de refundação da União».

<sup>8</sup> É verdade que, como F. Seixas da Costa assinala, o discurso não apresenta, em si mesmo, nada de «substancialmente inovador», conquanto tenha representado uma «pedrada no charco», por ter vindo de quem veio – «Europa: o fim da história?», *Política Internacional*, n.º 22, Outono-Inverno, 2000, p. 95.

<sup>9</sup> Alguns apresentam mesmo a «união constitucional como utopia vital» (M. M. Cuadrado, «La Unión Europea y su perfil emergente en el nuevo orden internacional y en las relaciones bilaterales con las organizaciones regionales de integración supraestatal», *Estrutura Política del Unión Europea*, Madrid, 2001, p. 27).

<sup>10</sup> M. Gorjão-Henriques, *Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra, 2001, p. 32.

<sup>11</sup> A. Goucha Soares, «Federalismo e União Europeia», *Política Internacional*, n.º 22, Outono-Inverno, 2000, pp. 73-86.

<sup>12</sup> Conferência proferida a 1 de Março de 2002, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, onde adere, aliás, ao modelo de «Federação de Estados-Nações».

<sup>13</sup> Stefan Griller, «The Constitutional Architecture», *Actes du colloque...*, *ob. cit.*, p. 45.

<sup>14</sup> Assinalando sete formas de conceber a «finalidade», apenas no quadro do discurso de J. Fischer, «The idea of a European Constitution and the Finalité of Integration», *Faculdade de Direito da U. Nova de Lisboa*, Working Paper n.º 2002/01 ([www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt)).

<sup>15</sup> Sobre o processo de «construção» europeia, do final da Segunda Guerra Mundial até aos nossos dias, M. Gorjão-Henriques, *Direito Comunitário*, *ob. cit.*, pp. 25-83.

<sup>16</sup> Afirmando a universalidade de tais valores, recordando a sua consagração da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, de 1948, Johannes Rau, «Unidade na Diversidade: que configuração política para a Europa?», *Discurso proferido em 16 de Novembro de 2001 no VII Fórum Europeu de Berlim*. Contudo, a Comissão, na sua recente *comunicação de 22 de Maio de 2002*, diz que é «através da União Europeia (...) que os povos da Europa podem defender o seu modelo de sociedade (...)».

<sup>17</sup> O Comité de Assuntos Políticos da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa termina deste modo a sua declaração sobre a abertura da Convenção: «O comité acredita que, no que toca aos valores da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito, deve haver um único conjunto de princípios, protegidos por um mecanismo que se aplique igualmente a todos os países da Europa. Por isso, apela à UE que use a oportunidade conferida pela Convenção para reconhecer plenamente o papel do Conselho da Europa neste âmbito e para examinar formas de aumentar a sua própria participação do trabalho do Conselho da Europa» (*Declaração de 5.4.2002*).

<sup>18</sup> Vide, por exemplo, as contribuições constantes do volume *Corpo e Espírito da Europa – Europa, a dimensão ética*, Lisboa, Verbo, 1990.

<sup>19</sup> Ainda recentemente o recordava Johannes Rau, referindo mesmo Jürgen Habermas: «A segunda condição para um diálogo eficaz entre culturas é que devemos tomar consciência dos valores e convicções que nos unem. Jürgen Habermas, que sempre argumentou a partir de uma perspectiva deliberadamente secular, teceu considerações dignas de nota a este respeito no seu discurso proferido por ocasião da entrega do Prémio da Paz atribuído pelos livreiros alemães, ao referir que mesmo aqueles que na nossa sociedade ocidental se mantêm afastados da religião, vivem de acordo com as normas da tradição religiosa, pelo que não deveriam excluir totalmente a perspectiva da religião».

<sup>20</sup> Citando Berlusconi, em discurso proferido no Parlamento italiano, «existe para nós, Italianos, uma certa religião da Europa, a convicção de que o seu fundamento último não nasce da política, mas do cristianismo que funda o helenismo e a romanidade». No mesmo sentido, desenvolvidamente, James O'Connell, «The making of Europe: the foundations and the elements of belonging».

<sup>21</sup> No seu discurso de Berlim, J. Fischer citou R. Schuman (1963): «Devemos construir a Europa unida não apenas no interesse das nações livres, mas também de modo a que

possamos admitir os povos da Europa Oriental nesta comunidade se, livres dos constrangimentos sob os quais vivem, quiserem juntar-se e nós e obter o nosso apoio».

<sup>22</sup> É sintomático que K. Popper apresente, em 1945, como primeira *personificação* do inimigo da «sociedade aberta» (aliás, suportada pelo pensamento aristotélico) Platão.

<sup>23</sup> «Dir-se-ia que o velho «direito imperial» reemergiu das cinzas, sob a forma de normas comunitárias, as quais, longe de assumirem um carácter puramente supletivo, passaram a couraçar-se nos contrafortes de um inusitado poder obrigatório, prevalecendo no giro de certas matérias sobre o direito interno antitético» (C. Blanco de Moraes, *As Leis Reforçadas – as leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 369-370).

<sup>24</sup> «Não há dúvida de que, na complexa história europeia, o cristianismo representa um elemento central e qualificador, consolidado sobre a firme base da herança clássica e das contribuições provindas dos diversos fluxos étnico-culturais produzidos ao longo dos séculos. A fé cristã plasmou a cultura do continente e entrelaçou-se inextricavelmente com a sua história, de tal forma que esta não seria compreensível se não se referisse aos acontecimentos que caracterizaram primeiro o grande período da evangelização e, depois, os longos séculos em que o cristianismo (...) se confirmou como religião dos mesmos europeus. Mesmo no período moderno e contemporâneo, quando a unidade religiosa se foi fragmentando tanto pelas novas divisões havidas entre os cristãos como pelos processos de separação da cultura do horizonte da fé, o papel desta última continuou a ser de grande relevo» (S. S. João Paulo II, *Carta Apostólica em forma de «motu proprio» para a proclamação de Santa Brígida da Suécia, Santa Catarina de Sena e Santa Benedita da Cruz, co-padroeiras da Europa*, Roma, 1999).

<sup>25</sup> Louis de Bonald, *De la souveraineté du pouvoir des lois*, Oeuvres, J. P. Migne, 1859, Vol. I, p. 965, *apud* Roberto de Mattei, *A Soberania necessária – reflexões sobre crise do Estado moderno*, Porto, Civilização, s.d., p. 72.

<sup>26</sup> J. H. H. Weiler, «Human rights, Constitutionalism and Integration: Iconography and Fetishism», *FDI*, Vol. 3, n.º 4, 2001, p. 229.

<sup>27</sup> *Ciência Política*, Coimbra, Almedina, 2001 (6.ª reimpressão), pp. 405 e ss.

<sup>28</sup> Louis Michel, então presidente em exercício do Conselho, diria mesmo, no discurso na ULB, em 4 de Outubro de 2001, a propósito do projecto político europeu, que «é tempo de recordar que a Europa é a paz».

<sup>29</sup> Sobre esta resposta moral, após a Segunda Guerra Mundial, Joseph Ratzinger, *A Igreja e a Nova Europa*, Lisboa, Verbo, 1994, pp. 76-81.

<sup>30</sup> No clássico *O Fim da História e o Último Homem*, Lisboa, Gradiva, 1992.

<sup>31</sup> No dizer de J. H. H. Weiler, «o alargamento representa (...) o mais importante acontecimento constitucional na história da Comunidade e da União desde a sua criação», acontecimento que se justifica como «responsabilidade moral», representando a «solidariedade social» e a «identidade cultural» entre Ocidente e Oriente («Epilogue: the Fischer debate – the dark side», *HWP*).

<sup>32</sup> Governo dinamarquês, *O futuro da Europa*, Agosto de 2001, p. 7, reproduzindo o próprio texto depois adoptado em Laeken: «O alargamento irá criar uma Europa inteira. (...) A perspectiva do alargamento estende-se para além dos 12 países que encetaram negociações com a UE. Todos os Estados europeus que se empenhem na defesa dos valores fundamentais como liberdade, democracia, Estado de direito e direitos humanos são elegíveis para a UE».

<sup>33</sup> *Diário de Notícias*, 4 de Abril de 2002, p. 6.

<sup>34</sup> Declaração franco-alemã sobre as grandes prioridades europeias – Nantes, 23 de Novembro de 2001.

<sup>35</sup> Justamente por aí começava o famoso discurso de Joschka Fischer na Univ. Humboldt, em 12 de Maio de 2000.

<sup>36</sup> Com respostas bem diferenciadas, quer no campo católico quer no protestante. No primeiro, paradigmaticamente expresso no *galicanismo* de Luís XIV, e no segundo, nas correntes anglicanas, luteranas e calvinistas.

<sup>37</sup> A Declaração Schuman fala directa e expressamente numa «federação europeia», embora outros sustentem que, desde a sua origem, a Europa comunitária sempre recusou o modelo do Estado federal (J. H. H. Weiler).

<sup>38</sup> A posição de Portugal ao longo da CIG/2000 é ilustrada de modo claro no artigo de F. Seixas da Costa, «Portugal e o Tratado de Nice – Notas sobre a estratégia negocial portuguesa», *Negócios Estrangeiros*, n.º 1, Março de 2001, pp. 40-70.

<sup>39</sup> Sobre a CIG/2000 e o seu funcionamento, V. Constantinesco, «Is Nice really Nice?», *Estructura Política de la Unión Europea*, *ob. cit.*, p. 82.

<sup>40</sup> E mesmo hoje – um elenco de iniciativas que decorrem de forma paralela à Convenção prevista na Declaração de Laeken pode encontrar-se nas conclusões deste mesmo Conselho Europeu (pontos 3, *in fine*, e 4).

<sup>41</sup> Segundo M. Martinez Cuadrado, os que acreditam nos grandes saltos da construção comunitária mediante a acção de pequenas elites são herdeiros, de certo modo, do espírito do Iluminismo e do despotismo iluminado («La Unión Europea y su perfil emergente», *ob. cit.*, p. 25).

<sup>42</sup> Pese as vozes que se ouvem em sentido contrário, tudo aponta para a inevitabilidade da sua entrada em vigor – nos últimos conselhos europeus (Gotemburgo, 15-16 de Junho de 2001, Barcelona, 15-16 de Março de 2002), foi reiterado o objectivo de concluir os processos nacionais de ratificação até ao final do ano e apresentada a estratégia do Governo irlandês para o efeito (quanto a este último, ponto 55 das *Conclusões da Presidência*).

<sup>43</sup> O mesmo era expressamente dito no discurso de Fischer de Maio de 2000, segundo o qual havia três pontos-chave que deveriam ser resolvidos com «prioridade absoluta» para o processo do alargamento poder avançar: a composição da Comissão, a ponderação de votos no Conselho e a extensão da maioria qualificada (justamente os pontos decididos em Nice), a que mais adiante fazia crescer a facilitação da diferenciação (o que também foi feito), como pressuposto (se necessário) do futuro «centro de gravidade» ou *avant-garde* em caso de estagnação do processo constitucional europeu (Fischer). Bertie Athern, primeiro-ministro irlandês, em 29 de Novembro de 2001, diria que «o Tratado de Nice é uma peça essencial da infra-estrutura que irá permitir que a UE se expanda e mantenha a eficácia e a eficiência no seu trabalho».

<sup>44</sup> Louis Michel, em discurso de 4 de Outubro de 2001, proferido num debate público na Universidade Livre de Bruxelas, diria isso mesmo: «O Conselho Europeu de Nice cumpriu o mandato que permitirá à União acolher os novos Estados membros».

<sup>45</sup> São considerados em estado mais avançado os processos relativos aos seguintes países: Chipre, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa e República Eslovaca (para trás ficam Bulgária, Roménia e, claro, a Turquia). No seu documento de Agosto de 2001, o Governo dinamarquês (país que ocupará a presidência do Conselho no segundo semestre de 2002) anuncia o encerramento do «círculo histórico» que começou na cimeira de Copenhaga de 1977 e culminará no Conselho Europeu de Copenhaga de Dezembro de 2002, onde «as primeiras naus poderão (...) chegar ao seu porto». O primeiro-ministro finlandês, em discurso já este ano (14.2.2002) na London School of Economics (Paavo Lipponen, *Future of Europe – the Finnish model*, p. 2), afirmava que o alargamento a dez países deveria estar realizado em 2004.

<sup>46</sup> De notar que, no quadro da preparação do Conselho Europeu de Laeken, Junho de 2001, o Governo belga convidou uma série de personalidades a participar nos trabalhos do Grupo de Laeken (que se reuniu de três em três semanas, a partir de 26 de Junho de 2001, ainda na presidência sueca), entre os quais se contavam os dois vice-presidentes da Convenção que veio a ser criada em Laeken, em Dezembro do mesmo ano, e ainda Jacques Delors, Borislav Geremek (antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Polónia) e David Milliband (deputado e antigo responsável da Policy Unit do primeiro-ministro britânico).

<sup>47</sup> No seu discurso ao Parlamento Europeu de 19 de Dezembro de 2001, já citado, o então presidente em exercício do Conselho, Louis Michel, expressamente rejeitou ter a declaração de Laeken definido ou mesmo condicionado o mandato da CIG/2004. É igualmente frequente a afirmação de que a Convenção nada decidirá e que só apresentará recomendações se forem consensuais, o que supõe a concordância de todos os membros da Convenção, incluindo todos os Estados membros. Trata-se de afirmações que só o futuro testará.

<sup>48</sup> Entendida aqui em sentido amplo, abrangendo a União Europeia *stricto sensu*, e as (ainda três) Comunidades Europeias.

<sup>49</sup> Sobre a origem deste ponto, Rainer Arnold, «La conferencia intergubernamental de 2004 y la creación de una carta de competencias», *Estructura Política de la Unión Europea*, *ob. cit.*, p. 71.

<sup>50</sup> E constitui, em grande medida, o modelo para a actual Convenção. Saliente-se, contudo, a fundamental diferença entre ambas. Enquanto a primeira visava «codificar e não enunciar os direitos fundamentais da União», a actual Convenção visará, segundo muitos, *reformular* a União – sobre os problemas que resultam de uma tal «transferência de tecnologia decisional», quando se considerem a composição, o mandato e as condições procedimentais de actuação da nova convenção, Paul Magnette («Le débat sur l'avenir de l'union: processus et acteurs», *Actes du Colloque...*, *ob. cit.*, pp. 20 e ss.).

<sup>51</sup> Sobre os problemas de articulação com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa, entre muitos, Wathelet, «Editorial», *Cahiers de Droit Européen*, 2001, p. 585; Para uma análise do processo que conduziu à elaboração da Carta e do seu conteúdo, estatuto e deficiências, AA. VV., *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, (coord. Vital Moreira), Coimbra Ed., 2001. Após a sua proclamação, por todos, R. Moura Ramos, «A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a protecção dos Direitos Fundamentais», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 25, 2001, pp. 161-185; criticamente, P. Pescatore, «Nice – Aftermath», *CMLR*, Vol. 38, 2001, pp. 267-268; ou J. H. H. Weiler, «Human rights, Constitutionalism and Integration», *op. cit.*, 2001, pp. 232-235.

<sup>52</sup> Há quem afirme que já existe, ainda que desvirtuando aprioristicamente a realidade.

<sup>53</sup> Para o Presidente alemão, é mesmo a «primeira parte» da constituição da «federação de Estados-Nações» (*Discurso de 16 de Novembro de 2001*), também proposta por Jacques Delors e o movimento Notre Europe (Proclamação de 15.10.2001).

<sup>54</sup> Projecto anexo à proposta de resolução do Parlamento Europeu de 10 de Fevereiro de 1994 – JO, C 61, de 28.2.1994, pp. 155).

<sup>55</sup> Sobre os projectos florentinos, leia-se a exposição de Bribosia, «The simplification of the Treaties and the Post-Nice Constitutional Agenda of the European Union», *FDI*, Vol. 3, n.º 4, p. 208. Recentemente, o apelo à elaboração de um «tratado fundamental (...) a ser proclamado pelos chefes de Estado ou de governo como Constituição da UE» foi feito na *Resolução comum* e aprovado no

Encontro Parlamentar Franco-Alemão sobre o futuro da Europa alargada, que ocorreu em Paris, a 10 de Dezembro de 2001.

<sup>56</sup> Aliás, que teria como modelos concretos explícitos os federalíssimos Bundesrat alemão ou o Senado dos EUA.

<sup>57</sup> O que suscitou críticas imediatas e violentas de dentro do próprio Parlamento Europeu, mas também, por exemplo, do *Select Committee on European Union* da *House of Lords* britânica (7.º relatório, de 27 de Novembro de 2001).

<sup>58</sup> Proposta expressa na Resolução Comum aprovada no encontro parlamentar franco-alemão de 10 de Dezembro de 2001. Deve dizer-se que, em grande medida, as posições aqui assumidas foram acolhidas na Declaração de Laeken.

<sup>59</sup> Bribosia, *ob. cit.*

<sup>60</sup> Contudo, desde a primeira grande revisão dos tratados (o Acto Único Europeu) que os conselhos europeus se vêm assumindo como *fórum* diplomático ao mais alto nível onde os Estados-membros *acertam* definitivamente o conteúdo das alterações negociadas nas várias conferências intergovernamentais. Assim sucedeu com o Acto Único Europeu (Conselho Europeu do Luxemburgo de 2 e 3 de Dezembro de 1985), como recentemente recordava A. Cavaco Silva (*Autobiografia Política*, Vol. I, Lisboa, Temas & Debates, 2002, p. 175), e resulta ainda mais evidente nas revisões seguintes, em que os tratados (Maastricht, de 7 de Fevereiro de 1992; Amesterdão, de 2 de Outubro de 1997; e Nice, de 26 de Fevereiro de 2001) foram assinados nas mesmas cidades onde, alguns meses antes, havia sido obtido o consenso político em reuniões do Conselho Europeu (Maastricht, Dezembro de 1991; Amesterdão, Junho de 1997; Nice, Dezembro de 2000).

<sup>61</sup> Ponto 3 das conclusões da presidência do Conselho Europeu de Laeken (14-15 de Dezembro de 2001).

<sup>62</sup> O que foi assumido pela presidência belga, através do discurso de Louis Michel, em 19 de Dezembro de 2001, perante a Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu.

<sup>63</sup> Neste sentido vai o parecer do Comité das Regiões, de 13.3.2002.

<sup>64</sup> Do qual se retém, segundo cremos, a ideia de que a *constitucionalização* da UE e seus componentes não ocorrerá neste período, como resulta do modo como a coisa é formulada: «Por último, coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não poderão ser objecto das críticas de falta de reflexividade ou o risco de falência de um projecto voluntarista» que «esquece os mitos fundadores das comunidades políticas» (v. Gomes Canotilho, «Da constituição dirigente ao direito comunitário dirigente», *in* P. Borba Casella (coord.), *Mercosul: integração regional e globalização*, Renovar, 2000, p. 214).

<sup>65</sup> R. Arnold, *ob. cit.*, pp. 72-74.

<sup>66</sup> A perspectiva britânica vai neste sentido – Peter Hain, *discurso à convenção*, 15 de Abril de 2002 ([www.fco.gov.uk/news/](http://www.fco.gov.uk/news/)) – enquanto a Dinamarca parece aceitar uma catalogação flexível, através de um estabelecimento de um «mecanismo político de definição dos limites da cooperação e da subsidiariedade entre a União e a nação» (MNE, Mogens Lykketoft, *A Europa no Mundo*, discurso de 23 de Agosto de 2001, Copenhaga, pp. 11-12).

<sup>67</sup> Discurso do MRE de Espanha (presidente do Conselho, de 30.1.2002, p.5).

<sup>68</sup> Colocando, contudo, esta hipótese, no que toca à «simplificação» dos tratados, Bribosia, *ob. cit.*, p. 209.

<sup>69</sup> Bem como uma multiplicidade de outras formas de repartição e/ou afirmação de competências – de alcance mais abrangente, cfr. artigos 94.º-95.º CE (mercado comum e mercado interno) e artigo 308.º CE (poderes subsidiários).

<sup>70</sup> Neste sentido, R. Arnold, *ob. cit.*, p. 79.

<sup>71</sup> Segundo Arnold, todas as competências abarcadas pelo princípio da especialidade são *competências finais*, não ficando nenhum domínio nelas incluído de fora da competência comunitária, pelo que não seria possível a formulação de um catálogo de competências exclusivas dos Estados membros (*ob. cit.*, p. 78).

<sup>72</sup> R. Arnold, *ob. cit.*, 75, fala a propósito de competências alternativas, em que a acção da Comunidade envolve a «absorção» incontrolada das competências dos Estados membros. Sobre o fenómeno da competências acumulativas (Arnold) ou da *preempção*, A. Goucha Soares, *Repartição de competências e preempção no direito comunitário*, Lisboa, Cosmos, 1996.

<sup>73</sup> Assim, Comité das Regiões, *Parecer de 13 de Março de 2002 sobre o «Projecto de Relatório do Parlamento Europeu sobre a delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados membros»*, ponto 2.1.

<sup>74</sup> A posição britânica parece ser a de estabelecer uma cláusula residual, afirmando a competência dos Estados membros em relação a todos os poderes que não forem delegados à UE/CE (Peter Hain, *discurso de 15.4.2002 à Convenção*).

<sup>75</sup> Há propostas (projecto Erwin Teufel) de explicitação de que as normas gerais definidoras de objectivos não constituirão fundamento para atribuição de competências à UE/CE.

<sup>76</sup> Urge sim clarificar este aspecto, quanto à UE – v. Parlamento Europeu, *Relatório sobre a personalidade jurídica da União Europeia*, de 21 de Novembro de 2001.

<sup>77</sup> Bribosia, *ob. cit.*, pág. 214. Bruno De Witte apresentou igualmente a proposta de um novo artigo 5.º-A CE – «Clarifying the delimitation of powers», *Actes du colloque...*, *ob. cit.*, p. 120.

<sup>78</sup> Estrutura do Estado e da administração; aplicação pela administração das regras e directrizes emanadas do espaço europeu; autonomia administrativa municipal, relação entre as igrejas, segurança pública, serviços públicos de base e ordem pública, educação, promoção da cultura, organização dos meios de comunicação social, segurança social e ordenamento do território. Uma tal lista, além do mais, implicaria uma retracção de competências já hoje exercidas no espaço europeu.

<sup>79</sup> Prodi fala numa «rua com dois sentidos», no que é seguido pelo ministro para a Europa britânico (Peter Hain, discurso à convenção de 15.4.2002).

<sup>80</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça, *Os Verdes c. Parlamento Europeu*, de 23.4.1986, proc. 294/83, Col., 1986, 4, cons. 20-25, pp. 1364-1366.

<sup>81</sup> Um exercício recente e muito interessante é o de Sionaidh Douglas-Scott, «A constitution for Europe: in defence of public reason», Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, *Working Paper 2001/04* (pode consultar-se em [www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt)).

<sup>82</sup> Bribosia, *ob. cit.*, p. 209.

<sup>83</sup> No entanto, para Weiler, «No matter how close the Union, it is to remain a union among distinct political identities, distinct political communities».

<sup>84</sup> Gomes Canotilho, *ob. cit.*, p. 217.

<sup>85</sup> J. Habermas, *Entrevista de 14 de Dezembro de 2000* ([www.caffeeuropa.it](http://www.caffeeuropa.it)).

<sup>86</sup> M. M Cuadrado, «La Unión Europea y su perfil emergente», *ob. cit.*, p. 37.

<sup>87</sup> V. Constatinesco, «Is Nice really Nice?», *Estructura Política de la Unión Europea*, *ob. cit.*, p. 81.

<sup>88</sup> V.M. Grewe, *Le fédéralisme coopératif en R.F.A.*, Paris, Economica, 1979.

<sup>89</sup> Governo dinamarquês, *Futuro da Europa*, p. 13.

<sup>90</sup> Tome-se em atenção o recentíssimo documento apresentado pela Comissão, em 22 de Maio de 2002 (Comunicação da Comissão, «Um projecto para a União Europeia») que internaliza o diálogo entre as duas formas de legitimidade democrática operantes na construção europeia – nacional e comunitária – ao propor o decidido reforço da Comissão (de legitimidade democrática comunitária) face ao Conselho (de legitimidade democrática estadual) [COM (2002) 247 final].

---

<sup>91</sup> Assim o crisma o Comité das Regiões, no parecer de 13.3.2002.

<sup>92</sup> Governo dinamarquês, *Futuro da Europa*, p. 20: «Como parte de uma simplificação do tratado (...) deveria ser estabelecido um novo tratado de base que tenha o mesmo carácter legal que o tratado actual à luz do direito internacional. Não será uma constituição com efeitos de longo alcance relativamente às dos Estados membros...».

<sup>93</sup> Jean-Michel de Forges, «Fédéralisme et souveraineté», *FDI*, Vol. 3, n.º 4, 2001, pp. 221-226.

<sup>94</sup> Discurso na inauguração do Fórum Permanente Europeu organizado pelo Conselho para o debate sobre o futuro da UE e o Ateneu de Madrid (30.1.2002).

<sup>95</sup> Em discurso proferido em 11 de Julho de 2001, Costa Simitis, primeiro-ministro grego, declarava a sua opção pelo «modelo federal, baseado, todavia, no sistema comunitário e no método de integração europeu» (*O futuro da Europa e a Grécia*, Jornada do EKEM, p. 6).

<sup>96</sup> Os modelos de diferenciação começaram a ser apresentados, de modo sistemático, a partir de 1994, a partir do Documento Schäuble/Lammers (1994), sendo então profusamente debatidos na doutrina (vide referências em M. Gorjão-Henriques, *Direito Comunitário*, *ob. cit.*, pp. 49 (n. 170-171) e 55 (n.208)). Recentemente, surgiram os modelos dos «europeus do euro» (Giscard d'Estaing/H. Schmidt), dos «fundadores» ou «pioneiros» (J. Chirac) ou do «coração» (G. Amato, «Un coeur fort pour l'Europe», *Harvard W. P.*, n.º 7/00).

<sup>97</sup> Gil-Robles, *ob. cit.*, p. 14.

<sup>98</sup> «Nós, franceses, encontramos-nos nesses valores éticos [da Europa]» (Jacques Chirac, discurso de 6 de Março de 2002, Estrasburgo).

<sup>99</sup> Citado por Ratzinger, *ob. cit.*, p.95.