

# A CONSTITUIÇÃO EUROPEIA

## O QUE ESTÁ EM JOGO PARA OS CIDADÃOS

José Manuel Durão Barroso

Tornar mais legíveis e mais claras, para todos os cidadãos da União, a realidade e a finalidade da construção europeia constitui a primeira conquista do «*projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*», que substitui por um único texto os principais Tratados europeus existentes. Assinada solenemente em Roma, no dia 29 de Outubro de 2004, pelos Chefes de Estado e de Governo dos vinte e cinco Estados-membros, esta Constituição Europeia foi concebida para dar resposta aos desafios de uma Europa alargada, em plena mutação política:

- Uma Europa com vinte e cinco Estados-membros e 450 milhões de habitantes, e ainda mais no futuro, que pretende ser um interveniente de pleno direito na cena internacional, para promover a paz, a estabilidade e a solidariedade;
- Uma Europa democrática, transparente e eficaz, que deve estar ao serviço dos cidadãos, garantindo-lhes um espaço único de liberdade, de segurança e de justiça, por um lado, através da promoção da «*coesão económica, social e territorial*» e, por outro, através da «*solidariedade entre os Estados-membros*».

Nesta dupla perspectiva em que a «*cidadania europeia*» tem de desempenhar um papel central, alguns elementos constituem um testemunho incontestável do alcance constitucional deste texto: o preâmbulo, que faz referência à diversidade das suas heranças; o início, com a enumeração dos valores em que a União se funda (artigo 2.º); a *retoma integral da Carta dos Direitos Fundamentais* (Parte II); a *definição das condições de pertença à União*, incluindo as condições de saída voluntária; e, por último, os *símbolos da União* em que se baseiam e estruturam os sentimentos de pertença comum (bandeira, hino, etc., no artigo I-8.º).

Contudo, é ao acabar expressamente com a estrutura «em pilares» e ao dotar a União da personalidade jurídica que a Constituição Europeia melhor realiza o seu objectivo de simplificação, apesar de se manterem alguns procedimentos específicos em matéria de política externa, de segurança e de defesa. Uma apresentação mais clara da repartição das competências (acompanhada de um reforço do papel dos parlamentos nacionais no controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade), uma simplificação dos

instrumentos e dos procedimentos (falar-se-á doravante de «leis europeias»), um alargamento da votação por maioria (que posteriormente poderá ser alargada a outros domínios através de um simples acordo por unanimidade do Conselho Europeu), um maior recurso a eventuais cooperações reforçadas, a possibilidade de estabelecer cooperações estruturadas permanentes em matéria de defesa... são estas, em traços largos, as principais inovações que a Constituição introduz no quadro de acção europeu, que poderão servir de alavanca para impulsionar uma nova dinâmica do projecto europeu. Alterar o quadro de acção tem evidentemente como corolário uma clarificação dos papéis dos próprios intervenientes, ou seja, as instituições da União. É por isso que a Constituição considera o Conselho Europeu como uma instituição, distinta do Conselho, com um Presidente nomeado por dois anos e meio. Em contrapartida, mantém-se o sistema de rotação semestral dos Estados-membros para a Presidência das diferentes configurações do Conselho – excepto para o Conselho dos Negócios Estrangeiros – que passa a estar integrada numa «presidência em equipa» de vários países para assegurar uma certa continuidade de visão e de acção. Contudo, o Conselho participa igualmente no reforço constante dos poderes de acção da União, uma vez que poderá a partir de agora pronunciar-se por maioria qualificada, com base na dupla maioria dos Estados e da população<sup>1</sup>, no que se refere à maior parte dos domínios,

É O REFORÇO DO PAPEL DA COMISSÃO E A CRIAÇÃO DA FUNÇÃO DE MINISTRO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DA UNIÃO QUE CONSTITUEM AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES FACE À EXIGÊNCIA DE AFIRMAÇÃO POLÍTICA DO PROJECTO EUROPEU.

excepto aqueles para os quais se mantém a unanimidade, como a fiscalidade e, parcialmente, a política social e a política externa e de segurança comum (PESC). Por último, a quase generalização do processo de co-decisão abrange igualmente o Parlamento e o Conselho, visto que 95 por

cento das leis europeias passarão agora a ser adoptadas conjuntamente por estas duas instituições. Também aqui está presente a preocupação de transparência para o cidadão, porque doravante a co-decisão será designada «*processo legislativo ordinário*».

Mas é evidentemente o reforço do papel da Comissão e a criação da função de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União que constituem as principais inovações face à exigência de afirmação política do projecto europeu.

### **DUAS INOVAÇÕES CRUCIAIS**

A Constituição inclui, com efeito, as diferentes missões da Comissão, como o quase monopólio de iniciativa legislativa e a função executiva e de representação externa (excepto, pelo menos em grande medida, no âmbito da PESC). A Constituição consagra o princípio da programação interinstitucional, realizada por iniciativa da Comissão.

A maior inovação institucional é indubitavelmente a criação da função de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União. Nomeado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada e com o acordo do Presidente da Comissão, o Ministro dirige a PESC,

preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, sendo simultaneamente Vice-Presidente da Comissão: nesta última qualidade, está sujeito ao voto de aprovação colectivo do Parlamento Europeu e também, eventualmente, a um voto de censura. Desta forma, e insisto em salientá-lo, o seu modo de designação constitui, tal como acontece com o Presidente da Comissão, a expressão de uma dupla legitimidade democrática: a dos Estados e a dos Povos. Actuando simultaneamente no âmbito da Comissão e do Conselho, tem responsabilidades de execução da política externa da União, uma vez que tem poderes para apresentar propostas, representa a União (individualmente ou com a Comissão) e apoia-se num serviço comum europeu no âmbito da sua acção externa.

Juntamente com a introdução da personalidade jurídica da União, a criação de um forte pólo de coerência da acção externa da União em todas as suas dimensões (incluindo a dimensão externa das competências internas), em colaboração e em torno do Ministro dos Negócios Estrangeiros, levará progressivamente a um «*conceito de acção externa que forma um todo*».

A mais curto prazo estas duas alterações poderão permitir corrigir três tipos de dificuldades que se verificam actualmente na condução da acção externa da União:

- a dificuldade de garantir uma coerência «horizontal», ou seja, entre as diferentes dimensões desta acção externa;
- a dificuldade de garantir uma coerência «vertical», ou seja, o que faz a União e o que fazem os Estados-membros;
- a dificuldade de posicionamento «institucional» da União «enquanto tal» nas instâncias multilaterais e, nomeadamente, nas mais importantes e decisivas.

Os horizontes rasgados pela Constituição criam para a Comissão a obrigação de estabelecer, através da sua acção, um elo lógico entre o sistema existente e a futura arquitectura da União. O seu programa e prioridades para os próximos anos foram por isso concebidos de forma a passar progressivamente de uma lógica com uma dominante *normativa* para uma lógica mais *política* e também mais afirmativa. Para o efeito, o elo lógico identificado pela Comissão centra-se nos critérios do valor acrescentado e da coerência na perspectiva de um sistema global que, de acordo com o projecto de Constituição, contará com «*múltiplos intervenientes*» e «*métodos múltiplos*», à semelhança de uma orquestra sinfónica em que cada músico tem uma partitura diferente e todos contribuem para a mesma sinfonia.

## **OS DESAFIOS ESTRATÉGICOS DA UNIÃO**

Uma tal exigência, conjugada com a necessidade de enfrentar os problemas com que os cidadãos europeus se confrontam, conduziu-me, na qualidade de Presidente da Comissão Europeia, a propor respostas segundo dois eixos. Ser um *interveniente global* na cena internacional e assegurar um *espaço de prosperidade, solidariedade e segurança* aos seus cidadãos num contexto de globalização económica. A agenda de alterações

positivas que o Colégio e eu próprio propusemos para este efeito articula-se em torno de alguns objectivos estratégicos:

- Em primeiro lugar, a *prosperidade*, uma vez que tudo depende dela: a recuperação económica do atraso registado em relação aos seus principais parceiros e a melhoria da situação do emprego. Em resumo, garantir a renovação do modelo europeu de solidariedade social dando prioridade ao crescimento e ao emprego com base na Estratégia de Lisboa, a reforma do Pacto de Estabilidade, o lançamento de uma nova geração de programas de investigação, a promoção do espírito empresarial, etc.;
- A *solidariedade*, uma vez que se afigura primordial consolidar o empenhamento da Europa a favor da solidariedade e da justiça social. O desafio consiste essencialmente em reforçar a coesão social da União alargada, proteger os direitos fundamentais e lutar contra as discriminações e, finalmente, alargar esta solidariedade às gerações futuras, através de uma política activa de protecção do ambiente;
- A *segurança e a liberdade*: assegurar simultaneamente estes dois aspectos constitui uma nova expressão de um modelo europeu que concilia plenamente segurança e liberdades (públicas e privadas) na luta contra o terrorismo. A aplicação do Programa da Haia dá resposta a esta dupla exigência, a fim de responder de forma coordenada aos riscos com que se confrontam os cidadãos no território europeu. Quanto aos riscos para o ambiente e para a saúde, serão tomados em consideração e tratados por um serviço de alerta rápido, através de respostas imediatas em caso de crise, bem como por medidas de prevenção a longo prazo;
- Reforçar a posição da *União enquanto parceiro mundial* exige que esta faça reviver o multilateralismo, quer insuflando uma nova dinâmica à sua política de desenvolvimento, quer prosseguindo activamente o ciclo das negociações comerciais de Doha. Paralelamente, a União deve ainda reforçar os seus laços com grandes parceiros como a China, a Índia, o Mercosul, a ASEAN, etc., redinamizar a parceria transatlântica, concluir a política de vizinhança e, finalmente, ter maior peso para a obtenção de um acordo de paz no Médio Oriente.

A Constituição definiu pela primeira vez, já o referimos, os fundamentos democráticos da União e reforça a sua expressão concreta. Neste contexto, alguns Governos dos Estados-membros da União decidiram submeter o texto do Tratado da Constituição a referendo popular. Uns, porque a sua Constituição o prevê obrigatoriamente no que diz respeito a qualquer tratado internacional que transfira competências para instâncias supranacionais; outros, porque um novo tratado internacional exige uma alteração prévia da Constituição, que por seu lado deve ser submetida a referendo obrigatório; outros ainda, porque os seus Parlamentos nacionais o desejaram ou pura e simplesmente porque os seus Governos preferem dar oportunidade aos cidadãos de exprimirem directamente as suas posições em relação à construção europeia. Estes referendos constituem uma fonte de conhecimento dos sentimentos dos homens e das mulheres da Europa, proporcionando-nos a oportunidade de ficar a saber a opinião dos

cidadãos face à construção europeia e daí tirar conclusões com base nas quais construiremos o futuro.

A Comissão Europeia não intervém na campanha propriamente dita do referendo. Tais consultas são do domínio e da competência estritamente nacionais, ainda que seja permitido à Comissão aspirar que uma grande maioria de europeus, sejam ou não chamados a votar, compreendam o alcance positivo da Constituição para a sua vida pessoal e para o seu país. Quando estas linhas forem publicadas, o referendo em Espanha já se terá realizado<sup>2</sup> e teremos então a primeira expressão da vontade popular relativamente a esta questão.

É um facto que as atitudes, ou a falta de atitudes, dos europeus face aos temas associados à União Europeia nem sempre obedecem a uma avaliação objectiva e «com conhecimento de causa» destes assuntos. Estão por vezes sujeitas a outras motivações, frequentemente associadas à política nacional (oposição ao Governo existente) ou, ainda mais lamentavelmente, a uma certa distância de tudo o que decorre da integração europeia. Esta espécie de indiferença resulta quer de um «consenso difuso» e por definição de um tipo de apoio que não provoca necessariamente a ida às urnas, quer da percepção de uma distância «quase intransponível» entre a vida quotidiana e as decisões tomadas pela União «em Bruxelas» e que causa também a abstenção por incompreensão do objecto do voto.

### **UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À ESCALA EUROPEIA**

É esta distância que pretendo «encurtar» através de uma estratégia de comunicação que tem por objectivo implicar o cidadão mais estreitamente nas inúmeras políticas comunitárias que lhe dizem directamente respeito, como pessoa que faz parte do xadrez tão multifacetado das identidades europeias. No novo Tratado, um milhão de cidadãos poderá convidar a Comissão a apresentar ao legislador uma proposta de lei que considerem necessária para a aplicação da Constituição. Chegou o momento de o cidadão europeu ter a maturidade «europeia» essencial ao exercício dos seus direitos democráticos. Trata-se de um primeiro teste a nível europeu dos princípios de uma «*democracia participativa*».

Aquando de um referendo europeu, a indecisão duradoura ou a confiança num resultado positivo que alimente o «apoio difuso» pode conduzir à abstenção. A abstenção é um flagelo que todos os interessados tentam, com razão, combater por todos os meios.

Ora, não obstante os grandes esforços envidados em termos de informação, grande parte dos europeus afirma não conhecer suficientemente o Tratado e sente a falta de informação quanto ao seu conteúdo.

NO NOVO TRATADO, UM MILHÃO DE CIDADÃOS PODERÁ CONVIDAR A COMISSÃO A APRESENTAR AO LEGISLADOR UMA PROPOSTA DE LEI QUE CONSIDEREM NECESSÁRIA PARA A APLICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. CHEGOU O MOMENTO DE O CIDADÃO EUROPEU TER A MATURIDADE «EUROPEIA» ESSENCIAL AO EXERCÍCIO DOS SEUS DIREITOS DEMOCRÁTICOS.

A consulta popular é uma das mais elevadas expressões da democracia, mas para a exercer livremente os cidadãos devem estar conscientes daquilo que está em jogo, dos prós e dos contras, e fazer então a melhor escolha de acordo com as suas opções pessoais. Deste ponto de vista, as atitudes e os comportamentos em relação a um referendo são muito diversos nos Estados-membros da União. A este nível, verificamos que as pessoas «naturalmente favoráveis» à construção europeia tendem muito menos a

SÃO PRINCIPALMENTE OS OPOSITORES  
E, POR CONSEQUENTE, OS MAIS INCLINADOS  
A VOTAR CONTRA, QUE INVOCAM  
A FALTA DE INFORMAÇÃO SOBRE  
A MATÉRIA COMO RAZÃO PARA A SUA OPOSIÇÃO.

solicitar informações pormenorizadas sobre o conteúdo dos tratados ou, pelo menos, a lamentar a falta de informação. Existe uma correlação clara entre a satisfação com a informação recebida ou adquirida e o apoio ao projecto constitucional. O que não significa que o «cidadão

favorável» conheça realmente o Tratado pormenorizadamente: tem sim a impressão de que já conhece o suficiente para se pronunciar favoravelmente.

São principalmente os opositores e, por conseguinte, os mais inclinados a votar contra, que invocam a falta de informação sobre a matéria como razão para a sua oposição. Paradoxalmente, são também estes que podem citar mais precisamente outras razões para a sua recusa, fazendo referência a pormenores do projecto e à sua génese. Sabem bastante mais sobre o Tratado do que as pessoas favoráveis. É o seu descontentamento geral e/ou a vontade de saber mais que está na origem deste argumento negativo.

Todavia, a maioria dos cidadãos europeus é favorável à Constituição Europeia. A maior parte dos cidadãos europeus considera que este texto:

- é indispensável para prosseguir a construção europeia;
- é indispensável para o bom funcionamento das instituições europeias e
- para gerir a integração dos novos Estados-membros;
- cria uma verdadeira cidadania europeia e
- pode servir para reforçar a sua identidade;
- representa um primeiro passo para uma Europa social e do conhecimento;
- reforça a democracia na Europa e a sua posição face aos Estados Unidos.

Os cidadãos favoráveis ao texto constitucional têm uma visão aberta, solidária e orientada para o futuro. Têm confiança no desenvolvimento e na melhoria da sua situação pessoal, bem como da do seu país, com o apoio das políticas da União.

A Comissão Europeia realizou a parte do trabalho que lhe competia e o seu apoio à Constituição é incontestável. Está confiante no julgamento dos parlamentos nacionais e dos cidadãos europeus. Aguarda a ratificação do Tratado por todos os Estados-membros para poder avançar em direcção a uma renovação europeia.

Construir a Europa para as gerações futuras e suscitar o seu entusiasmo, eis os desafios e as condições para o êxito da nossa obra. Com efeito, o reforço da democracia europeia

e a forte adesão dos cidadãos europeus são indispensáveis para enfrentar os desafios de um mundo mais complexo e por vezes mais incerto.

As iniciativas europeias relativamente ao Irão, à Ucrânia e ao Médio Oriente mostram que a *Europa política*, essa «eterna ideia nova», está a tomar forma progressivamente. O desafio é enorme, tanto para a estabilidade internacional como para a afirmação do destino europeu. Com efeito, a União assume permanentemente o risco de assegurar a compatibilidade entre dois projectos: o da *integração democrática*, através dos alargamentos passados e futuros, e o da *integração política* da própria União. **RI**

## NOTAS

<sup>1</sup> Cinquenta e cinco por cento dos Estados-membros representam 65 por cento da população da União.

<sup>2</sup> Em 20 de Fevereiro de 2005.