

A UNIVERSIDADE EUROPEIA E O DEBATE SOBRE A CONSTITUIÇÃO

ENTREVISTAS COM YVES MÉNY, PHILIPPE SCHMITTER E BRUNO DE WITTE

Luís de Sousa

Na sequência dos resultados negativos dos referendos francês e holandês, a 29 de Maio e 1 de Junho de 2005, respectivamente, a Europa mergulhou em mais uma crise no seu acidentado percurso. Não seria novidade, se não se tratasse dos processos de ratificação por via referendária, por opção ou por obrigação, vinculativos ou não, de um tratado, já por si de designação tortuosa: o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa. Pela primeira vez, uma das duas palavras cuidadosamente evitadas no léxico jurídico europeu ao longo destes anos de fino equilíbrio entre o ideal e o possível, nomeadamente «Federalismo» e «Constituição», foi lançada inadvertidamente para o prato de eurocépticos famintos, cidadãos desiludidos e políticos pouco persuadidos, e servida na mais frágil das porcelanas: a unanimidade entre as partes contratantes.

A crise com que nos deparamos é, como dizem os autores, uma crise auto-infligida, de anatomia multifacetada, e que se processa em vagas sucessivas. Como diz um provérbio chinês, em cada crise há perigos e oportunidades. Convém reflectir, oportunamente, no que houve de errado num processo que é inédito na Europa e no mundo e reconhecer que há, inevitavelmente, lições a retirar e novos caminhos a prosseguir. Toda a crise tem esse lado positivo: o da sua avaliação e possível solução. O processo constitucional europeu é um processo de aprendizagem mais marcado por erros e omissões do que por sucessos. O que falhou? O momento, o conteúdo ou o processo? Estas e outras questões serão tratadas nas três entrevistas que se seguem. As entrevistas foram realizadas como parte de um estudo sobre a Construção Europeia financiado pelo Programa de Estímulo à Investigação da Fundação Calouste Gulbenkian. Trata-se da opinião de três autores e actores privilegiados sobre a actual crise europeia. Os três entrevistados são professores de Ciência Política e Direito Comunitário do Instituto Universitário Europeu de Florença (IUE), que se têm debruçado sobre estas matérias ao longo das suas prestigiadas carreiras profissionais e participado em várias iniciativas embrionárias do processo constitucional desencadeado pela Convenção Europeia.

Yves Mény, professor catedrático de Ciência Política, actual presidente do IUE, dirigiu a elaboração dos vários projectos sobre a revisão e simplificação dos tratados, coordena-

dos pelo centro pós-doutoral Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), do qual foi anteriormente fundador e director. Os seus interesses de investigação incidem sobretudo no domínio das políticas e instituições europeias, corrupção, populismo, governo, administração e políticas públicas comparadas.

Philippe Schmitter, professor emérito do IUE, à semelhança de outros académicos americanos de origem europeia, tem dedicado grande parte da sua já longa carreira ao estudo da integração regional europeia e é hoje um dos autores mais citados sobre o processo de democratização da União Europeia. Embora mais conhecido no meio universitário português pelos seus estudos pioneiros sobre transições democráticas, consolidação da democracia e neocorporativismo, trabalhou juntamente com Ernst Haas sobre teorias neofuncionalistas de integração regional. O seu artigo «Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration» (1969) é um contributo decisivo para o estudo teórico da Construção Europeia.

Bruno de Witte é professor catedrático de Direito Europeu no IUE/RSCAS e, desde Abril de 2005, director de estudos do IUE. Participou no projecto de 2000 sobre a reorganização e simplificação dos tratados e tem sido responsável por inúmeros projectos sobre a reforma constitucional da União Europeia, designadamente a coordenação do Fórum Europeu 2003-2004 intitulado «Constitucionalismo na Europa». Foi convidado a prestar o seu contributo nas audiências convocadas pelos grupos de trabalho da Convenção. É um dos mais prolíferos autores sobre a constitucionalização da Europa.

Resta deixar uma pequena nota final sobre a instituição de filiação. O IUE é uma organização internacional europeia fundada em 1972 e da qual Portugal é membro signatário desde 1989, cuja finalidade última é a de formar doutorados e pós-doutorados em quatro domínios científicos: economia, história e civilização europeias, direito comunitário e ciências sociais e políticas. O IUE, através do seu centro pós-doutoral RSCAS, tem sido pioneiro e um dos actores académicos com mais autoridade na questão da reorganização e reconfiguração dos tratados europeus. Desde 1996, o RSCAS desenvolveu quatro projectos relacionados com a arquitectura e evolução destes documentos, entre os quais o estudo de viabilidade encomendado pela Comissão Europeia em 2000 e intitulado «A Basic Treaty for the European Union»¹. Este estudo, que teve o contributo de peritos e académicos de dentro e fora do IUE, contou então com a participação de um dos actores-chave da Convenção, o académico e ex-primeiro ministro italiano, Giuliano Amato. O projecto de 2000 dividiu a reorganização dos tratados em duas partes, separando os artigos básicos (ou «constitucionais») do Tratado das restantes provisões. Esta ideia e o seu modo de implementação experimental, descrito no relatório anexo, constituíram um contributo importante para o enquadramento do actual processo de reforma constitucional da União Europeia.

¹ Para mais informação: <http://www.iue.it/RSCAS/Research/Institutions/EuropeanTreaties.shtml>

ENTREVISTA COM YVES MÉNY

LUIS DE SOUSA > *Face à presente conjuntura política europeia, estamos a viver um período de crise, e que crise?*

YVES MÉNY > Bem, existe uma crise, sem dúvida. É como um mar de crise com várias ondas. A primeira onda de crise: a ratificação do Tratado Constitucional está parada. A percepção geral é a de que dois resultados negativos são já suficientes para parar o processo de ratificação. Em termos oficiais o Tratado Constitucional não está morto, mas morrerá em breve, por não estarem reunidas as condições que permitiriam aos restantes países, os que têm que realizar referendos, adoptar o Tratado e pela quase impossibilidade de um *sim* britânico neste quadro. Esta é a primeira onda de crise: a crise imediata. Há, no entanto, uma crise mais profunda. Algumas pessoas mais optimistas do que eu dizem: «Bem, apesar de tudo, a vida da UE desde o início tem sido esta. Em 1954 houve uma crise após a recusa do Parlamento francês em adoptar o Tratado que instituiria a Comunidade Europeia de Defesa. Depois, em 1964-1965, houve a chamada «crise da cadeira vazia», finalmente resolvida através do Compromisso de Luxemburgo.» Tenho, no entanto, o pressentimento de que, desta vez, a natureza da crise é diferente. É diferente porque, por boas ou más razões, se chamou a este texto *Tratado Constitucional* e por vezes, de forma abreviada, *Constituição*. Houve uma tentativa de construir uma *quasi-constituição* e esta tentativa está a falhar por todo o tipo de razões. É mais do que um tra-

tado sectorial e mais do que a interpretação das disposições existentes. Além disso, é a primeira vez que a crise política tem origem no «Povo», isto é, na opinião pública. As crises anteriores nasceram e foram geridas no interior dos círculos políticos: governos e ministros dos Negócios Estrangeiros. Desta vez, a crise é muito mais difícil de enfrentar. Vamos imaginar que podíamos cortar o Tratado em fatias e adoptar partes dele, como sugerem alguns – o que me faz lembrar uma célebre frase de Estaline «é mais fácil engolir uma salsicha cortada às rodelas do que tentar comê-la inteira» – visto que este Tratado foi rejeitado por via do referendo em dois países. Seria extremamente difícil, pelo menos em França, impulsionar uma adopção parcial do Tratado, apesar de alguns dos seus opositores, como Laurent Fabius, estarem agora a tomar uma posição mais subtil. Fabius argumentou que o grande problema era a parte III, ao passo que as partes I e II eram mais aceitáveis. Esta é a sua posição oficial e é uma posição desonesta porque, como sabemos, a parte III é a que já está em vigor (à excepção de uma ou duas alterações de menor relevo). Mas a política é assim! Terceira onda de crise: a rejeição do Tratado pôs ainda mais em perigo o processo de alargamento, até para os países de adesão menos problemática como a Bulgária e a Roménia, cujos processos de negociações e pré-adesão estão quase completos.

LS > *O que pensa do polémico e interminável processo de adesão da Turquia?*

YM > Há ainda uma outra vaga de alargamento, que é a da Turquia, da Ucrânia e

dos Balcãs, e este é um processo político muito problemático. Em primeiro lugar, a paisagem política da Europa pode mudar dramaticamente nos próximos dois anos. Se a CDU da Sr.^a Merkel ganhar na Alemanha e Sarkozy ganhar as eleições presidenciais em França, que é o cenário mais plausível, entre o final de 2005 na Alemanha e o início de 2007 na França, a Europa terá dois grandes países contra a adesão da Turquia. Além disso, Chirac introduziu na revisão constitucional em Fevereiro deste ano, a obrigatoriedade de referendo para qualquer futuro alargamento após o da Roménia e da Bulgária. Apesar destes dois países não serem abrangidos por esta regra, devido à simples pressão da opinião pública, as coisas podem mudar vertiginosamente até para eles. O cenário provável em França é que, se houver alargamento, tem que haver referendo. Mesmo que Chirac tente opor-se ao referendo, isso apenas aumentará as suas dificuldades políticas. O meu ponto de vista é que, nas circunstâncias actuais, e sob as actuais regras constitucionais que existem apenas em França, mas que outros países seguirão com satisfação, por exemplo a Áustria, não consigo hoje imaginar que a Turquia se torne membro da UE. Argumentaria até que se passará provavelmente o mesmo com a Ucrânia. Basta que um país se oponha ao processo de adesão, para que este não se concretize. É necessário unanimidade. Contudo, as posições tomadas pelos estados-membros existentes têm pesos diferentes. Se Malta bloquear a Turquia, terá que se render à pressão de outros países a favor. Mas se a França disser não, será difícil de

ultrapassar. A decisão de um país grande força outros a rever as suas posições. Penso que os governos e a Comissão deviam pensar mais sobre estas questões. É uma completa tolice iniciar negociações com a Turquia em Outubro deste ano como se nada se tivesse passado. Não prevejo que a opinião pública em França e noutros estados-membros mude tão radicalmente que se torne favorável à adesão da Turquia.

LS > Existe o medo dos custos do crescimento para as políticas comunitárias com o alargamento?

YM > Não penso que o alargamento seja uma questão de dinheiro. Penso que é uma questão de identidade, e bastante complexa. Quando perguntamos às pessoas se a Rússia faz parte da Europa, não obtemos respostas claras. Os próprios russos têm dúvidas sobre essa identificação. Na extremidade da Europa, temos esta ambiguidade face à identidade europeia. A Rússia é parcialmente europeia e parcialmente outra coisa qualquer, é «ela mesma», o que não é completamente europeu. O mesmo é válido para a Turquia. A Turquia tem muitas dimensões europeias, em particular ao nível das elites, mas, ao mesmo tempo, não se assemelha ao resto da Europa. De facto, parte da identidade europeia foi construída contra os turcos. O problema da identidade europeia é muito profundo e, de certa forma, inconsciente, mas é essa inconsciência acerca da identidade da Europa que está a voltar e a pairar por aí numa diversidade de formas. Não somos como os Estados Unidos da América no século XIX,

expandindo-se incorporando territórios vazios, com muito poucos habitantes, alguns dos quais eliminados. Não estamos a incorporar territórios que depois se tornam estados; estamos a incorporar estados nacionais muito antigos com a sua própria cultura, identidade, povo. Penso que há limite para a capacidade de a União Europeia digerir alargamentos.

LS > *Alguns autores questionaram a oportunidade deste Tratado. Precisávamos de um Tratado Constitucional? E precisávamos dele agora? As dificuldades criadas com o Tratado de Nice poderiam ser resolvidas com pequenos ajustamentos dos mecanismos de votação?*

YM > Se pensarmos na substância deste Tratado, na sua maior parte é constituído por pequenos ajustamentos às disposições de tratados existentes. Não há nenhuma revolução, mas há erros, tanto em termos de conteúdos como de processos. De um ponto de vista estratégico, foi insensato incluir a parte III do Tratado Constitucional, que tem o desmérito de ser um complexo e muito longo conjunto de disposições. Esta parte atraiu a maioria da oposição. Houve muitas mentiras e interpretações incorrectas e fizeram-se muitas insinuações de má-fé sobre o seu conteúdo... era claramente desnecessário incluir a parte III neste Tratado. Se o documento tivesse sido apresentado em duas partes separadas, um país como a França tê-lo-ia ratificado em parte através de referendo e o resto por aprovação no Parlamento com a boa desculpa, que não é uma desculpa, de que este documento é praticamente o mesmo que os tratados exis-

tentes, é apenas uma simplificação e reordenação dos tratados que tinham sido adoptados ao longo do tempo. Este foi o primeiro erro. O segundo erro foi fingir que esta era uma *quasi-Constituição*, enquanto se mantêm as modalidades de debate e processo de ratificação de um tratado internacional. Não se previu nada para fazer a elaboração, discussão e ratificação deste Tratado, aquilo a que os americanos chamam «o momento constitucional». Não tivemos um «momento constitucional» na Europa. Todo o processo passou praticamente desconhecido e alheio ao debate público. Além disso, é insensato ratificar aquilo a que se chama «uma Constituição» durante um longo período de tempo, e tendo cada um dos estados as suas próprias regras. Isto seria aceitável apenas se tivéssemos algo equivalente ao que existe em certos estados federais como os EUA, isto é, a intervenção, num dado momento, de um poder federal ou órgão que toma posição sobre o texto no seu todo. Neste caso, temos um «momento federal», o que nunca existiu na Europa. Do meu ponto de vista, havia duas possibilidades para criar um momento constitucional na Europa: 1) tendo adoptado o Tratado Constitucional suficientemente cedo para que o texto pudesse ter servido como uma plataforma para as eleições para o Parlamento Europeu de Junho de 2004; 2) organizando um único referendo consultivo para todos os estados-membros. Em vez disso, os governos adoptaram o Tratado uma semana depois das eleições. As eleições tiveram lugar por volta do dia 10 de Junho e a Cimeira para adoptar o Tratado decor-

reu dez dias depois. Foi um fiasco. Nada sabíamos do que tinha sido mantido do texto original da Convenção porque havia muitas negociações a decorrer nos bastidores. Ninguém sabia nada acerca deste documento e, portanto, não podia servir como uma plataforma para mobilizar os cidadãos por toda a Europa durante as eleições. Foi uma oportunidade perdida. O segundo erro foi não organizar, no mesmo dia, um referendo consultivo em todos os países europeus, de forma a dar aos governos uma base legítima sólida para decidirem ratificar ou não o Tratado. A situação política teria sido diferente. Num contexto em que o texto era aprovado pela maioria dos países no mesmo dia, a probabilidade de que a minoria «significativa» remasse contra a maioria era mais limitada e, por certo, teríamos tido um maior debate público na Europa. Ao longo do processo em curso, temos apenas tido debates isolados e todos assentes na nacionalidade. O chamado efeito de contaminação teria também sido menor ou inexistente. Outra possibilidade, ainda melhor, teria sido a adopção de um novo tratado para lidar com futuras revisões a tratados. Se, antes de adoptar o Tratado Constitucional, os vinte e cinco estados-membros tivessem pensado em adoptar outro tratado no qual as adaptações ou revisões futuras aos tratados relacionados com a União Europeia pudessem ser aprovados de acordo com um sistema de ratificação de duplo controlo: por exemplo, dois terços dos países representando três quartos da população. Neste caso, teria sido uma verdadeira constituição, porque teríamos tido um salto maior do processo

de unanimidade, que está associado à ratificação de tratados internacionais. Não existe nenhuma constituição no mundo que requeira a regra da unanimidade para ser aprovada. Enquanto este processo de revisão não for modificado, penso que nunca poderemos falar numa constituição inteiramente acabada. Mesmo assim, temos uma constituição, a soma de todos os tratados, directivas, jurisprudência, etc., mas o conceito de «Constituição Europeia» sofreu claramente um retrocesso depois da sua recusa popular em dois países fundadores.

LS > As instituições da UE tiveram um papel secundário neste processo... Por exemplo, a Comissão...

YM > Sim. Penso que a Comissão está realmente nos bastidores, em parte porque tem havido um declínio contínuo do seu papel político desde o Presidente Delors. Jacques Delors foi um líder muito forte, era estratégico nas suas jogadas; sabia que é mais fácil fazer passar as coisas se houver um jogo positivo para todas as partes: por exemplo, conseguiu ultrapassar a posição hostil da Sr.^a Thatcher em relação a mais integração através da introdução do Acto Único, oferecendo-lhe assim a abertura dos mercados e depois o reembolso. Foi um jogo positivo: todos perceberam que tinham algo a ganhar se jogassem juntos. O que aconteceu com o Tratado Constitucional, e o que está também a acontecer com as chamadas Perspectivas Financeiras, é que há mais jogadores a ver o jogo como sendo negativo em vez de positivo.

LS > Pensa que o Tratado revela alguma inovação nas políticas comuns? A maior parte delas são dos anos 60 e 70... a Europa está com falta de «inovação comunitária»?

YM > Este problema tem várias dimensões. Em primeiro lugar, apesar de a intervenção da UE estar limitada a algumas áreas, que se reflectem no espaço das suas próprias competências, há também informação parcial ou limitada em muitas outras áreas. Há uma espécie de efeito de dispersão. Temos as intervenções da UE em campos como o da educação ou cultura, que são muito limitadas em princípio já que a UE não tem competências de maior nestas áreas. Contudo, há muitas recomendações ou comunicações políticas que influenciam o debate e por vezes o resultado de políticas nacionais. Portanto, em alguns países, existe alguma frustração ou irritação contra este tipo de intromissão da Comissão Europeia em campos em que em princípio não tem competência. Em segundo lugar, em áreas onde a Comissão intervém com regulamentação, directivas, financiamento, há um claro processo de sobreburocratização. Do meu ponto de vista, a Comissão cometeu um erro estratégico: quer ser ou nalguns casos aceitou ser o gestor de políticas muito limitadas, mas ao mesmo tempo detalhadas. Hoje, há um grande número de pessoas a trabalhar na Comissão, aumenta o número de intérpretes e burocratas que estão a gerir e a controlar os «cartões de embarque» para pessoas que viajam de um ponto para outro na burocracia da Europa. Como reacção aos escândalos relacionados com

a Comissão Santer, que conduziram à sua demissão, a Comissão implementou um sistema de controlo, auditorias e regulamentos extremamente incómodos e complexos. Estes controlos são, por vezes, inaplicáveis ou contribuem para a ineficiência. Por exemplo, testemunhamos frequentemente em algumas áreas um consumo muito baixo de créditos devido a uma excessiva burocratização dos procedimentos de acesso. O sistema, tal como está neste momento, não funciona nem pode funcionar bem porque é baseado na desconfiança. Em algumas áreas, mesmo aquelas em que há menos dinheiro envolvido, como por exemplo a investigação, o sistema de candidatura aos fundos é incómodo. Os fundos da UE para a investigação podem não ser consideráveis em termos de percentagem de dinheiro gasto na totalidade dos países europeus, mas são uma contribuição crucial. Os fundos da UE para a investigação são uma soma adicional marginal que é acrescentada ao dinheiro estruturante que cobre os custos com pessoal e com infra-estruturas a nível nacional. Portanto, em muitas áreas, o único dinheiro realmente disponível para investigação é o europeu. Paralelamente, não conheço nenhum académico que, individualmente, esteja satisfeito com a forma como o sistema funciona. Todos se queixam que o sistema é demasiado pesado; demasiado incómodo. Isto obriga as unidades de investigação, empresas e outras entidades, a procurar peritos em procedimentos burocráticos da UE, de forma a poderem candidatar-se a estes apoios, gerando toda uma indústria de consultoria em Bruxelas.

LS > A forma «pouco democrática» como se criou o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, foi uma questão repetida e veementemente atacada por alguns dos seus opositores. Contudo, mesmo a nível nacional, os processos constitucionais foram sempre processos elitistas...

YM > A maioria das constituições nacionais é produto de um pequeno número de pessoas após uma guerra, uma revolução, independência, descolonização... Esta crítica baseia-se, em muitos casos, numa teoria, o que é muito bonito no papel mas que nunca encontramos em termos empíricos: a ideia de que precisamos de um poder constitutivo para criar uma Constituição – isto é, o Povo. Na prática, as constituições são feitas por um reduzido número de pessoas mesmo que, numa fase posterior, tentem obter a aprovação «do povo». Deste ponto de vista, não penso que o processo de elaboração deste Tratado Constitucional fosse menos democrático que os processos nacionais. Se olharmos para a «mãe de todas as constituições», a Constituição americana, os representantes chegaram até a trair o seu mandato. Estavam mandatados para melhorar a confederação, não para construir uma federação. Portanto, o argumento é simplesmente um bonito reescrever da História.

LS > Qual é a sua opinião sobre a forma como o Sr. Barroso está a lidar com a situação actual?

YM > Acredito que a Comissão e o Presidente da Comissão estão numa situação extremamente difícil. Os números contam. No passado, um Presidente da

Comissão forte que fosse apoiado pela França, pela Alemanha, pelos países do Benelux ou pela Itália podia mais facilmente criar um momentum. Hoje em dia, o problema que o Sr. Barroso enfrenta é que está a liderar uma Comissão que é consideravelmente mais fraca do que no tempo de Delors. Em segundo lugar, seja qual for o caminho que ele sugira – parar provisoriamente o alargamento ou avançar com ele, avançar com a ratificação ou fazer uma pausa – seja qual for a solução que ele sugira será uma proposta de divisão que não seria aceite por metade ou por dois terços dos governos. Esta Comissão terá muitas dificuldades até para fazer avançar a legislação do dia-a-dia, porque, por um lado, ela não beneficia do aperfeiçoamento avançado por este Tratado Constitucional e, por outro, porque, politicamente, toda a regulamentação possível será alvo de forte resistência e oposição. Estamos a viver um período de tendências centrífugas no processo de integração, em que a defesa de interesses nacionais tem prevalecido sobre os objectivos comuns. Este é o maior risco do desígnio britânico de alargar simplesmente o mercado. Os mercados apenas produzem vencedores e vencidos. Os estados ou os corpos políticos têm a missão oficial ou não-oficial de compensar os fracassos do mercado tornando-os assim mais aceitáveis. Podemos ter um sistema exclusivamente orientado para o mercado que aparenta ser não-político... Podemos ser bem sucedidos no desencantamento da política, mas o encanto da política ocorrerá noutra lugar qualquer através da proliferação do populismo e outras reacções negativas que

abundam. Por essa razão, tenho alguma dificuldade em aceitar a ideia da Europa apenas como um mercado comum, não apenas devido a razões pessoais políticas e ideológicas, porque acredito que isso não chega, mas também porque vejo as tensões que resultam de termos apenas um mercado e nada mais. Em que mais poderíamos pensar? Poderíamos pensar em políticas compensatórias dos fracassos do mercado, mas também poderíamos pensar nalguma espécie de objectivos idealistas, que de alguma forma são compensações simbólicas, por exemplo, a reunificação da Europa, a circulação de jovens, o sonho das pessoas adicionando à sua identidade local ou nacional uma identidade europeia. Todos estes grandes ideais estão a esbater-se porque os políticos parecem não acreditar realmente neles e não parecem tomar os passos necessários para lhes dar alguma substância. Seja o que for que o Sr. Barroso proponha será alvo de resistência por um certo número de países. Durante dois anos estaremos envolvidos em eleições nacionais: primeiro na Alemanha, depois na Itália e na Polónia e, em 2007, as eleições presidenciais em França.

Até 2007, todas as propostas possíveis serão difíceis de fazer e manter, devido ao poder de veto da França. A minha sugestão é dupla: por um lado, o Sr. Barroso e a sua equipa deviam esquecer grandes ambições para os anos vindouros; por outro, deviam colocar na mesa propostas/programas com mais substância que não terão qualquer hipótese de ser realizados nos próximos dois ou três anos, isto é, durante o mandato da sua Comissão, mas que poderiam ser debatidos nas próximas eleições para o Parlamento Europeu. Eu sugeriria que nas próximas eleições europeias as pessoas fossem consultadas sobre alguns temas quentes através de um vasto referendo europeu. Nesta linha, o papel da Comissão seria primordialmente o de construir o consenso e criar as condições para tornar possível esta consulta. Até agora, isto nunca foi feito. Tal proposta não devia ser descartada facilmente porque ela vai no sentido de compensar o défice democrático. Ela é também uma ocasião para consultar a opinião pública europeia em larga escala, ajudando assim a fortalecer a construção de um espaço público europeu. **RI**

FLORENÇA, JUNHO DE 2005

ENTREVISTA

COM PHILIPPE SCHMITTER

LUÍS DE SOUSA > Tanto no plano nacional quanto europeu, a palavra «crise» passou a fazer parte do vocabulário político quotidiano. Face à presente conjuntura política europeia, estamos a viver um período de crise, e que crise?

PHILIPPE SCHMITTER > Por um lado, estamos a viver um momento de «dificuldades severas» na prática da democracia a nível nacional. Temos um grande número de cidadãos desencantados com a prática das políticas nacionais, descontentes com os seus líderes e partidos no poder. A UE, por outro lado, não estava num período de crise suficiente para merecer a sua constitucionalização. À excepção da Suíça, há muito poucos casos de países que alteraram significativamente as suas constituições na ausência de algum tipo de descontinuidade importante: emancipação colonial, guerra, revolução, etc. Para justificar a reconstitucionalização (porque a UE já tem uma *quasi*-constituição baseada em tratados) precisamos de um momento de crise bastante significativo, isto é, um momento em que os actores tenham consciência de que, a menos que mudem as regras, todos irão ficar pior... e não é ainda este o caso da UE. Portanto, há aqui um paradoxo. A UE não estava suficientemente em crise e os seus estados-membros estavam demasiado em crise. Queremos justamente o oposto: o momento certo para constitucionalizar a UE é quando tivermos cidadãos relativamente satisfeitos a nível nacional, mas que reconheçam que existem problemas sérios a nível da UE.

LS > Disse que já temos uma constituição que é a soma de todos os tratados, então, porquê uma nova constituição?

PS > As pessoas chamam-lhe uma *quasi*-constituição... e resulta! Não houve nenhum sinal manifesto de que a acumulação de tratados, incluindo o Tratado de Nice, estivesse a ameaçar o processo de integração. Claro que estes tratados se repetem e, em muitos casos, se contradizem, mas, e depois? Isso já dura há algum tempo. Tanto quanto percebo, a razão para convocar a Convenção foi o fracasso do Tratado de Nice. Penso que eram os alemães quem estava particularmente descontente. Tanto quanto sei, eles concordaram em aceitar a posição francesa sobre a questão da igualdade do peso dos votos francês e alemão no Conselho, mas insistiram em que devia haver alguma reconsideração subsequente das regras básicas relativas ao peso dos votos. Isto levou à Convenção, cuja tarefa devia apenas dizer respeito às chamadas «sobras» de Nice, conforme afirmado na Declaração de Laeken. O primeiro grande erro foi declarar, e penso que isto foi inicialmente produto do ego inflamado de Giscard d'Estaing, que a Convenção não iria lidar apenas com estas sobras de menor importância, mas esboçar toda uma nova Constituição para a UE.

LS > Vários autores, entre os quais Buchanan, têm sugerido uma analogia entre o processo constitucional americano e o actual processo constitucional europeu. Concorda?

PS > Essa é uma comparação desadequada. No caso da Constituição americana, os

pais-fundadores isolaram-se: durante o período de redação da Constituição dos Estados Unidos, não foi escrito um único artigo de jornal sobre ela. Foi um processo privado e secreto após o qual chegaram a um produto final, que apresentaram ao público numa base de «é pegar ou largar». No caso da UE, o processo foi tudo menos secreto. Cada frase e cada vírgula foi discutida nos *media*! Todas as elites em cada um dos estados-membros (sem falar nos grupos nas suas respectivas sociedades civis) o conhecem e tiveram oportunidade de o discutir. Foi por isso que acabaram por produzir um documento que era mais extenso e substancialmente menos coerente do que a Constituição americana. Toda a gente que era alguém era capaz de o atafulhar com mais qualquer coisa!

LS > No seu ponto de vista, qual devia ser o aspecto de uma Constituição europeia ideal?

PS > Há algum tempo tivemos um debate na Universidade de Warwick entre Jürgen Habermas, Ralf Dahrendorf e eu próprio. Habermas era um grande entusiasta a favor da Constituição Europeia. Eu argumentei contra ela nos moldes do que disse anteriormente e sugeri que apenas dentro de vinte anos ou mais é que a Europa precisaria de uma constituição. Dahrendorf apresentou uma posição intermédia, nomeadamente, que a UE precisa de uma constituição agora, mas que devia ser uma constituição minimal. Por outras palavras, o que estávamos efectivamente a discutir era «o que é uma Constituição?». O que é que um documento fundador base tem de conter para que possa ser considerado

uma Constituição? Na minha opinião, uma Constituição para a Europa devia ter basicamente três coisas. Em primeiro lugar, devia ter uma Carta dos Direitos Fundamentais que já existe. E temos sempre a Convenção dos Direitos do Homem e todos concordam com ela. A Carta dos Direitos Fundamentais é uma mera compilação. Não há ali nada de novo e nada de particularmente controverso, mas faz sentido torná-la numa lei suprema. Em segundo lugar, precisa de um conjunto de regras sobre como as várias instituições a nível europeu trabalham em conjunto. E, claro, neste contexto podia referir-se a transformação do Parlamento numa câmara baixa e do Conselho de Ministros numa câmara alta, fazendo com que a aprovação da Comissão ficasse sujeita à aprovação, pelo menos, da câmara baixa. Em terceiro lugar, precisa de uma espécie de *Competenz Katalog*, isto é, uma especificação formal da autoridade para agir – *compétences* – atribuída aos diferentes níveis de governo (europeu, nacional e, talvez, sub-nacional). Todas as constituições federais têm algo parecido com este *Katalog*, complementado por uma cláusula de «poderes de reserva» para o que sobrar. *E basta!* Não é preciso mais nada. Estamos a falar de um documento com cinquenta páginas, no máximo (o que ainda assim seria o dobro da Constituição americana). O item mais importante nessa constituição seria esta famosa *Competenz Katalog* que iria especificar para o futuro imediato os poderes exclusivos da UE e os dos seus estados-membros. No Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa há algo parecido com isto, mas um número

muito elevado destas competências são chamadas «poderes partilhados». Daí que, mesmo que fosse ratificado, continuaria a não ser claro quem deve fazer o quê em questões específicas. Tal falta de nitidez é precisamente o que já existe no actual sistema de tratados múltiplos.

LS > *Quais foram as políticas nos bastidores? Quais eram os interesses em risco para as várias partes e qual era o seu significado para os novos membros? Já sublinhou o aspecto de os alemães terem feito pressão para que a Convenção rectificasse os maus resultados conseguidos com o Tratado de Nice em questões de votação...*

PS > A Alemanha fez pressão porque, acertadamente, sentiu que o Tratado de Nice não tinha lidado correctamente com o problema da sobre-representação de países pequenos e que, com o alargamento a Leste, isto iria obviamente tornar-se um problema ainda maior. À excepção da Polónia e eventualmente da Roménia, todos os países do Leste pós-comunista são pequenos, para não falar de Malta e Chipre. A sua dimensão média é menor do que a actual dimensão média. Os fundadores arriscavam-se a perder o controlo do seu bebé, ou seja lá o que for que deram à luz em 1958, com o Tratado de Roma. A motivação original foi esta, em paralelo com a questão associada do peso relativo atribuído à França e à Alemanha no Conselho de Ministros. Voltando à questão crítica da oportunidade, o maior erro foi tentar redesenhar as regras do jogo antes de completar o processo de alargamento. Enquanto os dez países candidatos eram convidados a enviar observadores à

Convenção e um dos seus representantes tinha assento no crítico Comité Executivo de esboço, todas as provas empíricas demonstram que eles não desempenhavam qualquer papel na produção do esboço. Daí que os estados-membros existentes tenham escrito uma constituição da UE, mas com a intenção de a aplicar aos novos. Este é um erro político fundamental! Ainda não sabemos se isto irá reflectir-se no processo de ratificação, mas deve certamente ter deixado uma memória amarga que irá afectar o seu subsequente comportamento enquanto membros.

LS > *É também uma questão de teoria de ruptura de regime do constitucionalismo, não é? Se eles tivessem entrado primeiro e se o sistema de decisão política tivesse ficado bloqueado, como esperavam os alemães, nesse caso estaríamos a viver uma verdadeira crise...*

PS > Mas isso teria sido muito melhor para o desenvolvimento institucional da UE! Não deviam ter sido alterados em antecipação ao alargamento a Leste. Claro que isto teria representado um problema muito sério porque as regras de Nice, se aplicadas, iriam decididamente originar uma crise de tomada de decisão. Haveria (e haverá agora) casos em que os membros originais podem ser derrotados por votos ou quando uma coligação de países pobres bloqueará algo que os ricos desejem. Países pequenos contra grandes, economias pobres contra ricas, membros antigos contra os mais recentes, tudo isto constitui potenciais clivagens. O meu ponto de vista era (e ainda é) que isto é

bom para as políticas da UE, desde que estas clivagens se auto-anulem e não se acumulem. Os países de Leste deviam ter entrado sob as regras e políticas existentes que eles compreendem, o que os iria realmente beneficiar porque são relativamente pequenos e muito menos desenvolvidos. Assim, haveria uma crise manifesta... e isso poderia ter gerado o momento constitucional que é tão necessário.

LS > *Irão os governos agora reagir, depois de terem falhado, depois de o processo estar a decorrer antes da entrada destes novos membros ser efectiva?*

PS > Esse é um problema diferente. Agora estamos perante a situação de termos tentado ratificar um tratado fora de tempo e mal especificado, e de termos falhado. Talvez possa haver uma resposta «flexível». As novas regras do Tratado de Nice facilitam efectivamente a chamada «geometria variável». Facilitam que um certo número de estados-membros, creio que o limiar é oito, avancem sozinhos pela prática da «cooperação reforçada». Isto já é teoricamente possível desde o Tratado de Amesterdão, mas nunca foi usado, em parte porque as condições eram muito restritas. Podemos imaginar que, em reacção à não-ratificação, um grupo nuclear de oito ou mais países avancem concordando em implementar partes do Tratado ou que podem mesmo ameaçar esboçar todo um novo documento. Compreensivelmente, com a simples ameaça de o fazer, poderiam criar alguma reacção entre os estados-membros mais recalcitrantes. Na

minha opinião, contudo, isto seria um erro. Nem os britânicos, nem os dinamarqueses nem, para esse efeito, qualquer dos escandinavos faria parte desses «oito» e, se agissem em conjunto, isso devia ser suficiente para desfazer a ideia. Lembre-se também de que nada de «ameaçador» pode acontecer se a França e a Alemanha não estiverem de acordo e não vejo o Governo francês a agir credivelmente contra uma larga maioria dos seus cidadãos.

LS > *Alguns comentadores consideram o Tratado Constitucional demasiado neoliberal, outros consideram-no demasiado dirigista. Este debate tem algum significado face à prática da UE?*

PS > A minha leitura daquele esboço de Tratado é de que ele não é mais nem menos neoliberal do que o que a UE já tem vindo a fazer. Algumas das pessoas que se opunham ao Tratado em França parecem ter achado o argumento de que «a Europa é demasiado neoliberal» convincente. Enquanto isso, o mesmo argumento é depois invertido na Grã-Bretanha (e, talvez, na Holanda) e é proclamado que a constituição proposta é demasiado dirigista. Todos têm direito a ler e interpretar este tratado de trezentas e cinquenta páginas como quiserem (e creio que muito poucos o fizeram). As interpretações dependem fortemente das elites políticas (e especialmente das elites políticas não-governantes) a nível nacional. O meu instinto diz-me que a verdadeira questão não foi a do liberalismo contra o dirigismo. O que mais contou foi um sentimento difuso de «os que estão por dentro contra

os que estão por fora» e a maioria dos cidadãos sentiu que estava por fora em relação à UE, e, por assim dizer, em relação aos seus políticos nacionais. Se um esboço de tratado melhor agendado e mais sucinto podia ter superado esta sensação de alienação, isso é assunto para conjectura.

LS > A ratificação do Tratado por referendo ou pelo Parlamento está a decorrer em datas diferentes por toda a Europa. Não será isto um problema para o processo de ratificação através de referendos nacionais devido ao chamado «efeito de contaminação»?

PS > O meu argumento é que deviam ter usado a eventual necessidade de uma Constituição Europeia para criar aquilo a que eu chamaria um «espaço público europeu simultâneo» e isso devia ter começado com a decisão inicial de convocar uma assembleia constitucional ou constituinte. O processo só devia ter começado quando houvesse por toda a Europa um mandato popular manifesto que dissesse: «Precisamos de uma constituição que limite ou amplie os poderes da UE.» Se isso tivesse sido feito, ter-se-iam aberto muitas possibilidades sobre a forma de exercer legitimamente um tal poder constituinte. A Comissão e os estados-membros podiam ter aproveitado as eleições para o Parlamento Europeu para perguntar, na mesma data, se os cidadãos da UE aprovavam ou não a criação de um Parlamento Europeu com poderes para esboçar uma nova constituição. Essa era uma forma de ter obtido apoio popular para tal iniciativa. Também sugeri a ideia

(de que ninguém parece ter gostado) de que os cidadãos podiam ter votado em referendo por uma reforma minimalista ou maximalista. Podia até ter havido um encontro de duas assembleias constituintes, lado a lado, uma tentando esboçar um tratado que limitasse os poderes da UE, outra tentando esboçar um tratado que os ampliasse. Provavelmente partilhariam, digamos, as primeiras vinte ou trinta páginas do esboço actual, e.g., a Carta dos Direitos Fundamentais e algumas disposições gerais sobre as instituições, e a partir daí seguiriam em diferentes direcções em relação às competências. No final, os documentos deviam ser ratificados ou por um único referendo à escala europeia (nos países, como a Alemanha, em que não há disposições para os referendos nacionais, estes poderiam ser realizados a nível de *Länder* ou subnacional) ou por um referendo simultâneo em alguns países e uma ratificação pelo parlamento nos outros, no mesmo dia. Penso que a grande vantagem deste cenário seria dupla. Por um lado, teria criado o tal «espaço público europeu simultâneo» que tanta falta tem feito ao longo deste desconcertante processo de ratificação. Por outro, poderia ter centralizado a atenção dos cidadãos nas questões europeias em vez das nacionais. O facto de votarem todos no mesmo dia num documento comum teria diminuído o incentivo para usarem esse voto para punir o governo nacional pelo seu desempenho. Poderia ter sido um acontecimento genuinamente «europeu».

LS > O que pensa sobre a possibilidade de esboçar antecipadamente outro tratado que estabelecesse

um modo estandardizado de ratificação para futuras revisões aos tratados e eliminasse a regra da unanimidade?

PS > Isso teria sido inteligente, mas não o fizeram. Duvido que eles tenham mesmo ponderado essa solução. Voltamos novamente a uma versão ligeiramente revista daquela expressão constitucional alemã: *Kompetenz Kompetenz*. Para ser uma verdadeira constituição, o documento deve estabelecer a capacidade para se reformar. Quer dizer, deve dar o poder de modificar as suas próprias regras seja a que conjunto específico de órgãos crie. É irrelevante se devem ou não ser sujeitas a referendo. Uma verdadeira constituição cria um órgão político que pode, pelas suas próprias operações, reformar a sua própria constituição. Mais uma vez, as regras específicas não são importantes. Tal como está, o presente Tratado Constitucional não possui tal disposição. A única forma de este Tratado poder ser modificado no futuro é pela ratificação unânime de outro tratado por todos os estados-membros! Portanto, nesta acepção técnica, não é uma constituição!

LS > *O que pensa acerca da forma como o Sr. Barroso está a lidar com a crise actual?*

PS > Claramente, as circunstâncias desta nomeação não o colocaram numa posição forte. Ele era o segundo, terceiro ou quarto nas listas de toda a gente, por isso a sua nomeação não levantou grandes objecções. Ele está numa posição extremamente difícil. Mesmo que não existisse o problema da ratificação (acerca do qual

ele pode fazer muito pouco, excepto manter-se em silêncio), as próprias condições em que ele foi escolhido tornariam muito difícil para qualquer um deixar a sua marca distinta na administração. Independentemente das mais-valias que Barroso possa trazer ao cargo, esta é uma altura em que o Presidente da Comissão Europeia «governará melhor» se «governar menos».

LS > *Cenários futuros?*

PS > A questão base é o que fazer agora que o alargamento ocorreu e a ratificação não. Algumas coisas podem avançar mesmo sem a entrada em vigor deste tratado. Não é preciso nenhum tratado novo para que a UE possa continuar com o seu trabalho e, até agora, os novos membros não desempenharam um papel obstrutivo. Se as negociações actuais sobre o futuro orçamento plurianual forem bem sucedidas e não os penalizarem excessivamente, estes países podem até desempenhar um papel criativo em termos de apoio a políticas pendentes, especialmente as que tiverem a ver com segurança e assuntos internos, assim como defesa e política externa. Eles devem também propiciar um forte ímpeto para projectos de infra-estruturas de larga escala em transportes e energia. Numa perspectiva institucional, há toda uma série de coisas que podiam ser feitas sem recorrer à ratificação do tratado existente ou esboçar outro. Por exemplo, seria possível nomear um ministro para os Negócios Estrangeiros da UE e os Vice-Presidentes da Comissão, alterar o peso dos votos no

Conselho de Ministros, conceder informalmente ao Parlamento Europeu autorização orçamental adicional, avançar com a criação de um corpo administrativo e empreender planos de contingência para um exército comum e polícia de segurança, etc. A ideia mais audaciosa seria usar aquelas disposições do Tratado de Nice para avançar com a chamada «geometria variável» juntando um grupo nuclear de oito ou nove estados que estivessem preparados para avançar com o processo de reforma institucional. Mas é muito difícil imaginar que isto aconteça sem os franceses ou, talvez, mesmo sem os holandeses, e estes governos respectivos podem ter dificuldades em o fazer face à desaprovação pelos seus públicos. Não pode ser ignorado que dois dos países que rejeitaram o Tratado são membros fundadores do Euroclube e que, graças à geografia, são jogadores-chave na formação de qualquer tipo de área nuclear europeia. Devemos fazer notar que, tanto na França como na Holanda, não havia qualquer obrigação constitucional de realizar o referendo e que, em condições normais, deviam ser os seus parlamentos respectivos a fazer a ratificação. Talvez que, e este é que é o risco, se o tivessem feito, outros países saltassem subsequentemente para a carroça e a UE seria poupada, tornando-se num acordo ainda mais estratificado (um *Condomínio*, no meu vocabulário exótico) do que já é. A minha esperança é que este cenário permaneça hipotético. Outro cenário menos arriscado: os actuais vinte e cinco estados-membros (talvez, acrescidos da Bulgária e da Roménia dentro de alguns

anos) podiam simplesmente sentar-se à espera. Fariam a sua vida normal até os efeitos perversos do Tratado de Nice começarem a acumular-se e provocarem um manifesto e decisivo impasse sobre uma qualquer questão urgente. Nessa altura, com o acordo do Parlamento Europeu, decidiriam convocar uma assembleia constituinte genuína, eleita popularmente, em coordenação com o habitual ciclo eleitoral de cinco anos do Parlamento Europeu. Esperançosamente, uma vez eleita, esta assembleia abrir-se-ia em múltiplas audiências, como fez a Convenção, para se aconselhar com a sociedade civil, partidos políticos, parlamentos e governos nacionais e subnacionais. Algo assim aconteceu durante a constitucionalização da Espanha e da África do Sul, ambos frequentemente citados como exemplos de países que esboçaram e ratificaram com sucesso as suas constituições, tendo assim ajudado a consolidar as suas respectivas democracias. De uma forma interessante, estes dois países são cultural e linguisticamente sociedades altamente diversas e no entanto foram capazes de encontrar um conjunto de regras comuns que provou ser respeitado por aqueles que lhe estavam afectos. Porque não pode a UE aprender com exemplos tão encorajadores?

LS > *Precisamos de um Presidente da Comissão forte para escolher os oito países?*

PS > Não, de maneira nenhuma. A Comissão, ou o seu Presidente, não podem sequer tentar isso, e espero que não o

façam. A história da integração europeia sugere que só há um caminho: para que este grupo nuclear de países avance sozinho, precisará não apenas do acordo prévio, mas também da participação activa da França e da Alemanha.

LS > *Isso parece pouco provável a curto prazo, já que os dois países, a Alemanha no final deste ano*

e a França em 2007, vão ter eleições (gerais e presidenciais, respectivamente)...

PS > Sim. Mais uma vez, o momento não podia ser pior... **RI**

FLORENÇA, JUNHO DE 2005

* N.T. - «De uma só vez».

ENTREVISTA COM BRUNO DE WITTE

LUIS DE SOUSA > *Face à presente conjuntura política europeia, estamos a viver um período de crise, e que crise?*

BRUNO DE WITTE > De certa forma estamos a viver uma crise, mas é uma crise auto-infligida porque resulta de uma iniciativa para esboçar uma Constituição que não era necessária. Não é uma crise causada pelo ambiente exterior. Foi criada por uma iniciativa interna que correu mal. Podíamos ter imaginado uma situação sem qualquer constituição. Teria sido perfeitamente possível seguir em frente dessa forma. Se não existisse nenhuma convenção, nenhuma constituição, não haveria nenhum sentimento de crise. Contudo, as pessoas continuariam a lutar acerca da perspectiva financeira da UE para os próximos anos.

LS > *As constituições surgem frequentemente após rupturas de regime, o que não foi o caso com este Tratado Constitucional. Qual é a sua opinião acerca da oportunidade da Constituição?*

BW > Não foi esse o caso, de todo. O Tratado de Nice servia para lidar com as consequências institucionais do alargamento. Depois da adopção do Tratado de Nice, o Conselho Europeu disse que todas as condições para o alargamento tinham sido alcançadas, todas as condições institucionais internas à UE haviam sido alcançadas...

LS > *E tinham realmente sido alcançadas?*

BW > O critério de que a própria UE tem que estar preparada para absorver a entrada de novos estados (um grande número de novos estados neste caso) sempre foi, desde o critério de Copenhaga, uma condição para o alargamento. O mesmo é dizer que as instituições tinham que estar suficientemente robustas para lidar com os dez membros extra que estavam a aderir à UE. Este foi o objetivo declarado após a Conferência Intergovernamental (CIG) de Nice, que, em certa medida, já tinha sido mencionado em Amesterdão. A ideia na altura era que devíamos reformar as instituições para permitir a adesão de dez novos membros.

Isto foi o que disseram oficialmente na Declaração anexa ao Tratado de Nice: «Confirmamos agora que todas as condições institucionais para a adesão foram alcançadas.» Portanto, se os recém-chegados também atingirem as suas próprias condições, não há problema, podemos avançar. De certa forma, isto significava que não havia necessidade de mais nenhuma reforma. Contudo, ao mesmo tempo, acrescentaram na mesma Declaração de Nice que ia ser lançado um grande debate sobre certas questões institucionais. Foi assim que tudo começou. Disseram: «Vamos analisar novamente algumas questões de governo» e mencionaram quatro: as competências; o papel dos parlamentos nacionais; a simplificação dos tratados; e a integração da Carta de Direitos Fundamentais. Todos concordaram em analisar estas quatro questões constitucionais mais tarde, sem especificar como o iriam fazer. Foi apenas um ano mais tarde, na Declaração de Laeken, que decidiram lançar a Convenção para lidar com estes e outros problemas. Entre Nice e Laeken acontecem duas coisas: 1) a agenda foi alargada, ao ponto de se tornar uma agenda de reforma institucional da maior importância; e 2) havia também inovação no método adoptado convocando uma Convenção. O terceiro passo foi dado pela própria Convenção, isto é, a decisão para escrever uma Constituição, porque tal intenção não era clara anteriormente... e também não era necessária. Podiam ter simplesmente dito: «Temos uma convenção que é um novo método de olhar para a revisão de um tratado e analisaremos um certo número de questões de

um modo mais deliberativo do que estão habituados a fazer numa CIG, mas estamos apenas a lidar com a revisão de um tratado.» Em vez disso, a Convenção decidiu chamar-lhe outra coisa: esboçar uma Constituição para a Europa. Um passo muito ambicioso e talvez o passo errado. Pôr o carro à frente dos bois...

LS > *Pensa que foi uma iniciativa livre, unilateral de Giscard d'Estaing? Tinha acontecido o mesmo com os constitucionalistas americanos. Tinham um mandato para fortalecer a confederação e «traíram» o seu mandato fazendo algo diferente, algo maior, isto é, iniciaram uma constituição federal que é hoje a Constituição dos Estados Unidos. Pensa que se passou o mesmo em relação a este processo constitucional?*

BW > Um pouco, sim, apesar de eles nunca terem simulado que esta Constituição não fosse um tratado. Portanto, não é uma completa traição ao mandato, porque continuava a ser um tratado, mas um tratado estabelecendo uma constituição. Logo, não era uma traição formal ao mandato, mas acrescentava uma dimensão que não estava inicialmente prevista. A Declaração de Laeken afirmava que este processo de reforma podia eventualmente levar, numa fase posterior, à adopção de uma Constituição para a Europa. Era claramente afirmado que era algo que não podia acontecer num futuro próximo, mas apenas numa fase posterior. A Convenção decidiu *bruler les étapes*, avançar mais rapidamente, e penso que a decisão emergiu do *Presidium*, de Giscard e dos outros. Como aconteceu isso exactamente? Ainda é uma história por contar. Onde foi exac-

tamente tomada a decisão de lhe chamar Constituição?... Penso que o próprio Giscard deve ter desempenhado um papel central nessa iniciativa. O interessante, porém, é que ninguém realmente protestou. Assim que esta ideia de chamar à revisão do tratado um «Tratado Estabelecendo uma Constituição para a Europa» foi lançada, a maior parte das pessoas concordou com ela.

LS > Por que enveredaram os estados por esse caminho?

BW > Penso que foi devido ao uso do termo constituição ser ambíguo. Não diz nada sobre o conteúdo. Assim, o Governo britânico disse: «Por que não ter uma constituição dizendo claramente o que a UE pode fazer e o que compete aos estados-membros?» Podemos interpretá-lo daquela maneira, não necessariamente como algo que levará a uma Europa federal, mas um documento que especifica mais claramente e de uma forma mais estável as fronteiras entre o que a UE faz e o que os estados-membros fazem. Assim, há muitas formas de ver a constituição. É por isso que todos a aceitaram, sem qualquer objecção ao conceito. No entanto, o problema é que o conceito tem também vida própria em termos de opinião pública. Este problema não foi levado em consideração. Em alguns estados-membros, o conceito pode ter tido uma função sinalizadora, querendo dizer que a opinião pública o interpretou de maneira diferente. Na Holanda, e talvez também em França, os governos não teriam convocado o referendo se o termo «constituição» não

tivesse sido usado. Se lhe tivessem simplesmente chamado tratado, «Tratado de Roma para rever os tratados», provavelmente nunca teria havido qualquer referendo...

LS > Pensa que esse devia ter sido o caminho de todo este processo, tratá-la simplesmente apenas como uma simplificação dos tratados, especialmente porque tudo aconteceu antes da entrada dos dez? O processo constitucional teve lugar antes do alargamento efectivo e apesar de ter sido dado aos dez um papel de observador, não foi um processo que os abarcasse a todos...

BW > ...Sim, mas eles não se queixaram muito acerca disso. Havia representantes dos novos estados-membros na Convenção e, apesar de terem um estatuto especial como observadores, estavam autorizados a participar nas discussões. Uma vez que não foi realizada qualquer votação, não era realmente importante se eles eram membros de pleno direito ou meros observadores. Podiam falar e participar como os outros estados-membros. Portanto, penso que não tiveram a sensação de serem excluídos dos trabalhos da Convenção. O maior problema era porquê embarcar em tão ambiciosa reforma. O problema em jogo é esse. A reorganização dos tratados não é suficiente e temos isto mesmo no nosso relatório de 2000. Nessa altura, a Comissão tinha-nos dito que víssemos como o poderíamos fazer em *droit constant*, por outras palavras, não podíamos mudar nada nos tratados em vigor, devíamos apenas ver como os podíamos reorganizar. Fizemos esse estudo de viabilidade no RSCAS, mas, no final, também concluímos

que tal exercício não faz muito sentido a menos que sejamos capazes de modificar, de adaptar alguma coisa nos tratados em vigor. Por exemplo, se fundirmos a Comunidade e a União Europeia, isto é, o primeiro pilar e o segundo, somos forçados a tomar decisões sobre o nome da nova entidade, sobre se a personalidade se estende a toda a UE, sobre a UE enquanto personalidade legal única, etc. É preciso tratar de muitas questões semelhantes. Ainda persistem diferenças sobre o que é uma modesta reorganização e simplificação do sistema e o que deve ser uma reforma ambiciosa, que foi o caminho escolhido pela Convenção.

LS > *Em relação ao conteúdo deste tratado, pensa que houve inovações importantes e em que áreas? O que era mais premente mas, no final, foi deixado de fora?*

BW > É uma questão importante... Penso que algumas das reformas não eram efectivamente necessárias e não estou nada convencido de que viessem mesmo a ser boas. Por exemplo, a reforma dos instrumentos legais. Os instrumentos legais foram completamente reorganizados: substituíram-se regulamentos por leis, etc. Tenho dúvidas sobre se isto foi realmente uma grande melhoria. A mesma coisa com a criação do lugar de ministro para os Negócios Estrangeiros da UE. A maioria das pessoas era grande entusiasta da ideia e consideravam-na mesmo uma das melhores coisas do Tratado Constitucional. Não tenho a certeza que fosse assim, porque é uma figura institucional estranha: alguém que era ao

mesmo tempo membro da Comissão e que recebia instruções do Conselho? Como iria isso realmente funcionar? Do exterior vejo vantagem, porque se tivessem que falar com uma única pessoa, isso iria simplificar as coisas mas, internamente, isso podia acabar por ser muito complicado nos processos de tomada de decisão da UE. Portanto, não estou muito seguro de ter sido uma boa reforma. No aspecto mais positivo deste documento, gostei da ideia de integrar a Carta dos Direitos Fundamentais na Constituição, das reformas sobre liberdade, segurança e justiça, e da ideia de fundir os tratados que é, com certeza, uma boa reforma porque todos concordariam com ela. Contudo, é pena que não seja efectivada agora. Continuamos a ter uma «Comunidade Europeia» e uma «União Europeia» e ninguém entende realmente porque são diferentes estas duas coisas. É pena que algumas destas modestas reformas não possam ter lugar agora, porque toda a Constituição foi bloqueada. Não penso que teria sido uma melhoria ao sistema actual assim tão grande, portanto, nessa medida, a não entrada em vigor do Tratado Estabelecendo uma Constituição para a Europa não é uma catástrofe. Em si, a Constituição não é aquele documento fantástico que mudaria as coisas radicalmente, mas a sua rejeição pode implicar outros tipos de repercussões negativas.

LS > *As negociações para a adesão da Turquia têm sido um osso duro de roer. O processo tem vindo a arrastar-se desde 1959. A Turquia candidatou-se à associação em 31 de Julho de 1959 (dois meses mais tarde que a Grécia) e a Comuni-*

dade começou a negociar a sua entrada em Setembro de 1959 (em paralelo com a adesão da Grécia). A Grécia já entrou na CEE, e a Turquia não. Desde então, os critérios da adesão foram enumerados e clarificados (Critério de Copenhaga, Junho de 1963), tornando a sua entrada negociável à luz desses princípios. Alguns comentadores defendem que o Não dos franceses e dos holandeses também foi um voto contra o alargamento e um aviso à adesão da Turquia. Concorda?

BW > Apesar de não ser perito em opinião pública e de não saber mais nada do que aquilo que li nos jornais, penso que houve um pouco de tudo: o euro, os últimos alargamentos, a adesão da Turquia, etc. Em França houve a percepção de que a Europa é demasiado liberal e insuficientemente social. Na Holanda houve também a sensação de que a Europa está a fazer coisas a mais, está a ficar com demasiadas competências e demasiados poderes e que tinha que se acabar com essa tendência. Houve muitos elementos de base nacional que contribuíram para o voto no Não.

LS > Em relação ao argumento neoliberal que acaba de mencionar, de certa forma parece que os eleitores, ao rejeitarem o Tratado, deram um tiro no pé. A Constituição, apesar de imperfeita, era uma tentativa para criar melhores bases para as políticas comunitárias e ajustamentos de mercado. Ao rejeitarem-na, os eleitores ficam apenas com a solução do mercado e a intenção do mercado nunca foi reforçar a solidariedade e assegurar a redistribuição. Por outras palavras, sem uma Constituição como aquela, o neoliberalismo prosperará provavelmente de forma menos controlada. O que pensa disto?

BW > Penso que naqueles dois países também houve a percepção, que está provavelmente errada, de que, se pusessem fim à Constituição, a interferência com as políticas sociais nacionais seria menor do que com a Constituição. Talvez não seja tanto o caso de os eleitores não apoiarem a adopção de políticas sociais da UE, mas de estarem mais interessados em proteger uma maior autonomia dos estados-nação para terem as suas próprias políticas sociais e preferências.

LS > O método da Convenção foi organizado durante o ciclo político anterior. Desde então, alguns estados-membros tiveram eleições e empossaram novas formações governamentais. O trabalho da Convenção começou no ciclo político anterior, ao passo que os seus resultados estão a ser sujeitos a aprovação durante um novo ciclo político. Isto explica parte das incertezas e dificuldades em ratificar o Tratado?

BW > Nunca pensei nisso dessa maneira porque, na minha opinião, o problema surgiu da opinião pública através do referendo. Sem o referendo, eu não previa nenhum problema de maior com a ratificação parlamentar excepto, talvez, na Polónia. Na Polónia houve uma mudança na constelação política. Os partidos mais eurocéticos tornaram-se bastante poderosos e isso podia ter trazido dúvidas sobre a ratificação parlamentar. De facto, na Polónia as pessoas pediram o referendo para beneficiar a ratificação e não o contrário... Excepto neste caso, não creio que pudesse ter havido qualquer problema em termos de ratificação parlamentar do Tratado, indicando desta forma que a conste-

lação política não mudou assim tanto, é mais um problema de opinião pública.

LS > Qual é o seu ponto de vista sobre a forma como o Sr. Barroso está a lidar com a situação, a sua decisão de retardar todo o processo para dar mais tempo aos governos para repensarem?

BW > A ideia foi dele? Penso que foi algo que emergiu de um consenso. Eu argumentei que este era o único caminho lógico a seguir. Qual era a alternativa? Se eles disserem: «Todos os outros países têm de continuar com os processos de ratificação». É, certamente, um problema em países com referendo porque estamos a pedir à população que vote um tratado, um texto, sabendo que provavelmente não entrará em vigor. Avançar para a ratificação só faz sentido se assumirmos que os países que tiveram dificuldades e o rejeitaram, a França e a Holanda, poderão aderir a ele numa fase posterior. Eles irão ver toda a gente a ratificar o Tratado e depois ratificam-no também. Faz sentido, mas é irrealista. É irrealista pensar que se pode realizar um segundo referendo em França ou na Holanda. E se houver um segundo referendo, é irrealista esperar um resultado positivo. Em tal contexto, penso que é muito difícil pedir aos eleitores britânicos, polacos ou irlandeses que votem um texto que não vai entrar em vigor. Na minha opinião, parece-me mais lógico parar o processo, pensar, esperar até que se encontrem melhores condições. Talvez no próximo ano ou dentro de dois anos tenhamos ideias melhores sobre a forma de avançar. Não mataremos completamente a Constituição, vamos apenas

deixá-la no congelador e depois veremos. Neste momento é difícil ver o que poderá acontecer, mas nunca se sabe... Resumindo, penso que este é o único caminho lógico a seguir e não é uma ideia de Barroso, é algo que emergiu das circunstâncias. No princípio os governos estavam muito entusiasmados por seguir rapidamente em frente, mas à medida que o processo de ratificação começou todos perceberam que, afinal de contas, não é assim tão simples.

LS > Durante quanto tempo pensa que este tratado deve ficar «congelado», por assim dizer? Que cenários futuros prevê? Ainda temos o Tratado de Nice operacional, mas funcionará ele com os dez novos membros? Teremos que repensar as reformas institucionais a curto prazo e exactamente quando, tendo em mente que os três ou quatro jogadores mais importantes enfrentarão eleições (gerais ou presidenciais) nos próximos dois anos: a Alemanha terá eleições gerais no final deste ano (2005), a França terá eleições presidenciais em 2007 e a Itália também será chamada às urnas no próximo ano (2006)...

BW > As regras actuais podem funcionar durante mais de um ano porque temos dez novos membros desde 2004. Visto de uma perspectiva institucional apertada, o sistema funciona, continua a funcionar: o Conselho, a Comissão, o Parlamento Europeu continuam a operar normalmente... Dessa perspectiva não há uma urgência absoluta. Por outro lado, há muitas ideias boas na Constituição e seria uma pena deixá-las cair completamente. Eu poderia prever que os governos, talvez dentro de dois anos, se sentarão e chega-

rão a acordo sobre os temas da Constituição que puderem salvar: em primeiro lugar as coisas sobre as quais possam chegar a acordo entre eles, e em segundo lugar as coisas que não são demasiado controversas para os cidadãos, especialmente nos países que realizaram referendos. Nessa altura, fariamos um pequeno pacote dessas questões, colocá-las-íamos sob a forma de uma revisão de um tratado e convocaríamos uma pequena Convenção para uma análise prévia... e tentaríamos tudo outra vez! Se esse novo documento não for demasiado ambicioso, talvez a necessidade do referendo diminua, o documento poderia ser aprovado apenas pelos parlamentos nacionais. Essa é uma possibilidade, tentar, dentro de alguns anos, extrair da Constituição um pacote mais modesto e prosseguir com ele.

LS > Não teme que uma «Convenção II» se tornasse bastante problemática porque as pessoas iriam inevitavelmente estabelecer comparações com os magros resultados conseguidos por este método de esboço do Tratado Constitucional na primeira tentativa e os problemas de défice democrático que levantou? Apesar de as constituições não serem esboçadas pelo «homem da rua», no plano europeu, o método da Convenção levantou algumas críticas, e até suspeitas sobre a sua natureza democrática. Alguns comentadores sugeriram que devia ser convocada uma espécie de constituinte o que seria interpretado como uma solução mais democrática para o processo constitucional europeu. Poderíamos continuar a chamar-lhe «Convenção II», mas apenas se estivesse baseada nos trabalhos do Parlamento Europeu...

BW > Penso que isso é difícil de alcançar porque seria interpretado como uma espécie de furo federalista. O que eles precisam de fazer antes de embarcar numa nova revisão ou reforma é reflectir sobre aquilo a que chamo «as regras da mudança», isto é, os processos que permitem que a mudança se dê. Isso é algo a que eles ainda não dedicaram muita atenção. A única coisa que fizeram previamente foi acrescentar o método da Convenção, mas o resto ficou como antes. Em primeiro lugar, o método CIG: será boa ideia ter uma CIG a negociar as cláusulas finais de um dia para o outro e depois tentar encontrar imediatamente um acordo? Não poderia haver um passo intermédio em que houvesse um acordo conseguido entre os governos, seguido por um debate em cada um dos parlamentos nacionais para avaliar se era um bom compromisso, antes de os países avançarem com a ratificação? Seria algo bastante fácil de organizar e que permitiria um debate mais alargado. Com um debate alargado, se os países decidirem depois assinar o documento, há melhores hipóteses de as coisas resultarem. A outra reforma urgente, que é mais difícil de alcançar, devia ser uma reflexão séria sobre a regra que obriga a que todos os estados têm de concordar com todas as emendas aos tratados. Isso já não é funcional, mas, claro, ainda continua a ser uma questão tabu. A Convenção não tratou da regra da unanimidade, o que foi um grande lapso. O «Tratado Estabelecendo uma Constituição para a Europa» afirma claramente que as futuras revisões aos tratados terão

que ser aprovadas por todos os estados-membros e ratificadas de acordo com as suas próprias exigências constitucionais... não podemos continuar assim mais tempo!

LS > Portanto, pensa que, muito antes de a «Convenção II» ter lugar, deve ser debatido e adoptado um processo de mudança, mesmo em termos de método de ratificação adoptado, isto é, referendo ou ratificação parlamentar...

BW > Sim, e também devíamos pensar sobre se ainda podemos dar-nos ao luxo de ter referendos nacionais em datas diferentes como método de ratificação. Não deveriam os países chegar a acordo sobre um único referendo europeu?

LS > Para isso seria preciso fazer alterações constitucionais a nível nacional, já que países como a Alemanha não têm disposições constitucionais para realizar referendos...

BW > Sim, concordo. Isso implicaria que os países cujas constituições nacionais não estipulam o uso do referendo tivessem que acrescentar essa possibilidade. Não sei se é a melhor solução, mas devíamos de antemão pensar seriamente em todas estas questões e não apenas nos conteúdos, de outra forma, mais cedo ou mais tarde, ficaríamos atolados numa situação semelhante àquela que estamos a viver neste momento. Penso que devíamos pensar seriamente sobre duas questões da maior importância: 1) a introdução de procedimentos de mudança, regras de mudança e olhar para elas separadamente dos conteúdos; e 2) tentar olhar para o que é verdadeiramente válido nesta reforma constitucional, para o que é realmente necessário para melhorar o funcionamento da UE. Não prevejo, pela certa, qualquer possibilidade de adopção deste documento tal como está*.

FLORENÇA, JUNHO DE 2005

TRADUÇÕES: JOSÉ CARLOS POMBO

* Uma versão mais extensa destas entrevistas pode ser consultada na *website* do IPRI – UNL (www.ipri.pt).