

ESTUDOS I



FACULDADE de ECONOMIA da UNIVERSIDADE do ALGARVE

ESTUDOS I

Cidadania, Instituição e Património

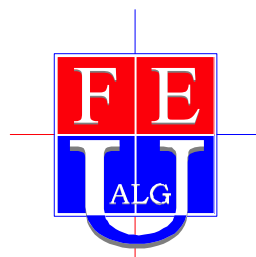
Economia e Desenvolvimento Regional

Finanças e Contabilidade

Gestão e Apoio à Decisão

Modelos Aplicados à Economia e à Gestão

A Faculdade de Economia da Universidade do Algarve



Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

2004

COMISSÃO EDITORIAL

António Covas
Carlos Cândido
Duarte Trigueiros
Efigénio da Luz Rebelo
João Albino da Silva
João Guerreiro
Paulo M.M. Rodrigues
Rui Nunes

FICHA TÉCNICA

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Campus de Gambelas, 8005-139 Faro
Tel. 289817571 Fax. 289815937
E-mail: ccfuea@ualg.pt
Website: www.ualg.pt/feua

Título

Estudos I - Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

Autor

Vários

Editor

Faculdade de Economia da Universidade do Algarve
Morada: Campus de Gambelas
Localidade: FARO
Código Postal: 8005-139

Compilação e Design Gráfico

Susy A. Rodrigues

Revisão de Formatação e Paginação

Lídia Rodrigues

Fotolitos e Impressão

Serviços Gráficos da Universidade do Algarve

ISBN

972-99397-0-5 - Data: 26.10.2004

Depósito Legal

218279/04

Tiragem

500 exemplares

Data

Novembro 2004

**RESERVADOS TODOS OS DIREITOS
REPRODUÇÃO PROIBIDA**

Lição de sapiência - Portugal, a União e a Constituição Europeia

António Covas

Faculdade de Economia, Universidade do Algarve

Resumo

A constituição europeia marcará, definitivamente, o futuro das relações entre os Estados nacionais e as instituições europeias. O artigo que se segue, intitulado “Portugal, a União e a Constituição Europeia” corresponde à lição de sapiência apresentada por ocasião do dia da Universidade do Algarve (Dezembro de 2003). O artigo aborda, de forma sintética, seis tópicos principais. Em primeiro lugar, o enquadramento e o horizonte temporal em que tudo acontece. Em segundo lugar, importa saber se se trata, de facto, de uma constituição aferida pelos padrões tradicionais. Em terceiro lugar, se tem razão de ser a primazia do direito europeu sobre o direito interno nacional, tal como se afirma no artigo 10º da primeira parte do projecto de constituição. Em quarto lugar, qual a importância de consagrar um catálogo de direitos fundamentais para o exercício do direito de cidadania. Em quinto, em que medida a nova repartição do poder pode afectar um pequeno país como Portugal. Por último, em que medida uma constituição europeia é, apesar de tudo, vantajosa para um pequeno país como Portugal.

António Covas

Abstract

The European constitution will be, in the next future, the main framework for the relationships between the nation-states and the European institutions. This article, entitled “Portugal, The Union and the European constitution” was presented, as the opening lesson, in the Algarve University Day in December 2003. The article deals with six main topics. The first one deals with the context and background of the constitution project. The second one makes the comparison of the project with the traditional constitution of the nation-state. The third one deals with the article 10º of the constitution project and its European primacy over the national constitution. The fourth one approaches the question of the fundamental rights and its importance for the citizenship guarantees. The fifth one looks at the new power division and its impact on a small country like Portugal. Finally, in spite the difficulties and doubts, how important a European constitution is meaningful and useful for Portugal.

Introdução:

Não recuso que esta lição, hoje proferida, tem um raro sentido de oportunidade e necessidade. Fortuna do acaso o facto de, logo amanhã, ter lugar a reunião magna do Conselho Europeu em Bruxelas com o propósito de encerrar a Conferência Intergovernamental (CIG) que vem debatendo desde Outubro o projecto de constituição europeia elaborado no seio da Convenção Europeia. Não direi o mesmo quanto às minhas certezas nesta matéria, tais são as dúvidas que ainda pairam sobre o projecto de constituição em apreço. De resto, ninguém, na opinião publicada parece arriscar um prognóstico. Aguardemos, pois, o desenrolar dos acontecimentos. Quanto a mim, aqui fica o meu depoimento a propósito.

A lição procura abordar, de forma sintética, seis tópicos principais. Em primeiro lugar, o enquadramento e o horizonte temporal em que tudo acontece. Em segundo, importa saber se o projecto de constituição de que falamos é, de facto, uma constituição aferida pelos padrões tradicionais. Em terceiro, se tem razão de ser ou fundamento a primazia do direito europeu sobre o direito interno nacional, tal como se afirma no artigo 10º da primeira parte do projecto de constituição. Em quarto, qual a importância de consagrar um catálogo de direitos fundamentais para o exercício da cidadania europeia. Em quinto, em que medida a repartição do poder proposta no projecto de tratado afecta realmente um pequeno país como Portugal. Em sexto, em que medida uma constituição europeia é, apesar de tudo, vantajosa para um pequeno país como Portugal. Terminarei com uma pequena nota final.

1) Enquadramento e horizonte temporal do projecto constitucional

Tudo começou com um mandato do Conselho Europeu reunido na cidade de Laeken, durante a presidência da Bélgica (Dezembro de 2001). Assim foi criada a Convenção Europeia que se reuniu pela primeira vez em Fevereiro de 2002. Os seus trabalhos prolongaram-se até ao verão de 2003. Em agenda, por razões de proximidade com o grande alargamento ao centro e leste europeu, temas essencialmente político-institucionais, se quisermos, matérias relativas à repartição do poder entre Estados membros e entre instituições europeias. Assim se chegou a um projecto de constituição com quase 500 artigos, dificilmente legível para aqueles a quem se destina, isto é, o cidadão europeu. Em Outubro iniciaram-se os trabalhos da Conferência Intergovernamental (CIG) com o objectivo final de converter um projecto de tratado num tratado internacional pronto para ser ratificado. No final desta semana, dias 12 e 13 de Dezembro estará reunido o Conselho Europeu em Bruxelas para tentar fechar a CIG 2003 durante, ainda, a presidência italiana. No primeiro trimestre de 2004 os juristas têm a missão espinhosa de transformar as decisões políticas do Conselho Europeu em texto juridicamente legível. No primeiro dia de Maio de 2004 terá lugar, como sabemos, a assinatura formal dos actos de adesão dos 10 novos países do centro e leste europeu. No dia 9 de Maio, dia da Europa, os Ministros dos Negócios

Estrangeiros dos 25 da UE assinarão o novo tratado da União Europeia, se tudo correr sem sobressaltos, isto é, se a CIG tiver, de facto, encerrado os seus trabalhos em Dezembro de 2003. A partir de Maio iniciam-se os períodos de ratificação do novo tratado, seja por via parlamentar, seja por via referendária, que podem prolongar-se até aos finais de 2005, se, entretanto, não acontecer nenhum contratempo no processo de ratificação como, de resto, já aconteceu em momentos anteriores. Ao mesmo tempo, em Junho de 2004 realizar-se-ão eleições para o Parlamento Europeu com a participação dos 25 Estados da União.

Em Portugal, a constituição não permite o referendo de tratados internacionais, nem a consulta referendária nos dois meses que antecedem a realização de qualquer acto eleitoral. Apenas consente a consulta sobre questões precisas e concisas que não suscitem quaisquer ambiguidades ao eleitorado. Assim sendo, como se realizam actos eleitorais em Junho (eleições europeias) e Outubro (eleições regionais), o referendo, a realizar-se, teria que ocorrer até Abril ou, então, depois de Outubro, isto é, no último trimestre de 2004; a menos que, entretanto, houvesse uma revisão da constituição por maioria de dois terços para tornar possível a realização de um referendo em simultâneo com as eleições para o PE, tal como propõe o PSD. O Partido Socialista opõe-se, todavia, a esta proposta. Isto é, na prática não haverá referendo até Outubro e ninguém sabe se haverá referendo depois dessa data. Aliás, se o novo tratado não contemplar matérias que os maiores partidos considerem com suficiente relevo constitucional pode mesmo acontecer que nem sequer se justifique a realização de um referendo. Solução que parece cada vez mais plausível para tranquilidade dos dois maiores partidos do nosso espectro partidário.

Assim se mostra, mais uma vez, como o tempo é o factor conciliador por excelência. Quanto ao essencial, o esclarecimento dos portugueses, é um esforço insuportável para a lei do menor esforço.

2) O projecto de que se fala é, de facto, uma constituição?

Em rigor, deveríamos falar de um tratado internacional com características constitucionais dado não se tratar de um acto fundador, geral, abstracto e obrigatório, mas de um acto incremental, na sucessão de outras revisões anteriores dos tratados. No entanto, se deixarmos de lado a analogia com o Estado-nacional e a sua constituição, podemos, igualmente, sustentar que é possível uma constituição sem Estado ou, talvez melhor, que é aceitável uma dinâmica interconstitucional que por sucessivos rearranjos, formais e materiais, nos conduza de um tratado internacional até uma constituição europeia de um tipo novo. De resto, serão sempre os Estados nacionais a darem, por unanimidade, o seu consentimento a essa dinâmica interconstitucional. Quer dizer, estamos, de certo modo, em trânsito constitucional, não se sabendo bem qual o destino e o figurino final do modelo constitucional.

Seja como for, estamos perante um claro enviesamento jurídico-institucional e uma omissão grave, já que à constituição formal não corresponde igual pertinência da

constituição material, que se reporta, em grande medida, ao regime de governação económico e social da União. Este facto retira, mesmo, legitimidade à designação de “projecto de tratado constitucional”. Pessoalmente teria preferido um tratado constitucional com 30/40 artigos e um acto único anexo ao tratado com as componentes sectoriais e funcionais do mesmo tratado. Mais à frente voltarei a esta omissão grave a propósito do novo balanço de poderes.

3) O fundamento da primazia europeia do artigo 10º do projecto de tratado sobre o direito interno nacional.

Diz o artigo 10º nº1: “A constituição e o direito adoptado pelas instituições da União no exercício das competências que lhe são atribuídas primam sobre o direito dos Estados-membros”.

Esta questão tem duas respostas igualmente válidas confirmadas por longa jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades. Em primeiro lugar, nas matérias cujas atribuições foram transferidas para Bruxelas, por consentimento dos próprios Estados-nacionais, o direito europeu tem a primazia sobre o direito interno nacional, em todos os casos em que o direito interno contrariar o direito europeu. Como é obvio, só este facto permite dizer que todos os cidadãos e empresas da União Europeia são iguais perante a lei, isto é, perante o direito comunitário. Quanto à primazia sobre o direito constitucional nacional trata-se de um falso problema porque essa compatibilidade entre os dois direitos é acautelada no momento da revisão dos tratados e mesmo por revisões extraordinárias da nossa constituição sempre que essa eventual incompatibilidade se manifestar. Se, nas matérias atribuídas a Bruxelas, o direito constitucional nacional tivesse a primazia sobre o direito europeu, cada Estado-membro ficava com a possibilidade de converter direito ordinário em direito fundamental, recuperando, por essa via, supremacia sobre o direito europeu. Assim, no limite, teríamos várias leituras nacionais do direito europeu. No resto, se há um regulamento europeu que atenta contra uma constituição nacional, peçam-se as responsabilidades aos ministros nacionais e não ao regulamento pois são eles que adoptam as deliberações em Conselho. Trata-se, no fundo, de um problema de incompetência ministerial.

Em segundo lugar, como decorre logicamente do que se disse anteriormente, nas matérias não atribuídas a Bruxelas aquela primazia não se aplica. Este facto, aliás, revela bem como estamos perante direitos obtidos por atribuição, sectoriais e concretos, e não perante direitos constitucionais, gerais e abstractos.

4) O catálogo de direitos fundamentais para o exercício da cidadania europeia

A construção europeia sempre se fez do particular para o geral, os direitos tiveram sempre um carácter instrumental-funcional ligados à necessidade de pôr a funcionar o mercado e a economia. O que agora se constata, e essa é uma das imagens de marca deste projecto de constituição, é a colocação dos direitos fundamentais à cabeça do tratado, a querer significar uma relação de precedência com os direitos funcionais e, portanto, de certa forma, condicionando a interpretação jurídico-política desses direitos funcionais. Por detrás desta intenção parece haver uma ideia luminosa, não sei se racional se romântica, qual seja, a de que é possível conceber uma espécie de “novo patriotismo republicano” a partir de um conjunto de direitos fundamentais, localizados desta vez no plano supranacional, como se, por via simbólica, fosse possível mobilizar irresistivelmente os europeus para este destino comum.

Vejamos o reverso da medalha. Quem acredita no apelo de um novo patriotismo constitucional europeu, quando, justamente, nos encontramos no ponto mais baixo dos índices de confiança. E se, de repente, decidíssemos acreditar, isto é, se do catálogo de direitos fundamentais fizermos um catálogo de aspirações e objectivos pessoais, quem na UE está em condições de garantir que essas promessas podem ser convertidas em resultados e benefícios materiais? E se nada disto se concretizar qual será o grau do nosso desapontamento e o dano provocado sobre as nossas convicções europeias?

Seja como for, a nossa aventura continua. Somos indivíduos embarcados, já passámos por escravos, servos, súbditos e cidadãos, num longo caminho que nos levará até à república universal e à cidadania cosmopolita. E se um catálogo não faz uma política, não é menos certo que a constitucionalização dos direitos fundamentais é uma garantia adicional de acrescida protecção política, legal e jurisdicional dos cidadãos europeus, inclusive contra o seu próprio Estado-nacional, por acção ou omissão. É certo que só a gravidade dos problemas pode evidenciar, na prática, o real alcance deste catálogo de direitos. Espero, pois, que não seja necessário acontecer nenhum horror na UE, no próximo futuro, para se perceber o verdadeiro impacto da carta dos direitos fundamentais.

5) Em que medida a repartição do poder afecta, realmente, um pequeno país como Portugal?

As tensões entre grandes e pequenos países sempre marcaram a trajectória política da UE. Essa tensão tem passado pelo equilíbrio entre quatro elementos de poder: a rotatividade das presidências em Conselho de Ministros (CM), a ponderação de votos em CM, a natureza e a amplitude das maiorias em CM, o papel e a representatividade da Comissão Europeia. No início, pode afirmar-se, verificava-se uma sobre-representação dos países mais pequenos, mais próxima do critério “um Estado um voto”. Conjuntamente com a rotatividade das presidências e a presença de um comissário na Comissão pode dizer-se que o equilíbrio de poderes era relativamente favorável aos pequenos países.

Foi assim até ao tratado de Nice, quando os países maiores, a pretexto do alargamento, decidiram estabelecer um novo balanço de poder, arrastando nesse balanço um claro favorecimento de Estados como a Espanha e a Polónia que, com metade da população da Alemanha, conseguiram ponderações de voto quase idênticas à Alemanha, enquanto os países médios e mais pequenos, por sua vez, perdiam importância no novo balanço de poder. Nesta sequência, se Nice já apontava para o critério demográfico, o actual projecto de constituição reforça substancialmente este critério, compensado por um critério relativo ao número de Estados. No artigo 24º pode ler-se: “ Quando o CE ou o CM deliberem por maioria qualificada, esta será definida como uma maioria de Estados membros que represente, no mínimo, três quintos da população da UE”. Esta é a chamada regra dos 50-60. Portugal já propôs a regra dos 50-50, sendo que, naturalmente, os países pequenos valorizam o número de Estados enquanto os países mais populosos valorizam a % de população. A disputa do poder passa, também, pela eleição do presidente do Conselho Europeu, perante as opções de unanimidade versus a maioria qualificada, pelo critério de rotatividade das diferentes formações do CM, pelas funções do próximo Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) da UE e finalmente pelo número de comissários da Comissão, em duas opções, um comissário por país ou um número inferior de comissários ao número de países, com rotação igualitária entre todos os países.

Como poderão reparar este balanço de poderes reporta-se exclusivamente a questões jurídico-institucionais. Para um pequeno país como Portugal, o balanço de poderes não passa apenas, nem sobretudo, pela constituição formal, passa essencialmente pelo que se estabelece no âmbito da constituição material, aquilo a que eu, mais atrás, apelidei de “regime de governação económico e social da União Europeia”. É certo que o mandato do Conselho Europeu de Laeken não mencionava expressamente estas questões de governação, é certo que a Convenção Europeia as relegou para plano secundário, para não dizer que as ignorou completamente. Quando falo em regime de governação económico-social da União estou a falar de quatro sub-regimes estruturantes que hoje funcionam em ordem dispersa: o regime de estabilidade macroeconómica (com os episódios rocambulescos conhecidos acerca do PEC), o regime de concorrência, o regime de coesão económica e social e o regime orçamental da União. Sem a constitucionalização deste regime de governação a quatro dimensões não se pode, verdadeiramente, falar em constituição europeia, formal e material, como se impõe.

Para um pequeno país esta questão é de vital importância e, de certo modo, é ingrato e inglório ver o nosso país esgrimir argumentos em sede puramente institucional, sem cuidar, ao mesmo tempo, das questões de suficiência de meios.

Entretanto, a UE mantém-se em regime de baixa densidade orçamental e com um forte pendor regulacionista. Estas duas condições, baixa densidade orçamental e forte pendor regulacionista, são muito embaraçosas para uma pequena economia aberta ao exterior como a portuguesa. Tudo correria bem se estivesse assegurado um ciclo longo de crescimento económico. Nessa altura, os objectivos instrumentais da política económica seriam suficientes para promover a integração económica e social. Não é, porém, esta a situação e o alargamento tornará a base de incidência da política

económica ainda mais heterogénea. Quer dizer, no mínimo deveria ter acontecido o mesmo que aconteceu com a constituição formal, ou seja, uma nova ordenação e coerência das disposições atinentes em matéria económica. Mas nem esta versão minimalista podemos, infelizmente, registar. Por exemplo, a falta de actualização do conceito de coesão económica e social e territorial à luz dos critérios da Agenda de Lisboa sobre a sociedade da informação e do conhecimento revela, à evidência, o défice de elaboração constitucional em matéria de regime de governação económica e social e do modelo socio-político que lhe está subjacente. As peripécias recentes em redor do Pacto de Estabilidade e Crescimento mostram, justamente, como aquele regime de governação está longe de estar estabilizado.

Em resumo, se fosse possível, nesta ocasião, em véspera de Conselho Europeu de Bruxelas, definir uma posição “ideal” portuguesa para a negociação, talvez pudéssemos adiantar qualquer coisa como isto: unanimidade na eleição do presidente do Conselho Europeu, rotação das presidências do Conselho de Ministros, os pesos de 50-60 nas ponderações do Conselho de Ministros, um MNE com funções muito bem definidas, um comissário por país. Todavia, tudo leva a crer que, num futuro mais ou menos próximo, haverá uma nova revisão dos tratados, desta vez para tratar do federalismo orçamental e do regime de recursos próprios da União. Até lá teremos uma suposta constituição a várias velocidades. Tal como, aliás, nos ensina a experiência comunitária. Quanto ao resto, tudo dependerá da capacidade de resistência da Espanha e Polónia face às pressões do eixo franco-alemão.

6) Em que medida a constituição europeia é vantajosa para um pequeno país como Portugal?

Embora os países, como as pessoas, não se meçam aos palmos, não tenho dúvidas em afirmar que um pequeno país está melhor protegido por uma constituição do que por um simples tratado internacional. A vinculação das partes e a honorabilidade dos compromissos assumidos, bem como o sistema de pesos e contrapesos associado, que garante o equilíbrio de poderes entre Estados Grandes e Pequenos, ficam melhor salvaguardados por uma constituição, mais do que por um tratado internacional.

Dito de outra forma, do mesmo modo que um cidadão precisa de uma constituição para se proteger do arbítrio de todos os poderes, também o Estado nacional precisa de regras claras acerca da repartição de poder, que só uma constituição pode regular e fiscalizar adequadamente. Assim é, porque uma constituição tem uma visão compreensiva e sistemática dos vários poderes, enquanto um tratado internacional procede por via incremental, concreta, com arranjos e desarranjos em função da relação de forças que se liberta da própria negociação.

Em resumo, os cidadãos não são todos iguais precisam de um Estado-procurador, do mesmo modo os Estados membros da UE não são todos iguais e precisam de uma União Constitucional. Tal como as coisas se apresentam neste preciso momento, só

agora começa verdadeiramente a novela constitucional. Para Portugal, estamos em crer, o equilíbrio de poderes só se restabelecerá quando a UE transformar os seus Conselhos, ou o seu Conselho de Ministros, numa segunda câmara do Parlamento Europeu com igual representação dos Estados membros. Para quando, não sabemos. Quer dizer, para Portugal, neste momento, o problema principal não é de constituição a mais, é de constituição a menos.

Nota Final

Eu sei que a UE não é um bem de consumo imediato, sei que a utopia comunitária parece um anacronismo em tempo de terrorismo internacional, sei que ninguém está disposto a morrer pela pátria europeia; peço, apenas, um módico esforço, que estejamos atentos aos nossos caprichos de ocasião, que tenhamos a sensatez e o pudor histórico de respeitar a memória viva e o legado dos grandes homens que nos precederam nesta grande aventura que é o destino comum dos europeus. No final, vamos, provavelmente, concluir que a questão essencial não é escolher entre o problema europeu e o alibi europeu, mas antes resolver o problema português enfrentando o desafio europeu. Quanto à nossa tão proclamada “especificidade portuguesa”, para fazer render o nosso capital de queixa em Bruxelas, eu recomendaria especial moderação pois, a partir de agora, os argumentos habitualmente invocados já não surtem efeito, outros mais pobres do que nós tomarão o nosso lugar. Doravante, as especificidades morarão a leste. A nós resta-nos substituir a indigência pela inteligência. Tão simplesmente.

António Covas