

Congresso

Portugal e o Futuro da Europa

E uma Democracia?

Maria João Seabra . IEEI, Lisboa

Em Outubro de 1993, durante o processo de ratificação do Tratado de Maastricht, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha proferiu um acórdão no qual alertava para a necessidade de desenvolver os fundamentos democráticos da União ao mesmo ritmo que a integração – “O princípio da democracia não constitui um obstáculo à participação da república Federal da Alemanha numa comunidade interestadual – cuja organização é de tipo supranacional. No entanto, esta participação está subordinada ao facto de virem a ser igualmente asseguradas, no quadro deste agrupamento de Estados, uma legitimação e uma capacidade de influenciar emanadas do povo”, acrescentando ainda que deve ser “salvaguardada nos Estados membros uma democracia viva”.

Hoje, passados dez anos, este acórdão não deixa de ser actual, quando a União Europeia se encontra envolvida em mais um processo de revisão dos Tratados, desta vez com objectivos mais ambiciosos e seguindo um método inovador – a Convenção sobre o Futuro da Europa – que já demonstrou ser muito mais aberto do que as negociações que antecederam as conferências intergovernamentais que deram origem ao Tratado de Amsterdão e ao Tratado de Nice.

Nos termos do acórdão, a evolução da integração europeia, ou seja, o aprofundamento, deve ser acompanhada pela democratização dos processos de tomada de decisão a nível europeu que, simultaneamente, preserve o funcionamento das democracias a nível nacional, nomeadamente a acção dos parlamentos nacionais. Com o aprofundamento da integração é cada vez maior a influência da Europa na vida diária dos cidadãos que, no entanto, não têm um correspondente aumento da sua capacidade de participação democrática em todo o processo. Simultaneamente, o próprio processo europeu, ao diminuir as competências dos parlamentos nacionais, pode levar também a um afastamento dos cidadãos em relação aos seus representantes, por manifesta ausência de responsabilidade, e de capacidade de influência, em decisões que afectam directamente a vida de cada europeu. Ou seja, continua a ser necessário superar o défice democrático da União – a progressiva diminuição de poderes por parte dos parlamentos nacionais, não para o Parlamento Europeu, mas para o Conselho, onde só têm assento os governos.

No entanto, esta preocupação não parece estar assim tão presente, até agora, nos trabalhos da Convenção. E se se considerar a contribuição franco-alemã para os trabalhos da Convenção, está, aliás, mesmo ausente, se bem que as propostas aí expostas ainda sejam, em muitos pontos, pouco esclarecedoras. Franceses e alemães definem a Europa como uma “União de Estados, povos e cidadãos”, acrescentando que “esta vocação política pode exprimir-se nas instituições pela ideia de federação de Estados-nação”. Seria de esperar que precisamente a partir deste ponto, em que há uma definição política do projecto europeu, se avançasse com ideias mais precisas relativamente à participação democrática dos cidadãos na União, uma vez que são dela parte constituinte – na realidade, o texto não acrescenta mais nada, de forma explícita, a este respeito. De acordo com a proposta, franceses e alemães desejam uma reforma institucional que corresponda a três exigências – clareza, legitimidade e eficácia –,

através de um reforço do triângulo institucional e preservando o seu equilíbrio. Como curiosidade, pode referir-se que a palavra democracia apenas consta da contribuição franco-alemã no ponto referente aos parlamentos nacionais.

Este aparente desinteresse pela superação do défice democrático tem na sua origem duas leituras. Por um lado, uma vez que todos os Estados membros são democráticos, há como que uma espécie de delegação da democracia – se as partes são democráticas, o todo também o é. Daqui deriva, muitas vezes, a ideia de que cabe exclusivamente aos Estados conceber formas de acompanhamento e controle das decisões europeias, através dos parlamentos nacionais, e assim garantir tanto o carácter democrático da União como a participação dos parlamentos nacionais. Por outro lado, há quem pense que o défice democrático já está superado, ou em vias de o estar, através do aumento dos poderes do Parlamento Europeu, sobretudo do processo de tomada de decisão pela via da codecisão – a adopção de actos, em conjunto, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Segundo esta perspectiva, o que há a fazer é alargar cada vez mais o âmbito de aplicação da codecisão, nomeadamente a todos os actos de natureza legislativa ou a todas as decisões tomadas pelo Conselho por maioria qualificada. O que não é possível encontrar, em nenhuma destas leituras, porém, são canais de participação democrática e activa dos cidadãos – nem mesmo dos parlamentos nacionais – que não só garantam a representação e a legitimidade mas também a identificação dos europeus com a Europa.

Regressando à proposta conjunta de Paris e Berlim, lá está o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, através da extensão da codecisão e da participação na eleição do presidente da Comissão. Já em relação aos parlamentos nacionais, França e Alemanha sugerem que “devem estar mais estreitamente associados à elaboração e ao controle das decisões da União: são um vínculo insubstituível entre os cidadãos e a União e contribuem para o sentimento de pertença ao conjunto europeu. É uma exigência da democracia”.

Como órgão de representação dos cidadãos – o que, aliás, nem sempre é publicamente claro, pelo que falta claramente a dimensão da identificação – ao Parlamento Europeu cabe assegurar a legitimação e uma capacidade de influenciar emanadas do povo que refere o acórdão do Tribunal Constitucional alemão. Mas, se a extensão dos poderes do Parlamento Europeu é, certamente, uma exigência de democracia supranacional, manter o seu funcionamento inalterado é meramente uma opção de continuidade, que não contém, em si, a dinâmica de atracção dos cidadãos europeus. Daí que pretender superar o défice unicamente através do reforço dos poderes do Parlamento Europeu, se pode conduzir a uma maior democracia formal, não conduz certamente a uma maior participação democrática. Já em relação aos Parlamentos nacionais, vitais para que nos Estados membros seja “salvaguardada uma democracia viva”, mantêm-se a mesma lógica de continuidade: devem estar mais associados, mas a fazer o quê, com que ligação ao processo de decisão europeu, são incógnitas.

A pouca importância dada à superação do défice democrático na reforma institucional que está em preparação não deixa de ser um sinal que é necessário ter em consideração. Se a dinâmica imparável da Convenção é um contributo precioso para o futuro da União Europeia, corre-se o risco de que não seja aproveitada, mais uma vez, para superar o défice democrático e dar passos ainda mais seguros para uma verdadeira democracia supranacional.