

ALARGAMENTO E INTEGRAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA

Isabel Costa Leite

Professora Associada

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UFP

icleite@ufp.pt

RESUMO

Desde o início da integração europeia, diversos alargamentos, considerados como um sinal do seu sucesso político, implicaram complexos mecanismos de adaptação a ambas as partes: a União Europeia e os seus Estados membros, como um todo, e os novos Estados membros. A partir da desagregação da União Soviética e da formação de Estados independentes na Europa, o mapa político europeu altera-se fazendo com que novos laços estratégicos sejam criados. O elevado número de candidatos levou a que a União Europeia não lhes pudesse negar os seus fins políticos: a prosperidade, os direitos fundamentais, a paz.

ABSTRACT

Since the beginning of the European integration, various enlargements, considered as a sign of its political success, led to complex mechanisms of adaptation to both parts: the European Union and the member states, as a whole, and the new member states. After the implosion of the Soviet Union and the creation of independent states in Europe, the European political map changes in order to create new strategic links. The high number of candidates impeded the European Union not to deny its own political purposes: prosperity, fundamental rights, peace.

1. INTRODUÇÃO

A construção europeia concretizou os objectivos económicos e monetários propostos mas um novo rumo conduzirá a um nível de integração política, sonhado por uns e rejeitado por outros. Simultaneamente, o alargamento a Estados da Europa Central e de Leste assim como do Mediterrâneo acentuará a diversidade de nações, culturas, línguas, tradições e costumes, numa palavra, de identidades (Stier, 1998). Conservar a identidade de cada nação no difícil percurso do processo de integração com objectivos comuns passará por manter os Estados como sujeitos de Direito Internacional e centros de decisão partilhada no que se refere ao futuro da União Europeia. No entanto, esta só reunirá coesão e afirmação, interna e externa, se os povos acreditarem nos seus benefícios e participarem na sua construção gradual, através da preservação dos valores culturais e direitos fundamentais da pessoa humana.

2. FEDERALISMO E IDENTIDADE

O sistema institucional comunitário foi moldado em função da participação de diversos Estados com diferentes realidades sociais e políticas. Permitiu que o processo de integração funcionasse regularmente durante quarenta anos apesar da acumulação de funções decorrente dos alargamentos a novos membros. Esta temática tem assumido a base dos debates europeus em que se questiona o futuro institucional e o alargamento das competências da União Europeia. Já a Conferência Intergovernamental, iniciada em Março de 1996, reuniu os representantes de todos os Estados membros com a finalidade de proceder à revisão do Tratado da União Europeia, pelo que diferentes propostas de revisão foram apresentadas gerando-se grandes expectativas quanto à possibilidade de introdução de medidas mais democráticas no novo Tratado de Amesterdão (Guigou, 1995).

Tanto o aprofundamento como o alargamento da União constituem factores fundamentais no processo de integração. Assim, o primeiro deve ser adaptado de forma a tornar possível o funcionamento da futura estrutura europeia. Citando Daniel Elazar "(...) federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power" (*cit.* In Sbragia, 1992, p.261). E, ao mesmo tempo que se procede ao reforço de novos centros de decisão para melhorar o funcionamento do sistema democrático, este aparece cada vez mais associado à construção do "federalismo" (Soulier, 1996). Como tal, e apesar dos antagonismos existentes¹, trata-se de uma organização com características de estrutura federal a partir do momento em que foram introduzidas medidas políticas como o estatuto de "cidadania da UE", mecanismos como o princípio da subsidiariedade, a criação do Comité das Regiões e o aumento dos poderes legislativos do Parlamento Europeu.

Ainda que de forma muito incipiente, a necessidade de atribuir uma maior intervenção a organismos representativos de interesses locais e regionais e, mais precisamente, dos próprios cidadãos, aponta inevitavelmente para uma estrutura ascendente em que as decisões são tomadas "ao nível mais próximo dos cidadãos" mantendo-se as instâncias superiores como instrumentos de coordenação e de representação dos Esta-

dos nas matérias consideradas de “interesse comum” (Gadbin, 1995). A repartição de competências deve estabelecer-se de comum acordo entre os Estados e a Comunidade, assim como, por acordo interinstitucional². A Comissão Europeia considera o princípio da subsidiariedade como “um princípio regulador do exercício das competências e não um princípio de atribuição de competências” podendo, como conceito dinâmico, desenvolver ou limitar as ações comunitárias. Deparamo-nos, assim, com competências exclusivas da Comunidade Europeia e competências partilhadas entre os Estados e a Comunidade. A subsidiariedade permite a complementaridade entre o aumento das pressões no sentido de conferir mais intervenção e participação aos meios regionais e locais caracterizados por identidades próprias - descentralização dos processos de decisão - e a tendência para a concentração de poderes a nível das Instituições Comunitárias em determinadas matérias (Cass, 1992). Levanta-se, igualmente, a questão da redistribuição de competências a nível nacional, de forma a permitir a descentralização na tomada de decisão dos organismos públicos. Este novo modelo aponta, sem dúvida, para uma estrutura hierárquica em que diferentes unidades - localidades, regiões, Estados - terão um papel fundamental no funcionamento institucional comunitário.

O processo de integração tem evoluído apenas com a intervenção e decisão dos Estados e, mais precisamente, das suas elites políticas e económicas. Tal como a participação dos cidadãos, as especificidades e interesses directos das regiões nunca foram considerados como um elemento fundamental no aprofundamento da integração (Obradovic, 1996). Com o Tratado da União Europeia, as regiões começaram a assumir uma dimensão determinante, o que levou à criação de um novo órgão consultivo, o Comité das Regiões³. Ainda longe de terminado, o processo de envolvimento e dinamização da participação dos cidadãos surgiu, precisamente, com a possibilidade do Comité das Regiões representar as necessidades e interesses das unidades mais próximas dos cidadãos. Nos Estados em que as regiões administrativas (Länder, Comunidades Autónomas) já estão consolidadas, o processo de integração tem avançado sem pôr em causa os diversos interesses envolvidos (caso da Alemanha) (Hesse e Wright, 1996)⁴. Mas, nos Estados em que o modelo regional ainda não está dinamizado, tem-se procedido ao alargamento de competências e ao reforço da intervenção das regiões nas decisões comunitárias. Como refere António Covas, hoje verifica-se “uma concorrência crescente entre poderes locais, regionais, nacionais, comunitários, uma autêntica revolução na estrutura, organização e composição dos aparelhos políticos novos e velhos” (1996, p.9).

¹ Cfr. AA.VV. (1992). *Maastricht, la polémica de Europa*, 2ª ed., Madrid, Ediciones Vosa.

Os autores mostram-se a favor de uma alternativa ao Tratado de Maastricht e contra a forma como foi imposto em grande parte dos países comunitários. Apenas após a sua ratificação - sem realização de campanhas de informação e referendo - os Estados se preocuparam com a necessidade de chegar mais perto dos cidadãos (devido ao referendo dinamarquês negativo e o francês com uma percentagem a favor muito baixa, 51%).

² Resolução do Parlamento Europeu sobre o princípio da subsidiariedade, Doc. A3-163/90 publicado no JOCE nº C231 de 12.07.90, p.163 e Resolução do Parlamento B3-1514 e 1520/92 sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade publicada no JOCE nº C337 de 18.11.92, p.116

³ O Comité das Regiões participa no processo de decisão sobre matérias directamente relacionadas com os problemas das diferentes localidades e regiões (saúde pública, cultura, educação, coesão económica e social, distribuição dos fundos estruturais, construção de redes transeuropeias).

⁴ Os Länder participam na tomada de decisão da União Europeia assim como nas decisões internas constituindo uma estrutura política descentralizada.

Da mesma forma, o Parlamento Europeu, como representante dos cidadãos europeus, tem conseguido aumentar os seus poderes legislativos à medida que foram processadas as revisões dos Tratados comunitários. O Tratado de Roma (1957) criou-o como uma simples instituição de carácter consultivo sem poder vinculativo sobre as decisões do Conselho de Ministros. A partir de 1979, a eleição do Parlamento Europeu passou a ser realizada por sufrágio universal directo dos cidadãos de todos os Estados membros. Com o Acto Único Europeu (1986), o Parlamento ganhou o poder de intervir através do processo de cooperação legislativa com o Conselho. Não deixou, no entanto, de constituir um processo limitado uma vez que o Conselho continuou a ter o poder de decisão final. O Tratado da União Europeia criou o mecanismo que veio a tornar possível a sua efectiva intervenção no processo legislativo podendo, mesmo, vetar determinadas decisões do Conselho de Ministros. Este novo processo de co-decisão tornou-se obrigatório em matérias consideradas como novas competências da Comunidade e de grande interesse para o bem-estar dos cidadãos - saúde pública, protecção do consumidor, ambiente, cultura, educação - estendendo-se, progressivamente, à generalidade das matérias. Apesar das suas novas competências legislativas, verificam-se fortes pressões no sentido de o tornar uma instituição com verdadeiro poder legislativo (Costa In: Duprat, 1996). Esse percurso, a concretizar-se, culminará num sistema federal. Por enquanto, o modelo institucional existente na União Europeia é o que permitirá conservar a vontade "relativa" dos Estados membros devendo o Parlamento reforçar o seu poder.

Por outro lado, a existência da aplicabilidade directa do Direito comunitário tem permitido a criação de um conjunto de direitos e de deveres destinados aos particulares. O direito comunitário constitui a "força" que tem tornado possível o desenvolvimento da integração europeia dado que o Tribunal de Justiça exerce um poder vinculativo sobre os Estados membros. Os seus acórdãos têm contribuído para a edificação de um sistema jurídico cada vez mais completo e neles o cidadão europeu é considerado como elemento fundamental da integração, o que o protege mesmo perante o Estado de que é nacional. A partir do acórdão Francovich (Processos C-6/90 e C-9/90 de 19.11.1991) ficou estabelecido "o princípio segundo o qual os Estados-membros são obrigados a reparar os prejuízos causados aos particulares pelas violações do Direito comunitário que lhes sejam imputáveis"⁵.

Numa Europa alargada a 454 milhões de cidadãos, a questão do respeito pela identidade cultural, pelas minorias, pela preservação da diversidade, constitui um novo desafio à vivência num espaço político comum. O longo processo de constitucionalização de mecanismos como a protecção dos direitos fundamentais e os direitos de cidadania da União Europeia evidencia o caminho que melhor poderá garantir uma Europa na diversidade.

3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

3.1. ANTECEDENTES

No período que se seguiu ao final da Segunda Guerra Mundial, décadas de 40 e 50, a questão dos direitos e liberdades fundamentais assumiu uma importância crucial. No plano internacional foi criada a Declaração Universal dos Direitos do Homem no âmbito

das Nações Unidas e, no plano europeu, a cooperação política desenvolvida pelo Conselho da Europa levou à assinatura da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. No contexto nacional, os Estados adoptaram Constituições que faziam prevalecer esses direitos como forma de impedir violações como as que ocorreram antes e durante a segunda guerra mundial. No entanto, nenhum dos Tratados comunitários (Tratado de Paris de 1951 e Tratados de Roma de 1957) fazia referência aos direitos fundamentais dos indivíduos (Chueca Sancho, 1989)⁵. Tendo sido instituídos após a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no âmbito do Conselho da Europa, em 1950, os mesmos signatários afastaram essa matéria do âmbito das competências comunitárias.

Os Estados começaram por definir como objectivos o progresso económico e social, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus povos, a estabilidade na expansão, o equilíbrio nas trocas comerciais, a lealdade na concorrência, o desenvolvimento harmonioso das regiões e o desenvolvimento do comércio internacional, o que mostra o carácter económico das Comunidades e o seu papel fundamental na realização do mercado comum. Daí que já o Tratado de Roma definisse a liberdade de circulação de trabalhadores, o direito de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços associadas a um princípio básico de todo o processo: a não discriminação em razão da nacionalidade.

O princípio da igualdade surge nas disposições sociais directamente relacionadas com os direitos dos trabalhadores. Foram, igualmente, previstos outros direitos como o emprego, a formação profissional, a segurança social, a protecção contra acidentes e doenças profissionais, a higiene no trabalho, o direito sindical e a negociação entre a entidade patronal e os trabalhadores. Neste seguimento, a Comissão passou a deter as competências necessárias para realizar estes objectivos através da aproximação e colaboração entre os Estados membros (artº 118º). Para além de objectivos e medidas de carácter económico, os Estados fizeram apenas referência à necessidade de consolidar "(...) pela conjugação dos seus recursos, a defesa da paz e da liberdade (...)".

Em 1969, o Tribunal de Justiça começou a basear os seus acórdãos no respeito e cumprimento dos direitos fundamentais tal como estão definidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa. O Tribunal apelou aos Estados membros para o respeito de compromissos já assumidos no âmbito de outras organizações. Serviu-se, igualmente, das Constituições nacionais que já previam esses direitos como base para vincular os des-

⁵ Esta medida foi, assim, aplicada em acórdãos proferidos posteriormente e de que destacamos, como exemplo, os acórdãos Dori de 14.7.94 - C-91/92, Dillenkofer de 8.10.96 - C-178/94, Denkavit de 17.10.96 - C-283/94, entre outros. Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça, 1994-7, p.3347, 1996-10, p.4867 e 1996-10, p. 5085, respectivamente.

⁶ De salientar que os projectos de criação da Comunidade Europeia de Defesa em 1952 e da Comunidade Política em 1953 incluíam artigos que previam o respeito pelas liberdades públicas e direitos fundamentais dos indivíduos assim como a última propunha uma aproximação entre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 e os órgãos da mesma. Não tendo sido ratificada pela Assembleia Francesa, em nada contribuíram para a protecção comunitária dos direitos fundamentais.

tinatários dos seus processos⁷. No acórdão Hauer (Proc. 44/79 de 13.12.79), o Tribunal reafirmou o respeito pelas Constituições dos Estados membros assim como pelos instrumentos internacionais a que estes aderiram e referiu explicitamente a Convenção como fonte de Direito comunitário em matéria de direitos fundamentais.

O Parlamento Europeu recomendou, na sua Resolução de Novembro de 1977, a aplicação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, do Pacto dos direitos civis e políticos das Nações Unidas de 1966, assim como o respeito pelas Constituições dos Estados membros, indo ao encontro à posição já assumida pelo Tribunal de Justiça. Mais tarde, o Parlamento desencadeou, novamente, um importante processo no sentido de se introduzir o respeito pelos direitos fundamentais nos Tratados comunitários. Aquando da preparação da primeira revisão dos Tratados, em 1984, o Parlamento apresentou, através de Altiero Spinelli, um projecto de Tratado com vista a instituir a União Europeia. Tratou-se de um projecto demasiado ambicioso⁸ pois já previa a intenção da "União" adoptar a sua própria declaração dos direitos fundamentais e a aplicação de sanções dirigidas a um Estado membro que não respeitasse os princípios democráticos ou os direitos fundamentais. Como Instituição representativa dos cidadãos comunitários, compreende-se a sua pretensão numa época já determinante para o avanço da integração política. No entanto, por parte dos Estados membros, estes objectivos não foram considerados oportunos o que mostra o poder decisivo que estes desempenham em todo o processo.

3.2. O LONGO PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em sequência, na primeira revisão dos Tratados comunitários, processada pela assinatura do Acto Único Europeu, em 1986, os Estados incluíram, no seu preâmbulo, o compromisso de respeitar a Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950.

A Convenção passa a ser mencionada no Direito originário, o que implica o seu respeito por parte dos Estados membros assim como poderá ser utilizada pelo Tribunal como forma de completar o ordenamento jurídico comunitário. A questão dos direitos fundamentais tornou-se objecto de análise tanto por parte das Instituições como dos Estados. Como passar para o âmbito da acção comunitária uma matéria em que todos os Estados membros já se comprometeram a respeitar no âmbito da Convenção Europeia dos Direitos do Homem? Neste sentido, foram apresentadas propostas no sentido de que a própria Comunidade pudesse aderir à Convenção. No entanto, diversos problemas de ordem política e jurídica dificultaram a adopção de uma solução definitiva. Primeiro, a Comunidade não é um Estado, pelo que não respeita o artº 4º do estatuto do Conselho da Europa que apenas prevê a adesão de Estados independentes⁹. Segundo, colocou-se a questão da coordenação entre as duas organizações quanto à competência para decidir no âmbito da Convenção - competência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ou do Tribunal de Justiça da Comunidade (Lorenzo Rodriguez, 1993).

Por outro lado, surgiu a possibilidade de elaboração de uma Carta dos direitos e liberdades fundamentais própria da Comunidade. De acordo com Chueca Sancho (1989), também aqui se colocariam determinadas dificuldades uma vez que seria ao abrigo de artigos já previstos no Tratado de Roma que se procederia ao seu desenvolvimento. Assim, a explícita definição dos direitos resultaria da revisão dos Tratados para atribuição de competências por parte dos Estados a favor das Instituições comunitárias. No entanto, esta lista de direitos seria limitada pela própria área de competências da Comunidade, “no curso de funcionamento do mercado comum”, o que se mostrava insuficiente. Existia, igualmente, a possibilidade dos Estados membros negociarem uma forma de garantirem, em benefício dos seus nacionais, “a protecção das pessoas, bem como o gozo e a protecção dos direitos, nas mesmas condições que as concedidas por cada Estado aos seus próprios nacionais”¹⁰.

Em Abril de 1989, dado o avanço da integração e necessidade de legitimar a acção comunitária, o Parlamento apresentou nova Resolução adoptando a Declaração dos direitos e liberdades fundamentais (JO nº C 120 de 16.05.89, p.51) e convidou as outras Instituições e Estados membros a associarem-se à mesma¹¹. No mesmo ano, em 9 de Dezembro, foi adoptada a Carta Social Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores¹². Ainda que juridicamente bastante limitada devido ao carácter intergovernamental em que foi estabelecida, demonstra alguma predisposição por parte dos Estados em tornar os direitos aí garantidos num conjunto de princípios de orientação e respeito a nível comunitário. No entanto, este compromisso aplica-se apenas a maté-

⁷ Devemos salientar, assim, os acórdãos Stauder (Proc. 29/69 de 12.11.69), Nold (Proc. 4/73 de 14.05.74), Rutili (Proc. 36/75 de 28.10.75) e Hauer (Proc. 44/79 de 13.12.79).. A estes, seguiram-se outros acórdãos decorrentes de processos relativos a esta matéria. A título de exemplo temos o acórdão Perflí, Proc-177/94 de 1.2.96, Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça, 1996-1/2, p.170.

⁸ O Parlamento apresentou propostas como a inclusão de um artigo 4º 1. estabelecendo que “A União protege a dignidade do indivíduo e reconhece a toda e qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades fundamentais, tal como decorrem dos princípios comuns das Constituições dos Estados membros ou da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais” assim como, no ponto 2. “A União Europeia compromete-se a assegurar e desenvolver, nos limites das suas competências, os direitos económicos, sociais e culturais que resultam das Constituições dos Estados membros e da Carta Social Europeia”.

⁹ Sobre o Estatuto do Conselho da Europa e Convenção Europeia dos Direitos do Homem ver Fernandes, António José (1995). *Direito Institucional Europeu (das Organizações Europeias)*, Braga, Bertrand-Cruz, p.194 e p.329, respectivamente.

¹⁰ Posições baseadas nos artigos 236º, 235º e 220º do Tratado de Roma.

¹¹ Constituída por vinte e oito artigos, a Declaração estabelece direitos humanos (direito à dignidade humana - artº1º, direito à vida - artº 2º, igualdade perante a lei - artº 3º, liberdade de pensamento - artº 4º, liberdade de opinião e de informação - artº 5º, direito à vida privada - artº 6º, protecção à família - artº 7º, abolição da pena de morte - artº 22º); direitos civis (liberdade de circulação - artº 8º, direito de reunião - artº 16º, direito de associação - artº 11º, acesso à informação - artº 18º, acesso à justiça - artº 19º); direitos políticos (princípio da democracia - artº 17º, direito de petição - artº 23º); direitos económicos (direito de propriedade - artº 9º, liberdade de exercício da profissão - artº 12º, condições de trabalho - artº 13º, ambiente e protecção dos consumidores - artº 24º) assim como direitos sociais (direitos sociais colectivos - artº 14º, protecção social - artº 15º, direito à educação - artº 16º).

¹² Contempla, assim, doze alíneas em que promove o direito à livre circulação dos trabalhadores, direito a emprego e remuneração, melhores condições de vida e de trabalho, protecção social, livre associação e negociação colectiva, formação profissional, igualdade de tratamento entre homem e mulher, direito à informação e consulta, protecção da saúde e segurança no trabalho, protecção às crianças e adolescentes e apoio aos idosos e deficientes.

rias de âmbito social e económico essencialmente vocacionadas para os trabalhadores. Na segunda revisão de 1992, no Tratado da União Europeia, os Estados assumiram "(...) o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito" e reforçaram o respeito pela Convenção Europeia e pelas tradições constitucionais dos Estados membros, passando a considerá-los como princípios de base da acção comunitária e obrigando à sua protecção pelo Direito comunitário. Ainda que a própria jurisprudência do Tribunal de Justiça assentasse no respeito por esta Convenção, a sua acção limitava-se ao tipo de competências que lhe foram atribuídas nos Tratados. Por tal, só poderia invocar os direitos fundamentais quando relacionados com os objectivos e campos de intervenção das Comunidades (O'Leary, 1995).

A criação do estatuto de cidadania da União implica que se estabeleça a definição dos direitos fundamentais protegidos pela ordem jurídica comunitária como forma de legitimar o percurso político que o processo de integração tem vindo a adoptar. Já na fase de negociação do Tratado da União Europeia, a Comissão dos Assuntos Institucionais do Parlamento Europeu apresentou um relatório sobre a Cidadania da União Europeia em que considerava que "o estatuto de cidadão da União Europeia apenas poderá vigorar no âmbito de um sistema que respeite os direitos fundamentais e que permita a todos os cidadãos o desenvolvimento integral da pessoa humana" exigindo a inclusão, no Tratado, de uma Declaração sobre direitos e liberdades fundamentais (Relatório da Comissão dos Assuntos Institucionais sobre a Cidadania da União Europeia, 6 de Novembro de 1991). No mesmo sentido, o Relatório apresentado pela Comissão das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos sobre a Cidadania da União, em 21 de Dezembro de 1993, lamentava que não tivesse sido tomado em consideração o estabelecimento de uma lista de direitos e deveres dos cidadãos e pedia à Comissão para elaborar um projecto de Código Civil Europeu baseado nos códigos civis dos Estados membros¹³.

A interdependência entre a cidadania, limitada aos nacionais dos Estados membros, e os direitos fundamentais garantidos a todos os indivíduos implica que os direitos civis e políticos só possam ser reconhecidos pelos próprios cidadãos se os seus direitos fundamentais constituírem a base dessa cidadania (O'Leary, 1995). O Protocolo relativo à Política Social, anexo ao Tratado da União Europeia, tentou aprofundar os direitos sociais conferidos pela limitada Carta Social Comunitária dos Trabalhadores e foi uma forma de preencher a lacuna social dos Tratados anteriores. No entanto, não deixou de constituir um grupo de matérias cuja ausência de efeito prático persiste na integração europeia. A impossibilidade da sua inserção no corpo do Tratado devido aos obstáculos impostos por alguns Estados, nomeadamente o Reino Unido, e a insistência em manter os direitos sociais sujeitos a decisões por unanimidade, mostraram as fracas perspectivas quanto ao seu desenvolvimento na via de uma verdadeira política social a nível comunitário.

Apercebendo-se das limitações do Tratado da União Europeia, o Parlamento Europeu tentou ultrapassá-las por meio da adopção do Projecto de Constituição da União Europeia, em 10 de Fevereiro de 1994 (JO nº C 61/1994, pp.155-170)¹⁴. Este constituiu um passo ainda mais ambicioso do que o seu projecto de Tratado da União Europeia, apresentado em 1984, e cujo resultado foi o Acto Único Europeu. A própria designação de

“Constituição” e a pretensão de continuar o processo de integração “na perspectiva de um desenvolvimento de tipo federal” permitiram induzir interpretações dificilmente aceitáveis por parte de alguns Estados membros e sectores da sociedade civil.

Considerando os interesses dos povos europeus tanto do ponto de vista político, económico, social como cultural, os parlamentares europeus acrescentaram que a adopção da pretendida “Constituição”, para além de outros objectivos, tinha como finalidade “garantir juridicamente os direitos do homem e as liberdades fundamentais”, tendo esta expressão sido utilizada pelo Tribunal de Justiça aquando dos seus acórdãos respeitantes a direitos fundamentais. Uma lista de direitos relativos à protecção dos direitos humanos, económicos, sociais e políticos foi desta vez inserida no projecto como garantia quanto ao seu respeito e protecção no âmbito do Direito comunitário. Pela segunda vez, foi criado um artigo que previa sanções em resultado de violação dos direitos do homem. Assim, estabelecia que o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre qualquer recurso apresentado por um particular em matéria de violação pela União de direitos protegidos pela “Constituição”.

No entanto, estas propostas não passaram de iniciativas das Instituições comunitárias bloqueadas por objecções ou limitações impostas pelos Estados membros. O impasse levou o Conselho da União Europeia a apresentar um pedido de parecer ao Tribunal de Justiça, em 26 de Abril de 1994, sobre a compatibilidade da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Vergés, 1994). Com efeito, dada a ausência de competência da Comunidade para aderir à Convenção, o Tribunal assumiu que tal alteração do regime de protecção dos direitos do homem só poderia ser realizada pela via de uma modificação do Tratado¹⁵, com vista a atribuir competências próprias às Instituições ou, o que parecia ajustar-se mais ao estado gradual da integração política, à inserção de um capítulo dedicado aos direitos fundamentais dos cidadãos.

As atenções concentraram-se nas decisões resultantes da Cimeira de Amesterdão, em Junho de 1997. Neste sentido, e de acordo com Petersmann “[...] the success of the 1996 IGC will depend on the strenghtening of the constitutional principles of EU law”(1995, p.1173). Após diversas propostas fracassadas, o Tratado de Amesterdão introduziu a possibilidade de aplicação de sanções aos Estados em matéria de incumprimento dos direitos fundamentais. Esta preocupação comunitária resultou da necessidade de garantir que os novos Estados membros respeitarão os direitos fundamentais da pessoa humana. Para tal, a elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia viria permitir um maior compromisso dos Estados e uma efectiva protecção jurídica comunitária relativamente aos seus cidadãos.

¹³ Relatório da Comissão das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos sobre a Cidadania da União apresentado em 21 de Dezembro de 1993 por M. Renzo Imbeni, Doc. A3-0437/93 do Parlamento Europeu. Este relatório foi rejeitado no Parlamento em 19.01.94.

¹⁴ Sobre este Projecto cfr. Petersmann, 1995, pp.1144- 1155.

¹⁵ Parecer 2/94 do Tribunal de Justiça, 28 de Março de 1996, p.24.

Com efeito, em Dezembro de 2000, o Tratado de Nice permitiu uma reforma institucional ao mesmo tempo que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi proclamada. Entretanto, um novo quadro de integração política afigurava-se já no horizonte, após um processo de revisão dos tratados comunitários, iniciado em 2002, pela Convenção Europeia. O projecto de Tratado Constitucional, apresentado em 2003, constituiu alguma controvérsia durante a Conferência Intergovernamental mas, em Junho de 2004, no Conselho Europeu de Bruxelas, os Estados membros finalmente viabilizaram, com as necessárias alterações, a sua aprovação final (IIEE, 2003). No entanto, os processos de ratificação via *referendum* não encontraram, em Estados como a França e a Holanda, o necessário consentimento da população, o que bloqueou o processo. Ao mesmo tempo, esta medida de constitucionalização política ocorre durante um período contínuo de alargamento da União Europeia, o que poderá ainda permitir que o continente europeu conserve e estenda a novos parceiros os seus valores humanos e sociais.

4. CONCLUSÃO

O projecto europeu atingiu já um elevado nível de integração económica e política. O seu contínuo alargamento a novas identidades nacionais deverá passar pela criação de uma estrutura de tipo federalizante como garantia de um processo democrático. O aprofundamento da integração política é condição para que o alargamento da União Europeia a novos espaços de identidade se torne um processo gradual de coesão interna. A consolidação da protecção dos direitos fundamentais e políticos dos cidadãos, garantida por um sistema constitucional e jurisdicional ao nível supranacional, constitui o meio mais legítimo e democrático para a concretização de um espaço de coexistência entre diversas nações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FÉNELON, F. (1981). *Écrits et lettres politiques*. 2ª edição. Paris, Slatkine.
- GENTZ, F. (1992). *De la paix perpétuelle*. (tradução M. Basile Aoun), Paris, Thesaurus de la phi
- AA.VV. (1992). *Maastricht, la polémica de Europa*, 2ª ed., Madrid, Ediciones Vosa.
- CASS, Deborah Z. (1992). "The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community". In: *Common Market Law Review*, 29, pp.1107-1136.
- CHUECA Sancho, A. G. (1989). *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, S.A.
- COSTA, Olivier (1996). "Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique". In : Duprat, Gérard, *L'Union européenne, Droit, politique, démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- COVAS, António (1996). *A Revisão do Tratado da União Europeia, Contributos para a Conferência Intergovernamental de 1996*, Oeiras, Celta Editora.
- FERNANDES, António José (1995). *Direito Institucional Europeu (das Organizações Europeias)*, Braga, Bertrand-Cruz.

- GADBIN, Daniel (1995). "Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht". In : *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, tome 111, pp.1293-1328.
- GUIGOU, Elisabeth (1995). "Les enjeux de la Conférence de 1996". In : *Revue des Affaires Européennes*, n°1, Paris, L.G.D.J., pp.35-42.
- HESSE, Joachim J. e Wright, Vincent (1996). *Federalizing Europe?, The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp.379-381.
- IIEE (2003). *Portugal e a Constituição Europeia*, Estratégia, Lisboa, Incipia.
- LORENZO Rodriguez, Magdalena (1993). "La tutela de los Derechos Humanos en la Europa de finales del siglo XX". In: *Sociedad y Utopía, Revista de Ciencias Sociales*, 2, Madrid, Facultad de CC.PP. y Sociología "Léon XIII", pp.127-134.
- O'LEARY, Siofra (1995). "The relationship between community citizenship and the protection of fundamental rights in community law". In: *Common Market Law Review*, 32, pp.519-554.
- OBRADOVIC, Daniela (1996). "Policy Legitimacy and the European Union". In: *Journal of Common Market Studies*, vol.34, n° 2, pp.191-215.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (1995). "Proposals for a new Constitution for the European Union: Building-blocks for a Constitutional theory and constitutional law of the EU". In: *Common Market Law Review*, 32, pp.1144- 1155.
- RELATÓRIO da Comissão das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos sobre a cidadania da União, apresentado em 21 de Dezembro de 1993 por M. Renzo Imbeni, Doc. A3-0437/93 do Parlamento Europeu.
- RELATÓRIO da Comissão dos Assuntos Institucionais sobre a Cidadania da União Europeia (relatora Deputada Rosária Bindi), 6 de Novembro de 1991.
- RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu sobre o princípio da subsidiariedade, Doc. A3-163/90 publicado no JOCE n° C231 de 12.07.90, p.163.
- RESOLUÇÃO do Parlamento Europeu B3-1514 e 1520/92 sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade publicada no JOCE n° C337 de 18.11.92, p.116.
- SBRAGIA, Alberta M. (1992). *Euro-Politics, Institutions and Policy making in the "New" European Community*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- SOULIER, Gérard (1996). «Union européenne et dépérissement de l'État» In: Duprat, Gérard, *L'Union européenne, Droit, politique, démocratie*, Paris, PUF.
- STIER, Jonas (1998). *Dimensions and Experiences of Human Identity, An Analytical Toolkit and Empirical Illustration*, Department of Sociology, Goteborg University, Goteborg, pp.82-83.
- VERGÉS, Jean (1994). "Droits fondamentaux et droits de citoyenneté dans l'Union européenne". In : *Revue des Affaires européennes*, L.G.D.J., n°4, pp.79-80.