

O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos

O chamado défice democrático do processo de construção europeia constitui um dos temas centrais do debate sobre a reforma da União Europeia. Na verdade, a democratização do funcionamento do sistema político comunitário ocupou um lugar de destaque não apenas na agenda das conferências intergovernamentais que nos últimos anos introduziram sucessivas alterações ao quadro constitucional de referência do processo de integração — Acto Único Europeu, Tratado de Maastricht e Tratado de Amsterdão —, mas também no discurso político, em geral, e na literatura académica da especialidade.

Em termos gerais, diríamos que por défice democrático se entende a insuficiente participação do elemento democrático no sistema político comunitário, ou seja, o sistema político originário do processo de integração fundado nas Comunidades Europeias. Elemento democrático este que se refere ao órgão a quem no quadro institucional do sistema comunitário incumbe a representação dos povos dos Estados membros da União Europeia: o Parlamento Europeu. Onde o défice democrático constitua uma questão cujas origens são de encontrar no próprio equilíbrio interinstitucional de poderes inicialmente estabelecido no seio das Comunidades Europeias.

Diga-se, porém, que o problema do défice democrático se colocou de modo acrescido a partir do momento em que o mandato dos deputados ao Parlamento Europeu passou a resultar de eleição por sufrágio directo e universal dos cidadãos dos Estados membros da Comunidade, pois nas primeiras décadas de funcionamento os membros do Parlamento Europeu eram designados pelas assembleias parlamentares nacionais. Com a realização de eleições directas para o Parlamento Europeu tomou vulto o problema do

* Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

desequilíbrio existente entre o tipo de investidura que assistia a esta instituição — expressão máxima do poder democrático — e a pouca relevância dos poderes que lhe haviam sido conferidos pelos actos institutivos das Comunidades Europeias. Daí a questão do défice democrático.

Refira-se ainda que a insuficiência democrática no sistema político comunitário é susceptível de ser analisada noutras vertentes menos discutidas. Por exemplo, o reforço da governamentalização que o processo de integração europeia comporta. Com efeito, quer a implementação do conteúdo dos tratados constitutivos, quer a própria dinâmica de integração, têm implicado uma crescente transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade. Atribuições estas que, em boa medida, se exercidas no plano nacional, relevavam da esfera de actuação dos respectivos órgãos parlamentares. A partir do momento em que tais atribuições passam a ser exercidas no plano comunitário, elas são retiradas do alcance dos parlamentos nacionais e são confiadas à vontade da instituição comunitária que reúne os representantes dos governos nacionais: o Conselho. Pelo que através do processo comunitário de integração se verificou uma alteração no equilíbrio de poderes a nível nacional, com evidente benefício da posição relativa dos órgãos executivos dos Estados.

Ao longo do presente texto começaremos por passar em revista o modo como o problema do défice democrático foi abordado no seio do sistema comunitário e que tipo de alterações foram neste introduzidas com o objectivo da sua redução (1). Seguidamente, abordaremos questões conexas com o défice democrático e a sua superação no sistema comunitário, as quais veiculam algumas das nossas perplexidades quanto ao alcance e sentido de tais transformações. Assim, focaremos a nossa atenção na alegada maior legitimidade democrática que assiste à instituição parlamentar no quadro do sistema político comunitário (2). Veremos também a relação que se estabelece entre a opinião pública e a governação comunitária enquanto elemento constitutivo da democracia (3). Por fim, uma pequena reflexão sobre o sentido dominante das alterações introduzidas nos mecanismos de representação política, bem como as consequências que as mesmas possam provocar num sistema de moldura federal (4).

1. A REDUÇÃO DO DÉFICE DEMOCRÁTICO

A construção europeia sofreria então de um défice democrático do seu aparelho institucional. Haveria, por isso, que repensar a arquitectura institucional comunitária na perspectiva do incremento da participação do órgão corporizador do elemento democrático no processo político da Comunidade Europeia.

Como fazer essa melhoria da posição relativa do Parlamento Europeu no contexto do funcionamento institucional comunitário? Poderíamos dizer que os esforços realizados com esse intuito se concentraram, fundamentalmente, ao longo de dois eixos principais: o processo de decisão comunitário e o exercício da função de controle político por parte da instituição parlamentar.

No que respeita ao processo de decisão comunitário, encontramos, desde a década de 70, um conjunto de alterações cujo denominador comum assenta no reforço da participação do Parlamento Europeu. Assim, e na sequência das alterações do sistema de recursos financeiros da Comunidade Europeia, com a passagem de um sistema de contribuições financeiras dos Estados — como normalmente sucede nas entidades internacionais — para um sistema de recursos próprios, o Parlamento Europeu adquire o seu primeiro protagonismo decisional ao ser associado às demais instituições políticas comunitárias no processo de aprovação do orçamento da Comunidade. Esta alteração afigurava-se tanto mais justificável quanto o facto de a passagem a um sistema de recursos próprios havia retirado às finanças comunitárias o último elo de ligação com um qualquer tipo de controle democrático das despesas comunitárias. Na verdade, enquanto o orçamento comunitário era sustentado apenas pelas contribuições financeiras dos Estados poder-se-ia ainda afirmar a existência de um controle parlamentar indirecto exercido no plano nacional no momento da dotação dos montantes a transferir para a Comunidade. A partir do momento em que a Comunidade adquiriu autonomia financeira relativamente aos seus Estados membros importava reestabelecer o controle exercido pelo órgão representativo do cidadão-contribuinte na afectação das receitas comunitárias, em sintonia, aliás, com a tradição liberal europeia, que olhava a gestão dos dinheiros públicos como uma função clássica dos órgãos resultantes do sufrágio eleitoral. Donde a oportunidade e a conveniência desta associação do Parlamento Europeu ao processo orçamental.

A tendência para aumentar o protagonismo do Parlamento Europeu no processo de decisão comunitário não se circunscreveu, obviamente, à vertente orçamental, verificando-se, pelo contrário, uma maior pressão no sentido de fazer participar activamente esta instituição no desenvolvimento da actividade normativa da Comunidade. À semelhança do que sucede no plano nacional. Assim, a partir dos anos 80 coloca-se sempre com maior acuidade o problema de introduzir o Parlamento na função normativa comunitária. Pelo que, aquando da adopção do chamado Acto Único Europeu, em 1986 — a primeira revisão sistemática dos tratados institutivos das Comunidades Europeias —, a questão do reforço democrático do sistema institucional tenha assumido foros de primeira grandeza.

Em resultado, o Acto Único consagrou dois novos modelos decisórios na Comunidade: o parecer favorável do Parlamento Europeu e o chamado pro-

cedimento de cooperação, os quais vieram a somar-se ao modelo comum precedente — sem, contudo, o erradicarem —, onde o Parlamento era chamado a pronunciar-se apenas a título de consulta e sem quaisquer efeitos vinculativos. Destas duas novas modalidades decisórias, a do parecer favorável traduzia-se num efectivo poder do Parlamento, ainda que confinado a duas áreas específicas dos acordos internacionais celebrados pela Comunidade com terceiros. Por sua vez, o procedimento de cooperação aparecia dentro de um contexto mais amplo, o dos domínios relativos à realização do mercado interno, e associado a uma outra transformação essencial ocorrida no processo de decisão: a passagem ao voto maioritário no seio do Conselho, com o consequente abandono da regra de consenso.

Todavia, a mais-valia decisória retirada pelo Parlamento da adopção deste novo procedimento teve um sabor a fel. Na verdade, e apesar de o Parlamento ter sido associado de um modo muito mais intenso à formação da vontade normativa comunitária — através de um mecanismo que aumentou consideravelmente a complexidade deste procedimento —, o saldo final do poder decisório efectivo adquirido pelo Parlamento Europeu revelou-se claramente insatisfatório. Com efeito, o *apport* resultante da função do Parlamento Europeu no quadro do procedimento de cooperação foi apenas identificável em termos negativos, ou seja, pela possibilidade de bloquear a aprovação de actos adoptados por esta via, e, mesmo assim, um tal bloqueio não poderia decorrer autonomamente da expressão da vontade parlamentar, porquanto necessitava de capturar o apoio estratégico de pelo menos um Estado membro.

A posição subalterna que o Parlamento Europeu mantinha no processo de decisão comunitário colocou de novo a questão do reforço do elemento democrático como tema central de futuros arranjos constitucionais. Pelo que não será de estranhar a importância de que o tema se revestiu na reforma que se seguiu ao Acto Único Europeu: a conferência intergovernamental que preparou o acordo de Maastricht. A ambição do Parlamento Europeu apontava então para ver consagrado no novo texto um estatuto de algum modo equivalente ao protagonizado pelo Conselho no exercício da função normativa.

O Tratado da União Europeia, então adoptado, acabou por ser uma solução de compromisso entre as pretensões várias que se apresentaram nesta matéria. Criou-se uma nova modalidade decisória inspirada pelo ideal da co-decisão entre Parlamento e Conselho, procedimento este que não veio substituir nenhum dos precedentemente referidos, mas apenas a acrescentar-se-lhes. Ou seja, em termos gerais, o processo de decisão comunitário passou a contar com quatro modalidades básicas distintas. Porém, estas diferentes modalidades são actuáveis segundo critérios dificilmente perceptíveis. Sem esquecer ainda a existência de uma série de outros procedimentos específicos

que permitem elevar o cômputo geral das modalidades decisórias, no quadro comunitário, acima das duas dezenas. Uma situação dificilmente inteligível e que o recém-aprovado Tratado de Amsterdão pouco contribui para clarificar.

Duas pequenas notas a propósito do chamado processo de co-decisão saído do Tratado de Maastricht. Uma, a propósito da metodologia seguida, a outra, relativa ao objectivo alcançado. Quanto ao método, o referido processo de co-decisão inspira-se no procedimento de cooperação preexistente, mas aumentando de duas para três a tramitação das fases decisórias entre as instituições envolvidas, fazendo da co-decisão um procedimento complicado e ainda mais moroso. Relativamente ao resultado, a mais-valia decisória alcançada pelo Parlamento Europeu tem, de novo, uma configuração negativa, traduzida na sua capacidade de bloquear autonomamente a adopção de actos do Conselho, libertando-o tão-somente do precedente requisito que o obrigava a estabelecer uma sintonia de posicionamento com um qualquer Estado membro para impedir a aprovação final de um novo acto.

Para terminar este ponto, relativo às transformações institucionais ocorridas em vista da redução do chamado défice democrático comunitário, cabe fazer ainda uma breve referência à função de controle exercida pela instituição parlamentar. O controle político das assembleias parlamentares sobre os órgãos executivos é um elemento estruturante da tradição democrática europeia, traduzido no mecanismo constitucional da responsabilidade daqueles últimos perante os respectivos parlamentos nacionais. Na génese da Comunidade Europeia havia sido prevista a figura da confiança política do executivo comunitário perante o Parlamento Europeu. Porém, tal previsão era despida de eficácia prática, na medida em que o Parlamento não participava na investidura da Comissão. Para remediar esta situação — e acolhendo uma aspiração há muito formulada por diversos sectores —, o Tratado da União Europeia veio associar o Parlamento Europeu ao processo de escolha do presidente da Comissão, bem como à aprovação do colégio de comissários que este tenha intenção de constituir.

Donde resulta, em nosso entender, que a posição relativa do Parlamento Europeu no contexto do equilíbrio de poderes entre as instituições políticas da União Europeia tem vindo a conhecer um incremento significativo desde meados da década de 80, num processo, provavelmente, ainda não terminado. As alterações introduzidas a este título são reconduzíveis ao figurino das assembleias parlamentares nacionais, ou seja, de órgãos de soberania sobre quem incumbe a responsabilidade política dos respectivos governos e de entidades que desempenham um papel de primeira grandeza no exercício da função normativa. Pelo que a arquitectura institucional comunitária parece orientar as suas alterações internas — ditadas pelo propósito da redução do chamado défice democrático — pelo paradigma do modelo estadual.

2. LEGITIMIDADE E DEMOCRACIA

O processo de reforço de poderes do Parlamento Europeu, a que temos vindo a assistir no quadro das conferências intergovernamentais que introduziram sucessivas alterações aos tratados institutivos das Comunidades Europeias, tem por objectivo a superação do chamado défice democrático comunitário. Défice democrático derivado do facto de, alegadamente, à instituição comunitária investida de maior legitimidade política democrática não corresponderem as funções que deveriam competir a um órgão cujo mandato resulta da eleição por sufrágio directo e universal. Nestes termos, a motivação das alterações ao esquema da separação de poderes comunitários seria justificável em virtude da superior forma de legitimação do exercício de poder por parte do Parlamento Europeu: uma legitimação democrática resultante do voto dos cidadãos dos Estados membros da União Europeia.

Donde, nesta perspectiva, o estabelecimento de uma intrínseca ligação entre os conceitos de legitimidade e de democracia no sistema institucional comunitário. Se, no tocante à ideia de democracia — nomeadamente na tradição do modelo europeu de democracia representativa —, não restam dúvidas quanto ao alcance da essencialidade e primazia dos órgãos parlamentares nos sistemas políticos democráticos, já no referente ao conceito de legitimidade — e sobretudo de legitimação democrática das formas de poder — podem suscitar-se algumas dificuldades, sobretudo na sua aplicação ao sistema político da União Europeia.

No discurso contemporâneo sobre o problema da legitimação do poder, a ideia de legitimidade tende a ser colocada de forma autónoma em relação a um outro conceito que desde longe lhe havia andado associado: o conceito de legalidade. O que nem sempre sucedeu.

Na verdade, na perspectiva liberal, a legitimidade do poder decorreria da estrita observância da legalidade aquando do seu exercício. Legitimidade e legalidade seriam conceitos praticamente coincidentes. Nesta linha se concebe a posição de Max Weber, o qual defendia que a legitimidade do Estado lhe advinha de uma crença absoluta na legalidade do exercício do poder, o que faria com que os ordenamentos estaduais das modernas sociedades ocidentais se materializassem através de formas de exercício de um poder legal¹. A legitimidade desse poder proviria então da racionalidade intrínseca às propriedades formais do próprio direito: o carácter sistemático do ordenamento jurídico; a forma universal e abstracta da lei; o rigor dos procedimentos que limitavam a discricionariedade da justiça e da administração. O direito que

¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Gündriss der verstehenden Soziologie*. Seguiu-se a versão em língua inglesa, *Economy and Society — an Outline of Interpretive Sociology*, vol. II, University of California Press, Berkeley, 1978, pp. 904 e segs.

suportaria a legitimação do Estado liberal seria, pois, um direito despidido de conceitos morais que ameaçassem a sua própria racionalidade.

A emergência do chamado Estado social veio pôr em causa esta concepção formalista do direito. O discurso jurídico foi invadido pela finalidade². As necessidades regulatórias instrumentais à crescente intervenção do Estado nas esferas públicas da economia e da sociedade vieram destroçar a coerência lógica em que repousava a concepção liberal do sistema jurídico. O Estado social introduz exigências de justiça material no ordenamento jurídico. A ideia de um discurso jurídico centrado num universo fechado de normas dotadas de validade universal e permanente começa a ceder perante os propósitos finalistas inerentes à produção regulatória do Estado social. O direito adquire uma dimensão moral traduzida pela procura e pela avaliação complexiva de um sistema de valores que pretende corporizar.

Neste contexto, marcado por uma profunda transformação do papel do Estado, se entende a recusa em aceitar que a legitimidade de um poder legal possa ser reconduzível apenas a um sistema de normas jurídicas dotadas de racionalidade própria e moralmente neutras. Donde ser necessário autonomizar o conceito de legitimidade da ideia de legalidade.

Habermas considera que o poder político deve fundar a sua legitimidade nos conteúdos morais implícitos às qualidades formais do seu ordenamento jurídico. Em seu entender, o factor legitimante do poder encontra-se na institucionalização de procedimentos jurídicos que sejam permeáveis ao discurso moral³. Uma legitimidade fundada na legalidade será possível apenas no caso em que os procedimentos relativos à produção de normas jurídicas sejam aceitáveis na perspectiva da sua racionalidade processual de tipo prático-moral. Pelo que a fonte de legitimação não deve apenas procurar-se no poder legislativo, no poder judicial ou na administração, mas ter em conta também as formas típicas do direito regulatório que pontificam no Estado social.

Relativamente ao sistema institucional comunitário, Weiler introduz na análise do problema da legitimidade democrática do seu funcionamento a distinção entre legitimidade formal e legitimidade social.

A legitimidade formal de um sistema político resultaria do cumprimento de todos os requisitos legais na formação e desenvolvimento desse mesmo sistema. Neste sentido, a legitimidade formal de um sistema coincidiria com a ideia de legalidade. Na medida em que o sistema político da União Europeia advém da reunião de um conjunto de Estados aos quais se exige que, como condição prévia da sua adesão, constituam eles próprios sistemas

² J. Habermas, «Recht und moral», in *Tanner Lectures*. Seguiu-se a tradução italiana, «Diritto e morale», in *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Turim, 1992, p. 9.

³ Id., *ibid.*, p. 18.

políticos democráticos, poder-se-á inferir que este é um sistema dotado de inquestionável legitimidade formal e que essa mesma legitimidade possui um fundamento democrático⁴. Ou seja, a Comunidade e, em seguida, a União Europeia resultaram de tratados internacionais assinados pelos governos dos seus Estados membros e sucessivamente ratificados pelos respectivos parlamentos nacionais. Trata-se, pois, de um sistema político formalmente legitimado não apenas em virtude do respeito pela legalidade dos seus procedimentos constitutivos, mas também pelo facto de esses procedimentos serem em si próprios procedimentos de raiz democrática. No fundo, temos que o sistema comunitário tem uma génese constitutiva que supera a simples legalidade encarada numa perspectiva clássica, sendo que pode afirmar-se que a sua formação obedeceu aos requisitos susceptíveis de lhe conferirem a necessária legitimidade formal, entendida esta como legitimidade fundada em procedimentos democráticos.

Diversamente se coloca o problema da legitimidade social de um determinado sistema político. A legitimidade social ou empírica de um sistema político refere-se à questão da sua aceitação societária. A legitimidade social pressupõe um elemento de carácter material: a identificação do poder com os valores políticos dominantes de uma determinada sociedade numa determinada época. Pelo que um poder dotado de legitimidade social será, em princípio, um poder político que gozará também de legitimidade formal, no sentido em que a sua constituição se processou no respeito da chamada legalidade democrática⁵. Tendo presente que os valores democráticos nos quais se fundam os regimes políticos ocidentais reflectem, no fundamental, os valores políticos intrínsecos às respectivas sociedades, como sejam os ideais de liberdade, de justiça e de bem-estar.

A questão que devemos colocar incidirá então sobre o problema da legitimidade social no quadro do sistema político comunitário. Desde logo, qualquer sistema político democrático é um sistema que assenta em instituições saídas do sufrágio universal e que confia um mandato governativo às suas instituições políticas nos termos do princípio maioritário. Porém, este parece o aspecto mais problemático ao pretender-se transportar para o sistema comunitário os fundamentos da teoria democrática de governo. Com efeito, os princípios referidos operam dentro de uma determinada sociedade política, ou seja, têm como pressuposto a existência de uma determinada

⁴ J. H. H. Weiler, «The transformation of Europe» (1991), in *The Yale Law Journal*, n.º 100, p. 2468.

⁵ O que nem sempre aconteceu. Pense-se, por exemplo, no regime político de Salazar. Tratava-se de um regime político que não gozaria por certo de legitimidade formal no sentido referido, mas que — se considerarmos apenas o período que vai até ao final do segundo conflito mundial — terá tido, provavelmente, um tipo de aceitação societária que permitirá afirmar que o mesmo disporia de legitimidade social.

fronteira, onde se estabelecem vínculos de pert n a devidamente consolidados. Estes vínculos derivam, em si mesmos, de uma partilha prolongada de experiências históricas, políticas, linguísticas e culturais⁶.

Em geral, no caso europeu, a demorada e difícil afirmação e consolidação dos Estados nacionais fez com que não se coloquem presentemente problemas de identificação, no plano interno dos Estados, com o exercício do poder por parte de órgãos de soberania nos termos do princípio maioritário.

E no espaço comunitário? Será que o espaço resultante da soma de todos os territórios nacionais que compõem a União permite uma generalizada aceitação social de órgãos políticos designados com base no princípio maioritário? Será que o período de tempo decorrido desde o início da experiência comunitária permitiu a formação de uma identidade comum, nas variadas vertentes integradoras da dimensão societária, que nos faça supor a existência de um substrato humano homog neo que conf e o poder, nas áreas de intervenção da União, com base numa lógica maioritária? Talvez a formulação deste tipo de questões permita uma maior aproximação ao problema da legitimidade social no espaço comunitário.

Na sua análise do sistema comunitário Weiler insiste na contraposição entre a dimensão intergovernamental do seu processo político de decisão e o carácter supranacional do seu ordenamento jurídico. Teria sido o antagonismo verificado entre estes elementos que teria possibilitado a afirmação do projecto comunitário, onde um sistema de vinculação efectiva dos Estados membros era compensado pelo domínio que estes exerciam na formação da vontade política da Comunidade através da consensualidade do seu processo de decisão. As alterações introduzidas no Acto  nico Europeu no sentido do voto maioritário, teriam suscitado as primeiras crises de legitimidade do sistema. Com efeito, a passagem ao voto maioritário, realizada na segunda metade da década de 80 — aparentemente acompanhada por um reforço da participação do Parlamento no processo de decisão —, introduziu uma maior insegurança do eleitorado no próprio processo comunitário. Se até então a prática do consenso decisório poderia funcionar como uma garantia para os cidadãos na defesa de interesses fulcrais dos Estados no quadro comunitário por parte de governos democraticamente eleitos e sujeitos   verificação periódica de mandatos, a mudança para o voto maioritário acarretou uma real diminuição da responsabilidade política dos Estados perante o processo político de formação da vontade comunit ria⁷. Não podendo realisticamente afirmar-se que a maior participação da instituição parlamentar europeia tenha

⁶ J. H. H. Weiler, «After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe», in W. A. Adams, *Singular Europe — Economy and Polity of the European Community after 1992*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1992, p. 22.

⁷ Id., «The transformation of Europe», *op. cit.*, p. 2473.

de algum modo contribuído para suprir a redução da responsabilidade política dos executivos nacionais. Pelo que, em termos efectivos, a capacidade política dos eleitores de influenciarem as decisões comunitárias foi ulteriormente reduzida.

É neste contexto que compete colocar o problema da legitimidade social. Se em democracia se pretende de algum modo reforçar a proximidade entre eleitos e eleitores de forma a incrementar a responsabilidade política dos primeiros face aos segundos, nomeadamente através da identificação da prática governativa dos governantes com os interesses dos cidadãos, poder-se-á questionar se esse objectivo não resulta de certo modo prejudicado no quadro do sistema comunitário através do mecanismo do voto por maioria.

Donde, como refere Weiler, o problema da chamada legitimidade democrática do sistema comunitário não se colocar tanto ao nível dos mecanismos formais relativos à definição de poderes e à actuação da responsabilidade política das instituições, mas interferir com o nível de aceitação societária da arquitectura institucional do sistema comunitário⁸. Neste plano coloca-se a questão da relação de pertença dos cidadãos eleitores a um determinado espaço político no interior do qual seja possível fazer operar as regras da democracia, nomeadamente o princípio maioritário.

As crises recentes do processo comunitário e, em particular, a fragilidade do apoio eleitoral que este processo conseguiu aquando da realização dos referendos relativos à ratificação do Tratado da União Europeia deverão também ser analisadas à luz de uma diminuição da aceitação social de uma reforma do seu funcionamento institucional inspirada pelo modelo estadual. Na verdade, o próprio processo de construção europeia ainda não alcançou um nível de desenvolvimento tal que tenha permitido a gestação de uma identidade própria entre os cidadãos dos Estados participantes e a percepção de uma solidariedade colectiva consentânea com a plena aceitação do princípio maioritário.

Também na opinião de Linz, quer a realização de eleições directas para o Parlamento Europeu, quer a representação dos cidadãos europeus neste Parlamento, quer ainda a responsabilidade política da Comissão Europeia, não podem ser vistas como factores legitimantes da autoridade política do sistema comunitário. Em seu entender, enquanto não existir um forte sentimento de identidade popular com o exercício do poder por parte da autoridade comunitária, a realização de eleições democráticas para as instituições europeias não constituirá um factor legitimador deste mesmo poder⁹.

⁸ Id., «After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe», *op. cit.*, p. 24.

⁹ J. Linz, *Democracy Today: An Agenda for Students of Democracy* (1997), «Scandinavian Political Studies», n.º 20, p. 129.

Poderíamos, razoavelmente, afirmar que a Europa comunitária atravessa um período que seria possível designar por *constituente* — cujo início é reportável às origens dos primeiros actos institutivos das Comunidades —, pelo que as transformações que sejam introduzidas no seu funcionamento institucional não poderão orientar-se por princípios enformadores de sistemas políticos erguidos há longo tempo. Se existe um problema de aceitação societária do projecto europeu, e se da implementação deste mesmo projecto se verifica uma diluição da responsabilidade política entre governantes e governados, então parece que, na fase actual, será preferível pautar as alterações institucionais que se pretendam introduzir numa direcção que não diminua o peso das unidades políticas criadoras desse mesmo sistema¹⁰. Sob pena de se agravar o problema da legitimidade social do sistema em formação.

3. OPINIÃO PÚBLICA E CONSENSO

Nas democracias representativas os momentos culminantes do exercício de poder pelo povo são os actos eleitorais. Através da vontade formulada em eleições livres, o povo confere mandato aos governantes para que exerçam o poder enquanto seus legítimos representantes. Mas as eleições são momentos políticos descontínuos que se realizam em grandes intervalos de tempo. Através das eleições escolhem-se sobretudo os actores políticos que intervirão no exercício do poder, pouco se interferindo com o conteúdo da governação daí resultante¹¹. Donde a grande margem de discricionariedade de que dispõem os actores políticos no exercício desse mesmo poder.

Nas sociedades políticas contemporâneas, os elementos fundamentais da vida democrática não se esgotam nos momentos eleitorais. Do mesmo modo, a formação da vontade intraparlamentar representa apenas um pequeno segmento da vida pública. A qualidade racional do processo de tomada de decisões e do processo de produção normativa não depende unicamente da actuação da maioria política no interior do Parlamento e do respeito pelas minorias nele representadas. Depende também do grau de informação e de clareza com que os problemas objecto de decisão sejam apresentados à sociedade civil e dos procedimentos participativos que lhe sejam assegurados. Ou seja, a qualidade da vida política democrática não prescinde de modos não institucionalizados de formação da opinião pública¹².

¹⁰ R. Dehousse, «Constitutional reform in the European Union: are there alternatives to the majoritarian avenue?» (1995), in *West European Politics*, n.º 18 p. 131.

¹¹ G. Sartori, *Democrazia — cosa è*, Rizzoli, Milão, 1995, p. 59.

¹² J. Habermas, «Recht und moral», in *Tanner Lectures*, cit., p. 39.

No âmbito da sociedade civil — entendida como esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado e, portanto, como expressão do conjunto de entidades representativas de classes sociais e profissionais, grupos de interesses, movimentos de opinião, órgãos de comunicação, associações e organizações várias com finalidades sociais contrapostas às instituições públicas encarregadas do exercício do poder político — emerge também o fenómeno da opinião pública. Opinião pública entendida como forma de expressão pública do consenso ou dissenso no confronto do exercício do poder político por parte dos respectivos titulares¹³. Sem opinião pública, a lógica de intervenção dos movimentos vários que compõem a chamada sociedade civil sofrerá um natural esvaziamento do sentido útil da sua actualização.

Donde a democracia se fundar não apenas sobre os procedimentos relativos à escolha dos titulares dos poderes públicos, mas pressupor também uma sintonia da actividade governativa destes últimos com a opinião dos governados. Um governo cuja investidura resulte da livre escolha dos eleitores e que desenvolva a sua actividade política em sintonia com os estados prevalentes da opinião pública é um governo apoiado no consenso dos seus cidadãos. Donde o consenso como um elemento central da relação constitutiva democracia-opinião pública.

Por seu turno, o consenso dos governados em democracia é um conceito complexo. Desde logo, porque as sociedades democráticas necessitam, para além do necessário consenso popular nos termos acima referidos, de uma dose mínima de conflitualidade no desenvolvimento da actividade governativa que assegure a vitalidade das próprias instituições políticas. Por este facto, Sartori prefere separar três diferentes estratos na formação do consenso da opinião pública numa determinada sociedade política: consenso de valores, consenso quanto às normas que regulam o funcionamento democrático e consenso relativo ao desenvolvimento da actividade de governo¹⁴.

O primeiro estrato respeita aos valores da organização política de uma determinada sociedade, como sejam a democracia, a liberdade, os direitos fundamentais e a solidariedade social. Todavia, nas épocas de mudança, ou de ruptura, poderá ser mais difícil encontrar um acervo de valores fundantes dessa mesma comunidade política. O consenso quanto às regras do jogo político será, porventura, a espinha dorsal de cada sociedade política. Respeita à organização do poder político, à separação de poderes, aos modos de eleição dos titulares dos cargos públicos. Certo, porém, é que um sistema capaz de fundar o consenso popular na base de um conjunto de procedimen-

¹³ N. Bobbio, *Stato, governo, società — frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, Turim, 1995, p. 27.

¹⁴ G. Sartori, *Democrazia — cosa è*, cit., p. 61.

tos atinentes à identificação de quem compete tomar decisões e ao modo de como tomar essas mesmas decisões é um sistema que encontrou o consenso suficiente para confiar a sua governação nos termos do princípio maioritário¹⁵. Por fim, temos o consenso quanto à actividade de governo. Este é, por natureza, o nível que melhor reflecte a formação das relações mutáveis de consenso ou dissentimento por parte da opinião pública. A grande virtude das democracias representativas advém-lhes sobretudo do facto de, se os governos romperem o consenso com a opinião pública no prosseguimento da sua actividade política, os eleitores terem, em devido tempo, a possibilidade de remover aqueles governantes e substituí-los por outros pertencentes a um partido político que se apresente em alternativa.

Interessa agora colocar a questão da opinião pública e das formas de consenso que se estabeleçam no quadro do sistema da União Europeia. Qual a relação da opinião pública com o seu embrionário sistema político? Antes disso poder-se-ia questionar que opinião pública deva ser objecto de consideração. Se devermos abordar uma eventual opinião pública comunitária ou referir apenas o entendimento das opiniões públicas nacionais relativamente ao processo de integração europeia? Na verdade, não é segura a existência de uma verdadeira e própria opinião pública comunitária, com processos de formação de opinião em cascata a partir de elites culturais e líderes de opinião comumente aceites como tal, nem que hajam surgido ao longo do espaço comunitário movimentos populares de geração espontânea que influenciem a opinião pública em áreas relativas à intervenção da União, nem mesmo, eventualmente, que existam grupos de referência transnacionais susceptíveis de provocarem fenómenos de identificação com a respectiva mensagem no plano comunitário.

Mesmo aceitando a eventual inexistência de uma verdadeira opinião pública comunitária, problema que transcende a presente reflexão, o facto é que se afigura impossível refutar a centralidade do tema da integração europeia no quadro da opinião pública dos Estados membros. Se o processo de construção europeia foi durante décadas um assunto de políticos, burocratas e alguns académicos particularmente envolvidos na sua discussão, o certo é que a campanha propagandista desencadeada pelas instituições comunitárias na sequência da adopção do programa para a realização do mercado interno e, mais tarde, o alcance e significado das matérias objecto do Tratado de Maastricht colocaram a questão europeia como um tema de primeira linha da atenção das opiniões públicas nacionais. As controvérsias havidas em diversos Estados membros relativas à ratificação do Tratado da União Europeia, nomeadamente naqueles em que este processo foi acompanhado de referendo popular, tiveram, pelo menos, o mérito de capturar de modo de-

¹⁵ Id., *ibid.*, p. 63.

finitivo o interesse da opinião pública dos Estados para a evolução da integração europeia¹⁶. Prova disso é o peso que a sombra de eventuais insucessos nos processos de ratificação teve nas negociações conducentes à assinatura do Tratado de Amsterdão e os escassos resultados que este acto veio consagrar.

Do contexto histórico-político que presidiu à emergência do processo comunitário de integração retira-se que a paz tenha sido o *valor* maior no despoletar deste mesmo processo. A paz entre os Estados membros das Comunidades Europeias como um imperativo moral da reconstrução europeia na sequência do segundo conflito mundial, objectivo para o qual o esforço de integração sectorial da primeira das Comunidades estaria teleologicamente dirigido. A paz entre os povos europeus é, com certeza, um valor partilhado e indiscutível do património político da construção europeia.

A visão funcional da realização da paz levou a que a integração se apresentasse nas primeiras décadas com um perfil essencialmente económico: uma integração sectorial das suas economias, seguida de uma integração mais completa, que deveria conduzir à criação de uma união aduaneira e de um mercado comum europeu. Na medida em que tais objectivos andaram, de um modo geral, associados a uma demorada fase de prosperidade e crescimento económico dos Estados comunitários, foram objectivos nunca contestados pelo sentimento comum das respectivas opiniões públicas. O primeiro dos objectivos económicos que suscitaram forte contestação nas opiniões públicas dos Estados foi a moeda única, sendo que o dissídio manifestado terá ficado a dever-se muito mais ao tipo das políticas económicas impostas para a sua realização do que propriamente à natureza da ideia de unificação monetária.

De qualquer forma, é difícil estabelecer com precisão os motivos que levaram à erupção pública do dissenso em relação ao processo de integração europeia, dada a concomitância da fixação do objectivo da união monetária com outros aspectos que representavam um salto qualitativo na filosofia de integração até aí seguida: a instituição de uma cidadania europeia, o assumir declarado da dimensão política deste projecto com a criação de uma União Europeia actuando nas áreas da política externa e defesa, da justiça e polícia. Muito embora estas últimas matérias, abrangidas pelos dois novos pilares da União, se processassem fora do núcleo duro do constitucionalismo comunitário, o efeito conjugado da sua adopção em simultâneo com a moeda única e o espectro de um continuado alargamento dos domínios objecto de intervenção comunitária causaram incontornáveis receios em largas faixas da opinião pública dos Estados.

640 ¹⁶ W. Wallace e J. Smith, «Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent» (1995), in *West European Politics*, n.º 18 p. 150.

É sabido como a construção europeia há muito tinha deixado de poder ser considerada um fenómeno apreciável nos limites das organizações internacionais. Da outra parte, a União Europeia não constitui um Estado. Situar-se-á algures entre esses dois grandes parâmetros que definem os principais actores políticos das relações internacionais¹⁷. Todavia, se as questões da política externa, defesa e justiça integrassem o constitucionalismo comunitário, em vez de serem abordadas de um modo predominantemente intergovernamental, como sucede na actualidade, então a natureza estadual da União Europeia apareceria bastante reforçada.

O objectivo do Estado europeu é um ideal desde sempre presente no projecto de construção europeia. A nível dos responsáveis máximos dos Estados membros, apenas uma minoria assume este objectivo político de um modo inequívoco. No plano da opinião pública dos Estados membros, atenta a experiência havida com a ratificação do Tratado de Maastricht, não parece razoável inferir-se, na fase actual, que a formação de um Estado federal europeu como ideia final a atingir pelo processo de integração pudesse ser um valor susceptível de granjear um consenso generalizado, ou pelo menos uma aceitação passiva, por parte da opinião pública dos Estados.

A crise de legitimidade sentida no sistema comunitário por ocasião da passagem ao voto maioritário, em virtude do Acto Único Europeu, demonstra também a dificuldade em encontrar um amplo consenso público quanto às *regras de jogo* que regulam este mesmo sistema político. A percepção de que um sistema político apoiado num forte aparelho normativo com capacidade para tomar e impor decisões que afectam interesses importantes de camadas ou grupos de um certo Estado e para cuja adopção o respectivo governo, enquanto porta-voz desses mesmos anseios, se tenha oposto provoca necessariamente um sentimento de desconfiança a nível nacional sobre o controle do processo de decisão comunitário.

Por outro lado, a almejada compensação democrática resultante da simultaneidade da passagem ao voto maioritário no seio do Conselho com o incremento dos poderes do Parlamento Europeu no processo de decisão comunitário não foi suficiente para, do ponto de vista da opinião pública dos Estados, colmatar a supressão da garantia representada pelo recurso ao veto nacional. Em relação a este aspecto, dir-se-ia que se afigura como bastante reduzido o grau de identificação dos cidadãos com o contributo normativo da instituição parlamentar. Pelo que no sistema político comunitário a pretendida democratização do processo de decisão provocou um difícil consenso não apenas quanto ao problema de como decidir, mas também sobre a questão de quem deva decidir.

¹⁷ K.-H. Ladeur, «Towards a legal theory of supranationality — the viability of the network concept» (1997), in *European Law Journal*, n.º 3, p. 54.

Por fim, a questão da sintonia das opiniões públicas com o conteúdo da *actividade política* comunitária. Já se referiu que a ruptura do consenso público com a actuação governativa pode, nas democracias representativas, determinar a mudança do corpo político dirigente aquando do momento eleitoral sucessivo. Na União Europeia não existe esta possibilidade real de a opinião pública manifestar o seu dissídio quanto ao modo de exercício da função governativa. Apesar da realização de eleições por sufrágio directo e universal, o facto é que o sentido dominante dos seus resultados em nada determina ou influencia a formação do executivo comunitário. Mais: em nenhum acto eleitoral comunitário se coloca uma alternativa de escolha na gestão das políticas prosseguidas. Do voto dos cidadãos não resulta qualquer tipo de contraposição de programa governativo no quadro das linhas máximas de actuação da União. Nunca a escolha eleitoral se colocou entre a consolidação da política agrícola seguida ou a sua radical transformação; entre um alargamento dos apoios financeiros às regiões mais carenciadas ou a redução da política de coesão social; entre um maior protagonismo da Comunidade no exercício das suas competências normativas ou um entendimento mais rígido do princípio da subsidiariedade; entre um fortalecimento do papel da União nas entidades que regem o cenário da globalização da economia mundial ou uma actuação partilhada com os Estados neste âmbito; entre um maior protagonismo da Comunidade na redução das desigualdades económicas entre Estados no plano internacional ou uma diminuição da política comunitária de apoio ao desenvolvimento.

Donde o exercício da governação comunitária se ter transformado numa realidade imperceptível para a opinião pública dos Estados. Donde também o desinteresse com que são encaradas as eleições europeias. Donde ainda a falta de transparência do sistema político comunitário como um factor de agravamento da sua percepção democrática pelos cidadãos. Não falando, obviamente, da opacidade em que se movimenta uma larga faixa de regulação social comunitária no quadro desse estranho e impenetrável edifício designado como «comitologia».

4. REPRESENTAÇÃO

O problema da representação é um assunto determinante na configuração de qualquer entidade política, tenha esta natureza estadual ou de organização internacional. Determinante na escolha dos critérios, de base territorial ou funcional, que presidem à definição do relacionamento que se estabeleça entre representantes e representados. Determinante na composição das instituições que suportam o funcionamento dessas entidades e determinante tam-

bém no processo de decisão das políticas emanadas no âmbito de actuação destas entidades¹⁸.

Na Comunidade Europeia, atendendo à sua génese de organização internacional, os dois traços fundamentais do seu sistema de representação foram a igualdade e a ponderação. Por um lado, a Comunidade acolhe o tradicional princípio da representação igualitária dos Estados no quadro do seu sistema institucional. Por outro lado, e atendendo à própria especificidade desta organização, moderou-se o estatuto paritário dos Estados membros através do recurso à ideia de ponderação: ponderação na composição das instituições; ponderação do peso dos Estados na formação das suas decisões, como sucede sempre que o Conselho deve pronunciar-se através do voto por maioria qualificada.

De entre as várias manifestações do critério da ponderação na representação institucional comunitária é na alocação nacional de deputados ao Parlamento Europeu que se verifica uma maior diferenciação entre o peso relativo dos diversos Estados membros. Sobretudo a partir do Conselho Europeu de Edimburgo de 1992¹⁹, a ideia de ponderação passou a denotar inequivocamente o critério em que esta se fundava em termos de representação comunitária — o elemento demográfico dos Estados membros —, tendo sido, em consequência, aprofundadas as diferenças existentes entre o número de representantes eleitos em cada Estado membro de acordo com a população de cada país. Assim, introduziram-se não apenas distinções entre os mandatos pertencentes aos eleitos dos diversos grupos de Estados — tendo, por exemplo, a Alemanha, no chamado grupo dos grandes, beneficiado de um aumento de deputados em relação aos demais que reflectisse o incremento populacional havido por via do seu processo de unificação²⁰, ou também a Holanda, que viu reconhecida a sua superioridade demográfica no âmbito do grupo dos Estados de média dimensão²¹ —, como de algum modo se introduziu um subtil aumento na própria escala de ponderação da representação das diversas tipologias de Estados em benefício dos países de maior popula-

¹⁸ D. Olson e C. Franks, *Representation and Policy Formation in Federal Systems*, University of California, Berkeley, 1993, p. 5.

¹⁹ O Conselho Europeu de Edimburgo, de Dezembro de 1992, veio concretizar, na parte relativa ao número de deputados ao Parlamento Europeu, a Declaração n.º 15 anexa à Acta Final da Conferência que adoptou o Tratado da União Europeia.

²⁰ Alemanha, França, Itália e Reino Unido dispunham de 81 representantes cada um. Com o novo sistema, a Alemanha passou a dispor de 99 membros e os outros três Estados viram a sua quota de representação fixada em 87 deputados.

²¹ Holanda, Bélgica, Grécia e Portugal dispunham de 24 representantes cada um. Com o novo sistema, a Holanda passou a dispor de 31 membros e os outros três Estados viram a sua quota de representação fixada em 25 deputados.

ção, acolhendo uma pretensão destes últimos, que se consideravam excessivamente penalizados²².

Donde o reforço e aprofundamento da ideia de ponderação na representação institucional comunitária. Reforço este que se faz na base de um critério de índole demográfica, aumentando, por isso, o peso relativo dos grandes Estados no confronto com os seus pares.

Por outro lado, referiu-se a tendência em curso para melhorar a participação do Parlamento Europeu no sistema político comunitário. Em particular, no seu processo normativo. Tal tendência traduz-se pela evolução do tipo de procedimentos normativos que têm sido estabelecidos em vista do aumento de poderes do Parlamento e prefigura, a prazo, que esta instituição possa vir a alcançar um estatuto legislativo idêntico ao desempenhado pelo Conselho.

Assim, quer as alterações ao número de representantes eleitos por cada Estado membro ao Parlamento Europeu²³, quer as sucessivas modificações introduzidas no equilíbrio interinstitucional de poderes do sistema político comunitário — em nome da superação do défice democrático —, vieram fragilizar, em termos reais, a posição relativa da representação política dos Estados de pequena e média dimensão. Refira-se ainda que, não existindo no cenário da União Europeia uma verdadeira oferta de políticas que se apresentem em alternativa de escolha e corporizadas por verdadeiros partidos políticos a nível europeu, os deputados ao Parlamento Europeu tendem frequentemente a alinhar o sentido do seu voto nesta instituição mais por motivos de ordem nacional do que no seguimento de uma estratégia política definida pelos respectivos grupos parlamentares.

Na outra grande manifestação da ideia de ponderação no sistema político comunitário — a ponderação do peso relativo dos Estados nas decisões proferidas pelo Conselho através do voto maioritário — encontramos também uma pressão crescente dos grandes países comunitários no sentido de um aprofundamento da diferenciação do peso específico destes relativamente aos seus pares. Esta pretensão da alteração da ponderação dos votos nacionais no seio do Conselho foi objecto de um protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão, onde se estabelece que a sua realização ficará dependente da introdução de modificações à composição da Comissão.

De todo o modo, resulta que no Conselho existe também uma tendência em curso para alterar os critérios de ponderação dos votos dos representantes

²² O gupo dos chamados pequenos Estados viu a sua representação inalterada — Dinamarca e Irlanda, com 16 membros; Luxemburgo, com 6 —, assim como o grupo dos países médios manteve, com excepção da Holanda, praticamente a mesma representação. Diferentemente, as alterações mais significativas efectuaram-se na representação dos Estados grandes.

²³ Actualmente, os chamados quatro Estados grandes detêm, em conjunto, 360 representantes num total de 626 deputados.

nacionais no sentido de alargar a actual grelha de diferenciação em favor do reforço do peso específico dos chamados Estados grandes.

Portanto, pode afirmar-se que, nos termos da evolução que se delinea da arquitectura constitucional comunitária, as instituições protagonistas, quer na decisão do seu processo normativo, quer no exercício do controle político sobre o órgão executivo — Conselho e Parlamento —, evidenciam ambas uma tendência para a mudança do modo de representação dos Estados membros num sentido que visa aprofundar a ideia de ponderação. Aprofundamento da ideia de ponderação orientada, como se verifica, pelo peso populacional dos Estados.

Donde resulta que as alterações em curso no sistema comunitário de representação introduzem em ambas as instituições referidas uma modificação do equilíbrio inicialmente estabelecido, a qual é, por sua vez, inspirada por uma filosofia de representação ponderada com base num critério demográfico. Em detrimento dos elementos de compensação igualitária originariamente previstos no sistema.

FEDERALISMO E REPRESENTAÇÃO

Um traço comum na evolução contemporânea dos sistemas políticos de tipo federal é a irresistível tendência que estes denotam para a centralização²⁴. Os desafios modernos que se deparam aos governos implicam um crescente protagonismo das políticas públicas e, por motivos atinentes quer à eficiência da condução dessas políticas, quer à igualdade da sua aplicação, requerem que tais políticas sejam crescentemente lançadas pelo centro político do sistema em detrimento da sua adopção pelas suas unidades constituintes. Donde a tendência centralizadora verificada nos sistemas federais, a qual se faz em detrimento da margem de actuação dos demais poderes componentes da entidade federal.

Em termos normativos, a tendência para a centralização existente nos sistemas federais põe em causa o equilíbrio constitucional originariamente estabelecido relativo à repartição de competências entre o poder político exercido a nível central e o poder político das suas unidades constituintes. Ou seja, o problema da gradual erosão das competências destes últimos por motivos inerentes à própria dinâmica da governação federal.

No sistema comunitário o tema da repartição de competências entre a Comunidade e os Estados é um dos problemas fulcrais do debate constitucional. Também neste sistema se verificou uma galopante tendência centralizadora das competências comunitárias, fundamentalmente nas déca-

²⁴ D. J. Edwards, «Fearing federalism's failure: subsidiarity in the European Union» (1996), in *The American Journal of Comparative Law*, n.º 44, p. 541.

das de 70 e 80, que provocou uma profunda erosão das competências nacionais de actuação. Tendência esta que os Estados procuraram contrariar através da adopção do princípio constitucional da subsidiariedade aquando da assinatura do Tratado de Maastricht.

Porém, e para que o princípio da subsidiariedade possa constituir um verdadeiro freio à centralização de competências, é necessário garantir o respeito efectivo da sua implementação. A implementação da subsidiariedade dependerá, em boa medida, da realização de um escrutínio prévio à adopção dos actos comunitários sobre a questão da alocação da respectiva competência.

Não restam dúvidas de que a aplicação do princípio da subsidiariedade se encontra sujeita ao controle jurisdicional de legalidade no âmbito do ordenamento comunitário. No entanto, a questão da resolução dos conflitos relativos à repartição de competências é uma temática tão central e tão politizada na actualidade comunitária que o Tribunal de Justiça nesta matéria enfrenta os riscos de uma excessiva exposição pública. Para além do facto de os métodos de interpretação seguidos por este órgão favorecerem tendencialmente o exercício comunitário das competências.

Para remover esta espécie de «batata quente» das mãos do Tribunal de Justiça da Comunidade, e sobretudo com o objectivo de restaurar a confiança da opinião pública na inviolabilidade dos limites nacionais de intervenção, Weiler foi ao ponto de propor que a última conferência intergovernamental consentisse na criação de um novo órgão — o Conselho Constitucional — encarregado de supervisionar o problema da repartição de competências²⁵. Tal órgão seria presidido pelo presidente do Tribunal de Justiça e composto por um membro dos tribunais constitucionais de cada Estado. A sua missão consistiria na realização de um rastreio sobre os actos adoptados pelas instituições comunitárias no período que antecede a sua entrada em vigor.

Se olharmos para a experiência norte-americana, poderemos também encontrar uma intrínseca ligação entre esta problemática central do federalismo — a repartição de competências entre o governo nacional e os Estados — e a questão da representação no sistema político. É sabido como o equilíbrio constitucional originariamente estabelecido entre as áreas de actuação dos Estados e as do poder federal foi erodido progressivamente em virtude do crescente intervencionismo público na economia e na sociedade, em particular com a emergência do *welfare state*. Na verdade, o entendimento de duas esferas de intervenção governativa claramente separadas foi sendo substituído pela ideia de *cooperative federalism*. O Supremo Tribunal dos Estados Unidos

25 J. H. H. Weiler, «The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals» (1997), in *European Law Review*, n.º 22, p. 155.

foi sendo chamado a arbitrar os conflitos de competências entre Estados e o governo nacional quanto ao alcance dos respectivos limites de actuação.

Também nos Estados Unidos a forma como o Supremo Tribunal adjudica tais conflitos de competência reflecte, de algum modo, a perspectiva dominante que num determinado momento os membros componentes desse órgão tenham do federalismo, bem como o seu entendimento dos limites da actuação do poder jurisdicional no confronto com os demais órgãos de soberania.

Num trabalho clássico sobre o sistema federal dos Estados Unidos, Wechsler considerava que a salvaguarda da soberania dos Estados decorreria da própria estrutura constitucional adoptada, a qual se materializava através do papel que esses mesmos Estados desempenhavam na escolha do poder executivo, bem como na sua representação igualitária no seio de uma das câmaras do poder legislativo — o Senado²⁶. Este entendimento orgânico da repartição de competências no federalismo norte-americano haveria de ser retomado pelo Supremo Tribunal Federal na década de 80 — inspirando uma perspectiva minimalista da actuação do poder jurisdicional nesta matéria — numa decisão em que declarava que a esfera de actuação normativa dos Estados se encontrava melhor tutelada através dos mecanismos processuais atinentes à sua representação no poder federal do que por intermédio das decisões judiciais que estabelecessem limites à intervenção do governo nacional²⁷.

Donde a essencialidade do tema da representação no quadro de um sistema político federal e, sobretudo, a representação política entendida como uma garantia constitucional dos Estados contra as tendências centrípetas inerentes a este tipo de sistemas.

Regressando ao sistema político comunitário, se pensarmos que o problema da repartição de competências se apresenta como um dos aspectos mais delicados do actual momento constitucional e se recordarmos também como este problema coloca o Tribunal de Justiça numa posição bastante desconfortável perante os demais actores deste processo e da opinião pública, não será de excluir que, na adjudicação de futuros conflitos de competências entre a Comunidade e os Estados, o Tribunal de Justiça possa vir a tomar uma atitude próxima da que foi assumida pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos na década de 80. Aliás, a experiência constitucional americana tem servido, algumas vezes, de orientação à própria actividade do órgão jurisdicional comunitário.

Pelo que a representação é não apenas um dos problemas centrais do constitucionalismo comunitário, como a sua intrínseca ligação com a essên-

²⁶ H. Wechsler, «The political safeguards of federalism: the role of the states in the composition and selection of the national government» (1954), in *Columbia Law Review*, n.º 54, p. 546.

²⁷ No acórdão proferido no caso *García v. San Antonio* (1985), 469, U. S., 528, p. 552.

cia federal do sistema — a repartição de competências — obriga a que os Estados que não têm sido beneficiados pelas alterações ao equilíbrio de representação inicialmente estabelecido encarem as tendências e as orientações dominantes nesta matéria com preocupação acrescida. Na verdade, num sistema onde a inviolabilidade dos limites nacionais de intervenção não se encontra plenamente garantida consentir numa evolução do sistema de representação no sentido de diminuir o peso relativo de certo tipo de Estados pode resultar numa alteração constitucional que se revele duplamente penalizante para esses países.