

A Constituição Europeia e os direitos fundamentais

*António José Avelãs Nunes**

O artigo refere o procedimento que levou à apresentação da 'Constituição Europeia'. Dá conta, a seguir, da atenção prestada aos direitos humanos nos sucessivos Tratados por que passou o processo de integração, até a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais e sua inclusão no texto da 'Constituição'. Analisa também o significado, alcance e limites da *cidadania europeia*, tal como consagrada na CDF, concluindo que o Estado continua a ser a matriz da cidadania.

Palavras-chave: Serviços públicos. Estado Providência. Direitos humanos.

GLOSSÁRIO

BCE – Banco Central Europeu;

CDF – Carta dos Direitos Fundamentais

CE – Constituição Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem**

CIG – Conferência Inter-Governamental

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAC – Política Agrícola Comum

PE – Parlamento Europeu

TECE – Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

1– Talvez valha a pena começar por explicar, muito rapidamente, como se chegou à 'Constituição Europeia', de que

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra.

** Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

analisaremos alguns aspectos relacionados com a matéria dos direitos fundamentais.

Em 25 de Março de 1957 foi assinado o Tratado de Roma, que criou a *Comunidade Económica Europeia*, simultaneamente com a criação da *Comunidade Europeia da Energia Atómica* (Euratom), a terceira das comunidades europeias, a par da CECA (a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*, criada em 1950, por ocasião do 5º aniversário da rendição da Alemanha nazi)¹.

Dos seis países iniciais (França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo), a CEE passa para nove membros em 1973 (adesão do RU, Irlanda e Dinamarca) e para dez em 1981 (com a entrada da Grécia). Em 1986, foi a vez de Portugal e da Espanha, seguindo-se, em 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia; finalmente, em 2004 a União Europeia passou a 25 membros (com a entrada de Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa). Na calha ficaram a Bulgária e a Roménia. E a promessa de abertura de negociações com a Turquia.

Entretanto, o Tratado de Roma foi sendo alterado: em 1986, pelo *Acto Único Europeu* (que veio promover a implantação efectiva, até 31.12.1992, do mercado interno único de mercadorias, capitais, serviços e pessoas); em 1992, pelo *Tratado de Maastricht* (que criou a União Europeia e decidiu avançar com a União Económica e Monetária, criar a moeda única e um Banco Central Europeu); em 1997, pelo *Tratado de Amesterdão* (que tentou a definição de uma estratégia não

¹ Em 1959 viria a constituir-se a EFTA (*European Free Trade Association*). Liderada pelo RU (e integrando também a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, Portugal, a Suécia e a Suíça), era uma organização que pretendia constituir tão só uma *zona de comércio livre para produtos industriais* (que não era sequer uma *união aduaneira*), afastando, ao contrário da CEE, qualquer projecto de *integração política*, até porque alguns dos seus membros eram países neutrais (Áustria, Suécia e Suíça).

vinculativa no domínio do emprego); ainda em 1997, os estados da zona euro estabeleceram o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (que veio enfeudar a política monetária e a política orçamental a rigorosos critérios monetaristas, sacrificando todos os outros objectivos económicos e sociais das políticas públicas ao objectivo primordial da estabilidade monetária); em 2000, pelo *Tratado de Nice* (que reorganizou os poderes políticos no seio da UE, tendo em vista o futuro alargamento); à margem deste Tratado foi aprovada a *Carta dos Direitos Fundamentais*, objecto de mera declaração política, porque o RU se opôs a que ela fosse incorporada no Tratado e dotada de força jurídica vinculativa.

No Conselho de Laeken (Dezembro/2001) os Chefes de Estado e de Governo decidiram convocar uma “Convenção sobre o futuro da Europa”, cometendo-lhe a tarefa de reflectir sobre “uma melhor repartição e definição das competências no seio da UE”, sobre “a simplificação dos instrumentos” e a “legitimidade democrática e a transparência das instituições”. O problema da adopção de um “texto constitucional” foi deixado em aberto, no quadro de um processo de simplificação dos Tratados anteriores, que codificasse num texto único os pontos fundamentais consagrados nos Tratados e na jurisprudência comunitária. A Declaração de Laeken proclamou que “o documento final poderá conter várias opções”.

Em 29 de Outubro de 2004 foi assinado em Roma o *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*.

2 – No plano teórico, a problemática de uma constituição europeia (de um constitucionalismo europeu ou de um Direito Constitucional Europeu) já se discutia há alguns anos. Para a opinião pública e no plano político-ideológico, a questão ganhou importância no contexto que fica brevemente resumido.

Poderá dizer-se que o processo de integração europeia assenta, até hoje, numa lógica confederal, i.é, tem sido obra dos

estados nacionais soberanos, que têm construído o edifício comunitário com base em tratados internacionais válidos apenas porque ratificados nos termos previstos na Constituição de cada um dos estados-membros, que detêm, em conjunto, o poder de alterar esses tratados.

Será relativamente pacífica, no entanto, a afirmação de que, em sentido material, já existe há vários anos uma Constituição da União Europeia. O próprio TJCE qualificou os Tratados como a “carta constitucional de uma comunidade de direito” e foi consagrando a ideia da supremacia do ordenamento jurídico comunitário sobre o direito ordinário dos países membros, na esfera de competência da UE. Alguns dirão mesmo que, no estágio actual, o ordenamento jurídico comunitário é um *ordenamento jurídico supranacional*, surgindo a UE como uma forma organizativa e uma comunidade jurídica que vai além da mera estrutura confederativa.

A UE constitui uma comunidade de direito dotada de órgãos próprios, com o poder de criar normas jurídicas que se aplicam não apenas aos estados-membros mas também, em certos casos, directamente aos cidadãos europeus, relativamente aos quais o TJCE pode fazer valer direitos e obrigações consagrados nos Tratados ou na legislação comunitária.

Os Tratados criaram instituições supranacionais (algumas tipicamente federais, como o BCE), com poderes que se impõem aos próprios estados-membros e aos seus cidadãos e atribuem a estas instituições a competência necessária para prosseguir objectivos comuns dos estados-membros.

Neste sentido, há quem defenda que este conjunto de normas (com a interpretação que delas foi ‘impondo’ o TJCE) reguladoras das relações entre a União e os estados-membros, bem como de certos direitos e deveres dos cidadãos

comunitários, se aproxima das constituições dos estados federais.

Importa, porém, não esquecer que os princípios referidos, embora integrando o chamado *acquis communautaire*, não tinham consagração expressa no texto dos Tratados e que tem sido pacífica a ideia de que a prevalência do direito comunitário sobre os direitos nacionais só vale dentro dos limites das transferências de soberania outorgadas pelos estados-membros através de tratados internacionais e não vale relativamente às Constituições de cada um dos estados-membros.

3 – O debate animou-se na Europa quando começou a circular no discurso político dominante e nos meios de comunicação de massa que veiculam as ideias dominantes a expressão *Constituição Europeia* para designar o documento a aprovar na Convenção instituída em Laeken.

Muitos denunciaram o intuito mistificador da decisão de chamar *Convenção* ao grupo de trabalho presidido por Valéry Giscard d'Estaing, encarregado de apresentar um projecto, com várias opções, que simplificasse os Tratados e tornasse a União mais democrática, mais transparente e mais eficaz. Isto porque tal designação esconderia o propósito de evocar importantes momentos constituintes da história, carregados de profundo simbolismo e muito presentes na cultura democrática europeia, como a *Convenção* saída da Revolução Francesa e a *Convenção de Filadélfia*, que aprovou a Constituição americana.

Ora, esta Convenção foi um grupo de trabalho constituído por 105 pessoas, nenhuma delas eleita para uma qualquer assembleia com poder constituinte à escala europeia. Além do Presidente e dos Vice-Presidentes (designados pelos Chefes de Estado e de Governo dos países da UE), os restantes eram representantes dos estados-membros, membros da

Comissão Europeia, representantes do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais².

A Convenção foi apresentada como um espaço aberto à participação dos cidadãos europeus. Verificou-se, sem dúvida, um grau de publicidade e de abertura superior ao que em regra caracteriza o processo de discussão e de redacção dos tratados internacionais. Mas cremos ser correcto afirmar-se que a Convenção não promoveu e/ou não conseguiu um debate amplo e sem barreiras acerca do que estava em causa, ficando longe do debate democrático que as circunstâncias exigiam a quem desde cedo se propôs elaborar um projecto de Constituição Europeia.

Com efeito, o *Praesidium* da Convenção interpretou o mandato que recebera em Laeken no sentido de elaborar uma Constituição e com texto único, sem opções. E a verdade é que, cerca de um ano e meio depois, o texto da 'Constituição Europeia' viria a ser aprovado *por consenso*, uma estranha forma de decisão que anulou algumas discordâncias entre os seus membros que foram chegando ao conhecimento público³.

O mesmo método de fuga ao confronto de ideias e de projectos foi adoptado pela Conferência Inter-Governamental (CIG), por pressão da Alemanha e da França, cujos dirigentes vieram a público defender que o texto saído da Convenção deveria ser aprovado na CIG tal como estava, para evitar abrir

² Que saibamos, em nenhum caso foi indicado um só adversário da ideia de elaborar uma Constituição Europeia.

³ Um deputado ao Parlamento Europeu que participou nos trabalhos da Convenção declarou: "Na Convenção não houve votação, ainda que nós, os seus membros, tenhamos apresentado 5.000 emendas à Constituição. O *Praesidium*, (...) que não tinha representantes de todos os países, decidiu qual era a vontade da Convenção, e a isso chamou-se consenso. Como na Convenção havia uma sobre-representação dos federalistas, o consenso foi o seu, mas não era unânime. (...) Na reunião de encerramento, basicamente só intervieram os representantes dos grandes países" (Cfr. A. LOPES, *ob. cit.*, 14).

um processo de discussão que não se sabia quando acabava nem como acabava. O que era um simples projecto transformou-se numa ‘proposta irrecusável’...

4 – Após a assinatura do Tratado (24.10.2004), o NÃO à ratificação foi identificado com o caos⁴; o SIM foi considerado como a fonte de onde jorra o leite e o mel⁵.... Os defensores do NÃO foram tratados como hereges anti-europeus (a nova forma da velha *traição à pátria*, de triste memória em outras circunstâncias históricas)⁶. Os estados nacionais chamados a ratificá-lo foram objecto de clara chantagem: os que não ratificassem a Constituição ficariam à margem da história, afastados do ‘paraíso europeu’, isolados económica e

⁴ Num programa televisivo, afirmou Daniel Cohn Bendit: “Se dissermos *não* a esta Constituição, imobilizamos a França e a Alemanha” (cfr. *Le Monde Diplomatique* (versão portuguesa), Maio/05, 14). Disse-se com frequência que votar NÃO seria um *comportamento irracional*. Mas então o cúmulo da irracionalidade é organizar um referendo em que se propõe às pessoas que votem, livremente, SIM ou NÃO, sabendo que uma das duas respostas possíveis é irracional.

⁵ O tom panegírico foi idêntico ao utilizado, na época, pelos defensores das soluções consagradas no Tratado de Maastricht. O Ministro da Economia e das Finanças do Governo francês viu-se obrigado a propor aos seus companheiros de um debate televisivo (todos defensores do SIM) que não imitassem os “beatos idólatras da Europa, que dizem que a Europa é um reino da abundância”, que não repetissem “[...] o que se fez na altura de Maastricht, porque aquilo foi verdadeiramente caricatural”. (cfr. *Le Monde Diplomatique*, versão portuguesa, maio/5, 15).

⁶ “Não respeito os defensores do NÃO ao Tratado Constitucional que se dizem pró-europeus”, afirmava Michel Rocard em *Le Monde*, 22.9.04.

Já em 1979 J.-P. CHEVÈNEMENT falava de “um verdadeiro terrorismo ideológico exercido em nome da Europa” (*apud* G. SARRE, *ob. cit.*, 129).

Reagindo com veemência, alguns dissidentes do partido socialista francês defendem que “[...] a Europa se transformou no *joker* de uma esquerda sem projecto nem reflexão”, uma “esquerda que não tem outro projecto para além da construção europeia, a *Europa*”, uma esquerda que, para ser credível e não assustar os mercados, defende e pratica “[...] uma política ainda mais à direita do que a direita”. Cfr. G. SARRE, *ob. cit.*, 165-169.

politicamente, condenados ao *ghetto* dos sem futuro. Mais uma vez, a política do *fait accompli* (há quem fale de *método Monnet*), que tem caracterizado o processo de integração europeia, e tão ao gosto de todos os construtores de impérios.

Tem-se discutido muito acerca da questão de saber se, juridicamente, é possível falar-se de Constituição Europeia quando ninguém admite a existência de um *povo europeu* que possa ser o titular da *soberania originária* cujo exercício se traduza na eleição de uma *assembleia constituinte* com o fim de elaborar a constituição de um *estado europeu*, que também não existe. Há quem defenda que sim e há quem defenda que não⁷. Deixaremos este debate (por mais interessante que ele seja), para assumirmos o texto do TECE e apreciar o seu conteúdo no que tange aos direitos fundamentais. Fazemo-lo, porém, convictos de que este Tratado, em virtude do NÃO de franceses e holandeses, nunca entrará em vigor⁸. Mas o debate sobre o sentido da Europa continua, agora mais aceso do que antes, e vale a pena participar nele, começando por tomar posição quanto ao ponto de saber se o texto em causa (constituição ou não) merece ou não ser aprovado, por estar ou não estar à altura das exigências do momento (de grande preocupação e de grande esperança) que se vive na Europa e no mundo.

5 – Quando, em 1957, foi assinado o Tratado de Roma, que instituiu a CEE, já estavam em vigor, ratificadas pelos seis estados signatários do Tratado, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10.12.1948) e a *Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos*

⁷ Entre outra abundante literatura sobre o tema, podem ver-se os trabalhos incluídos em J. J. Gomes CANOTILHO (Coord.), *Colóquio Ibérico...*, *ob. cit.*.

⁸ Há quem defenda que, com o debate sobre a CE, se encerra um ciclo de construção da Europa, “o ciclo da mentira política institucionalizada, da hipocrisia, do ilusionismo e da abdicação generalizada da vontade” (assim, G. SARRE, *ob. cit.*, 14).

do Homem e das Liberdades Fundamentais (em regra designada por *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* – CHDH, assinada em Roma em 4.11.1950).

No entanto, o Tratado de Roma não se ocupou expressamente dos direitos fundamentais, centrando-se no objectivo de pôr de pé um *mercado comum*, na base de uma união aduaneira (zona de comércio livre com uma pauta aduaneira comum relativamente a países terceiros).

É certo que aos cidadãos dos estados-membros eram reconhecidos certos direitos que podem considerar-se incluídos no elenco normal dos direitos fundamentais, decorrentes do princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, do princípio da igualdade entre os sexos em matéria de remuneração do trabalho, do direito de livre circulação dentro do espaço da CEE, do direito de exercício da actividade económica em qualquer país da Comunidade. Trata-se, porém, como resulta do seu enunciado, de direitos reconhecidos aos *agentes económicos* (trabalhadores ou empresários) actuantes no *mercado comum* e não propriamente de *direitos das pessoas*. As Comunidades Europeias eram essencialmente, e sem disfarce, *comunidades económicas*, não *comunidades de pessoas*, pelo que os direitos das pessoas só eram tidos em conta na medida em que eles fossem um pressuposto do estabelecimento e do desenvolvimento do *mercado comum*.

6 – Só em 1986, no *Preâmbulo do Acto Único Europeu*⁹, foi assumido pela primeira vez de forma explícita o compromisso dos estados-membros no sentido de

[...] promover conjuntamente a democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas constituições e na legislação dos estados-membros, na Convenção Europeia de Salvaguarda dos

⁹ Tratado assinado no Luxemburgo em 17.2.1986 (com entrada em vigor em 1.7.1987), que veio concretizar o projecto de *mercado único europeu*.

Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente a liberdade, a igualdade e a justiça social.

Na sequência do Tratado de 1986, três Directivas de 28.6.1990 vieram generalizar o direito de livre circulação aos não activos, mas condicionaram o direito de residência de um não activo em um país da União diferente daquele de que é nacional à prova de que possui meios de subsistência suficientes. O que indicia claramente que a Comunidade Europeia estava longe de se assumir e de poder ser vista como uma *comunidade de pertença*, uma comunidade integradora de todos os nacionais dos estados-membros, que não poderiam considerar-se *cidadãos europeus*¹⁰.

7 – Em 1992, o *Tratado da União Europeia*¹¹ vem proclamar que “[...] a União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito, princípios que são comuns aos estados-membros” e vem determinar que a *União Europeia* (entidade que substituiu as Comunidades Europeias) “[...] respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (...), e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário” (art. 6º).

Esta norma (artigo F do texto originário) parece implicar o reconhecimento de que a actuação das instituições da União no que se refere ao respeito (ou não) dos direitos fundamentais (com o significado e alcance que dela resultam) poderá ser

¹⁰ Cfr. R. MOURA RAMOS, *ob. cit.*, 337/338.

¹¹ Normalmente designado por *Tratado de Maastricht*, por ter sido assinado nesta cidade holandesa em 6.2.1992, tendo entrado em vigor em 1.11.1993.

objecto de apreciação e controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE). Mas o art. L não incluía estas matérias na competência deste Tribunal¹².

É evidente, porém, que não se trata da consagração de uma tábua de direitos fundamentais, como o fazem normalmente as constituições dos estados soberanos, porque os Chefes de Estado e de Governo dos países signatários do Tratado de Maastricht não seguiram a orientação preconizada pelo Parlamento Europeu na *Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais* (aprovada por Resolução de 12 de Abril de 1989), e porque afastaram também a hipótese de adesão da própria UE *qua tale* à CHDH.

No *Protocolo relativo à política social* (Acordo relativo à política social celebrado entre os estados-membros da Comunidade Europeia com exceção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte), protocolo que é parte integrante do Tratado de Maastricht, o art. 1º proclama que

[...] a Comunidade e os estados-membros terão por objectivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões.

E o art. 6º consagra o dever de cada estado-membro de assegurar “[...] a aplicação do princípio da igualdade de

¹² De todo o modo, a hipótese que colocamos no texto não valeria relativamente a direitos tão relevantes como os que se relacionam com a política de asilo, o controlo de estrangeiros na fronteira externa da UE, a política de imigração e o estatuto dos estrangeiros que residam no território da União. Neste sentido, cfr. R. MOURA RAMOS, “Maastricht e os direitos do cidadão europeu”, *ob. cit.*, 330-332.

remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, para trabalho igual”.

É um passo no sentido de reconhecer ‘direito de cidadania’ aos direitos sociais dos trabalhadores¹³. Mas é evidente que a ponderação destes direitos continua a ter uma inspiração económica, subordinando-os à “necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia comunitária” (art. 1º, *in fine*).

Por imperativo do “[...] princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência”, a liberdade de circulação de mercadorias, de serviços e de capitais é reconhecida em toda a sua plenitude, sem qualquer limitação. Mas não é reconhecida a *liberdade de circulação das pessoas*. É reconhecida apenas a *liberdade de circulação dos trabalhadores* (exceptuados os da administração pública), na medida em que ela pode servir os *interesses do mercado* (i.é, os interesses do capital). Com efeito, a liberdade de circulação dos trabalhadores só é reconhecida (cfr., nomeadamente, arts. 48º, 52º e 58º) para responder a ofertas de emprego, para exercer uma actividade laboral, para concretizar a liberdade de estabelecimento ou a liberdade de prestação de serviços em qualquer país da UE.

¹³ Em 18.10.1961 foi assinada em Turim, no quadro do Conselho da Europa, a *Carta Social Europeia* e em 9.12.1989 o Conselho Europeu aprovou (em Estrasburgo) a *Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores*. Estas Cartas não passam, porém, de meras *declarações políticas*, sem qualquer força vinculativa no plano jurídico. De todo o modo, esta última tem sido um guia para a acção da UE nas áreas por ela contempladas relativas ao trabalho por conta de outrem (direito ao exercício de actividade profissional em qualquer estado-membro; liberdade de associação e negociação colectiva; direito à formação profissional, à protecção da saúde e à segurança no local de trabalho; direito a remuneração equitativa, à melhoria das condições de vida e de trabalho e a protecção social adequada nos termos definidos legalmente em cada estado-membro; direito à igualdade de tratamento entre homens e mulheres; direito a informação, consulta e participação dos trabalhadores.

Quer dizer: mesmo direitos tão fundamentais como a *liberdade de circulação* e o *direito de residência* só são reconhecidos aos cidadãos europeus porque eles constituem um *elemento caracterizador do mercado interno* (art. 3º, al. c) do Tratado de Maastricht). Com efeito, o Tratado de Maastricht garante (art. 8º-A) que “qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos estados-membros”. Mas logo se acrescenta que este direito é reconhecido “[...] sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação”. E o n.º 2 deste art. 8.º A reconhece a existência de dificuldades no exercício destes direitos, ao admitir que “o Conselho pode adoptar medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o número anterior”. Mas fá-lo com tantas exigências que não são se esperar grandes facilidades: “[...] salvo disposição em contrário do presente Tratado – estipula o n.º 2 –, o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer favorável do Parlamento Europeu”. Não será fácil mudar as regras que continuam a subordinar o direito de circulação e o direito de residência às razões económicas de *defesa do mercado aberto e de livre concorrência*. Deve reconhecer-se, no entanto, que o TJCE tem interpretado e conformado estes direitos em moldes que vão além dos textos pertinentes do direito comunitário aplicável¹⁴.

8 – A União Europeia, criada em Maastricht, embora mantenha um cunho económico predominante, veio introduzir claramente preocupações de natureza política no processo da integração europeia. Daí o espaço ampliado concedido à problemática dos direitos fundamentais. Daí, sem dúvida, a consagração da *cidadania europeia* (arts. 17º a 22º dos Tratados, segundo a numeração adoptada pelo Tratado de Amesterdão).

¹⁴ Sobre esta matéria, cfr. F. LIBERAL FERNANDES, *ob. cit.*

Considera-se *cidadão da União* qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um estado-membro, sendo que a *cidadania europeia* não anula nem substitui a cidadania nacional de qualquer cidadão de um estado-membro da UE, antes acresce a ela.

A *cidadania europeia* confere, porém, aos cidadãos europeus alguns *direitos de cidadãos*, não vinculados à sua condição de empresários ou de trabalhadores: o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do estado-membro de residência nas mesmas condições que os nacionais desse estado. Mas não podem votar nas eleições legislativas, que relevam da *soberania nacional* e estão reservadas aos cidadãos de cada país); o direito de eleger e de ser eleito, no estado-membro em que reside, nas eleições para o Parlamento Europeu; o direito à protecção diplomática e consular, por parte das autoridades competentes de qualquer estado-membro, quando o cidadão europeu se encontre em território de países alheios à UE; o direito de recorrer ao Provedor de Justiça da Comunidade; o direito de petição ao Parlamento Europeu, reconhecido a qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social em um estado-membro; o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da UE numa das línguas reconhecidas na Constituição e o de obter uma resposta na mesma língua (arts. 8º-D, 138º-D e 138º-E)¹⁵.

A este elenco poderemos acrescentar os direitos que transparecem no art. 1-2º, que enuncia os *valores da União* (que vêm desde o Tratado de Amesterdão, 1997) e os que constam da CDF, aprovada como *declaração política* em Nice (Dez/2000) e incluída agora, com força jurídica, na Parte II do TECE.

No que toca aos direitos políticos, referiremos ainda a abertura do TECE a algumas práticas de *democracia participativa*.

¹⁵ Segundo a numeração adoptada após o Tratado de Amesterdão, os artigos que regulam a cidadania europeia são os arts. 17º a 22º.

O art. I-47º permite que um milhão, pelo menos, de cidadãos da UE, nacionais de um número significativo (a definir em lei europeia) de estados-membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a Constituição. O que acontece é que a Comissão pode ou não dar seguimento à proposta que lhe é apresentada, sendo vedado aos cidadãos dirigir-se, sem a intermediação da Comissão, às instituições legitimadas politicamente, de forma directa ou indirecta, pelo voto (o PE ou o Conselho de Ministros).

O art. I-24º-6, por sua vez, vem declarar que são públicas as reuniões do Conselho de Ministros sempre que este delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo. É um simples gesto simbólico (a aproximar a prática deste 'órgão legislativo' da prática normal dos parlamentos nacionais), porque a *discussão* dos temas envolvidos é da responsabilidade do Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros (art. I-24º-5).

9 – Acontece, porém, que, ao contrário do que se passa com os direitos fundamentais de que gozam os cidadãos de qualquer país, nos termos da respectiva constituição nacional, estes direitos dos cidadãos da União não são directa e imediatamente exequíveis: só se tornam efectivos depois da adopção pelo Conselho Europeu (deliberando por unanimidade) das medidas para tanto necessárias, e, em última instância, depois da adopção das medidas que cada estado-membro tem de assumir, nos termos das respectivas normas constitucionais.

Por outro lado, ocorre perguntar: serão estes direitos bastantes para definir uma cidadania?¹⁶ Os cidadãos dos países da UE sentir-se-ão portadores de uma *identidade comum*, sentir-se-ão cidadãos de uma *nova pátria comum*? Sentir-se-ão, ao menos, sujeitos da vida e da acção da UE?

Não vemos como poderá responder-se afirmativamente a estas questões. Na nossa leitura da realidade europeia, os cidadãos dos países da UE continuam a considerar o estado-nação como o horizonte inultrapassável da cidadania e o quadro natural da democracia. O próprio art. 1-5º TECE declara que a União respeita a *identidade nacional* dos estados-membros (e creio que só ela conta verdadeiramente) e o art. 1-10º lembra que *a cidadania da União não substitui a cidadania nacional*.

Os cidadãos dos países da UE vêem o poder político da União como algo que não está ao seu alcance, manobrado por uma tecno-burocracia sem rosto e pelos grupos de pressão com 'representação diplomática' em Bruxelas. Entendem que as estruturas e competências da União estão a retirar importância às suas opções em termos de política interna do seu país. Apercebem-se de que os seus governantes tomam decisões em Bruxelas de que praticamente não prestam contas internamente, invocando as 'culpas' de Bruxelas sempre que as coisas correm mal¹⁷.

¹⁶ Sobre o conteúdo dos direitos atribuídos aos cidadãos da União, cfr. R. MOURA RAMOS, *ob. cit.*, 339 e seg.

¹⁷ É significativo que a abstenção tenha atingido, nas eleições para o PE de Junho/2004, uma taxa global de 45%. Mas foi igual ou superior a 70% na Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Polónia, RU e República Checa, foi superior a 60% na Finlândia, Holanda, Hungria, Portugal e Suécia, e foi superior a 50% na Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Letónia e Lituânia. É um panorama que nos obriga a colocar em pauta, muito seriamente, a legitimidade democrática das instituições da União: parece que os povos da Europa que estão de costas voltadas para elas. Longe da *Europa dos cidadãos*, vai-se fazendo a *Europa sem cidadãos*. Também por esta razão ganha sentido a síntese de A. LECHEVALIER/G. WASSERMAN (*ob.cit.*, 55): "[...] a história

Têm razão os sete Chefes de Estado quando afirmam, na Carta conjunta atrás referida, que “[...] sem a aceitação dos cidadãos e a sua colaboração, a UE não conseguirá consolidar-se nem muito menos progredir”. E a verdade, como eles reconhecem, é que, até o presente, os processos de decisão das instituições comunitárias pecam por falta de transparência, e as próprias instâncias decisórias perdem-se no anonimato. O modo como o processo de integração se tem desenvolvido, marcado recorrentemente por atitudes de reserva mental por parte dos mais altos dirigentes relativamente às motivações e aos objectivos dos passos dados, justifica que os cidadãos dos países da UE se sintam excluídos não só das decisões com incidência directa no seu dia a dia, mas, sobretudo, das decisões relevantes para o seu futuro individual e colectivo.

O texto do Tratado de Maastricht fala de direitos e deveres dos cidadãos da União. Mas a verdade é que não prevê quaisquer *deveres*. O que parece traduzir o reconhecimento de que a União não é uma entidade soberana, que possa impor aos seus cidadãos *deveres de soberania*.

Esta mesma ideia está implícita na própria definição de *cidadania da União*, que não tem uma dimensão autónoma, sendo reconhecida apenas àquelas pessoas que são *nacionais dos estados-membros*, i.é, àquelas pessoas que o ordenamento jurídico de cada estado-membro considerar como cidadãos deste estado. Tudo se passa, pois, no estrito respeito dos princípios de Direito internacional, decorrentes, neste caso, do art. 1º da Convenção da Haia (12.4.1930), nos termos do qual “[...] e da competência de cada estado determinar, através de legislação própria, quem são os seus nacionais”.

O estado-nação continua, pois, a ser a matriz da cidadania; a cidadania da União não tem existência autónoma e

da construção europeia é, como sabemos, também a história do seu défice democrático”.

a UE não pode considerar-se um espaço de cidadania, como uma *comunidade de cidadãos*, mas tão só como uma *união de estados*¹⁸.

10 – Na sequência do que acabamos de dizer, impõe-se uma pergunta fundamental: se o *povo europeu* não existe, como é possível haver *cidadãos europeus*? Não se pode ser cidadão de um povo que não existe. E a solução não pode consistir na decisão política de “fazer os europeus”, como pretende Dominique Strauss-Kahn (antigo ministro de Mitterrand): “Fizemos a Europa, agora é preciso fazer os europeus”¹⁹. Trata-se de uma proposta delirante, dramática e perigosa, feita para justificar o voto SIM à ratificação do TECE: o voto NÃO atrasaria dez anos *a construção do povo europeu!* Ninguém pode ‘produzir europeus’ como quem produz armas ou sabonetes. O *povo europeu* não passa a existir apenas porque alguém, maquiavelmente, pretende que ele exista e se dispõe a *criá-lo*.

Poucos dias depois do referendo de 29 de Maio, escrevia Hubert Védrine, ex-ministro socialista dos negócios estrangeiros e partidário do SIM:²⁰

[...] o que envenenou tudo foi a obstinação no sentido de se ridicularizar qualquer sentimento patriótico normal, de caricaturar quaisquer preocupações com o alargamento da União, mesmo legítimas e não xenófobas, de tornar suspeito qualquer desejo, perfeitamente normal, de as pessoas pretenderem conservar, no quadro da globalização, certa soberania sobre os seus destinos e a sua identidade, de varrer com desprezo qualquer crítica. Foi tudo isso, juntamente com a insegurança social, com a *insegurança identitária*,

¹⁸ Sobre o conteúdo dos direitos atribuídos aos cidadãos da União, cfr. R. MOURA RAMOS, *ob. cit.*, 339 e seg.

¹⁹ *Apud* J.-P. CHEVÈNEMENT, *ob. cit.*, 54 e 183.

²⁰ Cfr. *Le Monde*, 1.06.05.

com o sentimento de desapossamento democrático.

Foi tudo isso que justificou o NÃO dos franceses. Pouco depois, escrevia Pierre Nora (também partidário do SIM):

Estamos a pagar pela ridicularização sistemática de qualquer manifestação de *apego à nação*. De forma consciente ou não, passou-se o tempo a ridicularizar e a negligenciar um inconsciente colectivo muito forte, sacrificando-o às *miragens de uma construção europeia, a uma Europa com falta de definição e de limites*, mas que nem por isso deixava de ser posta no altar de um 'horizonte inultrapassável' e até de um 'sonho'.²¹.

No momento da implosão da URSS e das convulsões dramáticas que se seguiram, muitos foram os que, porventura com razão, proclamaram que os povos, as nações e os estados não se abatem por decreto ou por decisões de puro voluntarismo político. Quanto a nós, levamos muito a sério os comentários de Védrine e de Nora, e receamos que os que têm utilizado (ou aceite) o 'rolo compressor' como arma principal da construção europeia tenham esquecido o que alguns deles (e outros mais) defenderam perante a sorte da URSS e não sejam capazes de entender, nos dias de hoje, o significado e o alcance das reflexões que acabamos de transcrever. É a velha história do aprendiz de feiticeiro...

11 – O Tratado de Amesterdão (1997) mantém o mesmo tom de indefinição no que concerne aos direitos fundamentais. O art. 13º dos Tratados (segundo a numeração estabelecida pelo Tratado de Amesterdão) diz que o Conselho, deliberando por *unanimidade, pode tomar*, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, as medidas necessárias para

²¹ Cfr. *Le Monde*, 4.06.05.

combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual²².

Mesmo tratando-se de direitos fundamentais, a *iniciativa legislativa* permanece monopólio da Comissão Europeia, cabendo ao Conselho Europeu o *poder de legislar*, sendo o Parlamento Europeu *mero órgão consultivo*. Este regime, que atribui à Comissão o papel decisivo no que toca à adopção (ou não) das medidas necessárias para tornar efectivos estes direitos fundamentais, só pode significar que eles são valorizados de modo secundário relativamente aos interesses económicos em presença, uma vez que a missão atribuída à Comissão é a de “garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum” (art. 211º dos Tratados), pelo que as suas iniciativas se inspiram, naturalmente, nos ‘valores’ que definem o *mercado comum* e visam, obviamente, o cumprimento desta missão.

Em Amesterdão introduziu-se também um título relativo ao *emprego* (Título VIII), porque o Governo francês (Lionel Jospin) fez disso condição para aceitar o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Mas este Título III não define nenhum objectivo vinculativo, não consagra o *direito ao trabalho* nem compromete a União a promover uma política activa de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego. Afirma-se apenas o compromisso dos estados-membros e da Comunidade em desenvolver uma *estratégia coordenada em matéria de emprego*, com vista à realização de um *elevado nível de emprego*, salientando-se a *formação de mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação* e a *estruturação de mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas*. O objectivo

²² O nº 2 do art 13º exclui expressamente qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos estados-membros nesta matéria.

keynesiano do *pleno emprego* é afastado, não vá Keynes ressuscitar, depois de ter sido decretada a sua 'morte'... (um *elevado nível de emprego* é quanto basta)²³. A vida mostra que, verdadeiramente, o que tem movido a Comissão e os Governos dos estados-membros é a promoção de mercados de trabalho *flexíveis* (com despedimentos mais fáceis, trabalho cada vez mais precário, direitos sociais cada vez mais reduzidos), que *reajam rapidamente às mudanças económicas*, para assegurar, por esta via, a competitividade.

Tudo em plena concordância com os fundamentos teóricos que vêm enquadrando a construção europeia, com particular evidência a partir do Acto Único e da concretização do mercado interno único. De acordo com os cânones do pensamento neoliberal, entende-se que o desemprego depende essencialmente de factores de *rigidez* que impedem o funcionamento do mercado de trabalho segundo as regras da concorrência. Esses factores são os sindicatos (que impõem salários muito elevados e uniformes e que impedem a baixa dos salários nominais), o subsídio de desemprego, o salário mínimo garantido, os descontos obrigatórios dos empregadores para os sistemas de segurança social (que agravam os custos da mão-de-obra).

Sendo esta a filosofia que orienta as instâncias comunitárias, não admira que as linha directrizes definidas pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, que os estados-membros têm em conta nas suas 'políticas de emprego' se centrem basicamente no que se designa, enfaticamente, por *reforma estrutural do mercado de trabalho*, que se traduz na diminuição da protecção do emprego e na instabilidade e

²³ A *Estratégia de Lisboa* (Março/2000) proclamou o objectivo de transformar a UE na "[...] economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo", apontando para o "pleno emprego de qualidade" que garanta maior coesão social. Até o momento, trata-se de meros objectivos platónicos, sem perspectiva de concretização.

precariedade dos postos de trabalho, na diminuição dos custos sociais do trabalho (reduzindo a contribuição patronal para a segurança social, com o pretexto de que assim se facilita a empregabilidade dos desempregados), na maior diferenciação da estrutura salarial (i.é, o alargamento do campo de salários baixos), na moderação salarial como regra de ouro da competitividade²⁴.

A *flexibilização dos mercados de trabalho* e a *moderação salarial* constituem o cerne desta estratégia, que vem alimentando a concorrência entre os países da UE, apoiada no *dumping salarial, fiscal e social*, esquema que o alargamento veio potenciar, arrastando com ele a política de *deslocalização de empresas*, tudo ao serviço do *nivelamento por baixo* no que toca à estabilidade do emprego, ao nível dos salários, aos direitos sociais.

Esquece-se que os trabalhadores também são consumidores e que, no tempo da *produção em massa*, o capitalismo não pode dispensar o *consumo de massa*. Parece que Henri Ford compreendeu isto mesmo logo no momento em que a sociedade de consumo começou a dar os primeiros passos. E Keynes veio enquadrar teoricamente esta compreensão: o objectivo do *Welfare State* era, na sua óptica, o de salvar o capitalismo (dentro da democracia), não o de conceder *privilégios* aos trabalhadores, nem o de construir o socialismo.

12 – Do que fica dito parece poder concluir-se que, quarenta anos depois do Tratado de Roma, os Tratados por que se regia a União Europeia não continham uma verdadeira carta dos direitos fundamentais. Esta só viria a ser aprovada em Nice (Dezembro de 2000), mas apenas como *declaração de princípios* (que não é parte integrante dos Tratados), sem carácter

²⁴ Ver *Recommendation du Conseil sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (2003-2005)*, 2003/578/CEE, *apud* A. LECHEVALIER/G. WASSERMAN, *ob. cit.*, 86.

vinculativo do ponto de vista jurídico, permanecendo na esfera de competência do Tribunal de Justiça o poder de conformação dos direitos fundamentais e a sua consideração nas decisões a tomar, à luz dos *princípios gerais do direito comunitário* constantes dos Tratados, das normas constitucionais comuns aos estados-membros (a tradição constitucional democrática europeia) e das normas da CEDH.

Pois bem. A Parte II da chamada Constituição Europeia reproduz, 'constitucionalizando-a', a Carta dos Direitos Fundamentais (CDF) aprovada em Nice. E é sem dúvida importante, no plano simbólico (e no plano jurídico), a inclusão da CDF no texto do TECE, agora *com força jurídica*.

A CDF só obriga os estados-membros quando estes tiverem de transpor para a respectiva ordem jurídica interna as novas leis-quadro comunitárias ou quando as suas administrações tiverem de aplicar directamente a legislação comunitária. Mas a CE prevê que os cidadãos da UE gozem de meios directos de protecção jurídica dos seus direitos perante a actuação das instituições comunitárias que violem os direitos consagrados na Carta.

Deve dizer-se, no entanto, que desde o seu início, a CEE (e depois a UE) exigiram sempre, como critério de aceitação de novos membros, o respeito por estes direitos fundamentais. Esta exigência foi formalizada no Tratado de Maastricht, cujo art. 49º reserva o direito de solicitar a entrada na União aos estados europeus que respeitem os princípios enunciados no nº 1 do art. 6º (os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito, princípios que se consideram comuns aos estados-membros, i.é, integrantes da ordem jurídica destes).

Em consonância com esta norma geral, desde 1992 que o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais

é considerado objectivo a prosseguir pela política externa e de segurança comum da União, ao mesmo tempo que se proclama que a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

É claro, por outro lado, que a Carta se limita a juntar num texto único normas que já constavam, com força jurídica, de vários tratados e convenções que vinculavam a generalidade dos países da UE e conferiam aos seus cidadãos os direitos agora consagrados na Constituição Europeia.

À luz do que fica dito, parece, por isso, muito difícil conceber que esta protecção possa ser denegada, mesmo sem a CE, se qualquer instância comunitária puser em causa os princípios cujo respeito a Comunidade (e, depois, a UE) exigem aos candidatos à adesão e devem tomar em conta no desenvolvimento das suas próprias políticas²⁵.

Outra novidade do TECE é o reconhecimento da possibilidade de adesão da própria UE à CEDH, solução já tentada anteriormente mas só agora viabilizada. Verificada esta adesão, os cidadãos comunitários passarão a dispor de mais um meio de defesa dos seus direitos, na medida em que poderão recorrer para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como instância de defesa dos direitos previstos na CEDH que forem violados pelas instâncias comunitárias, nos mesmos termos em que podem fazê-lo nos casos de violação desses direitos pelos seus estados nacionais.

²⁵ Neste sentido é a orientação da jurisprudência do TJCE de há vários anos para cá. Sobre esta questão, cfr. M. Luísa DUARTE, *ob. cit.*, 19 e seg. Desde 1970 que o TJCE assume que “ o respeito dos direitos fundamentais faz parte integrante dos princípios gerais de direito cuja observância o Tribunal garante” (cfr. P. LUSSEAU, *ob. cit.*, 61).

13 – Muitos autores, porém, têm posto em relevo o facto de a CDF ficar aquém das tábuas de direitos (nomeadamente direitos económicos, sociais e culturais) consagradas nas constituições de alguns estados-membros e mesmo em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (10.12.1948), a Carta Social Europeia (Conselho da Europa, 18.10.1961) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (9.12.1989). Estas duas últimas são referidas apenas no Preâmbulo, e a primeira nem sequer é mencionada no texto da Constituição Europeia, apesar de todos os estados-membros da UE terem reafirmado o seu respeito por ela em 10.12.1998 (Resolução da ONU comemorativa dos 50 anos da DUDH) e em 8.9.2000 (três meses antes da aprovação da CDF em Nice), na *Declaração do Milénio*²⁶.

Começamos por salientar o facto de a CE considerar “liberdades fundamentais” não aquelas que em regra integram o núcleo dos *direitos, liberdades e garantias*, mas antes “a livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais, bem como a liberdade de estabelecimento”. Ora estas são as liberdades do (grande) capital (sobretudo do capital financeiro), concluem alguns.

Sublinhamos, num segundo momento, que a CE não garante direitos fundamentais dos trabalhadores, como o direito ao trabalho, o direito a um rendimento mínimo, o direito a um subsídio de desemprego, o direito a uma pensão de reforma, o direito à habitação, direitos sociais colectivos reconhecidos em várias constituições modernas (de alguns estados-membros da UE) e na DUDH, talvez por isso ignorada pelos autores da CE, que preferem lembrar a CEDH, que não reconhece estes direitos.

²⁶ Ver P. LUSSEAU, *ob. cit.*, 10, 67 e 106.

O *direito ao trabalho* foi substituído pelo “direito de trabalhar”, a “liberdade de procurar emprego” e o “direito de acesso gratuito a um serviço de emprego” (art. II-75º e art. II-89º), inserido no cap. II da CDF (*Liberdades*), em vez de integrar o cap. I, sob a epígrafe *Dignidade*. Ora o *direito de trabalhar* foi uma conquista das revoluções burguesas, uma vez que ele não é mais do que a outra face da *liberdade de trabalhar* inerente ao *estatuto jurídico de homens livres* reconhecido aos trabalhadores após o desaparecimento da *escravatura* e a extinção da *servidão pessoal*. O *direito ao trabalho* (com o correlativo dever do estado de garantir a todos os trabalhadores uma existência digna através do trabalho) começou a ser consagrado na Constituição francesa de 1793 e consolidou-se após a revolução de 1848. Esta ‘Constituição Europeia’ reinventou agora o “direito de trabalhar”!

Como novidade – que contraria disposições expressas de algumas constituições de estados-membros –, surge, para nosso espanto, o reconhecimento do direito de greve às entidades patronais ou direito ao *lock out* (art. II-88º e art. III-210º-6).

Pedimos agora a atenção do leitor para o tratamento dado a um tema tão delicado como o do *trabalho infantil*.

As Cartas Sociais do Conselho da Europa mostram uma evolução positiva a este respeito, de 1961 para 1996. Na versão adoptada neste último ano, o art. 7º define a idade de quinze anos como a idade mínima para a entrada no mercado de trabalho (e a idade mínima de dezoito anos para certas actividades perigosas ou insalubres) e fixa em quatro semanas o período mínimo de férias pagas para os trabalhadores com menos de dezoito anos.

Ora o art. II-92º do TECE determina que *é proibido o trabalho infantil*, mas deixa uma larga margem de indefinição ao limitar-se a dizer que a idade mínima de admissão ao trabalho não pode ser inferior à idade em que cessa a escolaridade

obrigatória. O certo é que o art. 17º da *Carta Social* de 1996 especifica que o ensino obrigatório compreende o ensino primário e o ensino secundário, mas o art. II-74º do TECE não define nenhum tempo ou idade para o ensino obrigatório. Parece, pois, que em um estado-membro da UE que fixar nos doze anos a idade máxima para frequentar o ensino obrigatório as crianças poderão começar a trabalhar aos doze anos, com a bênção da constituição europeia.

O menos que se pode dizer é que se utilizou uma técnica legislativa deficiente. O que parece correcto é concluir que se andou para trás. Com efeito, numa versão da CE anterior à versão final, fixava-se a idade de quinze anos como idade mínima para admissão ao trabalho. Só que vários estados-membros da UE (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Letónia, Polónia e RU) não se consideram vinculados ao referido art. 7º da Carta Social de 1996. Sacrificaram-se os direitos das crianças mas salvou-se a unanimidade requerida para *avançar* na construção da Europa...

Mais alguns exemplos. O direito a um sistema público e universal de segurança social foi substituído pelo “direito de acesso às prestações de segurança social” (art. II-94º-1). O direito à habitação deu lugar ao “direito a uma ajuda à habitação, destinada a assegurar uma existência condigna” (art. II-94º-3).

Alguns autores invocam ainda, com razão, o facto de a CE não reconhecer o direito à contracepção e ao aborto, nem sequer o direito ao divórcio, limitando-se a reconhecer o “direito de contrair casamento e o direito de constituir família” (art. II-69º).

14 – Em termos gerais, podemos dizer que a CE consagra, na Parte II (CDF), o habitual conjunto dos direitos, liberdades e princípios próprios das sociedades democráticas. E os arts. II-112-4 e II-112-6 dizem que os direitos fundamentais

"[...] devem ser interpretados em harmonia com as tradições nacionais" e que "as legislações e práticas nacionais devem ser plenamente tomadas em conta". Esta será a única exceção explícita ao princípio da prevalência da 'Constituição Europeia' e do direito da União sobre as legislações nacionais dos estados-membros, prevista no art. 1-6º do TECE.

Mas é preocupante sabermos que

[...] a Carta será interpretada pelos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros tendo na devida conta as anotações elaboradas sob a autoridade do *Praesidium* da Convenção que redigiu a Carta e actualizadas sob a responsabilidade do *Praesidium* da Convenção Europeia.

É o *Preâmbulo* da CDF – que designa por *Convenção Europeia* (!) o grupo de trabalho presidido por Giscard D'Estaing – que no-lo recorda solenemente.

Um exemplo destas *anotações* interpretativas. O art. II-62º-2 da CE diz que "[...] ninguém pode ser condenado à pena de morte, nem executado". Mas as *Anotações* relativas ao art. 2º da CDF vêm remeter para o Protocolo nº 6 à CEDH, cujo nº 2 autoriza os estados signatários a prever na sua legislação a pena de morte para "actos praticados em tempo de guerra ou de perigo iminente de guerra". No esquecimento fica o Protocolo nº 12 à CEDH (em vigor desde 1.7.2003), que consagra a abolição da pena de morte em todas as circunstâncias.

Um outro exemplo. O art. II-66º da CE diz que "[...] todas as pessoas têm direito à liberdade e à segurança". Mas a doutrina defendida nas *Anotações* permite que sejam privadas da liberdade as pessoas susceptíveis de propagar doenças contagiosas, os alienados mentais, os alcoólicos, os toxicodependentes e os vagabundos. Parece mentira, mas é verdade (cfr. art. 6º das *Anotações*). Querem fazer-nos regressar

aos tempos em que os mendigos (vagabundos, por não terem onde trabalhar) eram considerados criminosos, muitas vezes condenados à pena de morte? Não custa acreditar que não é este o fim em vista, mas lá que aquela é a doutrina das *Anotações*, lá isso é...

Só mais um exemplo. O art. II-94^o-1 reconhece e respeita o direito de acesso a determinados serviços sociais (protecção nas situações de maternidade, doença, acidente de trabalho, perda de emprego, dependência ou velhice). Mas o art. 34^o das *Anotações* logo esclarece que “[...] a referência aos serviços sociais (...) não implica de modo algum que tais serviços devam ser instituídos quando não existirem”. Quer dizer: a CE reconhece o direito das pessoas às prestações da segurança social, mas reconhece aos estados o direito de não fazer nada para tornar efectivo aquele direito. Para o bem e para o mal, estamos realmente longe de uma *Europa dos cidadãos*. É manifesto, por outro lado, que esta ‘constituição europeia’ não é uma constituição a sério. O que diríamos da Constituição de um país qualquer que proclamasse o direito de todos à segurança social e viesse dizer depois que o estado tem o direito de não fazer nada para garantir esse direito? Estamos a afastar-nos do *princípio da universalidade dos direitos humanos*, proclamado na DUDH. A CE fica aquém das Cartas Sociais de 1961 e de 1996.

Parece difícil não concordar com os autores que entendem que os direitos sociais não são, em geral, à luz da CE, direitos subjectivos susceptíveis de ser directamente invocados em juízo. Contra o *princípio da indivisibilidade dos direitos* (que reconhece a mesma dignidade e a mesma eficácia aos direitos civis e políticos e aos direitos económicos, sociais e culturais), o estatuto destes últimos depende das decisões dos juízes do TJCE²⁷.

²⁷ Cfr. P. LUSSEAU, *ob. cit.*, 68.

Acresce que, à luz do disposto no art. II-112º-5 do TECE, nenhum dos princípios referidos nas normas do TECE em matéria de direitos fundamentais (nomeadamente no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais) pode ser directamente invocado em tribunal. Quer dizer: as disposições da CDF que contenham princípios não passam de *declarações de intenções*, porque só podem ser invocadas junto dos tribunais (nacionais ou comunitários) perante actos da União ou dos estados-membros que os ponham em causa.

As preocupações acerca da eficácia e alcance das normas da CDF acentuam-se à luz do disposto no art. II-112º-2, que subordina o exercício dos direitos reconhecidos na Carta “que se regem por disposições constantes de outras partes da Constituição” às “condições e limites nela definidos”. Há razões para temer que, a partir daqui, possa sujeitar-se o exercício dos direitos consagrados na CDF às condições e aos limites impostos pelo respeito das *liberdades fundamentais* proclamadas no art. I-4º, nomeadamente a liberdade de circulação de serviços, mercadorias e capitais e a liberdade de estabelecimento.

E é de reçar que o TECE pretenda condicionar o exercício de tais direitos às exigências e aos limites de “[...] um mercado interno em que a concorrência é livre e não falseada” (art. I-3º-2). É que estes *valores* são os mais presentes no texto e na ‘filosofia’ do TECE²⁸. Basta recordar que, mesmo “[...] em caso de graves perturbações internas que afectem a ordem pública, em caso de guerra ou de tensão internacional grave que constitua ameaça de guerra, ou para fazer face a

²⁸ No texto da CE a palavra *banco* aparece 176 vezes; a palavra *mercado*, 88 vezes; *comércio*, 38 vezes; *concorrência*, 29 vezes; *capitais*, 23 vezes. Sintomaticamente, estas palavras desapareceram na edição abreviada difundida pelo Serviço de Publicações da UE (fala-se uma vez de *mercado*...). Lembra o ‘criminoso’ que, talvez envergonhado mas não arrependido, tenta apagar as marcas do seu ‘crime’... Cfr. B. CASSEN, *ob. cit.*, 6/7.

compromissos assumidos por um Estado para a manutenção da paz e da segurança internacional”, os estados-membros devem proceder a consultas recíprocas “tendo em vista estabelecer de comum acordo as disposições necessárias para evitar que o funcionamento do mercado interno seja afectado pelas medidas que qualquer Estado-Membro possa ser levado a tomar”. Mesmo em caso de guerra, os esforços dos estados-membros devem concentrar-se na defesa do mercado. Para permitir que, depois da catástrofe, o mercado assegure o regresso ao ‘paraíso’? Ou para permitir que todos tenham acesso aos negócios chorudos que as guerras normalmente proporcionam?

O art.III-132º vai mais longe na defesa da sacrossanta “concorrência livre e não falseada”: se as medidas adoptadas por qualquer estado-membro nas circunstâncias previstas no art. III-131º (cfr. também art. III-436) “[...] tiverem por efeito falsear as condições de concorrência no mercado interno, a Comissão analisará com o Estado-Membro interessado as condições em que tais medidas podem ser adaptadas às normas estabelecidas pela Constituição”. Mais: o segundo parágrafo do art. III-132º prevê um processo particularmente expedito (em comparação com o procedimento normal previsto nos arts. III-360º e III-361º) para sindicar as medidas tomadas por qualquer estado-membro nas situações-limite referidas no art. III-131º. A Comissão ou qualquer estado-membro podem *recorrer directamente* ao Tribunal de Justiça se entenderem que outro estado-membro está a fazer utilização abusiva das faculdades previstas no art. III-131º. Mesmo em caso de guerra, o mais importante não parece ser a defesa da Paz e a defesa das pessoas e de condições de vida o menos duras possível, mas a defesa do *concorrência livre e não falseada*.

À luz do que fica dito, é plenamente justificado o receio de que o exercício dos direitos reconhecidos na CDF viesse, segundo esta CE, a subordinar-se às *condições e limites*

decorrentes do respeito pelo funcionamento de “[...] um mercado interno em que a concorrência seja livre e não falseada”. Discutiu-se se a CE deveria ou não fazer referência à matriz religiosa da cultura europeia. Optou-se pela negativa, e bem, a nosso ver. Mas os autores desta ‘Constituição’, que decidiram não fazer referência ao deus dos cristãos, escolheram outro deus omnipresente, que pretendem impor aos cidadãos dos países da UE, um deus que deve ser venerado acima de tudo, um deus que tudo resolve, ainda que à custa de ‘sacrifícios humanos’: o *deus-mercado*.

15 – As questões relacionadas com a política social estão entre as que são motivo da maior preocupação, dadas as implicações que têm no plano dos direitos económicos e sociais e, por isso mesmo, no plano das condições efectivas para a concretização dos próprios direitos, liberdades e garantias.

Como ponto positivo da CE, poderá referir-se a consagração dos princípios apontados no art. III-209º, segundo o qual a definição e a execução das políticas da União devem nortear-se pelos objectivos da promoção de um nível de emprego elevado e duradouro²⁹, da melhoria das condições de vida e de trabalho, da garantia de uma protecção social adequada, do desenvolvimento dos recursos humanos (art. III-203º: formação de mão-de-obra qualificada, formada e

²⁹ O objectivo do *pleno emprego* continua esconjurado pelos Tratados que vêm dando corpo ao projecto europeu, que só demagogicamente continua associado ao ‘modelo social europeu’. Só no art. I-3.3 o TECE fala de *pleno emprego*, como uma das metas do *desenvolvimento sustentável da Europa*. No Título dedicado ao emprego, não se fala de pleno emprego nem sequer de *desemprego*, apesar de ser de 10% a taxa média de desemprego no conjunto da UE. Tudo em consonância com os pontos de vista dos monetaristas e neoliberais, que desvalorizam o desemprego (*desemprego voluntário*, segundo eles), considerando que ele desaparecerá logo que se permita o livre funcionamento dos mercados de trabalho, ‘libertando-os’ das ‘imperfeições’ que os afectam (salário mínimo, subsídio de desemprego, sistemas públicos de segurança social, poder ‘monopolístico’ dos sindicatos).

susceptível de adaptação), da luta contra as exclusões, do diálogo entre os parceiros sociais (cfr. art. I-48º).

Talvez se entenda que estes princípios – que já vêm dos Tratados de Maastricht e de Amesterdão – possam ser invocados, no quadro da ‘Constituição Europeia’, inclusive junto do TJCE, para impedir actos da União que os não respeitem. Mas a verdade é que a prática da generalidade dos estados-membros e das instituições da União vem apontando no sentido do *nivelamento por baixo* e nada no TECE se orienta no sentido da *harmonização no progresso*³⁰.

O mesmo art. III-209º chama a atenção para a “[...] necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União” e deixa muito claro que a harmonização dos sistemas sociais decorrerá fundamentalmente do “funcionamento do mercado interno”.

O art. III-210º, por sua vez, determina que, nesta matéria, as instituições da União (nomeadamente o Conselho) deliberam sempre por *unanimidade*, ficando excluída “[...] qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros” (no mesmo sentido, quanto ao emprego, o art. III-207º).

A *supranacionalização* das instituições comunitárias serve apenas para garantir a realização dos direitos e das liberdades do capital, mas não serve para garantir os direitos dos trabalhadores. O TECE parece conformar-se com a ideia (tão repetida por todos os difusores da ideologia dominante) segundo a qual, para competir com as potências asiáticas emergentes (China e Índia, v.g.), os trabalhadores europeus não podem continuar a receber salários tão elevados e muito menos podem se beneficiar dos direitos que conquistaram e que o

³⁰ O Tratado de Amesterdão veio, aliás, retirar do texto dos Tratados a referência que neles se fazia à *harmonização do direito social no sentido do progresso*.

Estado-Providência veio consagrar. E não há dúvida de que o art. III-203º acolhe as práticas correntes nos últimos anos no sentido da *flexibilização* e da *desregulamentação* das relações laborais, ao promover o *empenho* da União e dos estados-membros na promoção de “mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas”.

A Carta dos Direitos Fundamentais não cria nenhum direito social europeu. A *asiatização* da Europa comunitária e não o reforço do chamado *modelo social europeu* parece ser o futuro, um futuro-passado, assente no recuo de duzentos anos do relógio da história. Não é exagero afirmar-se que “[...] a Europa social é o parente pobre deste modo de construção europeia”³¹. Há alguns anos atrás, pouco após a queda do Muro de Berlim (9.11.1989), Michel Rocard reconhecia isto mesmo, com grande frieza: “As regras do jogo do capitalismo internacional sancionam qualquer política social audaciosa. Para fazer a Europa, é preciso assumir as regras deste jogo cruel”³². É a aceitação fatalista da *mercadização* da economia e da vida, “[...] feita pela Europa, graças à Europa e por causa da Europa”, como reconhece Pascal Lamy, actual Director Geral da OMC³³. É a aceitação do determinismo que se proclama inerente à revolução científica e tecnológica que subjaz à globalização neoliberal, esquecendo que esta não é uma fatalidade, antes é uma *política* inspirada por uma determinada visão do mundo.

16 – No âmbito das políticas sociais, tem sido muitas vezes sublinhada, mesmo no quadro do Parlamento Europeu, a incapacidade da União de definir e executar uma política

³¹ Cfr. A. LECHEVALIER e G. WASSERMAN, *ob. cit.*, 12. Há quem seja mais radical e defenda que a destruição do *modelo social europeu* (a “americanização da Europa”) equivale à “terceiro-mundização lenta dos povos da Europa”. Assim, Didier Motchane, *apud* G. SARRE, *ob. cit.*, 127.

³² Citado por Serge HALIMI, *ob. cit.*, 3.

³³ Citado por S. HALIMI, *ibidem*.

concertada de combate ao desemprego, de promoção do pleno emprego e de protecção social aos desempregados.

Nos documentos que antecederam a criação da UEM surgiu uma proposta francesa no sentido da centralização do sistema de seguro de desemprego, de modo a reduzir as consequências de eventuais choques assimétricos. Dada, sobretudo, a oposição britânica, a proposta não foi por diante.

Em Amesterdão (1996/1997) conseguiu-se que o RU aderisse à Carta Social aprovada em Maastricht, ficando ela incorporada nos Tratados constitutivos da UE. Mas Blair e Kohl opuseram-se à criação de um Fundo Europeu de Luta contra o Desemprego, como pretendia a França. Por seu turno, o PE vem há anos insistindo (pregando no deserto...) na incapacidade do novo quadro introduzido em 1997 nos Tratados pelo Tratado de Amesterdão (Título VIII – Emprego) para permitir a definição de uma estratégia coordenada em matéria de emprego, a não ser no que toca ao objectivo neoliberal de promover “[...] mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas” (art. 125º do Tratado em vigor).

Além de outras razões, todas decorrentes da orientação neoliberal das instituições comunitárias, os constrangimentos decorrentes da União Económica e Monetária (UEM) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que não permitem esperar outra coisa. É o resultado do fundamentalismo neoliberal inspirador da ‘filosofia’ e da prática das instituições comunitárias, tendendo a desvalorizar as políticas públicas de combate ao desemprego e de promoção do pleno emprego (acusadas de produzir inflação e desemprego), se não mesmo a defender a *neutralidade* da política económica e a *morte* da política económica, por desnecessária, inútil e contraproducente.

Recordaremos, em primeiro lugar, que o objectivo primordial do Banco Central Europeu (BCE), responsável pela

política monetária única dos países que adoptaram o euro como moeda, é o da estabilidade dos preços, a ele devendo ser sacrificados todos os outros objectivos de política económica, nomeadamente o crescimento económico, a luta contra o desemprego e a promoção do pleno emprego, a redistribuição do rendimento, o desenvolvimento equilibrado³⁴.

Recordaremos, em segundo lugar, as exigências do PEC (débito público não superior a 3% do PIB; dívida pública não superior a 60% do PIB; inflação não superior, a médio prazo, a 2% ao ano), que significam um regresso às concepções e políticas pré-keynesianas, que conduzem ao prolongamento e ao aprofundamento das crises, obrigando os trabalhadores a pagar, com a baixa dos salários reais, a solução que se espera resulte da actuação livre das leis do mercado.

17 – A CE mantém o princípio (que vem desde o Tratado de Roma/1957) segundo o qual “a Constituição em nada prejudica o regime de propriedade dos estados-membros” (art. III-425º). Mas a verdade é que o regime das *ajudas públicas* (art. III-167º) e a força hegemónica do dogma da *concorrência livre e não falseada* (art. I-3º-2 e art. III-177ºss) condenam as empresas públicas a comportar-se como *empresas capitalistas*, não podendo os estados seus proprietários utilizá-las segundo uma lógica diferente da que decorre das leis do mercado.

Com efeito, as linhas orientadoras definidas pela Comissão Europeia para as ajudas públicas com vista à recuperação ou reestruturação de empresas (públicas ou privadas) em dificuldade só autorizam a intervenção do estado nas situações em que um investidor privado racional actuando numa economia de mercado adoptasse uma idêntica decisão de

³⁴ Por estas e outras razões, J.-P. CHEVÈNEMENT (*ob. cit.*, 36) não hesita em afirmar que “[...] a constitucionalização dos estatutos do Banco Central Europeu – peso bem as minhas palavras – é algo de verdadeiramente criminoso”.

apoio financeiro. Obriga-se o estado a actuar de acordo com a lógica do capital privado, como se a natureza e os fins do estado fossem os mesmos dos de um empresário privado, como se a *racionalidade* do estado tivesse de ser a do capital privado, como se o estado (mesmo o estado capitalista) não devesse intervir quando o capital privado não o faz ou quando a lógica do mercado (a busca do lucro) provocou uma crise a que é necessário pôr cobro. É o neoliberalismo mais extremo, puro e duro, inspirado no que alguém chamou “teologia da concorrência”³⁵.

A esta luz, compreenderemos melhor o combate surdo, mas sistemático, que vem sendo movido à longa tradição europeia da assunção pelo estado (administração central, regiões ou autarquias locais) do dever de prestar aos cidadãos um conjunto de serviços que correspondem a necessidades básicas das populações. Colocando em outro plano os serviços de algum modo decorrentes da soberania (defesa, segurança e justiça), estão em causa os serviços de água e saneamento, de electricidade e gás, os correios, telefones e telecomunicações, os transportes urbanos, os serviços de educação e de saúde e, mais recentemente, os serviços relacionados com a segurança social, a cultura e o desporto.

Em geral, o estado prestava directamente estes serviços (através de estabelecimentos da própria administração pública, de serviços municipalizados, de empresas públicas, muitas vezes em regime de monopólio), gratuitamente em alguns casos, cobrando em outros casos um preço (um preço inferior ao *preço de mercado*). Este conjunto de serviços ficava, pois, à *margem do mercado*, por se entender que a satisfação, nestas condições, determinadas necessidades colectivas básicas é um pressuposto essencial para garantir a todos o próprio exercício dos direitos e liberdades fundamentais. E por se entender que

³⁵ A expressão é de G. SARRE, *ob. cit.*, 66.

os serviços públicos constituem o “cimento da sociedade” e um factor decisivo do desenvolvimento económico e social, da melhoria das condições de vida das populações, da coesão social e do desenvolvimento regional equilibrado. Na síntese de Vital Moreira, “[...] trata-se de garantir nesses serviços valores que o mercado só por si não pode assegurar, nomeadamente a segurança e a continuidade de fornecimento, a universalidade e a acessibilidade económica, a qualidade do serviço etc.”³⁶.

O que acontece é que esta visão das coisas tem vindo a ser varrida pelos ventos puxados pelo neoliberalismo dominante vai para três décadas³⁷. A evolução (ou involução) tem-se feito no sentido da empresarialização, da abertura desses sectores ao capital privado, da privatização, do enquadramento através das parcerias público-privadas. No âmbito da UE, este movimento acelerou-se a partir do Acto Único (1986) e da concretização do mercado interno único em que *a concorrência é livre e não falseada*.

A ‘privatização’ trouxe consigo a necessidade de garantir a salvaguarda de determinados interesses públicos e a consequente imposição às empresas privadas que forneçam ‘serviços públicos’ de um conjunto de *obrigações de serviço público*. Às chamadas *entidades reguladoras independentes* foi confiada esta missão, por se entender, pensamos nós, que o estado (o estado democrático), declarado, quase sempre por

³⁶ Cfr. Vital MOREIRA, *ob. cit.*, em *Público*, 8.3.05, 6.

³⁷ O processo de desmantelamento dos serviços públicos terá começado com uma Directiva de 25.7.1980, adoptada pela Comissão Europeia com base no nº 3 do art. 90º do Tratado de Roma, que autoriza a Comissão a endereçar directivas às empresas públicas para que elas se submetessem às regras da concorrência. Vários estados-membros questionaram a legalidade desta Directiva, invocando falta de competência da Comissão. Mas o TJCE deu razão à Comissão, abrindo caminho às políticas liberalizantes que se seguiram, mesmo nos países onde os serviços públicos tinham maior tradição. Cfr. G. SARRE, *ob. cit.*, 114.

puro preconceito ideológico, incapaz de administrar o sector público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora, que – dir-se-ia – parece não poder ficar de fora da responsabilidade do estado, mesmo na sua versão de *estado mínimo*³⁸.

Alguns especialistas defendem que, em muitos casos, a qualidade dos serviços prestados piorou e o seu preço aumentou, com sacrifício claro da missão de serviço público. Como era de esperar: as empresas privadas buscam o lucro máximo para os seus capitais, não têm vocação para prosseguir o interesse público, não se pode pensar que elas o vão prosseguir, nem se lhes pode pedir (muito menos exigir) que o façam. Em matéria de boas intenções, basta a proclamada *função social* da propriedade privada...

18 – Desde o início que o Tratado de Roma previa a possibilidade de os serviços de interesse económico geral (SIEG) gozarem de um regime especial, que os colocasse fora da alçada das regras da concorrência. A verdade, porém, é que este é um dos pontos em que o chamado *modelo social europeu* tem

³⁸ O reconhecimento da *independência dos bancos centrais* transforma-os em agências reguladoras independentes que subtraem à soberania dos estados a política monetária (e, em certos casos, também a política cambial). Mais que qualquer outro, é o caso do Banco Central Europeu, cujos estatutos consagram as propostas mais radicais dos monetaristas e neoliberais. Há, no entanto, quem pretenda levar mais longe os ventos que sopram no sentido de destruir as políticas públicas e o estado (eu diria o *estado democrático*), em benefício de uma espécie de *estado oligárquico/tecnocrático*: há quem proponha que seja retirada ao poder político democraticamente legitimado a competência para fixar o valor anual do saldo orçamental, confiando-a a uma comissão independente de especialistas. Como se este fosse um problema *técnico*. Um dia destes, por imperativos de coerência, alguém virá propor que todas as tarefas da governação sejam adjudicadas, mediante concurso internacional, a uma empresa privada ‘especializada’, ‘competente’ e ‘idónea’, de preferência norte-americana. São capazes de argumentar que se ganharia em eficiência e ficaria mais barato...

vindo a ser negado pelo direito comunitário e pela prática das instituições da UE, guiadas pelo ideário neoliberal.

O que diz a 'Constituição Europeia' sobre os SIEG?

O art. II-96º "reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral". Mas o art. 36º das *Anotações* que orientam a interpretação das normas da CDF pelos órgãos jurisdicionais da União e dos estados-membros (*Anotações* que fazem parte integrante do TECE) vem explicar que "este artigo (...) *não cria qualquer novo direito*, limitando-se a estabelecer o princípio de que a União respeita o acesso aos serviços de interesse económico geral previsto pelas disposições nacionais, desde que estas sejam compatíveis com o direito da União" ³⁹.

Em primeiro lugar, saliente-se que expressão *serviço público* (de ressonâncias perigosas...) desapareceu do vocabulário das instituições e do direito da UE, fenómeno que vai contra um aspecto muito sensível da tradição cultural e social europeia⁴⁰. Em sua substituição, inventou-se a designação

³⁹ O progresso científico e tecnológico, o *welfare state* e a melhoria das condições de vida transformaram em *necessidades básicas* das pessoas o acesso a determinados bens e serviços, como a educação, a saúde, as prestações da segurança social, o acesso domiciliário à energia eléctrica e ao gás, à água e ao saneamento, os correios, as telecomunicações, etc.. Estes bens e serviços constituem, pois, mercados que valem milhões, apetitosos para o grande capital financeiro, que pressiona no sentido da privatização destes sectores. As seguradoras querem a saúde e o serviço de pensões; os correios têm-se transformado em prósperas instituições financeiras com sacrifício da sua missão originária; a água e o saneamento apresentam-se como o grande negócio do séc. XXI; o Banco Mundial vem produzindo vasta literatura sobre a "indústria do ensino superior" (um dia destes, alguém começará a dizer que o financiamento pelo estado da escola pública e dos serviços públicos de saúde representa *concorrência falseada* com as empresas privadas destes sectores).

⁴⁰ O TECE só fala de serviço público a respeito do serviço público de *radiodifusão* e do serviço de transporte público, em ambos os casos para falar das compensações que o estado paga pelas *servidões de serviço público* ou pelo

serviços de interesse económico geral, que nunca foi definida com rigor e que a opinião pública desconhece.

Os defensores desta 'Constituição Europeia' vão dizendo que SIEG "significa serviço público na linguagem europeia". Mas o *Livro Branco* publicado pela Comissão Europeia em 2004 é muito enfático ao afirmar que os *serviços de interesse económico geral* não podem confundir-se com *serviços públicos*. Os documentos da Comissão deixam claro, além do mais, que os SIEG só podem ser criados pelo estado (em sentido genérico) se a iniciativa privada não fornecer o serviço, exigindo, por outro lado, que os SIEG respeitem as regras da concorrência. A alteração da designação não é, pois, um puro deslize semântico, antes significa a negação do núcleo essencial do conceito de serviço público: é público o que não interessar aos privados, por não dar lucro⁴¹...

Ao contrário do texto do Tratado de Amesterdão (que incluía os SIEG entre "os valores comuns da União" – art.16º), o TECE não inclui os SIEG entre os *valores da União* (art. 1-2º); e também não inclui a sua prestação entre os *objectivos da União* (art. 1-3º), embora o nº 3 deste artigo defina como objectivo da UE a promoção da coesão económica, social e territorial. Limita-se a reconhecer, eufemisticamente, que se trata de "serviços a que todos na União atribuem valor" (alguém poderá atribuir um qualquer valor jurídico a esta expressão?), talvez porque todos levam a sério (o que parece não ser o caso da CE) "o papel que desempenham [os serviços públicos] na promoção da sua coesão social e territorial" (art. III-122º).

Por estas razões, o art. III-122º prescreve que a União e os estados-membros "[...] zelam por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, designadamente

cumprimento de uma *missão de serviço público*, como se o serviço público se reduzisse a estas 'servidões'.

⁴¹ Cfr. J.-P. CHEVÈNEMENT, *ob. cit.*, 32/33.

económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões”. E prevê a possibilidade de uma lei europeia “[...] estabelecer esses princípios e condições, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para, na observância da Constituição, prestar, mandar executar e financiar esses serviços”.

A verdade é que, ao abrigo dos Tratados em vigor (Amesterdão e Nice), a Comissão pode perfeitamente propor ao Conselho de Ministros a adopção de uma Directiva neste sentido. Nunca o fez, e o preceito acabado de citar não garante que o venha a fazer. Dir-se-á que, à luz da CE, sempre resta aos cidadãos da UE o recurso ao expediente previsto no art. I-47º-3, nos termos do qual um milhão (pelo menos) de cidadãos da União (nacionais de um número significativo de estados-membros) podem convidar a União a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada sobre esta matéria, para que seja cumprida a Constituição. O problema é que tal expediente só pode ser utilizado após regulamentação a estabelecer por lei europeia... E a Comissão Europeia pode não aceitar o convite, não dando seguimento à proposta de um milhão de cidadãos...

Por outro lado, o próprio art. III-122º remete para os arts. III-166º e III-167º. Ora o nº 2 do art. III-166º é claro na afirmação do *primado da concorrência*, ao proclamar que “[...] as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas às disposições da Constituição, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação dessas disposições não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada” [sublinhado nosso. A. N.]. E o nº 1 do art. III-167º insiste na ideia de defender, acima de tudo, a *concorrência livre e não falseada*:

[...] salvo disposição em contrário da Constituição, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados-Membros ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

Compreende-se: a *missão de serviço público*, que não é um *valor* nem um *objectivo* da UE, tem de ceder perante o objectivo de “[...] um mercado interno em que a concorrência seja livre e não falseada”, objectivo tão relevante que o TECE o coloca no mesmo plano do “espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras” que anuncia pretender proporcionar aos seus cidadãos (art. I-3º-2). Coerentemente, os arts. III-147º e III-148º determinam que leis-quadro europeias procederão à liberalização dos serviços e proclamam que:

[...] os Estados-Membros esforçam-se por proceder à liberalização dos serviços para além do que é exigido por força da lei-quadro europeia adoptada em execução do nº1 do artigo III-147º, caso a sua situação económica geral e a situação do sector em causa lho permitam”. Repare-se: liberalizar ‘para além do que é exigido’....

O TECE afasta um qualquer *direito aos serviços públicos garantidos pelo estado* no respeito pela *missão de serviço público*. O art. II-96º enuncia tão só o princípio de que “[...] a União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com a Constituição, a fim de promover a coesão social e territorial da União”. E a *Anotação* constante da *Acta Final*

relativa a esta norma não deixa quaisquer dúvidas sobre o sentido dela: “[...] este artigo, que está plenamente de acordo com o art. III-122º da Constituição, *não cria qualquer novo direito*, limitando-se a estabelecer o princípio de que a União respeita o acesso aos serviços de interesse económico geral previsto pelas disposições nacionais, *desde que sejam compatíveis com o direito da União*”. [sublinhado nosso. A. N.]

Numa *Petição para um Verdadeiro Tratado da Europa Social* divulgada pela internet⁴², um grupo de personalidades europeias (entre as quais Jacques Delors, antigo Presidente da Comissão Europeia, e António Guterres, antigo Primeiro Ministro de Portugal) defende, a este propósito, a inclusão no TECE de um artigo com esta redacção:

A construção da União não pode fazer-se apenas através do mercado. O interesse geral não pode ser a soma dos interesses privados que o mercado exprime. A longo prazo, o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos fundamentais, bem como a coesão dos territórios não podem ser assegurados de forma duradoura pelas regras da concorrência. Por isso a União reconhece, em igualdade com o princípio da concorrência, o princípio do interesse geral e a utilidade dos serviços públicos. A União vela pelo respeito pelo princípio da igualdade no acesso aos serviços de interesse geral para todos os cidadãos e residentes. Esforça-se, juntamente com os estados-membros, cada um no quadro das suas competências, por promover os serviços de interesse geral enquanto garante dos direitos fundamentais, elementos do modelo social europeu e vínculos de pertença à sociedade do conjunto de cidadãos, cidadãs e residentes. Cada estado-membro é chamado a assegurar o seu funcionamento e o seu financiamento. Uma lei-quadro europeia precisará

⁴² Cfr. <http://www.europesociale.com/petition.php>.

estes princípios ao nível da União. A União vela para que se respeite o princípio da subsidiariedade e da livre administração das colectividades locais.

Os ventos do neoliberalismo dominante, soprados pelos interesses do grande capital financeiro, não deixaram ouvir a sua voz. Não faltam, pois, razões para que os defensores dos *serviços públicos* continuem a lutar pela sua salvaguarda, que está longe de ser garantida pela CE, apesar da sua longa e funda tradição na Europa e da sua indiscutível função de “cimento da sociedade”.

19 – Uma comunidade identitária no plano político tem de caracterizar-se por um elevado grau de *solidariedade*, tanto no plano interno como no plano externo. E a UE está longe de corresponder a esta exigência fundamental.

No plano externo, essa falta de solidariedade tem-se manifestado em momentos dramáticos, o último dos quais foi o da invasão do Iraque. As posições extremaram-se entre os opositores e os apoiantes da estratégia imperial da América fundamentalista de Bush⁴³.

⁴³ Pouco antes acontecera algo de semelhante a propósito da ex-Jugoslávia, onde o conflito de interesses entre potências imperialistas europeias deu origem à 1ª GM, a guerra que pôs fim às guerras, como se dizia (e desejava) no fim dela. Muitos observadores atribuem à Alemanha a responsabilidade política de ter estimulado os nacionalismos na região e de ter reconhecido a independência da Croácia à margem da Comunidade Europeia e contra o que seria o consenso das restantes potências europeias. O resultado foi o que se viu: uma guerra fratricida no coração da Europa e a intervenção militar dos EUA, sob a capa da OTAN, à margem do direito internacional, numa pura imposição da lei do mais forte. O Presidente português, Jorge Sampaio, não escondeu aos seus concidadãos que apoiar a intervenção no Kosovo “[...] foi uma das coisas mais difíceis da minha vida”, porque “não há guerras santas”, porque “a guerra é sempre uma coisa horrível”. Dividida, não solidária, a Comunidade Europeia não foi capaz de honrar uma das suas promessas originárias mais meritórias (a de evitar guerras fratricidas na Europa) e não foi capaz de impor aos EUA o respeito pelo direito

No plano interno, o défice de solidariedade revela-se, entre outros domínios, na incapacidade de levar a sério o objectivo da *coesão económica e social* (a que a UE não afecta mais de 1/3 das verbas do seu orçamento, percentagem que ganha significado se lembrarmos que a PAC absorve 47%); de avançar para um mínimo de harmonização em matéria de políticas sociais (neste âmbito, as deliberações continuam a ser tomadas por unanimidade); de estabelecer um mínimo de harmonização fiscal, nomeadamente no que toca ao imposto sobre as sociedades e à tributação da poupança e das mais-valias⁴⁴; de pôr de pé uma política concertada de combate ao desemprego, de promoção do pleno emprego e de protecção social aos desempregados; de dotar a União de um orçamento capaz de efeitos redistributivos relevantes e de alimentar políticas para enfrentar os efeitos dos chamados *choques externos* ou *choques assimétricos*.

Já depois dos referendos na França e na Holanda, os Chefes de Estado e de Governo, reunidos no Conselho Europeu em 16/17 de Junho, não se entenderam sobre o quadro orçamental para o período 2007-2013. Enquanto nos países que integram a UE o orçamento nacional representa entre 40% e 60% do PIB, o orçamento da UE mantém-se à roda de 1,2% do PIB da União. As verbas previstas no II Quadro Comunitário de Apoio duplicaram relativamente à do primeiro, mas as verbas para o III QCA (2000-2006) mantiveram-se inalteradas. Pois bem. Apesar do alargamento a dez países cujo rendimento médio *per capita* se situa abaixo de 50% do rendimento médio comunitário, os países mais ricos recusam-se a aumentar o

internacional, abrindo caminho a “novos abusos, novas injustiças e novas desigualdades”. Como a realidade evidencia, tristemente.

⁴⁴ Alguns relatórios do PE têm avançado propostas no sentido de uma certa harmonização das políticas fiscais (cfr., v.g., o relatório de 25.1.99 da Comissão de Assuntos Fiscais, de que foi relator o deputado português José Barros Moura).

orçamento da União e a sua contribuição para ele, prevendo-se que o orçamento para o período 2007-2013 (período durante o qual se verificará a adesão da Bulgária e da Roménia, países ainda mais pobres do que os do último alargamento), não vá além de 1% do PIB da União.

Em 1984, o RU só aderiu à CEE depois de esta ter aceite devolver anualmente aos britânicos 2/3 da sua contribuição líquida para o orçamento comunitário (a diferença entre o montante das entradas para o orçamento comunitário provenientes do RU e o montante que este país recebe através dos vários fundos e das políticas comuns). É o chamado *cheque inglês*, que anda à roda dos cinco mil milhões de euros anuais. Os argumentos basearam-se no facto de a fórmula de cálculo da contribuição de cada país prejudicar o RU e no facto de este país quase não beneficiar dos fundos da PAC, que então absorviam cerca de 2/3 do orçamento comunitário.

A verdade, porém, é que a actual fórmula de cálculo deixou de ser particularmente prejudicial para o RU e a PAC reduziu o seu peso para cerca de 47% do orçamento da União. E também é verdade que a manutenção do cheque inglês significa pedir um esforço aos países mais pobres da UE (incluindo os do último alargamento) para suavizar o 'sacrifício' britânico, cuja contrapartida se prevê suba para os sete mil milhões de euros anuais nos próximos sete anos, se tudo se mantiver como até aqui. Apesar de quase todos os restantes estados-membros defenderem o congelamento do *cheque inglês*, o Governo de Blair ameaça com o veto à aprovação do orçamento.

Entretanto, a França esforça-se por justificar a manutenção da PAC (que é hoje, na prática, uma política de redistribuição de rendimento em favor dos agricultores dos mais fortes países agrícolas), que lhe proporciona um 'bolo' ainda maior do que o *cheque inglês*, oferecendo também prestações generosas a países como a Espanha, a Itália, a

Dinamarca e a Alemanha (em contrapartida, Portugal, com uma agricultura praticamente destruída, é contribuinte líquido da PAC...).

Por outro lado, os maiores contribuintes líquidos para o orçamento da União (a Holanda, a Suécia e a Alemanha) pretendem ver reduzida a sua contribuição financeira para a UE. Compreende-se: em tempo de crise, cada um trata de si. Mas então temos de concluir que a solidariedade própria de uma *comunidade política identitária* não existe. E a verdade é esta: mesmo para os habitantes dos países com maior contribuição líquida, o orçamento da UE absorve um montante à roda de 150 euros/habitante/ano, um valor mensal (12,5 euros) que é de certeza (muito) inferior ao montante da quota mensal paga pelos sócios da generalidade dos clubes de futebol das ligas principais dos países europeus. Como se vê, vale muito pouco a solidariedade europeia.

20 – Particularmente delicada é a situação das populações dos países do alargamento, os dez países recém-chegados à UE, com um rendimento médio *per capita* inferior a metade do rendimento médio da UE com quinze membros.

Uma coisa é certa. Sem um orçamento comunitário superior ao actual, não pode se esperar da UE um contributo relevante para a melhoria das infraestruturas dos novos dez países da União, de modo a permitir-lhes uma aproximação dos níveis de rendimento médio da União com quinze membros. Perante o quadro que se anuncia, a UE não pode oferecer aos novos dez membros (de longe os mais pobres dos 25, que em breve serão 27) o mesmo tipo de ajudas públicas que ofereceu aos países que aderiram em anos anteriores e apresentavam rendimentos *per capita* inferiores à média comunitária. O bolo é menor e os pobres são em maior número (e entre os 'pobres' que mais recebem estão algumas regiões menos ricas dos países mais ricos...).

Quando, através do *Acto Único Europeu* (1986), se avançou para a consolidação do mercado único (em que a concorrência é livre e não falseada, como reza o 'catecismo'), a Comunidade organizou os *Fundos Estruturais* (FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FSE – Fundo Social Europeu; FEOGA – Fundo Europeu de Garantia Agrícola), complementados em 1992 pelo *Fundo de Coesão*, por entender que era necessário ajudar os mais fracos, tendo em conta que a concorrência entre desiguais agrava, em princípio, as desigualdades existentes à partida. Idêntica lógica presidiu, após a reunificação da Alemanha, à transferência de fundos avultados do orçamento da Alemanha (além dos saídos do orçamento comunitário) para os *Länder* do leste alemão (mesmo através de ajudas concedidas ao arrepio do direito comunitário, situação que se tem mantido até hoje).

Ninguém ignora que as populações desses dez países já carregam pesados fardos: encargos fiscais superiores (nomeadamente por força do IVA); diminuição das prestações sociais (imposta pela mudança de sistema económico-social e pelos critérios restritivos no que concerne ao défice público); aumento dos preços dos bens essenciais (antes subsidiados), como é o caso das tarifas da electricidade, rendas de casa, transportes, serviços públicos em geral; enorme aumento do desemprego, como consequência do desmantelamento das estruturas produtivas anteriores e da 'flexibilização' das leis do trabalho.

Mas os países dominantes no seio da UE estão a 'ignorar' tudo isto, parecendo mais apostados em maximizar para as suas empresas os benefícios de um grande mercado aberto à concorrência do que no cumprimento da solidariedade devida aos novos países do alargamento (solidariedade que nunca falta no discurso político...ou politiquês), países que continuam, em geral, a registar níveis de produção inferiores aos de 1989.

Os países da Europa central e de leste recém-chegados à UE ficam, assim, condenados a recorrer ao *dumping salarial*, ao *dumping social* e ao *dumping fiscal* como armas de concorrência (armas dramáticas, como as dos bombistas-suicidas), uma concorrência desenfreada, uma concorrência *não livre e falseada*, ao serviço dos interesses do grande capital, que joga com a deslocalização de empresas para tentar obter em outros países idênticas vantagens salariais e fiscais (áreas onde o TECE afasta qualquer ideia de harmonização). Para poderem ser competitivos (i.é, para poderem assegurar gordíssimas taxas de lucro aos capitais estrangeiros que querem atrair), os governos desses países vão por certo condenar os seus trabalhadores a manter (ou a diminuir) os baixos níveis salariais e os baixos níveis de protecção social que hoje auferem e vão aceitar cobrar menos receitas (por abdicarem da cobrança dos impostos sobre os rendimentos do capital), ficando cada vez mais incapacitados para levar por diante políticas de desenvolvimento económico e social absolutamente indispensáveis.

O objectivo último é o de tentar impor, em todo o espaço comunitário, o *nivelamento por baixo*, ao nível dos salários, dos direitos dos trabalhadores e das prestações sociais que estes foram conquistando, a duras penas, ao longo dos duzentos anos da história do capitalismo.

A esta luz, ganha sentido a tese dos que não entendem este alargamento, tão mal preparado, feito precipitadamente, ainda por cima em tempo de acentuada crise económica e social, num mundo unipolar, com a Europa cada vez mais desigual, confusa quanto aos contornos do próprio alargamento (e, portanto, dos seus próprios limites), profundamente dividida em matérias de política externa, mesmo quanto à questão-limite da guerra e da paz. O tempo e o modo deste alargamento talvez só se consigam explicar porque ele significou, verdadeiramente, a entrada no mercado único das

grandes empresas multinacionais europeias (sobretudo alemãs), que entretanto se foram instalando nos países cuja adesão se preparava, dominando uma parte substancial das suas economias. Quer dizer: este alargamento fez-se para integrar esses interesses económicos no “grande (super)-mercado europeu pacificado”⁴⁵, não para integrar os povos dos países em causa num espaço solidário, empenhado em ajudá-los a melhorar os seus níveis de vida e não apenas em aproveitar-se dos seus recursos naturais e, sobretudo, da sua mão-de-obra qualificada, barata e pouco reivindicativa.

21 – Um exemplo particularmente elucidativo da insensibilidade do neoliberalismo dominante ao colocar as *leis do mercado* e a proclamada *concorrência livre e não falseada* acima dos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos em geral é a chamada *Directiva Bolkestein*. Trata-se de um projecto de Directiva apresentado, em nome da Comissão Europeia presidida por Romano Prodi, pelo comissário holandês Fritz Bolkestein.

O seu objectivo era o de liberalizar a prestação de serviços no âmbito do mercado único europeu e de facilitar a criação de empresas de prestação de serviços em qualquer país da UE por parte de cidadãos ou sociedades comerciais de outro destes países. Os serviços representam mais de 50% do PIB da União. São, pois, um mercado apetecível. Por isso a Comissão Europeia procurou impor a liberalização a qualquer preço, sem curar de estabelecer primeiro uma harmonização mínima no que toca à regulamentação dessas actividades e às práticas administrativas, bem como no que se refere à legislação laboral e aos direitos sociais dos trabalhadores, aos aspectos fiscais, às exigências ambientais e de defesa dos consumidores.

Este projecto sofreu várias críticas, por tratar os serviços como se fossem mercadorias iguais a qualquer outra

⁴⁵ Cfr. A. LECHEVALIER/G. WASSERMAN, *ob. cit.*, 15.

mercadoria e por não distinguir com clareza os serviços puramente comerciais dos serviços públicos. Mas a crítica que teve mais eco na opinião pública foi a dirigida ao *princípio do país de origem*, nos termos do qual as empresas prestadoras de serviços ficariam sujeitas à legislação e à supervisão do país de origem, mesmo quando prestassem serviços com trabalhadores deslocados do país de origem para outros países da UE. Ficou claro que o objectivo da liberalização é *nivelar por baixo* no que concerne aos salários e à protecção social dos trabalhadores. Para utilizar um exemplo que ficou conhecido durante a campanha para o referendo na França, o que se pretende não é permitir ao *canalisador polaco* gozar na França (se aqui prestar serviços como assalariado de uma empresa sediada na Polónia) do mesmo estatuto dos trabalhadores franceses, mas utilizar os 'canalisadores polacos' como 'carne para canhão' para engrossar o *exército de reserva de mão-de-obra* destinado a pressionar os trabalhadores franceses a aceitar os salários e a protecção social (muito inferiores) dos trabalhadores da Polónia.

Perante o receio de que a percepção disto mesmo viesse a influenciar os votos dos franceses no sentido da NÃO à CE, toda a gente saiu à rua para dizer que a Directiva Bolkestein não estava incluída na CE, que o referendo era sobre a Constituição e não sobre a Directiva, que a Directiva tinha de ser modificada etc. O PE (com os votos de socialistas, comunistas e verdes) acabaria por suspender o processo de aprovação da Directiva e a Comissão Europeia (cujo Presidente, Durão Barroso, veio a público defender o projecto Bolkestein) prometeu revê-la.

Talvez os trabalhadores e a opinião pública em geral se tenham apercebido de que os aspectos negativos e intoleráveis da Directiva Bolkestein estão inscritos no código genético dos Tratados que conformam a UE e que o TECE pretende

constitucionalizar (para toda a eternidade, se possível). Quem sabe, por isso mesmo, se a recusa da 'Constituição Europeia' não vai abrir uma nova etapa no processo de desenvolvimento da União Europeia.

22 – Como é sabido, a consolidação do *mercado interno*, a construção da união económica e monetária e a densificação da União Europeia têm-se traduzido, para os estados-membros, na perda de soberania em alguns domínios (política monetária e cambial, política financeira, regras de concorrência, política agrícola e de pescas, política comercial etc.), perda agravada pela alienação do *sector empresarial do estado*, que retira ao estado qualquer possibilidade de *intervenção directa na economia* enquanto empresário com presença relevante em sectores estratégicos, com fortes efeitos de irradiação em outros sectores da economia.

Para países como Portugal, com empresários de baixa qualidade, com uma boa parte da população marcada pela iliteracia e por um fraco nível de preparação profissional, corre-se o risco de que alguém levar a sério a ideia de que a *política de rendimentos* (i.é, a *política salarial*, ou, talvez melhor, a política do "arrocho salarial") e a *política social* (ou seja, a política de congelamento ou de desmantelamento do débil 'estado social') são as únicas políticas utilizáveis para salvaguardar a capacidade competitiva da economia. A *política fiscal* também poderá ajudar, se o país optar por não cobrar impostos aos rendimentos do capital (sobretudo às multinacionais estrangeiras).

Mas os caminhos forçados do desmantelamento do estado-providência, do *dumping salarial*, do *dumping social* e do *dumping fiscal* não são, seguramente, caminhos capazes de consolidar um mínimo aceitável de justiça social, não permitirão os necessários investimentos estruturais na educação e na investigação científica, na saúde e na habitação social, que

alimentem uma dinâmica de desenvolvimento verdadeiro e sustentado.

Importa ter presente, porém, que, apesar das perdas de soberania atrás referidas, a UE não é uma federação, não tem um governo federal e não tem um orçamento federal, um orçamento com capacidade redistributiva, que teria de representar, no mínimo, 10% do PIB da União (muito longe da cifra actual, que anda à volta de 1% do PIB)⁴⁶. Isto quer dizer que as competências perdidas pelos estados-membros *não são transferidas* para as instituições da União. E como estas *não são órgãos de soberania* não dispõem da chamada *competência das competências*, i.é, não podem atribuir a si próprias novas competências. Quer dizer: à luz dos tratados estruturantes da UE, nenhuma das instituições comunitárias tem a competência para (a responsabilidade de) definir políticas anti-cíclicas, nem existem no orçamento da UE os meios financeiros para as financiar⁴⁷.

É o fim da política, a morte da política económica, o reinado do *deus-mercado*, enquanto ordem natural, espontânea, que tudo resolve, acima dos interesses, acima das classes, para lá do justo e do injusto, como defendem os monetaristas mais radicais (ou

⁴⁶ O orçamento federal dos EUA representa cerca de 20% do PIB da União. Nos países da UE, o orçamento de estado representa entre 40% e 60% da riqueza criada.

⁴⁷ Em caso de crise grave (especialmente num país débil como Portugal), não se vê que políticas (nacionais ou comunitárias) poderão ser mobilizadas para a ultrapassar. No âmbito das negociações que conduziram à UEM, chegou a ser proposto um esquema baseado na transferência de verbas do orçamento comunitário para ajudar (sobretudo) os pequenos países afectados por choques externos (v.g. uma baixa significativa das exportações) a desencadear políticas destinadas a ultrapassar a crise. Esta solução não foi adoptada, tendo-se sacrificado a economia real e a solidariedade comunitária aos equilíbrios financeiros.

mais coerentes) e todos os defensores da *libertação da sociedade civil*.

É o tempo das *reformas estruturais*: da redução do papel do estado na economia (da *morte do estado*, substituído, a vários níveis, por agências reguladoras independentes), do esvaziamento do estado-providência (incluindo o sistema público de segurança social e os sistemas públicos e universais de ensino e de saúde), da privatização das empresas prestadoras de serviços públicos, da desregulamentação dos mercados dos bens e dos serviços (Directiva Bolkestein), dos mercados financeiros e dos mercados de trabalho.

Os resultados estão à vista: taxas de crescimento inferiores às dos outros grandes espaços económicos; taxas de desemprego elevadas e crescentes; desigualdades sociais cada vez mais acentuadas; redução dos níveis de protecção social; aumento dos preços dos serviços públicos essenciais; marginalização e exclusão social de importantes segmentos da população; agudização dos conflitos sociais; reforço da Europa-fortaleza e da Europa securitária.

O 'general' Europa define as linhas estratégicas. No terreno, os órgãos de soberania dos estados-membros encarregam-se do 'trabalho sujo' de usar o arrocho contra os trabalhadores e a população em geral. As estratégias de inspiração monetarista têm provocado a contracção da procura global na Europa comunitária, desaproveitando o potencial de crescimento da economia europeia, e têm dificultado as exportações, em virtude da valorização do euro perante o dólar.

O desenvolvimento não é um processo espontâneo. Carece de adequadas políticas activas. Os próprios EUA (que pregam aquela doutrina para uso alheio) não esquecem esta verdade e vêm praticando políticas agressivas no âmbito da política monetária, da política financeira e da política cambial. A UE dificilmente se afirmará como um espaço democrático de

progresso social se permanecer refém do credo neoliberal e monetarista e dos dogmas da “teologia da concorrência”.

23 – A questão essencial, relativamente a esta ‘Constituição Europeia’, é, pois, a de saber se ela ajuda ou não a construir uma Europa economicamente forte, unida e solidária.

Na *Petição para um Verdadeiro Tratado da Europa Social*, atrás referida, propõem os seus autores o aditamento de um Título III à Parte II da CE, com esta introdução e estes dois primeiros artigos:

Nós, povos unidos da Europa, não podemos aceitar por mais tempo que a precariedade, a pobreza e a exclusão diminuam a nossa coesão social e os próprios fundamentos das nossas democracias. A história do nosso continente mostra que a injustiça social pode provocar estragos consideráveis e pode inclusivamente dar lugar a épocas de horror. Diz-se que “as mesmas causas produzem os mesmos efeitos”... Nós rejeitamos que os nossos filhos sejam condenados a viver numa sociedade da precariedade. Nós não queremos que os nossos filhos conheçam o horror, no nosso território ou em outro lugar do planeta.

Artigo I – Em nome da dignidade humana, em nome dos valores que animavam aqueles que durante o século passado decidiram construir a paz, decidimos fazer juntos todo o possível para construir uma sociedade de bem-estar, uma sociedade de felicidade pessoal e de coesão social. Damo-nos dez anos para conseguir alcançar estes cinco objectivos:

1º um emprego para todos: uma taxa de desemprego inferior a 5%;

2º uma sociedade solidária: uma taxa de pobreza inferior a 5%;

3º um teto para cada um: uma taxa de alojamentos inadequados não superior a 3%;

4º a igualdade de oportunidades: uma taxa de analfabetismo na idade de 10 anos inferior a 3%;

5º solidariedade com os povos do Sul: uma ajuda pública ao desenvolvimento superior a 1% do PIB.

Aos Estados que não satisfaçam estes critérios sociais em 2015 aplicar-se-ão sanções comparáveis às destinadas aos países que não respeitam os critérios de Maastricht.

Artigo II – Para facilitar a consecução deste objectivo de coesão social, a política aplicada pelo Banco Central Europeu prossegue um duplo objectivo: lutar contra a inflação e sustentar o crescimento económico. Estes dois objectivos têm o mesmo grau de prioridade.

Trata-se de pessoas que são favoráveis à ratificação do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (TECE). Não são, pois, para os fanáticos defensores do SIM, agentes do mal, inimigos da Europa ('traidores à pátria'), arautos do caos. Mas não foram ouvidos, nem pelo grupo de trabalho presidido por Giscard D'Estaing nem pelos Chefes de Estado e de Governo que assinaram o TECE. Talvez tenham sido ouvidos pelos povos da França e da Holanda, que rejeitaram esta 'Constituição'.

Mas o seu manifesto mostra que a Europa (e o mundo) não está condenada a sofrer fatalisticamente as consequências da globalização neoliberal. É possível construir na Europa uma *sociedade de bem-estar*, uma *sociedade de felicidade pessoal* e de *coesão social*. Os trabalhadores europeus não têm que ser condenados, em nome da competitividade, à *precariedade*, à *pobreza* e à *exclusão social*.

A Europa pode ajudar a inverter a ideologia que vê na absoluta liberdade das trocas, na plena abertura dos mercados e no desenvolvimento do comércio sem restrições (salvo as que interessam aos países dominantes...) a solução para todos os problemas dos mais pobres do mundo. Como este grupo de

personalidades propõe – *ao arrepio da ‘filosofia’ dominante na OMC* –, a Europa deve reconhecer o direito dos povos à *auto-suficiência alimentar*, deve reformar a sua política agrícola de acordo com este princípio e deve defendê-lo coerentemente nas negociações internacionais. A Europa deve assumir também que a política comercial da União se fundamenta nos princípios da *solidariedade* e do *desenvolvimento sustentável*.

É imperioso reconhecer que *não há um caminho único para a construção da Europa*. E, do nosso ponto de vista, esta ‘Constituição Europeia’ não está no caminho do futuro.

24 – As orientações e opções da UE, atrás referidas, inserem-se na mais estrita ortodoxia neoliberal e são tributárias de uma visão ‘fundamentalista’ do monetarismo saído da Escola de Chicago. Elas são anteriores ao TECE⁴⁸. Só que este, não acrescentando nada de novo, pretende consolidar este *acquis communautaire* através da sua *constitucionalização*. E como esta ‘Constituição Europeia’ será praticamente inalterável (a sua alteração exige a vontade unânime dos países da UE) este *acquis* como que fica fora do quadro das opções políticas, transformado em verdade indiscutível, definitiva, válida para

⁴⁸ Pode parecer estranho, por se estar ainda nessa época (1957) no período áureo do keynesianismo e das políticas keynesianas, mas a verdade é que as concepções liberais em matéria de políticas económicas estavam já inscritas no texto originário do Tratado de Roma. Justificando o seu voto contra a ratificação do Tratado, disse Pierre Mendès-France na Assembleia Nacional francesa (Fev/1957): “O projecto do mercado comum, tal como nos é apresentado, baseia-se no liberalismo clássico do século XIX, segundo o qual a concorrência pura e simples regula todos os problemas. A abdicação de uma democracia pode assumir duas formas, seja a de uma ditadura interna que entrega todos os poderes a um homem ‘providencial’, seja a delegação dos seus poderes a uma autoridade exterior, que, em nome da técnica, exercerá na realidade o poder político, pois em nome de uma economia sã chega-se facilmente à imposição de uma política monetária, orçamental, social, em suma, uma política, no sentido mais amplo do termo, nacional e internacional”. Cfr. ATTAC, “*Constitution*”..., *cit.*, 7.

todo o sempre como o capitalismo (a economia de mercado em que a concorrência é livre e não falseada).

Em regra, os liberais no domínio da política e da economia defendem *constituições abertas* ou *constituições neutras*, capazes de absorver as várias opções políticas resultantes da alternância democrática. E condenam as *constituições dirigentes* quando estas acolhem programas políticos de transformação da economia e da sociedade (algumas apontando para a construção de uma sociedade socialista, como era o caso da Constituição da República Portuguesa de 1976). No entanto, perante esta 'Constituição Europeia' (autêntico "breviário liberal", como a chama Georges Sarre⁴⁹), todos os centros de produção da ideologia neoliberal apostam nela, apesar de ela ser uma constituição ideológica, impositiva, 'dirigentíssima'⁵⁰. Porque ela é uma verdadeira *constituição dirigente do neoliberalismo*, uma *constituição-fim-da-história*, com a vantagem suplementar de ser, na prática, uma *constituição pétrea*.

Este "golpe de estado ideológico", como o chamou Anne-Cécile Robert⁵¹, desagradou a muita gente e terá levado muitos, na França, na Holanda (e em outros países da UE) a dizer NÃO a esta 'Constituição'. Muitos europeus (entre os quais nos incluímos) entendem que, mais do que a questão de saber se é correcto ou não falar-se de *Constituição Europeia* (e esta é sem dúvida uma questão importante, no plano jurídico e no plano político), a questão decisiva reside em saber se é este o modelo de sociedade que queremos para a Europa (e para o mundo). Na nossa óptica, a resposta é NÃO. Acreditamos que

⁴⁹ Cfr. *ob. cit.*, 146.

⁵⁰ Se esta 'constituição' fosse aprovada, sustenta Jacques GÉNÉREUX (*Libération*, 9.10.03), "só as políticas de direita e conformes à lógica liberal seriam constitucionais".

⁵¹ Cfr. A.- C. ROBERT, *ob. cit.*, em *Le Monde Diplomatique*, Novembro/2004 ("impor a palavra sem a realidade é querer impor o liberalismo com desprezo pelas regras democráticas de base").

há alternativas e cremos que o NÃO à ratificação da CE significou também isto mesmo: não estamos condenados a esta Europa. Como o próprio Presidente Chirac concluiu pouco depois de se saber o resultado do referendo na França⁵² (referendo que expressou claramente um NÃO socialmente de esquerda⁵³), “[...] os cidadãos dizem não à Europa porque recusam a Europa como ela é”. Em carta pública dirigida aos povos da Europa, sete Chefes de Estado de países da UE, entre os quais o Presidente português Jorge Sampaio⁵⁴, deixam a este respeito uma nota de optimismo, ao sustentarem que a Europa “[...] será capaz de modelar as forças da globalização e de a dotar de uma dinâmica social”. Em vez de se sujeitar fatalisticamente ao *modelo único* que alguns querem impor ao mundo, a Europa pode, segundo estes altos responsáveis políticos, propor um modelo (diferente) para o mundo inteiro.

Os europeus e o mundo inteiro precisam de uma outra Europa, uma Europa solidária, que coloque as pessoas de carne e osso no centro das suas preocupações e das suas políticas. Uma Europa (e um mundo) em que o mercado não substitua a política, a concorrência não substitua a cidadania, a eficiência e a competitividade não substituam o direito e a justiça. Para tanto, é imperioso que a União Europeia, enquanto comunidade de estados soberanos e iguais, seja uma comunidade de povos e de culturas, uma comunidade de afectos, coesa e solidária, uma

⁵² Cfr. *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), Julho/2005, 2.

⁵³ Num referendo com afluência às urnas excepcional (votaram mais de 70% dos franceses, quando o Presidente da República foi eleito por cerca de 33%), votaram NÃO 80% dos operários, cerca de 70% dos empregados, cerca de 60% dos jovens entre os 18 e os 25 anos, 80% dos desempregados. Apenas 23% dos votos NÃO vieram de eleitores tradicionais da direita; 77% dos que votaram NÃO são eleitores tradicionais da esquerda. Cfr. entrevista de Georges Labica ao *Avante*, 7.7.2005, 22.

⁵⁴ Em Portugal, a carta (“Unidos pela Europa”), subscrita pelos Chefes de Estado da Alemanha, Áustria, Finlândia, Itália, Letónia, Polónia e Portugal, foi publicada no jornal *Público*, de 15.7.2005.

comunidade de valores democráticos, acima de tudo fiel a um dos objectivos estratégicos iniciais, uma comunidade de paz, uma comunidade promotora da paz, através do combate ao subdesenvolvimento, ao racismo, à xenofobia, à pobreza, à exclusão social.

Em suma: à *política de globalização neoliberal* é preciso opor uma *política de resistência* ao *diktat* dos que repetem incessantemente que *não há alternativa*. O capitalismo, o neoliberalismo, a globalização predadora não são o *fim da história*. Nem o *único caminho* da história. São o caminho do passado, não o caminho do futuro.

The European Constitution and the fundamental rights
ABSTRACT. The article refers to the procedure that led to the presentation of the 'European Constitution' without the existence of a '*European people*' and without the election of a constituent assembly legitimated democratically by the peoples of Europe. Then it deals with the attention given to human rights in the successive treaties that the process of integration went through, until the approval of the Charter of Fundamental Rights and its inclusion in the text of the 'Constitution'. It also analyses the meaning, reach and limitations of *European citizenship* (established in the Maastricht treaty), just like it was acclaimed in the CFR, thus concluding that the State goes on being the source of citizenship.

Keywords: Human rights. Public services. State-Providence.

Referências

ATTAC. *Cette "Constitution" qui piège l'Europe*. Paris : Mille et une Nuits, 2005.

ATTAC. *Constitution"européenne – Ils se sont dit Oui*. Paris: Mille et une Nuits, 2005.

AVELÃS NUNES, A. J. Algumas incidências constitucionais da institucionalização da União Económica e Monetária. *Revista da academia brasileira de direito constitucional*, vol. 3, p. 317-354, 2003.

_____. Notas sobre o 'modelo económico-social europeu. In: ROCHA, Fernando L. Ximenes; MORAES, Filomeno. *Direito constitucional contemporâneo – Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Bonavides (Coords.)*. Belo Horizonte: DelRey, 2005. p. 1-11.

CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.). *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia (Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires)*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Ed., 2005.

CASSEN, Bernard. O debate viciado da Constituição Europeia. *Le Monde Diplomatique*, 6/7, fev. 2005. (Edição portuguesa).

_____. Descodificação de cinco pontos fundamentais do Tratado. *Le Monde Diplomatique*, 16/17, maio 2005. (Edição portuguesa).

CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre. *Pour l'Europe votez non!*, Paris: Fayard, 2005.

CRAVINHO, João. A directiva Bolkestein. *Diário de Notícias*, 18.4.05, 12.

DEHOVE, Mario (Dir.). *O novo estado da Europa*. Trad. port., Campo da Comunicação, Lisboa, 2004.

DUARTE, Maria Luísa. *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*. Coimbra: Coimbra Ed., 2000.

FERNANDES, Francisco Liberal. *Liberdade de circulação dos trabalhadores na Comunidade Europeia*. Coimbra: Coimbra Ed., 2002.

GÉNÉREUX, Jacques. *Manuel critique du parfait europeen*. Paris : Seuil, 2005.

LECHEVALIER, A. ; WASSERMAN, G. *La Constitution Européenne – dix cles pour comprendre*. Paris : La Découverte, 2005.

LUSSEAU, Pascal. *Constitution Européenne: Les Droits de l'Homme en danger*. Paris: Connaissances et Savoirs, 2005.

LOPES, Agostinho. Em defesa da Constituição da República e do nosso futuro colectivo: Não!". *Avante*, n.º 25.5.05, 14.

MOREIRA, Vital. Uma Constituição para os cidadãos europeus. *Público*, 9.11.2004, 11.

_____. Salvar os serviços públicos. *Público*, 8.3.2005, 6.

_____. Sem rumo na tempestade. *Público*, 31.5.2005. 8.

RAMOS, Rui de Moura. *Das Comunidades à União Europeia*. Estudos de Direito Comunitário. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

ROBERT, Anne-Cécile. Golpe de estado ideológico na Europa. *Le Monde Diplomatique*, n. 22, nov. 2004. (Edição portuguesa).

SAMARY, Catherine. Esperanças frustradas no Leste. *Le Monde Diplomatique*, 6/7, abr. 2005. (Edição portuguesa).

SARRE, Georges. *L'Europe contre la Gauche*. Paris: Eyrolles, 2005.