

# DO TRATADO DE LISBOA O INEXORÁVEL E O ILEGÍVEL

João de Menezes-Ferreira<sup>1</sup>

**P**erguntado no fim da vida sobre o estado das Comunidades Europeias que com a sua enorme visão e perseverança ajudara a construir, Jean Monnet disse mais ou menos que «se tivesse que recomeçar tudo de novo, principiaria pela cultura».

Era uma constatação certa mas também uma satisfeita ironia.

Constatação certa porque lhe bastaram alguns anos de prática para entender que o projecto lançado era um desafio e uma rotura cultural sem precedentes na História deste Velho Continente habituado a ser o farol da chamada civilização ocidental: almejava dotar os povos da Europa (então ainda dividida por uma «cortina de ferro») de uma nova forma de conviver entre si e de desenvolver o inesgotável património comum – embora assente em particularidades nacionais, regionais e locais centenárias – sem recorrer ao método hostil invariavelmente repetido da guerra, da posse territorial e da subjugação alheias, flagelos que, mais uma vez e escassos anos antes, tinham deixado a Europa em escombros e financeiramente exangue.

Mas também uma satisfeita ironia. Porque Jean Monnet, empresário e homem de acção no meio de políticos, sabia perfeitamente que tinha encontrado a fórmula mágica, a combinação possível para cimentar o edifício que é hoje a União Europeia, cujo cinquentenário agora celebramos. Essa fórmula resume-se em dois axiomas: começar pela economia, basear a reconstrução do continente na pacífica e livre circulação de mercadorias, pessoas e capitais, e na instituição de algumas políticas comuns mais sensíveis (a Agricultura – leia-se a autonomia alimentar estratégica; o Carvão e o Aço – leia-se a indústria da guerra; a Concorrência – leia-se as regras mínimas de funcionamento no mercado comum; o Comércio com o Exterior a partir de uma União Aduaneira; e pouco mais); e ir andando por pequenos passos, pacientes e sem recuos, um a seguir ao outro, cada inovação em cada domínio depois da consolidação daquela que a precedera.

A principal ideia-força que proponho, é a de que só se pode ajuizar o Tratado de Lisboa se o mesmo for percebido como o inexorável instrumento de chegada num longo processo, a peça final de um lento puzzle. E de que só o tempo dirá se é simultaneamente um bom ponto de partida para outras aventuras.

## **DOS TRATADOS DE PARIS E ROMA ATÉ AO TRATADO DE MAASTRICHT**

Os tratados de Paris (Carvão e Aço) em 1952, de Roma (Comunidade Económica Europeia, e Eurátomo) em 1957, e o Acto Único Europeu em 1986, constituíram (e são nessa medida «constitucionais») entidades supranacionais de óbvia regulação de matéria económica, mediante a progressiva instituição de uma União Aduaneira e de um Mercado Comum, enquanto pressupostos da acção política, na sua acepção mais nobre. Todavia, o Acto Único Europeu (1986) assumiu a particularidade de, num instrumento único (daí o seu nome), por um lado, prosseguir o completamento do Mercado Único segundo os cânones do método comunitário, e, por outro, instituir uma vertente de Política Externa na acção conjunta dos estados-membros das Comunidades Europeias, ainda que por método puramente intergovernamental.

Tomando de empréstimo o famoso jargão maoísta, é uma evidência que o grande passo em frente, maturado durante sucessivos debates iniciados e conduzidos por Jacques Delors a partir de 1988, acontece com o Tratado de Maastricht (que institui a União Europeia) em 1992.

São inúmeras, e devem ser aqui sumariamente descritas, as inovações na lógica da construção europeia introduzidas por esse tratado. Para justificar um tal sumário nesta prosa, pode dizer-se que Maastricht veio pôr na agenda dos europeus todos os temas de debate na adopção de cada um dos tratados que lhe seguiram no tempo, e designadamente daquele que agora nos ocupa, o Tratado de Lisboa.

Seja em forma de regulamentação completa e detalhada, nuns casos, ou em forma de previsão de acções ainda embrionárias, noutros casos, no Tratado de Maastricht todas essas questões respeitam o axioma defendido por Monnet desde o princípio: dar pequenos e resolutos passos, organizar internamente a Europa para enfrentar unida e forte os desafios com que a História a vai interpelando.

Com Maastricht é instituída a União Europeia, com personalidade jurídica, mas sem conteúdo. Ou melhor, como um mero «chapéu» cobrindo um conteúdo díspar de matérias e de tipologia de acções que urgia consolidar ou desenvolver, mas que, devido aos respectivos estados de maturação ou à sua grande sensibilidade, teriam que seguir métodos diferenciados de concretização. Esses vários métodos traduziram-se nos chamados três pilares: no primeiro pilar, onde se concentraram as matérias económicas, são mantidas (sem perder inclusive as suas personalidades jurídicas) as três Comunidades Europeias então existentes, e é salvaguardado o método comunitário de decisão em assuntos fulcrais para a sorte dos europeus como são o Mercado Único, a União Económica e Monetária e o Euro, algumas políticas comuns, etc.; no segundo pilar, onde se lançaram as bases de implementação de um conjunto de acções capazes de criar progressivamente uma Política Externa e de Segurança Comum, mediante um método ainda claramente intergovernamental; e, finalmente, no terceiro pilar, onde também por métodos clássicos intergovernamentais se agregariam acções nos domínios emergentes da Justiça e da Administração Interna, sobretudo em matéria securi-

tária (tornada ainda mais crucial depois do sobressalto civilizacional de 11 de Setembro de 2001).

Maastricht marca também o auge do debate inesgotável em volta da antinomia aprofundamento/alargamento nesta construção (que os signatários do Tratado de Lisboa pretendem agora estabilizar ao conferir-lhe a ambição de um prazo dilatado de validade, daí decorrendo a sua importância histórica, caso seja unanimemente ratificado). Já vimos que o Tratado da União Europeia acumulava um manancial de domínios e de regras deixados para desenvolvimento futuro, e que todos somados resultariam num óbvio aprofundamento do ideal europeu. Só que os equilíbrios e as ousadias de Maastricht (assumidos por 12 estados-membros que já nem sequer gozavam da homogeneidade económica dos Seis fundadores da década de 1950) depressa mudaram de contexto: quer com a pressão periférica de países neutrais e nórdicos, quer com a queda do Muro de Berlim, revelou-se inelutável a ideia de que a construção europeia se iria alargar enormemente (em geografia, em população, em diversidade de estádio económico de desenvolvimento), porventura até aos próprios limites do que possa ser considerado Europa. E não é preciso especular muito para compreender que aprofundar e alargar num tal contexto é uma acção contraditória nos seus próprios termos, agravada pela circunstância, que tem diversas razões e agora aqui não nos importa, de que uns (estados) sempre privilegiarão o aprofundamento das políticas e outros (estados) sempre privilegiarão o alargamento territorial. De Maastricht até Lisboa, onde se reuniram 27 estados-membros com o mesmo desígnio, a História é também a história desta tensão, com as consequências que adiante se enumeram.

*Last but not least*, Maastricht marca o início de um processo de verdadeira legitimação democrática da construção europeia, a qual, de igual modo em tensão permanente entre discussão e concretização, se reputa absolutamente irreversível. Monnet intuiu bem que a reconstrução de relações entre povos historicamente inimigos e traumatizados tinha que começar no remanso das chancelarias. Mas também anteviu que, mais tarde ou mais cedo, à medida que fossem sentindo os efeitos das regras instituídas no seu quotidiano, os cidadãos da Europa queriam ser informados, compreender bem o que se está a fazer, discuti-lo, e tomar em mãos as rédeas do futuro. Questões abstractas porque demasiadas vezes apresentadas como produto da mais extrema tecnocracia, como a partilha de soberanias, o papel do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais nos mecanismos de decisão, o princípio de subsidiariedade na repartição de competências entre a União e os estados (e dentro destes, entre o Estado central e as suas regiões), a igualdade – necessariamente relativa – entre os estados-membros, a legitimidade dos parlamentos e dos referendos enquanto método de ratificação de tratados, são, entre muitos outros, exemplos de conceitos obscuros

MAASTRICHT MARCA O INÍCIO DE UM PROCESSO DE VERDADEIRA LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA, A QUAL SE REPUTA ABSOLUTAMENTE IRREVERSÍVEL.

que poderiam e deveriam ser matéria de diálogo e de pedagogia, na marcha inexorável de credibilização do processo face aos cidadãos, seus destinatários últimos, sob pena do desinteresse e alheamento, ou mesmo hostilidade à própria ideia europeia. No final se voltará a este tema a propósito do Tratado de Lisboa, ou mais precisamente da respectiva discussão pública, a qual nos parece reunir todos os ingredientes para (infelizmente) a antevermos como mais um momento infeliz dessa legitimação, recheado de incompreensões e recriminações várias, e com consequências futuras imprevisíveis. Isto apesar de já nenhum responsável político se pensar (ou se se pensa, não o diz) capaz de fazer a Europa à distância dos cidadãos.

### **DO TRATADO DE MAASTRICHT AO TRATADO REFORMADOR DE LISBOA**

O Tratado de Maastricht apontava para um leque variado de políticas a estabilizar ou a aprofundar nos anos subsequentes à sua adopção, mas, como geralmente acontece com os instrumentos muito ambiciosos na arquitectura das relações internacionais, era tateante quanto aos meios e aos procedimentos a desenvolver em cada caso, mormente nos domínios mais inovadores.

A excepção que confirma a regra foi a imediata instituição da União Económica e Monetária e do seu instrumento mais poderoso e simbólico, o euro, únicas matérias que a todos os analistas não repugna reconhecer um carácter nitidamente pré-federal, e que não fariam qualquer sentido se apenas fossem proclamadas de modo genérico, sem etapas concretas de implementação. Por isso logo foram regulamentados e passados à prática mediante vários instrumentos, ou anexos ao tratado, ou rapidamente adoptados em actos de direito derivado.

Ao carácter de obra aberta de Maastricht vieram juntar-se, como acima assinalámos,

OS ALARGAMENTOS AMEAÇARAM A AMBIÇÃO DO TRATADO DE MAASTRICHT SIMPLEMENTE PORQUE O ORDENAMENTO INSTITUCIONAL DA UNIÃO, SEM ADAPTAÇÕES, SE TORNOU POTENCIALMENTE INGOVERNÁVEL.

ondas sucessivas de negociação com vista ao alargamento do espaço da União, findas as quais, coisa não congeminável nos anos de reflexão criadora, em escassos quinze anos os Doze passaram a ser Vinte e Sete. Os alargamentos ameaçaram a ambição do Tratado de Maastricht sim-

plesmente porque o ordenamento institucional da União, sem adaptações, se tornou potencialmente ingovernável.

A partir desta constatação, foi dado início a um longo processo de reforma dos tratados instituidores, com avanços parciais e os equilíbrios possíveis em cada circunstância.

O Tratado de Lisboa, ao abordar um conjunto bastante heterogéneo de matérias, está, pois, na linha directa de sucessão ao Tratado de Maastricht, e é o coroamento de uma evolução iniciada com o Tratado de Amesterdão (1997), continuada com o Tratado de Nice (2001), e que poderia ter conhecido o seu epílogo com o chamado Tratado Cons-

titucional de 2004 (fruto dos trabalhos desenvolvidos em geometria descentralizada e democrática pela Convenção) o qual, por défice de ratificação unânime, nunca entrou em vigor.

Não cabe enumerar aqui o conteúdo das reformas fragmentárias introduzidas por Amesterdão ou Nice. Convém, no entanto, para melhor perceber o que adiante se dirá sobre as características fundamentais do Tratado de Lisboa, que se esclareça sumariamente as principais direcções seguidas no Tratado Constitucional, não tanto para revolver um facto ultrapassado mas para bem distinguir, em quantidade e sobretudo em qualidade, as inovações nele introduzidas que foram (ou não) retomadas no Tratado de Lisboa. Só assim é possível relativizar a querela sobre o número de normas, em percentagem, em que um é tributário do outro, ou, dito de outro modo, desmontar a acusação de fraude com base no argumento de que um (o de Lisboa) não é mais que a reapresentação cosmética do outro (o Tratado Constitucional). Não porque não seja verdade, mas porque é uma *verdade inexorável*.

### **TRATADO DE LISBOA: A ELIMINAÇÃO DOS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS INSCRITOS NO TRATADO CONSTITUCIONAL**

Sempre houve prosélitos da propositura de projectos para dotar a Europa de uma Constituição (o último e mais relevante precedente tinha sido o projecto formalmente apresentado por Altiero Spinelli em nome do Parlamento Europeu, aquando da redacção do Acto Único Europeu), e a verdade é que no decurso dos trabalhos da Convenção culminados em 2004 se criou a convicção de que a reorganização estatutária da União Europeia poderia não só traduzir-se em simplificação e racionalização textuais, mas também constar de um documento de síntese com dignidade constitucional. Pensavam (mal) os autodesignados constituintes que os sucessivos alargamentos tinham definitivamente esvaziado de oportunidade os já antigos e muito acesos debates sobre a criação de um super-Estado europeu ou mesmo de uma genuína federação de estados.

É questionável que o Tratado Constitucional finalmente assinado fosse uma verdadeira Constituição, mas o título, bem como o tom pomposo do preâmbulo introdutório, e também o conteúdo de algumas disposições simbólicas, inculcaram essa ideia, que em todo o caso se revelou irrealista na discussão pública ocorrida na fase de frustrada ratificação desse tratado. Uma vez verificado o desaire (e mesmo que se possa especular sobre as razões profundas dos «nãos» nos referendos francês e neerlandês), não custa perceber o pragmatismo que prevaleceu na redacção do Tratado Reformador de Lisboa. Como resultado, todos os resquícios de possível natureza constitucional foram ostensivamente eliminados do texto: o Tratado de Lisboa elimina o termo «Constituição» do seu léxico, deixa de fazer referência a símbolos da União, e sacrifica a ideia de um texto novo e facilmente compreensível, optando por regressar ao tradicional método das «modificações» na apresentação do tratado que vai ser submetido a ratificação nos estados-membros. Deixamos as consequências desta opção para o fim.

## **TRATADO DE LISBOA: A RACIONALIZAÇÃO SISTEMÁTICA E A NOVA SÍNTESE NO BINÓMIO APROFUNDAMENTO/ALARGAMENTO**

O método de revogação e substituição de normas que fora utilizado no Tratado Constitucional foi abandonado, mas o anseio expresso desde a Convenção de 2004 de aproveitar esta revisão para introduzir o que podemos chamar uma racionalização da sistemática dos tratados instituidores foi também prosseguido no Tratado de Lisboa, embora de uma forma assumidamente menos radical<sup>2</sup>.

Para além das soluções de forma, sobrepõem as soluções de conteúdo verdadeiramente inovadoras, as regras que justificam debate, e que nos fazem concluir que o

O TRATADO DE LISBOA NÃO É SEGURAMENTE UMA REVOLUÇÃO FACE AO PASSADO EM QUE SE INSCREVE, SENDO SOBRETUDO UM IMPORTANTE PONTO DE CHEGADA NA REORGANIZAÇÃO DA UNIÃO.

Tratado de Lisboa não é seguramente uma revolução face ao passado em que se inscreve, sendo sobretudo um importante ponto de chegada na reorganização da União, ao consagrar instrumentos que lhe permitirão passar a dedicar-se em exclusivo às concretas tarefas de integração

interna, não só (mas também) como pressuposto da sua afirmação no mundo globalizado.

Para efeito de simplificação expositiva, subsumem-se as principais medidas inovadoras desta reforma a duas categorias (um pouco arbitrárias e obviamente não estanques), conforme conduzam ao aprofundamento ou adaptem os procedimentos institucionais ao alargamento da UE.

Em todas as matérias que se ligam aos temas do aprofundamento e do alargamento, o Tratado Constitucional já ambicionava completar, num horizonte de mínima estabilidade temporal, a reforma encetada em Amesterdão e prosseguida em Nice. É por conseguinte natural que a substância desta parte do Tratado Constitucional tenha sido quase em absoluto vertida no Tratado de Lisboa, sendo únicas excepções a esse princípio de fiel transcrição um certo número de matérias que, depois de discutidas, foram objecto explícito de orientação diferente no mandato de Junho de 2007 do Conselho Europeu (e ainda uma ou outra, já em sede de redacção do tratado no decurso da Conferência Intergovernamental).

Afirme-se pois com clareza que o Tratado de Lisboa em nada enjeita a herança que lhe advém do Tratado Constitucional na sua vocação de reorganização do edifício da União Europeia, como condição *sine qua non* de esta se poder enfim concentrar na acção concreta. Dadas as circunstâncias em que o Tratado Constitucional foi rejeitado, é forçoso reconhecer que há matérias em que a defesa política dessa continuidade é trabalhosa. Estou obviamente a pensar nos temas mais polémicos de debate público na medida em que evocam a ideia de uma onda de novas transferências de soberania<sup>3</sup>.

A assunção política não envergonhada de tal continuidade, bem como a sua explicação e fundamentação, é, na minha opinião de europeísta convicto, a melhor atitude face a

eurocépticos, nacionalistas e outros «velhos do Restelo» em constante queixume inversamente proporcional às alternativas que apresentam, os quais obviamente não deixarão de evocar a rejeição referendária (onde e quando ocorreu) do Tratado Constitucional para tentar denegrir, e se possível aniquilar, a ratificação do Tratado de Lisboa.

São relevantes algumas matérias substanciais em que o Tratado de Lisboa determina um aprofundamento da acção da UE, a partir da constatação de que o modelo económico que vem de Maastricht é estabilizado, não sendo objecto de quaisquer normas inovadoras<sup>4</sup>.

Finalmente, são de referir, entre as alterações substanciais introduzidas no Tratado de Lisboa, aquele conjunto de matérias vulgarmente apelidadas «pacote institucional», que correspondem a preocupações diversas e dão resposta a debates prévios diferenciados, mas que, na evolução da construção comunitária, se reconduziram todas à ideia da sua ingovernabilidade como consequência do alargamento sucessivo do número de estados-membros da União. Reitera-se que dada a importância nuclear destas matérias no conjunto das reformas pós-Maastricht, o Tratado de Lisboa (salvo pormenores e derrogações temporárias que foram objecto do mandato de Junho de 2007 – questão polaca, por exemplo – ou foram negociados no decurso da subsequente Conferência Intergovernamental) retoma os acordos fundamentais alcançados na Conferência Intergovernamental de 2004, e que só não foram adoptados em virtude da rejeição do Tratado Constitucional<sup>5</sup>.

### **REDUÇÃO DE RISCOS/DANOS E MOBILIZAÇÃO DOS CIDADÃOS NA RATIFICAÇÃO DO TRATADO DE LISBOA**

O traumatismo das sucessivas duas «não ratificações» referendárias do Tratado Constitucional, em França e nos Países Baixos, caracterizou os dois anos de «reflexão» que se lhe seguiram e persiste hoje ainda na cabeça dos dirigentes europeus, com o Tratado de Lisboa pronto e assinado.

Mesmo não sendo objecto de acordos escritos, de intervenções explícitas nas rodadas que antecedem os brindes à mesa de repasto dos conselhos europeus, aposto que nem sequer de confissões em conciliábulo, o facto existe e negá-lo é como negar as bruxas (*que las hay, las hay*). Este *zeitgeist* é sem dúvida perigoso, e por isso com esse mote concluirei, mas por agora não discutamos o facto e aceitemo-lo como dado dos tempos europeus que correm.

O antídoto mais simples para o trauma é sem dúvida o de criar condições para dispensar a repetição do referendo sobre o tratado nesses dois países, não o lançar pela primeira (ou desta) vez nos cenários em que a experiência possa ter desfecho problemático, e já agora, por simpatia, evitá-lo em todo o lado (salvo na Irlanda onde a questão é inescapável).

Variou muito o método de ataque ao problema. No que respeita aos conteúdos, sobre os quais não nos podemos agora deter, pouco ou nada passou para a imprensa,



mesmo a mais atenta. Que sabe o público, por exemplo, do modo como actuou a diplomacia discreta das presidências alemã e portuguesa para ultrapassar (espera-se) as reticências neerlandesas e dinamarquesas (na Dinamarca, mesmo não havendo referendo, é conhecido o quadro de ratificação pela via parlamentar pela sua especial exigência)? Em boa verdade, o público só reparou no espalhafatoso apelo francês (à

A VONTADE POLÍTICA DE RATIFICAÇÃO RÁPIDA DO TRATADO DE LISBOA NO REFERIDO CONTEXTO TRAUMÁTICO DE REFERENDOS CONFERIU PELA PRIMEIRA VEZ PROTAGONISMO AO TEMA DA SUA FORMA DE APRESENTAÇÃO.

medida do protagonista...) à redacção de um impossível minitratado ou «tratado simplificado»<sup>4</sup>; o público mais uma vez pôde comprovar a técnica bem britânica de negociar em posição de força, às claras e à última hora, método também ensaiado – aliás com bons resultados

embora com técnica um pouco mais tosca – pelos altos dirigentes polacos à época, empenhados em afirmar o seu país como média potência europeia.

A vontade política de ratificação rápida do Tratado de Lisboa no referido contexto traumático de referendos conferiu pela primeira vez protagonismo ao tema da sua forma de apresentação.

A apresentação escolhida com naturalidade para o Tratado Constitucional, implicando revogação dos tratados anteriores e sua substituição por um texto inteiramente novo, tinha o mérito de fácil legibilidade e compreensão, mas, ao não distinguir as inovações então introduzidas das disposições que já estavam em vigor, por vezes há dezenas de anos, determinou um tratado muito extenso em que as novidades são afinal poucas, com a consequência (isso verificou-se nos debates durante o período da sua inconclusiva ratificação) de confusão na opinião pública, confrontada com críticas acaloradas em temas completamente fora da ordem do dia, por já fazerem há muito parte do chamado «acervo comunitário».

Assim, para reduzir os riscos da tal confusão, na redacção do Tratado de Lisboa optou-se por regressar à apresentação tradicional dos sucessivos tratados europeus, utilizando o método da simples modificação de disposições concretas dos tratados anteriores (que assim sobrevivem), que teria o potencial mérito de resultar num tratado menos extenso e em que é claro o objecto textual da ratificação (e da prévia discussão), mas tem também o incontornável inconveniente de um resultado final de muito difícil (ou impossível) leitura.

Este último facto só pode ser suprido, ou com aturada reconstituição de textos (porventura tão árdua para um parlamentar como para o cidadão comum directamente envolvido em referendo), ou com brochuras explicativas, ou com a publicação das chamadas versões ditas consolidadas ou codificadas – que justapõem os textos originários em vigor e as respectivas modificações –, e que habitualmente só surgem, para usos práticos, em fases subsequentes do processo.

Vejamos como se aplicaram estas variáveis ao caso concreto.



Conhecida a agenda dos trabalhos de redacção e os escolhos políticos subjacentes, uma primeira óbvia conclusão foi a de que a opção pelo habitual texto ilegível (ilegível não só para leigos...) nunca teria neste caso como moeda de troca um tratado «simplificado», e muito menos um minitratado. Se a acessibilidade do texto final fosse preocupação, ainda que mitigada, e uma vez que foram sendo tomadas várias decisões de economia de meios relativamente ao Tratado Constitucional (divisão em dois tratados, um teoricamente com os princípios e o outro com as regras de funcionamento; não reprodução da Carta dos Direitos Fundamentais; etc.) teria sido possível, por exemplo, combinar a apresentação (mais ou menos) corrida do texto mais substancial, mais inovador e mais curto (o Tratado da União), com a apresentação por simples modificação do texto mais adjectivo, menos modificado e mais longo (o Tratado de Funcionamento e os Protocolos). A verdade é que foi preferida a opção mais impenetrável, e que resultou não menos longa<sup>7</sup>. Para minorar esta óbvia opacidade do Tratado de Lisboa, uma sua versão codificada, mesmo sem valor legal, pode ser produzida no tempo útil das ratificações, para esclarecimento da discussão pública e quanto mais não seja em apoio ao trabalho dos parlamentares que o tenham que votar. À hora que escrevo, a versão do Foreign Office britânico já saiu e está-se a ultimar a versão portuguesa por instrução superior. Veremos em quantos dos 27 estados-membros isso acontecerá...

Com tal pano de fundo, como se perspectiva então a legitimação democrática deste processo de consolidação normativa da UE? Dito de outro modo, que papel é atribuível à intervenção dos cidadãos europeus na fase crucial, que agora se iniciou, de ratificação do Tratado de Lisboa em cada um dos estados-membros no prazo certamente exíguo de um ano (o de 2008)?

Sejamos em primeiro lugar transparentes, em contracorrente dos discursos nesta área dos procedimentos, que mesmo quando aparentam clareza, as mais das vezes dissimulam o interesse de quem os profere em prosseguir outros objectivos políticos próprios, nomeadamente a valorização ou a rejeição dos conteúdos.

Mais que louvável, parece-me natural a consciência sedimentada entre todos os máximos dirigentes europeus<sup>8</sup> de que a progressão (ou talvez a simples manutenção) do projecto europeu exigia, tão cedo quanto possível, a superação do momento de agonia e morte do Tratado Constitucional, já com dezoito ratificações asseguradas. E saúdo a interiorização da pragmática ideia de que nova tentativa não poderia (poderá) falhar outra vez. Não me admira, pois, que sejam tomadas as necessárias precauções, numa estratégia que caracterizei a partir da gramática que conheço noutras acções: a redução de riscos e danos<sup>9</sup>.

A questão que coloco não é propriamente a da ratificação por referendo ou pela via parlamentar, sendo certo que ambos os métodos são democraticamente adequados, e cada um de nós terá a sua convicção pessoal sobre o assunto<sup>10</sup>.

Também não terçaria armas contra a técnica de redacção ininteligível, que poderia ter sido mitigada mas que não é senão um mero regresso ao passado.

Já a opção de não disponibilizar imediatamente versões codificadas do Tratado de Lisboa em todas as línguas me parece francamente criticável, mesmo numa perspectiva de redução de riscos.

Mas o que me parece realmente terrível é a cumulação destes três efeitos de opacidade no mesmo momento e quanto ao mesmo objecto, circunstância para a qual nenhuma explicação soará como plausível.

Dirão os políticos, em público, que estes momentos são sempre chicanas das oposições, e que, feitas as contas, os que estão contra este tratado já estiveram contra todos os outros que o precederam. Dirão muitos políticos e os seus conselheiros, em privado, que as questões europeias sempre foram e sempre continuarão a ser um negócio de chancelarias, diplomatas, eurocratas, *spin doctors* e comentadores encartados, e que os cidadãos nunca percebem nada das implicações para a sua vida quotidiana dos excelentes *menus* que os dirigentes lhes preparam<sup>11</sup>.

O certo é que a campanha da ratificação deixará impressões, e que estas podem ser terríveis por uma razão bem profunda: é a de que correm o risco de alienar a cumplicidade dos cidadãos europeus com os seus dirigentes nos múltiplos desafios colectivos (mas sentidos individualmente, e é talvez essa a mutação radical que muitos políticos não parecem compreender) que este século já está a proporcionar.

Para quando ficarão adiadas (se não ficarem comprometidas) as campanhas para puxar com inteligência pelo orgulho de ser cidadão europeu? Não está esta Europa na vanguarda da luta pela preservação do ambiente? Não é um exemplo na disseminação de fontes de energia renovável? Não é apontada como modelo universal de solidariedade social mínima? Querem mais exemplos? **RI**

31 DE JANEIRO DE 2008

## NOTAS

**1** Este artigo é a expressão de opinião estritamente pessoal, e é independente do facto da chefia da delegação nacional no Grupo de Redacção do Tratado de Lisboa, salvo o natural acesso a uma ou outra informação privilegiada. A perspectiva é sobretudo a de um cidadão europeu que não esquece que é português mas que, para o efeito desta reflexão, abstrai da circunstância de ter este ímpeto de vontade colectiva culminado (por sinal, bem) durante a presidência portuguesa da UE.

**2** De assinalar, como inovações sistemáticas mais importantes:

a) a separação entre um Tratado da União Europeia contendo os grandes princípios que a regem e por conseguinte mais estável, e um Tratado de Funcionamento da União (mais susceptível de modificação no tempo) que congrega, entre outras, as regras específicas de adopção das políticas da União, tudo isto sem prejuízo da mútua complementaridade e igual força jurídica da ambos os tratados;

b) a unificação jurídica na União Europeia (extinção da Comunidade Europeia) e a eliminação do conceito dos três pilares, embora temperada pelo reconhecimento (imposto pelo Reino Unido mas porventura secretamente desejado noutras paragens) da natureza específica das regras da Política Externa e de Segurança Comum no contexto da acção externa da União, inscrita com autonomia no Tratado da União;

c) a clarificação da repartição das competências entre a União e os estados-membros, com sistematização das competências da União: exclusivas; partilhadas com os estados-membros; complementares e de coordenação dos dois estados-membros, ou em seu apoio;

d) a consagração sistemática e detalhada dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

e) a consagração dos princípios de igualdade democrática, de democracia representativa, de democracia participativa e da iniciativa dos cidadãos;

f) a sistematização da tipologia dos Actos da União: hierarquia de actos legislativos, não legislativos e de mera execução;

g) a sistematização das competências de acção externa não contidas na Política Externa e de Segurança Comum;

h) a sistematização das competências para construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (correspondente às anteriores áreas da Justiça e dos Assuntos Internos), às quais a regra das decisões por maioria qualificada (cf. adiante) se estenderá;

i) a nova apresentação das cooperações reforçadas, que encerra inegável significado substancial (cf. adiante);

j) a nova apresentação do processos de decisão;

k) a nova apresentação das disposições financeiras;

l) a clarificação das modalidades e procedimentos de revisão dos tratados (incluindo uma cláusula de flexibilidade), de adesão à União e de saída voluntária da União; etc.

**3** O caso mais linear é o de mais uma extensão das decisões por maioria qualificada no contexto das novas regras de ponderação dos votos dos estados-membros

(só mais uma, e não das decisivas se compararmos os sucessivos tratados desde os anos de 1950!), que arrasta o fantasma de um «Directório» dos grandes.

**4** Principais matérias de aprofundamento: a) são melhor explicitados os valores e os objectivos da União, e as relações entre a União e os estados-membros;

b) é bastante densificada a descrição normativa da acção externa da União: a Política Externa e de Segurança Comum (onde avulta a instituição de um Comité Político, um Serviço Europeu de Acção Externa, uma cooperação reforçada permanente em matéria de Defesa), bem como o reforço de outras formas de acção externa (negociação e conclusão de tratados, auxílio humanitário, solidariedade mútua perante agressão exterior, etc.);

c) é instituído, com regras progressivamente adoptadas por maioria qualificada e segundo o processo legislativo ordinário, um Espaço de Liberdade, de Segurança e Justiça, com especial incidência nas cooperações policial e judicial em matérias de direito criminal e civil, tornadas necessárias para cumprir o princípio da liberdade de circulação de pessoas, mas também para reagir a novas ameaças à segurança;

d) é prevista, com carácter genérico, a possível emergência de Cooperações Reforçadas, que congregam apenas alguns dos membros da União (este tema também poderia com propriedade ser associado à enumeração seguinte, enquanto decorrência prática do alargamento), e que é uma forma (dissimulada) de aceitação de hipotético futuro de uma Europa «Unida» a várias velocidades, em razão da matéria;

e) é reconhecida força vinculativa, com o mesmo valor dos tratados, à Carta dos Direitos Fundamentais da UE;

f) são introduzidas alterações significativas nalgumas políticas já existentes (luta contra as alterações climáticas no ambiente, adopção de um princípio de solidariedade no fornecimento de energia e na preservação do ambiente, governação económica do euro, serviços de interesse económico geral, cláusulas sociais, protecção de dados pessoais, etc.);

g) são introduzidas disposições em novas áreas (Turismo, Espaço, Protecção Civil, Desporto, Saúde Pública, Cooperação Administrativa, Regiões Periféricas, etc.);

h) são reforçadas as competências do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais no processo legislativo da União.

**5** Algumas das matérias justificáveis pelo alargamento:

a) a extensão a mais alguns domínios da adopção de actos por maioria qualificada e segundo o processo legislativo ordinário, de acordo com a necessidade de eficiência nos mecanismos de decisão;

b) a redução a uma dimensão razoável das instituições da União, designadamente a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu (numa União com 27 estados-membros, aberta a novos alargamentos);

c) a redefinição de um novo equilíbrio no poder relativo dos grandes, médios e pequenos países da União, no quadro do princípio de igualdade dos estados-membros perante os

tratados e também do reforço da legitimidade democrática das decisões (que no Conselho passam a ser adoptadas segundo uma regra de dupla maioria, de estados e de população);

d) a adopção de novas regras aplicáveis às decisões do Conselho Europeu e de estabilização da função da sua representação (criação do cargo de presidente do Conselho Europeu, com um mandato de dois anos e meio);

e) a unificação institucional da acção externa (a criação do cargo de alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, em simultâneo dirigente do Conselho e vice-presidente da Comissão Europeia).

**6** Leia-se Alain Lamassoure, *spin doctor* do então recém-eleito Presidente Sarkozy, ainda no rescaldo da campanha eleitoral (*Le Soir*, 10 de Maio de 2007): «Eu, eu tenho uma apresentação muito simples. Nós adoptámos como base única o projecto do tratado constitucional. Comparámo-lo com o Tratado de Nice, e trabalhámos com uma tesoura. Por isso eu não altero a redacção de nada. Nem acrescento nada. Elimino do projecto de constituição todos os artigos que não representam uma novidade jurídica por comparação com o Tratado de Nice. Isto quer dizer que três quartos dos artigos da terceira parte podem ser abandonados...»

**7** Só para ter uma ideia através de números: o Tratado da União Europeia, que é formalmente apresentado no Tratado de Lisboa mediante 61 modificações que ocupam 53 páginas A4, poderia ter sido logo apresentado em versão corrida de 55 artigos ocupando 30 páginas A4. Quanto ao Tratado de Funcionamento da UE, às suas formais 293 modificações ocupando 119 páginas A4 correspondem, em texto corrido, 358 artigos ocupando 139 páginas A4.

**8** Sem distinção entre os países que potencialmente ganham ou perdem com este tratado. Para dar o exemplo mais próximo, o pressuposto de que um país como Portugal – cujo peso nas deliberações por maioria qualificada vai certamente diminuir um pouco no contexto dos novos equilíbrios – deve esfregar as mãos de contente se este tratado abortar, é, pelas razões subentendidas neste artigo, especialmente mesquinha e míope. Mas isto é outra discussão...

**9** As medidas sistemáticas de *risk and harm reduction*, como peça essencial de um novo paradigma na política sobre o consumo de drogas.

**10** Da leitura deste artigo se depreende que, para mim, Maastricht foi o momento óptimo de um referendo europeu. Como tinha responsabilidades nesse tempo, disse-o e escrevi-o sem hesitação. Ninguém então gostou, mas muitos dos que não gostaram, mudaram. Paguei a factura. E a vida continua...

**11** São os mesmos que não percebem por que é que Al Gore prefere ser embaixador itinerante das questões ambientais em vez de voltar a ser candidato (ganhador) a Presidente dos Estados Unidos...