



3.3.5 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

As implicações políticas do Tratado de Lisboa e o futuro da Europa

Paulo Carvalho Vicente

NO CONTEXTO DE UMA CRISE ECONÓMICA e financeira ainda longe de estar controlada, a União Europeia (UE) enfrenta por via desta um abalo institucional e político que, se porventura não sentido com idêntica intensidade pelos cidadãos europeus, tem vindo a perigar o *ethos* desta organização, garante até aqui de paz, prosperidade e de futuro. Propomo-nos fazer um exercício crítico do Tratado de Lisboa (TL), decorridos três anos da sua entrada em vigor, e pugnar pelo regresso da política, com o propósito de criação de uma verdadeira união, a fim de se debelar esta conjuntura marcada pela incerteza.

O Tratado de Lisboa: ruptura ou incapacidade de transformar?

No rescaldo da reprovação do Tratado Constitucional (TC) pela França e Holanda, em 2005, o impulso político europeu hibernou durante cerca de dois anos até uma nova Conferência Intergovernamental (CIG) ter sido convocada, que coincidiu com a terceira presidência portuguesa das Comunidades, em que o Conselho convidava à redacção de um texto de Tratado [Tratado Reformador] de acordo com as linhas do mandato e submetê-lo àquela CIG logo que esta se inicie. Até ao fim de 2007, a CIG completaria os seus trabalhos de modo a possibilitar tempo suficiente para a ratificação do Tratado dela resultante antes das eleições europeias de Junho de 2009.

A nova ordem legal da UE que resulta da entrada em vigor do TL pode reflectir um movimento na direcção de uma União supranacional mais pronunciada que colocará novos desafios à soberania dos Estados-membros. Esta realidade traz consequências não despididas na estrutura do sistema político que é hoje a UE que para se fazer ouvir na sociedade internacional tem de falar a uma só voz, assumir-se como actor político num mundo globalizado que assiste à emergência de blocos regionais. Sente-se já a dinâmica de novos regionalismos e, deste modo, a UE através do TL procura responder às exigências políticas e económicas da contemporaneidade, não obstante a crise deflagrada em 2007 e que se tornou viral no mundo ocidental (Reis, 2007). É na eficácia do funcionamento interinstitucional que se avaliará o Tratado em vigor, numa união cada vez mais plural e com mais interessados a aderirem ao seu clube. Contrariamente a outras revisões, o objectivo principal do TL não é expandir as competências da UE ou acelerar o passo da integração, nem o de devolver qualquer poder significativo aos Estados-membros, mas antes, através de nova revisão, clarificar e melhorar os procedimentos

e instituições comunitárias existentes.

De acordo com o TL, a nova UE apresenta-se como uma entidade mais coesa e singular; fusão do terceiro pilar no primeiro pilar e substituição dos próprios processos do segundo pilar com o uso generalizado da “decisão”, a qual é amplamente usada nos actos legais. Estes desenvolvimentos criam maior uniformidade na acção da União e talvez mais eficácia: a personalidade jurídica da UE e o reconhecimento da sua capacidade legal podem ser vistos como uma tentativa de afirmação e reforço do que existia; a afirmação pela CIG da primazia da lei comunitária sobre a lei dos Estados-membros, mesmo que não vertido no texto do tratado mas referido na Constituição, reforça a posição da UE; o novo traçado das competências da União como “exclusivas”, “partilhadas” ou “apoio, coordenação ou suplementar” cimenta a autoridade da UE, porém, a clarificação protege igualmente as competências dos Estados-membros; a cláusula de flexibilidade abre a porta à expansão da actividade comunitária. No entanto, é necessária a aprovação unânime do Conselho para qualquer acção tomada sob os auspícios da cláusula de flexibilidade e o TL inclui uma nova exigência de notificação prévia aos parlamentos dos Estados-membros; extensão da votação por maioria qualificada no Conselho (na PESC, fiscalidade, política de asilo e imigração as decisões são tomadas por unanimidade, detendo os Estados-membros nestas matérias direito de veto).

No plano institucional, o Presidente permanente do Conselho Europeu tem o potencial de dar significativa atenção à UE, na prática ser um dos seus rostos, cujo número de telefone é público; o novo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – como Vice-Presidente da Comissão e *chair* permanente da formação dos Negócios Estrangeiros do Conselho – pode criar grande visibilidade à UE a par do novo Presidente do Conselho Europeu. Estando ainda em preparação este serviço diplomático à escala europeia, são ainda os MNE dos Estados-membros a granjear maior mediatismo; a partir de 2014, e a manter-se uma União a vinte e sete, a Comissão passará a ser composta por dezoito comissários, correspondendo a dois terços do número de Estados-membros. Com vista a obviar a situação verificada no passado e garantir uma total representatividade dos Estados-membros na Comissão, o TL instaura o princípio da “rotação paritária” que será definida por unanimidade no Conselho.

Com o TL é atribuído um novo destaque à Carta dos Direitos Fundamentais que com valor legal igual ao dos Tratados permitirá à União atingir a esfera dos direitos individuais. Elevada a um

novo estatuto, haverá uma extensão da jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu nestas matérias. Outra marca supranacional do TL é a autorização para a União de criar direitos de propriedade intelectual da UE, uma área reservada até então aos Estados-membros; as áreas de “competência partilhada” são alargadas prevendo-se um diálogo difícil da UE com os Estados-membros; reforço da jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu em vários aspectos da Política Externa e de Segurança Comum, bem como na área de liberdade, segurança e justiça. Neste particular, há uma mudança da votação por unanimidade no Conselho para o terceiro pilar para a votação por maioria qualificada em muitos casos e um quarto dos Estados devem participar no acto de iniciar legislação; de acordo com o seu articulado, é permitido ao Conselho Europeu decidir por unanimidade a extensão da votação por maioria qualificada em novas áreas sem ter que recorrer a alterações ao Tratado da União Europeia; o TL aponta para o estabelecimento de uma Agência de Defesa Europeia, no entanto, a concretização de uma defesa comum requer a decisão unânime do Conselho Europeu e demais decisões têm de ser tomadas unanimemente pelo Conselho; no que concerne à cooperação militar, o TL estipula que tais actividades podem tomar a forma de cooperação estruturada dentro do quadro da União, o que facilmente pode ser entendido pelos Estados-membros como usurpação à sua autonomia.

“O que se assiste actualmente na UE é algo próximo de um federalismo executivo que serve os interesses dos governos dos Estados-membros. A proposta de mais federalismo para a UE mais não é do que empoderar as instituições europeias [...]”

É no binómio intergovernamental/federal que se produz a construção europeia e o TL continua a espelhar estas sensibilidades. Assim, o TL faz constantes referências ao papel dos Estados-membros na prossecução dos seus objectivos, concretamente exige à UE que respeite a igualdade dos Estados-membros, as suas identidades nacionais e as suas funções de Estado essenciais; a cidadania europeia é suplementar à cidadania dos Estados-membros e não a substitui e nesses termos a UE deve garantir a transparên-

cia dos processos e a consulta aos cidadãos e à sociedade civil; esclarece-se que os poderes da União são conferidos pelos Estados-membros e que todas as competências não conferidas estão reservadas aos Estados; o TL enfatiza que os membros do Conselho Europeu e Conselho de Ministros actuam em representação dos interesses dos respectivos Estados-membros; o Conselho deve actuar por unanimidade para estabelecer o novo quadro financeiro multianual (que como já se viu não é tarefa fácil). Deste modo, as leis que passem no âmbito da cláusula de flexibilidade do TL devem receber uma aprovação unânime pelo Conselho; o novo processo de iniciativa do cidadão oferece uma maior participação directa do cidadão europeu, mas um número significativo de Estados-membros deve estar representado nas listas de assinatura para que uma proposta de iniciativa seja legítima; uma nova provisão de retirada permite a qualquer Estado declarar a sua intenção de sair da União e fazê-lo sem qualquer punição. No que respeita à acção externa da UE, o TL alerta para a necessidade de respeitar a acção dos Estados e que noutros casos a UE complementa os esforços dos Estados-membros.

As mudanças estruturais e processuais propostas pelo TL podem sugerir uma nova ordem legal para a UE, contudo, estas alterações não serão acompanhadas por uma evidente transferência de competências para as instituições comunitárias. As mais relevantes mudanças institucionais podem muito bem servir para aumentar a eficácia e visibilidade da União, mas há poucas propostas com vista ao reforço das competências institucionais. Em áreas precisas onde foi mais substantiva a mudança, tal como a elevação da Carta dos Direitos Fundamentais ao estatuto de tratado, é possível falar-se de um aumento potencial da competência comunitária. O reforço da votação por maioria qualificada na área de liberdade, segurança e justiça, por exemplo, eliminará algumas oportunidades para os Estados-membros bloquearem a acção da UE. Em suma, é difícil vislumbrar nestes desenvolvimentos algo mais do que incremental. Apesar de algumas linhas de divisão se deslocarem para o TL, o movimento potencial não é de perto dramático como alguns dos seus detractores afirmaram (Siebersson, 2008).

Estreitar a união política

Num momento em que se clama por lideranças fortes, as instituições parecem manietadas e uma deriva intergovernamental que não é recente, varre a Europa, como assegurar que o regresso da política ao Velho Continente ajude a contornar esta crise estrutural? As consequências da degradação estão à vista: o regresso do extremismo, do nacionalismo, do seccionismo, intensificados por uma aparente falta de perspectivas para ultrapassar uma crise económica, social e cultural na Europa. A resposta à interrogação lançada poderá passar pelo reforço da legitimidade democrática da UE e pelo exemplo histórico dos pais fundadores das Co-

munidades que, tal como Monnet e Schuman, colocaram a tónica, respectivamente, na necessidade e na solidariedade.

No essencial, o TL é um decalque do TC, somente com uma nova capa e título, no plano formal e material, pois manteve os propósitos centrais que o TC almejava atingir nestas dimensões. A única excepção relevante é o simbolismo contido na Constituição que imediatamente foi rejeitado no TL e que permitiria servir de momento constitucional para uma colectividade europeia com uma vincada e autónoma identidade (Reis, 2011). No plano jurídico, há desafios a considerar. A evolução da lei constitucional europeia continua a divergir da constitucionalização dos sistemas legais nacionais. As distorções penetrantes e “falhas no discurso” em “democracias deliberativas”, bem como o próprio liberalismo constitucional, tornam improváveis que a razão pública conceba um acordo constitucional inteligível para os cidadãos europeus com diversas tradições e concepções de justiça e vida próspera. Diferenças de opinião consideráveis continuarão em áreas muito específicas, tais como nas políticas económicas e sociais com efeitos redistributivos (Petersmann, 2008). Veja-se o fosso que está a ser cavado entre os países do Norte e os países do Sul e os efeitos colaterais imprevisíveis que recairão sobre os países da coesão. O que se assiste actualmente na UE é algo próximo de um federalismo executivo que serve os interesses dos governos dos Estados-membros. A proposta de mais federalismo para a UE mais não é do que empoderar as instituições europeias (e não o papel dos burocratas) e neste particular o Parlamento Europeu está longe de constituir uma câmara forte – cidadãos e Estados requerem outros mecanismos de representação mais eficientes. Falta dar consistência a uma cidadania europeia, a um espaço público europeu, a um *demos*. Mas são momentos de crise que permitem renascer. É assim que Habermas, inspirado em Kant, advoga um modelo de democracia transnacional baseado num projecto de constitucionalização do direito internacional (o princípio jurídico de um direito cosmopolita) (Habermas, 2012).

A experiência americana, que influenciou a construção europeia, ensina que há que ser corajoso e dar os passos vitais para garantir a sobrevivência do interesse público e das expectativas dos homens, no século XVIII como no século XXI (Gonçalves, 2007). Uma união política federal permitiria precisamente evitar aquilo que está neste momento a acontecer que é uma ingerência da Comissão nos orçamentos nacionais. Os EUA começaram com uma Constituição subscrita apenas por treze estados. Muitos deles tinham uma dívida derivada da guerra de tal grandeza que a solução só pôde ser a mutualização da dívida, isto é, a passagem da dívida estadual para federal. A uniformidade dos critérios permitirá que a Grécia e os outros países a braços com programas de ajustamento sejam tratados com igualdade. Simultaneamente, o BCE deveria ter uma actuação semelhante à Reserva

Federal Norte-Americana, como emprestador e garante de crescimento económico. A este respeito, nas palavras de Luís Lobo-Fernandes, a Europa precisa de um *momento hamiltoniano*. Não obstante a delicada situação económico-financeira do país, devemos ter uma palavra a dizer neste debate.

A *Economist* tem vindo a argumentar que é imprudente questionar a sobrevivência da zona euro, na medida em que os custos da implosão do euro serão imensos se nada for feito. Para esta revista inglesa, a solução é mais federalismo, resta debater qual o nível e a intensidade desse federalismo. Ao reconhecer as lacunas da UEM, Maria João Rodrigues chama a atenção para a necessidade de um orçamento comunitário forte, de inspiração federal, e que no momento em que se prepara uma união bancária, uma união orçamental e uma união económica «estamos perante um grande estaleiro de reformas» sem paralelo no processo de construção europeia (revista 2, de 18 de Novembro de 2012). A Estratégia Europa 2020 aí está também para alavancar a posição geoeconómica, contrariando uma subalternização geoestratégica da Europa, como já estava a ocorrer.

O projecto europeu não é só económico, é outrossim civilizacional. A atribuição do Prémio Nobel da Paz, em 2012, à União Europeia vem recordar-nos essa evidência um tanto esquecida, no relançamento de expectativas de uma construção política inacabada. ■

Referências

- GONÇALVES, Arnaldo M. A. (2007) — *A Europa à procura do futuro. Da Convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa*. Lisboa: Livros Horizonte.
- HABERMAS, Jürgen (2012) — *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (2008) — «The Reform Treaty and the Constitutional Finality of European Integration». In GRILLER, Stefan; ZILLER, Jacques (eds.) — *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, vol. 11. Wien: ECSA Austria.
- REIS, Bruno Cardoso (2007) — «O Tratado de Lisboa e a Europa Futura». In *Estratégia*, n.º 24-25, pp. 15-51.
- REIS, Sara Raquel da Silva (2011) — «Lisbon Treaty: The Constitutional Treaty in Disguise?». In *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 1, pp. 181-188.
- Revista 2, de 18 de Novembro de 2012 (entrevista a Maria João Rodrigues).
- SIEBERSON, Stephen C. (2008) — *Dividing Lines Between the European Union and its Member States. The Impact of the Treaty of Lisbon*. The Hague, T.M.C. Asser Press.