

A nova União Européia do Tratado de Lisboa

Raquel Patrício¹

Suspensa nas contradições impostas pela indissolubilidade dos processos do alargamento e do aprofundamento político, a União Europeia (UE) vê, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro de 2009, abrir-se uma etapa nova à já longa caminhada que tem permitido a construção do edifício europeu. Uma caminhada concreta de cinquenta e nove anos, mas de raízes seculares, que trouxe para a prática política o desejo de unidade do continente europeu. Um desejo sempre proclamado, mas apenas alcançado pela violência da imposição.

Um desejo que apenas os “pais fundadores” da Europa Unida souberam tornar realidade sem imposição, a partir da legitimidade de populações saturadas de guerras e conflitos. Um desejo alcançado com avanços e recuos a que hoje se depara o desafio de uma nova e, até, quem sabe, promissora era.

Assinado em Lisboa, no dia 13 de Dezembro de 2007, pelos chefes de Estado e de Governo dos já vinte e sete Estados-membros da União Europeia, o Tratado Reformador de Lisboa procura, num mundo em rápida mutação, ser capaz de permitir à União dar respostas efectivas aos actuais desafios. Prevendo a respectiva entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009,² o Tratado de Lisboa visa tornar a União Europeia mais eficiente (dotando-a de Instituições adaptadas a uma União alargada), mais próxima dos cidadãos, mais eficaz e coerente no seu relacionamento com a sociedade internacional e mais apta a responder aos desafios globais que se lhe deparam neste início de século.³ De acordo com a Presidência Portuguesa do Conselho da União, “o Tratado de Lisboa proporcionará à União um quadro institucional estável e duradouro. Não se prevêem alterações num futuro próximo, de modo que a União poderá consagrar-se inteiramente aos desafios políticos concretos que se avizinham, designadamente as alterações climáticas e a globalização”.⁴

1. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas/Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP/UTL)

2. De acordo com o artigo 6º do *Tratado de Lisboa*, este teria de ser ratificado pelos Estados-membros da União, segundo as respectivas normas constitucionais, para poder entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009, se então tivessem sido depositados todos os instrumentos de ratificação, ou, na falta destes, no primeiro dia do mês seguinte ao do depósito do último instrumento de ratificação. Estes instrumentos de ratificação, segundo o artigo 54º da *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*, seriam depositados junto do governo da República Italiana.

3. Conclusões resultantes da análise das *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia*, Jornal Oficial da União Europeia, C 115/1 (2008/C 115/1).

4. Cfr. *Conclusões da Presidência – Lisboa*, Conselho Europeu de Bruxelas de 14 de Dezembro de 2007, 16616/07 CONCL 3, Bruxelas, 14 de Dezembro de 2007, p 2.

Após a assinatura do Tratado, o Parlamento Europeu veio a aprová-lo. Naturalmente, a aprovação deste pelo hemicycle de Estrasburgo não era juridicamente necessária para que o documento entrasse em vigor; todavia, a sua aprovação pelo Parlamento Europeu é de grande relevância política, indo ao encontro dos objetivos democráticos da nova União. O Parlamento Europeu foi, assim, a primeira entidade a pronunciar-se sobre o novo Tratado Comunitário, fazendo-o no momento em que tinham início os processos de ratificação nos Estados-membros de acordo com as respectivas normas constitucionais. Em fase de pleno entusiasmo com o novo Tratado, nada fazia supor que algum percalço viesse a suceder. Até porque, para evitar *desaires*, à semelhança do ocorrido na França e na Holanda com o Tratado Constitucional, a Comissão Europeia proibira, desde logo, a realização de referendos. Apenas na Irlanda, por imperativos constitucionais, tal via seria adoptada, com resultados imprevisíveis e desastrosos para o Projecto Europeu.

A verdade, de facto, é que problemas com a ratificação do Tratado surgiram em França, na Alemanha, na Polónia, na República Checa e, especialmente, na Irlanda, onde o referendo popular de 12 de Junho de 2008 seria vencido pelo “não” com 53,4% dos votos, contra os 46,6% favoráveis ao “sim”, até que um novo referendo levasse os Irlandeses a aprovar o Tratado que, em função de todos os problemas levantados, não entraria

em vigor sem que diversas excepções tivessem de ser feitas a alguns Estados-membros. Assim, foi necessário limitar os poderes do Tribunal de Justiça para a Grã-Bretanha e para a Irlanda (a propósito da preocupação dos Irlandeses com o Exército Nacional e a oposição ao aborto como formas de perder soberania) e desvincular a Polónia, a República Checa e a Grã-Bretanha da Carta dos Direitos Fundamentais, para além de existirem já, em protocolos anexos ao Tratado assinados aquando da assinatura deste, cláusulas de excepção e *opting out* para a Irlanda e a Grã-Bretanha em matéria de aplicação de decisões no âmbito da cooperação judicial e policial. Foi ainda necessário conceder à Eslováquia a garantia de que a União Europeia não tomará medidas que contradigam os Decretos de Benes, segundo declaração política expressamente presente nas Conclusões do Conselho Europeu de 30 de Outubro de 2009.

Com estas excepções, o Tratado de Lisboa pôde entrar em vigor a 1 de Dezembro de 2009, exactamente um mês antes da nova data posteriormente prevista (1 de Janeiro de 2010). A cerimónia, realizada na Torre de Belém, em Lisboa, sob Presidência Sueca do Conselho da União, marcou assim uma nova etapa na construção do edifício europeu, aplaudida pelos Vinte e Sete.

Apelidada como um *novo começo* pelo primeiro-ministro português, José Sócrates (2009), e como um

“símbolo de uma Europa reunificada”, pelo presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso (2009), a União Europeia do Tratado de Lisboa torna-se mais livre e democrática, assim como mais capaz de enfrentar a crise financeiro-económica e suas repercussões, embora seja importante ressaltar que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, por si só, não chega, sendo necessárias, acima de tudo, a determinação e a vontade política dos Estados-membros.

Não alterando o quotidiano dos cidadãos europeus, o Tratado de Lisboa vem agilizar o funcionamento das Instituições Comunitárias, bem como os procedimentos comunitários. Como diria o presidente do Parlamento Europeu, o polaco Jerzy Busek (2009), no discurso do dia 1 de Dezembro, “o Tratado de Lisboa é sobre a forma como a União Europeia se deve organizar e não sobre a forma como as pessoas se devem comportar ou sobre o que devem fazer”.

Neste sentido, e perante o complexo processo de ratificação do Tratado, que demorou dois anos, alguns pontos foram alterados relativamente ao Tratado de Lisboa inicialmente assinado a 13 de Dezembro de 2007 o qual, por sua vez, já constituía uma espécie de “reforma” ao Tratado Constitucional, em relação ao qual introduziu alguns “travões de emergência”, embora tenha mantido, na essência, o espírito desse Tratado Constitucional.

Assim, a referência ao método “convenção” para a revisão subse-

quente dos Tratados Comunitários é retirada ao Tratado Constitucional, não apresentando, o Tratado de Lisboa, qualquer referência nessa matéria, embora fique implícito que esse será o método adoptado para preparar as futuras conferências intergovernamentais.

Do mesmo modo, o Tratado de Lisboa é omissivo quanto à referência aos símbolos da União – presente no Tratado Constitucional⁵ – e quanto à “cláusula passerelle” introduzida pelo Tratado Constitucional,⁶ que iria permitir ao Conselho Europeu, por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e informação aos parlamentos nacionais, reduzir o número de matérias votadas por unanimidade (excepto as que tivessem implicações nos domínios militar e da defesa) e aplicar o processo legislativo ordinário nos casos em que estivessem previstos processos legislativos *a priori*.

O Tratado de Lisboa altera também, face ao Tratado Constitucional, a matéria relativa aos actos jurídicos da União Europeia, desaparecendo as figuras da lei europeia, da lei-quadro europeia e do regulamento europeu.⁷

Finalmente gostaria de ressaltar que o Tratado de Lisboa não faz referência ao objectivo político da

União Europeia que o Tratado Constitucional enunciava como “a EU exerce em moldes comunitários as competências que os Estados-membros lhe atribuem”, a qual já vinha em substituição da anterior expressão, “uma União cada vez mais estreita entre os povos europeus”.

Facto é que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa não representa a solução de todos os problemas da EU. Muito pelo contrário, este acontecimento marca o início de uma nova era para o Projecto Europeu, mais exigente e complexa, que exigirá dos líderes europeus a capacidade de seguirem mantendo a evolução do tríptico comunitário enunciado por Valéry Giscard d’Estaing e Helmut Schmidt nos anos 1970: o aprofundamento, o alargamento e o acabamento.

Neste sentido: “*Quo Vadis Europa?*” (Fischer, 2000). Mais de cinquenta anos após o início da construção europeia, é esta a questão que surge hoje, como surgiu já tantas vezes ao longo da História europeia. A discussão sobre o futuro da União Europeia é uma questão, embora de longo prazo, central e essencial na vida comunitária. Designadamente num momento pautado por inúmeras dúvidas e incertezas resultantes da necessidade de conciliar o alargamento a Leste com o aprofundamento da integração no domínio político, processos indissociáveis a conduzir em paralelo.

Fácil se torna observar que os

valores sobre os quais assenta a construção da nova sociedade, embora consensuais, não suscitam o acordo quanto à forma de os organizar na nossa Europa integrada e aberta, reestruturada em Lisboa. Várias hipóteses se confrontam, umas mais federalistas, outras mais confederalistas, ou unionistas, ou comunitaristas. Mas a verdade é que não se pode reduzir o problema à discussão, eventualmente estéril, entre os “ismos” culturalmente hegemónicos, nem à confrontação entre federalismo e nacionalismo. A construção da Europa tende, cada vez mais, a ser feita de baixo para cima, graças ao peso crescente que se deseja atribuir à opinião pública.

Daqui ressalta a pertinência em reflectir sobre os modelos teóricos existentes para a construção europeia, os quais se reconduzem, por um lado, aos modelos clássicos e, por outro, aos mais recentes. Os primeiros podem ser de carácter intergovernamental ou apresentar uma tendência supranacional, havendo, neste último caso, que distinguir entre os modelos comunitários ou funcionalistas e os modelos federalistas, que englobam, desde logo, a federação clássica, a confederação, a quase federação, o federalismo cooperativo, a federação dos Estados-nação, a federação das regiões e a federação dos Estados e das regiões. A busca de novos conceitos para interpretar as novas realidades existentes tem determinado, porém, o surgimento de modelos não clássicos que se servem da

5. Referência constante do artigo I-8º do Tratado Constitucional.

6. Referência constante do artigo III-422º do Tratado Constitucional.

7. Estas figuras foram previstas pelo Tratado Constitucional no seu artigo I-33º.

utilização de conceitos não convencionais, como a “governança, a democracia cosmopolita, a democracia supranacional e pós-federal, o Estado-rede”.⁸

A União Europeia que hoje temos não se reconduz a estes conceitos, embora muitos constituam verdadeiras propostas de organização para o futuro, enquanto outros surgem como caminhos que a União tem vindo a abrir como formas de responder às alterações velozes da “sociedade internacional global”; caminhos cujos trilhos vão ainda no início, mas que têm já originado teorizações que procuram denominar as novas realidades desta sociedade tão cheia de mutações. Para já, porém, a União Europeia surge como uma entidade híbrida, de características *sui generis* que, se quisermos, podemos denominar de “organização internacional de integração de carácter supranacional”, de acordo com a sugestão de António José Fernandes (1994).

Na União Europeia, nem os Tratados Constitutivos, nem o Direito Comunitário derivado, interferiram nas prerrogativas soberanas internas e externas dos

Estados-membros, na medida em que cada Estado mantém o direito de fazer a guerra, de estabelecer relações diplomáticas e consulares e o direito de reclamação internacional de forma independente relativamente à União, deixando apenas de ter o direito de cunhar moeda. Apenas interferiram no direito de os Estados celebrarem tratados, acordos e convenções internacionais, mas exclusivamente em relação às questões e sectores reservados à competência das Instituições Comunitárias, o que equivale, praticamente, a dizer em relação às relações económicas e comerciais. Nos restantes domínios, o envolvimento dos Estados-membros no processo de integração europeia não se saldou por uma perda considerável dos seus poderes soberanos. Apenas a extensão das políticas comunitárias tem-se traduzido numa limitação gradual dessas prerrogativas, porque, na medida em que aceitam harmonizar as legislações e uniformizar procedimentos em vários sectores económicos e sociais, os Estados-membros estão a aceitar diluir parcelas das respectivas soberanias no contexto comunitário. Porém, fazem-no de livre vontade, reservando-se o direito de vetar projectos de decisão nas matérias decididas pelo procedimento da unanimidade.

Por outro lado, a incapacidade do conceito clássico de soberania responder e gerir o mundialismo, a globalização e o internacionalismo, colocou em jogo a adequação dos conceitos antigos às novas realidades, o que levou o

Professor Doutor Adriano Moreira a substituir o conceito de Estado soberano pelo de “soberania de serviço”.⁹ Por isso, também, a decisão de aderir aos grandes espaços que organizam a resposta que supera as insuficiências das soberanias clássicas, ou assumem interesses novos que nunca estiveram a cargo daquelas. A soberania do Estado é então posta, voluntariamente, ao serviço de iniciativas internacionais, em que participam diversos Estados e organizações internacionais, na defesa de interesses comuns e humanos, de problemas que extravasam o âmbito interno e que, por isso, necessitam de soluções globais. O Estado deixa, assim, de ser soberano à maneira tradicional, para passar a ser uma “soberania de serviço”, ao serviço de valores e interesses globais, mundiais e internacionais. Por isso, uma vez mais, a soberania de serviço extrapola o âmbito territorial limitado do Estado soberano para abarcar áreas mais vastas de interesses e de acção.

Todos estes factores e circunstâncias, resultantes de Lisboa e de muito antes, originam limitações à afirmação das prerrogativas soberanas dos Estados. Porém, do ponto de vista formal, a grande maioria dos Estados mantém quase intactas essas prerrogativas, já que fazem depender o seu envolvimento em compromissos internacionais da vontade expressa dos seus órgãos de soberania, o que significa que as limitações ao exercício do poder soberano podem decorrer de actos jurídicos livremente assinados pelos

8. Observatório de Relações Internacionais, *Modelos Teóricos para a Construção Europeia*, Janus 2001, Anuário de Relações Exteriores, p.106-107.

9. *Dissertação proferida no Seminário A Europa e o Poder Aéreo*, realizado no Estado-Maior da Força Aérea Portuguesa, em Maio de 1996. *Dissertação proferida no Seminário A Europa e o Poder Aéreo*, realizado no Estado-Maior da Força Aérea Portuguesa, em Maio de 1996.

Estados. Foi o que sucedeu com o envolvimento dos Estados nas Comunidades Europeias, através da assinatura dos Tratados de Paris e de Roma e sucede hoje, na Europa do Tratado de Lisboa.

Na verdade, considerada a diferenciação da Europa como continente, em povos, culturas, línguas, sociedades, as propostas apresentadas em diversos quadrantes da sociedade europeia, não pode supor-se o desaparecimento dos Estados nacionais, entidades, aliás, indispensáveis para a estruturação de qualquer que venha a ser o formato futuro da União Europeia. Um formato que, reconhecido por Lisboa, não poderá senão assentar nos Estados nacionais, que não se substitua a estes nem se assuma como novo poder soberano, antes conduza a integração europeia pelos caminhos da divisão clara de poderes entre a Europa e os Estados-nação que a compõem, exprimindo inteiramente o conceito de subsidiariedade formalizado em Maastricht e resultando da diferenciação de velocidades da integração europeia considerada como tal.

Muito se tem falado, em todo este debate sobre o futuro político da União Europeia alargada, na constituição de um “núcleo duro” de Estados-membros – que poderá, eventualmente, ser composto pelos Estados da zona do Euro, aqueles que demonstram maior desejo em avançar mais rapidamente com a construção do edifício europeu – que passarão a levar adiante a integração europeia,

assente nas cooperações reforçadas. Na verdade, numa União alargada, e, portanto, necessariamente mais heterogénea, o sistema de geometria variável surge como a opção certamente mais realista, concretizando a integração diferenciada assente em estruturas múltiplas detentoras de diferentes tipos de competências e poderes, resultante da realização de cooperações reforçadas em diversos domínios. Solução que, embora apresente riscos, designadamente de descaracterização da União num cenário de “Europa à la carte” a várias velocidades e de consequente perda da coerência interna da União, podendo desencadear profundas crises endógenas, não deixa de surgir como aquela que, provavelmente, melhor poderá servir o objectivo de garantir algum grau de coesão às políticas comunitárias.

O momento actual da vida comunitária, após a ratificação do Tratado de Lisboa, aponta para o eventual esgotamento do modelo original de integração europeia, o modelo dos passos lentos e ponderados de Jean Monnet, exigindo uma nova etapa em direção a uma maior integração política. E avanços sólidos e concretos no domínio da União Política só poderão ser alcançados a partir da flexibilização dos ritmos de integração que têm que respeitar a vontade dos cidadãos de cada Estado-membro. Parafraseando Denis de Rougemont (1996), “a nação oculta a Europa como a árvore oculta a floresta, pelo que um europeu que ficou nacionalista

pelo coração parece-se com uma árvore que continua a duvidar da existência da floresta”. Mas isto não significa, como bem lembra o Professor Doutor José Adelino Maltez (1996), que se caia no lado oposto, “daqueles que, clamando pela floresta, esquecem que esta é feita de árvores (...). Só posso pensar a Europa, pensando em português, porque só posso atingir o universal europeu através da minha diferença, enraizada na história. A não ser que se tente um revisionismo de repúdio da história portuguesa, negando a memória e o projecto do abraço armilar que, aliás, constitui o cerne do nosso símbolo nacional”.

O projeto de unidade europeia congrega diversas dimensões, económica, social, estratégica, ética, cultural, nas quais se revêem as diversas comunidades nacionais que nele participam. Funciona como instrumento de desenvolvimento, proporcionando a melhoria das condições de vida de cada uma dessas comunidades e, nas partilhas de soberania que implica, não afecta os valores da identidade nacional que cada uma das comunidades considera seus. O projeto de unidade europeia só tem interesse enquanto corresponder à conciliação entre o interesse comum e os anseios de cada uma das comunidades nacionais que nele se unem. A necessidade de conciliar o modelo de enquadramento dos alargamentos com esta perspectiva solidária constitui um dos grandes desafios que hoje se colocam ante a União Europeia.



Esperemos, após todo este processo, que a União Europeia não siga o mesmo caminho dos grandes impérios, demonstrando que a grandeza territorial e a riqueza de recursos, por si sós, podem não evitar o colapso, quando o sistema se torna inoperacional. Podem, pelo contrário, precipitá-lo, como sucedeu sempre aos impérios do passado. Todos nasceram, cresceram e, quando atingiram um tamanho demasiadamente grande, morreram, seguindo a teoria do perecimento dos impérios de Jean-Baptiste Duroselle (2000). Uma teoria de acordo com a qual os homens, em grupo, “criam um consenso para serem mais fortes, depois o destroem, porque a eficácia vai de encontro à felicidade e esta é preferível à eficácia quando os períodos de alta tensão terminam. Quando esse fenómeno se produz, assistimos à formação e à destruição dos impérios”(idem). Em meio a todas estas reflexões, vislumbra-se um futuro de dificuldades para a concretização, necessária, da integração política no seio da União Europeia alargada a Leste. Posicionada entre o aprofundamento político e o alargamento, a União principia já a solucionar os problemas resultantes desta constante indissociável da história comunitária, mantendo-se, todavia, hesitante ante as contradições colocadas por todo este processo. Um processo que apenas com o tempo poderá julgar-se, na certeza de que qualquer perspectiva de êxito exigirá, sempre, não apenas o envolvimento dos cidadãos europeus, como ainda o entendimento de que o desenvolvimento de uma verdadeira União Política exige uma comunhão de interesses e objectivos que apenas o tempo poderá tornar real e efectiva.

Referências

- Barroso, Durão (2009) ‘Discurso proferido na cerimônia da entrada em vigor do Tratado de Lisboa’.
- Speech/10/560 in *Europa – Communiqués de Presse Rapid*, Disponível em <http://europa.eu> Acessibilidade: 02/dez./2009.
- Busek, Jerzy (2009) *Discurso proferido na cerimônia da entrada em vigor do Tratado de Lisboa*. Disponível em http://europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language_PT&refreshCache=yes&pageRank=18&id=66 . Acessibilidade: 02/dez./2009.
- Duroselle, Jean-Baptiste (2000) *Todo Império Perecerá - Teoria das Relações Internacionais*, Brasília, Editora UnB.
- Fernandes, António José (Ed.) (1994) *A União Europeia de Maastricht - Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?*, Lisboa.
- Maltez, José Adelino (1996) *Tudo Pela Europa, Nada Contra a Nação*, Lisboa, ISCSP (Separata da Conjuntura Internacional).
- Patrício, Raquel (Ed.) (2009) *Uma Visão do Projecto Europeu – História, Processos e Dinâmicas*, Coimbra, Editora Almedina.
- ‘Relatório Corbett/Mendez de Vigo’, aprovado na sessão plenária do Parlamento Europeu no dia 20 de Fevereiro de 2008.
- Sócrates, José (2009) ‘Discurso proferido na cerimônia da entrada em vigor do Tratado de Lisboa’. *Jornal Público*, versão on line de 01/dez./2009. Disponível em http://www.publico.pt/Mundo/tratado-de-lisboa-e-um-novo-comeco-no-processo-de-integracao-europeia_1412185 Acessibilidade: 01/dez./2009.
- Soromenho-Marques, Viriato (Ed.) (2005) *Cidadania e Construção Européia*, Ideais e Rumos Editora/Museu da Presidência da República, Lisboa.

