

MEMÓRIAS
DA
ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE
LISBOA

CLASSE DE LETRAS

TOMO XL

A ratificação do Tratado de Lisboa

PAULO DE PITTA E CUNHA



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

LISBOA • 2019

A ratificação do Tratado de Lisboa

Paulo de Pitta e Cunha

1. Pouco mais de dois anos depois da rejeição do Tratado Constitucional (Tratado que estabelecia uma «Constituição para a Europa»), por efeito do resultado negativo dos referendos realizados em França e na Holanda, a Presidência portuguesa recebeu da Presidência alemã um texto que se destinava a insistir na revisão institucional que fora prevista no Tratado Constitucional, texto a que foi conferida a designação de «Tratado Reformador» — o qual veio a tornar-se conhecido, em razão do local da sua assinatura, por «Tratado de Lisboa».

Ora, a revisão institucional contida no projecto do Tratado Reformador, visando facilitar a respectiva ratificação, assentava num duplo artifício:

- por um lado, o Tratado deixava de reflectir o «conceito constitucional» e de integrar os elementos simbólicos que tendiam a aparentar a União com um Estado;
- por outro, os governantes acordavam tacitamente em submeterem o novo diploma a ratificação parlamentar, salvo quando, excepcionalmente, o recurso ao referendo fosse constitucionalmente indispensável, como é o caso da Irlanda, a fim de esconjurarem o perigo de verem o Tratado ser de novo rejeitado pelos eleitorados.

2. Não figurando nele elementos simbólicos, como a bandeira, o hino, o lema, o dia comemorativo, o texto do Tratado chamado «reformador», e não já «constitucional», é substancialmente o mesmo que já se continha na Constituição Europeia.

As novas entidades da arquitectura constitucional são precisamente as mesmas que já constavam desta última, e os respectivos poderes em nada se alteraram em relação ao que fora definido na Constituição (só que a designação do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União foi substituída por outra, menos comprometida com a imagem do Estado — a de Alto Representante

para a Política Externa); as regras institucionais, incluindo as atinentes à votação no Conselho e no Conselho Europeu, não sofreram qualquer alteração em relação ao projecto do Tratado Constitucional, aprovado pelos Governos dos (então) 25 Estados-membros em Outubro de 2004, que não chegou a entrar em vigor.

3. Optou-se, desta feita, por rever os Tratados básicos da União Europeia (Tratado de Roma, este agora rebaptizado Tratado sobre o Funcionamento da União, e Tratado de Maastricht, da União Europeia), mantendo-se ambos em vigor, com extensas modificações e desenvolvimentos, em lugar de se operar a sua revogação e substituição por um texto único, como acontecia com a Constituição Europeia.

4. O segundo aspecto mencionado — o propósito de se evitar a via da ratificação referendária — ligava-se à apresentação do futuro «Tratado *simplificado*» ou «*Mini-Tratado*», de molde a fazer crer que existia uma diferença marcante entre o Tratado da Constituição Europeia e o novo diploma.

É que, quanto aos processos nacionais de aprovação, os Governos de determinado número de países — não só aqueles em que o Tratado Constitucional foi rejeitado, como também os que (como é o caso de Portugal) haviam assumido o compromisso político de adoptar a via do referendo —, alegando que o Tratado era diferente da Constituição Europeia, optaram, desta feita, pela via parlamentar. Desvalorizaram, assim, o processo democrático de consulta directa aos cidadãos, num retorno porventura eficaz, mas altamente discutível, ao método furtivo para fazer avançar a integração europeia.

Ora, não parece haver dúvida de que as modificações introduzidas com o Tratado Reformador são de tal forma significativas, roçando muito de perto o núcleo da soberania nacional, que plenamente se justificaria, pelo menos nos mencionados países, o recurso à consulta ao eleitorado.

O novo Tratado nasce, assim, a coberto de um disfarce, menorizando-se a auscultação dos eleitorados nacionais e acentuando-se ainda mais a barreira de indiferença que separa as Instituições europeias e, quanto a este ponto específico, os próprios Governos nacionais dos cidadãos dos Estados-membros.

5. É surpreendente que ao longo dos dois anos da «reflexão», nenhuma ideia nova e diferente tenha surgido, de modo a evitar-se o puro decalque do Tratado Constitucional.

As críticas formuladas na altura quanto a este último valem, assim, para o novo Tratado, porventura menos contundentes no que respeita à lesão das soberanias nacionais.

O novo Tratado é denso, complexo, praticamente ilegível para o cidadão mediano, para mais estando envolvido nos meandros da inserção de múltiplas modificações dos Tratados de Roma e de Maastricht.

6. Salvo o caso da Irlanda, todas as ratificações têm seguido a fórmula parlamentar, faltando presentemente apenas completar os casos da Polónia, da República Checa, e da própria Alemanha, cuja aprovação está uma vez mais dependente de uma deliberação do respectivo Tribunal Constitucional. Na Irlanda, cuja Constituição impunha a via referendária, o eleitorado optou pela rejeição. O Conselho Europeu de Dezembro de 2008 veio ao encontro dos principais pontos em que se focava a discordância irlandesa, abrindo caminho para novo referendo nesse país.

7. Se, pela adopção do Tratado de Lisboa, terá ficado resolvida, segundo se pretende, a crise institucional suscitada na Primavera de 2005, o certo é que este, em si mesmo, nada adianta quanto à resolução dos problemas reais que assolam os cidadãos europeus no contexto de um mundo globalizado, incerto e tendencialmente multipolar, e agora sujeito a uma crise financeira de dimensões inusitadas, repercutindo-se já na esfera da economia real.

Resta esperar que a União se empenhe em abordar com sucesso as questões para que a integração é instrumental, visando dar satisfação às aspirações dos seus povos quanto a alcançarem um quadro de vida melhor.

8. O conteúdo das alterações propostas pelo Tratado Constitucional passou directa e literalmente deste para o Tratado de Lisboa, segundo, aliás, o que expressamente se determinou no mandato conferido à CIG, em Junho de 2007, com vista à preparação do novo Tratado — preparação que se efectivou no decurso da Presidência portuguesa da União.

Julgamos que, no processo europeu, se trata de um caso único de aproveitamento praticamente integral, na proposta de novo acordo, das disposições integrantes de um Tratado rejeitado e, por isso, aparentemente votado ao esquecimento.

Não há, na verdade, diferenças no plano substancial entre o Tratado Constitucional e o Reformador.

Onde se detectam diferenças, e bem grandes, é nos modos escolhidos para a ratificação: a abertura aos processos referendários, praticada no caso do primeiro, é substituída agora pela afirmação da desnecessidade ou inadequação de tal via, levando à adopção generalizada da modalidade parlamentar (que é, em si, legítima, mas que surge no contexto de uma depreciação da consulta directa aos cidadãos). Esta modalidade foi escolhida com o indisfarçável propósito, contestável sobre o ponto de vista da democraticidade e da aproximação aos cidadãos, de se garantir a quase prática certeza da aprovação, segundo linhas estranhamente próximas de concepções vanguardistas.

9. A rejeição irlandesa do Tratado de Lisboa constituiu um sério aviso.

Trata-se de um país que deve à sua participação na União Europeia uma importante parcela do seu extraordinário surto de prosperidade. Por isso, e por já se ter consumado sem sobressaltos a maioria das ratificações nacionais, a recusa dos eleitores irlandeses mostra-se particularmente surpreendente. Tanto mais que, dos 27 países membros, era este o único caso de ratificação por via de referendo.

Agora, quaisquer que sejam as voltas a dar ao caso, o «não» irlandês ficará a marcar indelevelmente a gestação do projecto.

A forma sobranceira com que os grandes países da União procuraram minimizar o referendo irlandês, determinando-se a prosseguir no processo de ratificações nacionais, e a relegar o problema suscitado para a margem desse processo, só vem revelar a desvalorização dos pequenos países, que, de resto, o Tratado de Lisboa acentua.

Assim, logo no único Estado em que, como dissemos, a forma do referendo foi utilizada — para mais, membro da zona euro e destituído dos sintomas de reduzido europeísmo que prevalecem noutros casos, «maxime» no Reino Unido — deu-se a rejeição por margem expressiva. Cabe perguntar o que teria sucedido se a mesma fórmula tivesse sido adoptada em outros países, particularmente

naqueles em que os cidadãos se têm mostrado bem mais eurocépticos do que os irlandeses.

10. O episódio recente pôs a nu o défice de confiança dos cidadãos em relação às instituições europeias.

Mais uma vez, parece que as votações dos Tratados europeus em sentido positivo têm a aura da definitividade, ao passo que as de sinal negativo são para repetir, porventura as vezes necessárias até que tal sinal se inverta.

E como isto se passa só em relação a pequenos países, todavia tão indispen-sáveis como todos os outros para se alcançar a necessária unanimidade, resulta fortemente atingido o princípio da igualdade dos Estados e cada vez mais dis-tante a aproximação aos cidadãos.

11. Num estudo datado de Setembro de 2008, encomendado pelo Governo Irlandês a uma entidade especializada em pesquisas de mercado (Millward Brown) — estudo em que se fez exaustiva análise quantitativa na base de sondagens efe-tuadas no plano nacional —, incluíram-se, como principais áreas em que se con-centraram as opiniões negativas sobre o Tratado de Lisboa (o qual foi rejeitado por 53,4% dos inquiridos), o temor da erosão da tradicional neutralidade do país, o receio da perda de controlo sobre as leis relativas ao aborto, o desaparecimento do comissário permanente por efeito do sistema de rotação previsto no Tratado e a convicção de que o imposto sobre o lucro das empresas teria de ser harmonizado no contexto da União. Fala-se ainda na perda de poder/independência.

O défice de conhecimento da população em relação à União Europeia em geral e ao Tratado de Lisboa em particular terá também sido factor significativo (tendo este aspecto sido determinante nas abstenções).

Como comenta o relatório de Millward Brown, não obstante o resultado do referendo, o Eurobarómetro revela que 73% dos irlandeses apreciam positiva-mente a qualidade de membro da União Europeia (uma das mais fortes atitudes favoráveis entre os 27) — circunstância que pode facilitar a inversão de posições em novo referendo.

Foi precisamente tal inversão de posições que o Conselho Europeu, em Dezembro de 2008, se preocupou em conseguir ao definir os «elementos de uma solução».

Como era de esperar, o Conselho procurou satisfazer as principais objecções reveladas nas consultas feitas aos eleitores. Assim, não só assegurou as «garantias legais» de que nada no Tratado de Lisboa altera as competências da União em relação à tributação, como declarou que o Tratado não afecta a tradicional política de neutralidade da Irlanda, e que em nada as disposições da Constituição irlandesa em relação ao direito à vida, educação e à família são tocadas pela atribuição de estatuto legal à Carta dos Direitos Fundamentais ou pelas normas do Tratado sobre justiça e assuntos internos.

Indo mais longe de que um mero esclarecimento de pontos sobre matérias, que o Tratado de Lisboa realmente não exigia, e que não teriam sido bem entendidos por muitos dos votantes — esclarecimento que, para lhe atribuir solenidade, é ornado de «garantias legais», o Conselho Europeu antecedeu a concessão dessas «garantias» pela declaração de que, quando viesse a estar vigente o Tratado de Lisboa, seria tomada uma decisão no sentido de a Comissão continuar a incluir um nacional de cada Estado-membro.

12. Não surpreende, assim, que, dissipadas as principais crispações dos eleitores irlandeses pela afirmação tautológica de aspectos que o Tratado não impunha, e prevista a não aplicação do regime rotativo dos membros da Comissão, tenha ficado aberta a via para um novo referendo, revelado implicitamente na afirmação de que o Governo irlandês se compromete a procurar conseguir que a ratificação do Tratado de Lisboa ocorra por ocasião da extinção do mandato da actual Comissão.

O único senão nesta sucessão de facilidades é exterior à problemática institucional da União. Respeita à inversão do círculo de prosperidade que elevou a Irlanda da condição de país mais pobre à posição do segundo mais rico entre os vinte e sete, inversão traduzida na actual recessão que, tendo expressão universal, assume contornos particularmente graves no caso irlandês, não predispondo o eleitor nacional, estando em causa um referendo sustentado pelo seu Governo, a uma atitude de complacência com a proposta apresentada. Vistas bem as coisas, no entanto, pode considerar-se provável que o eleitorado irlandês venha a operar um *volte-face* — para o qual, aliás, já existem os precedentes da Dinamarca, com o Tratado de Maastricht, e da própria Irlanda, com o Tratado de Nice.

Pode, assim, acontecer que, pela mão da Irlanda, os médios e pequenos países, aos quais faz particularmente falta a presença de um Comissário permanente, venham a obter uma vitória, para a qual em nada contribuíram.

13. Julgamos que a insistência em decalcar os conteúdos da Constituição europeia, depurando-a apenas dos aspectos simbólicos e terminológicos, não foi a solução adequada para a saída da crise aberta com os referendos francês e holandês.

Teria sido bem melhor fazer prevalecer sobre a visão institucional da União um outro plano de preocupações, consagrando-se na revisão dos Tratados fórmulas de cooperação entre os Estados-membros para a solução dos problemas reais que afectam os cidadãos e que transcendem a capacidade das forças nacionais — desde a dependência energética às alterações climáticas, desde o envelhecimento demográfico à imigração, desde a contenção do terrorismo internacional à solução da crise financeira mundial e seus reflexos na economia real. A reforma institucional, devidamente repensada, constaria então de um texto complementar. Há muitos caminhos que a integração europeia pode trilhar sem se ater à mera repetição do que falhou.

(Comunicação apresentada à Classe de Letras
na sessão de 12 de março de 2009)