

**O TRATADO DE LISBOA E O *SERMÃO*
DE SANTO ANTÓNIO AOS PEIXES:
AS SURPREENDENTES SEMELHANÇAS**

Paulo Vila Maior

Professor Auxiliar

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UFP

pvm@ufp.pt

Resumo

O artigo passa em revista o fracasso do Tratado Constitucional, indagando sobre os elementos de continuidade e ruptura entre este tratado e o Tratado de Lisboa. Como pouco mudou de um tratado para o outro, e como os líderes europeus subtraíram o Tratado de Lisboa à ratificação através de referendos nacionais, somos levados a uma improvável semelhança com o *Sermão de Santo António aos Peixes*: a integração europeia continua a avançar divorciada dos cidadãos.

Palavras chave:

Tratado de Lisboa, Tratado Constitucional, democracia, eficácia, interesses nacionais, interesses supranacionais.

Abstract

The paper examines the events that triggered the failure of the Constitutional Treaty. Particular emphasis is on the aspects of continuity and rupture between this treaty and the Lisbon Treaty. Since only a few things changed when both treaties are compared, and considering European leaders' decision to avoid national referendums on the Lisbon Treaty, an implausible similarity with António Vieira's book (*Saint Anthony's Sermon to the Fishes*) emerges: European integration developments fail to encompass citizens' voice.

Key-words

Lisbon Treaty, Constitutional Treaty, democracy, efficiency, national interests, supra national interests

Enfim, que havemos de pregar hoje aos peixes? Nunca pior auditório. Ao menos têm os peixes duas boas qualidades de ouvintes: ouvem e não falam.
Padre António Vieira, *Sermão de Santo António aos Peixes*.

INTRODUÇÃO

O Tratado Reformador da União Europeia (vulgarizado como Tratado de Lisboa) é um marco no processo de integração europeia? Ainda que os políticos responsáveis pelo tratado expliquem insistentemente que o Tratado de Lisboa (TdL) é diferente do fracassado Tratado Constitucional (TC), muitas interrogações se levantam ao recordar o processo que terminou com a assinatura, em 13 de Dezembro de 2007, do TdL. Esse processo é passado em revista na secção 1, para verificar se na base do TdL está uma simples operação de cosmética que reabilitou, pela porta dos fundos, o abortado TC. Uma comparação entre ambos os tratados é o método adequado para perceber o que há de diferente, as linhas de continuidade e que interpretação simbólica têm as modificações de um tratado para o outro. A secção 2 dissecas as principais inovações do TdL, colocando-as em cotejo com o TC. Essas alterações são sistematicamente divididas em três dimensões: princípios e valores fundamentais, instituições, e políticas. À secção 3 fica reservada a parte analítica, medindo o impacto simbólico das inovações de ambos os Tratados numa tripla dimensão: o eixo democrático, o eixo da eficácia e o eixo onde é pesada a preponderância dos Estados e da União.

1. DO TRATADO CONSTITUCIONAL AO TRATADO DE LISBOA: O PROCESSO DE REFLEXÃO PARIU UM RATO?

O TC representou uma ruptura em relação ao passado da integração europeia. Até então, todas as revisões dos tratados – os momentos de revisão constitucional – restringiam-se à participação dos Estados membros, enclausurados em secretas conferências intergovernamentais. Para alguns, este método de revisão constitucional é uma das expressões maiores do défice de legitimidade democrática da União Europeia (UE) (Schmidt, 2006). O TC foi concebido por um método diferente: a Convenção Europeia, mais representativa por incluir membros do Parlamento Europeu (PE) e dos parlamentos nacionais, para além de peritos em representação dos governos dos Estados membros e delegados nomeados pela Comissão Europeia, teve o condão de permitir a participação da sociedade civil (Landfried, 2005). Não se podem perder de vista, por outro lado, as críticas que denunciam os métodos auto-cráticos do presidente da Convenção, Valérie Giscard d'Estaing, que amiúde terá resolvido os impasses através da convalidação da posição que ele subscrevia (Phinnemore e Church, 2005). Ainda que haja um fundo de verdade nestas críticas, é importante reconhecer o salto qualitativo em termos de representatividade dos actores intervenientes neste processo de revisão constitucional. E ainda que o acto final que selou a aprovação do TC tivesse a chancela de uma conferência intergovernamental, que culminou com a assinatura solene do tratado em Roma, em Outubro de 2004, o salto qualitativo não fica prejudicado. Por um lado, a intervenção do Conselho Europeu – instituição que reflecte os interesses nacionais no seu máximo expoente – era um imperativo, atendendo às regras constitucionais em vigor. Por outro lado, na conferência intergovernamental os Estados membros acolheram satisfatoriamente o esboço de Constituição da autoria da Convenção Europeia, limitando-se a efectuar umas quantas alterações que não beliscavam a essência do contributo da Convenção (Piris, 2006).

Não cabe aqui fazer uma análise crítica do TC (já o fizemos noutra local: Vila Maior, 2007). Com os méritos e deméritos que um tratado desta natureza encerra, entrou na fase seguinte: a ratificação em cada Estado membro. Na esmagadora maioria dos casos os países decidiram ratificar o tratado pela via parlamentar, o que motivou críticas ásperas com o argumento que um momento de refundação constitucional da UE obrigava a realizar uma consulta popular. Uns quantos Estados membros atalharam caminho nesta direcção. A Espanha foi o primeiro país a organizar um referendo para auscultar o sentir popular acerca da adesão (ou não) ao TC. Quando a França (em finais de Maio de 2005) e a Holanda (em princípios de Junho de 2005) se seguiram no restrito grupo de países com referendos previstos para o efeito, os resultados em ambos os países semearam os ventos da crise política na UE. No espaço de poucos dias, dois Estados membros – e, ainda por cima, dois países fundadores das Comunidades Europeias – confrontaram a União com uma reprovação maioritária do TC. Crise porque, de acordo com as regras que regem o funcionamento da UE, as revisões constitucionais só produzem efeito se todos os Estados membros as ratificarem internamente (Ferreira da Cunha, 2005). E mesmo que dias após o não holandês uma larga maioria de eleitores luxemburgueses tenha dito sim ao tratado, o percalço já não tinha retrocesso. Nem interessava sequer que uma larga maioria de Estados membros já tivesse ratificado o tratado: dos então vinte e cinco Estados membros¹, dezasseis tinham ratificado o tratado, dois tinham dito não e ainda estavam sete em linha de espera, alguns com processos de ratificação já agendados, outros ainda não.

Imersa numa profunda crise política – profunda mas não inédita: o Tratado de Maastricht e o Tratado de Nice passaram por semelhante turbulência – os líderes europeus decidiram parar o processo sem decretarem o óbito do TC. Tendo nos braços um nado-morto, a questão que se colocava era o que fazer do nado-morto. Falasse mais alto o espírito das normas e a única solução seria derramar lágrimas no funeral onde o nado-morto faria as vezes de féretro. Mas, uma vez mais – tal como sucedera com os Tratados de Maastricht e de Nice –, a vontade política sobrepôs-se ao direito, às mesmas normas negociadas e caucionadas por quem agora se dispunha a fazer delas tábua rasa.

O nado-morto foi congelado, na esperança de que congelamento trouxesse o milagre do ressuscitação. A UE entrou em período de reflexão por dois anos (Kurpas, 2007). Ao longo deste tempo parecia que o TC tinha deixado de fazer parte das prioridades políticas, tal o arrefecimento do assunto, porventura provocado pela entrada do tratado no congelador. De forma surpreendente, o ano de 2007 emprestou uma celeridade inusitada à respeçagem do tratado. Durante o primeiro semestre, ao longo da presidência alemã do Conselho da UE, foi imprimida uma velocidade impressionante aos trabalhos de resgate do TC. De tal forma que, no dealbar desse semestre, a presidência alemã deixou nos braços da presidência portuguesa um tratado renovado, apenas pendente dos últimos detalhes (alguns assuntos ainda em aberto e o formato jurídico a dar ao tratado). Em 5 de Outubro de 2007 foi apresentada a primeira versão do TdL, a proposta para substituir o fracassado TC. O Conselho Europeu extraordinário de Lisboa, em 18 e 19 do mesmo mês, teve como incumbência limar as últimas arestas do novo tratado. O processo culminou em 13 de Dezembro de 2007 com a assinatura do TdL no Mosteiro dos Jerónimos, com a indicação expressa de que os

¹ A Bulgária e a Roménia só se tornaram Estados membros da UE em 1 de Janeiro de 2007.

processos nacionais de ratificação devem ser expeditos para permitir a entrada em vigor do tratado em 1 de Janeiro de 2009 (Pitta e Cunha, 2008).

Até ao momento² foram dezoito os Estados membros que ratificaram o tratado, todos através dos respectivos parlamentos. Aliás, terá sido um compromisso político entre os líderes europeus a subtrair a ratificação do TdL à lógica referendária (Hix, 2008). Só a Irlanda escapou a este expediente devido a um imperativo da sua Constituição. O referendo neste país teve lugar em 12 de Junho de 2008: com uma taxa de abstenção de 47% (o que é importante, por a taxa de participação ter rompido a barreira “psicológica” dos 50%), o “não” levou de vencida o “sim” (respectivamente 53% e 47% dos votos). Se as regras do jogo fossem respeitadas – uma revisão dos tratados só entra em vigor depois de ratificada em todos os Estados membros – o TdL não tinha salvação possível.

2. CONTINUIDADE E RUPTURA ENTRE O TRATADO CONSTITUCIONAL E O TRATADO DE LISBOA

2.1. VALORES E PRINCÍPIOS

Na tripla dimensão analítica do TdL, é no âmbito dos valores e princípios que se nota o maior afastamento em relação ao TC. Em primeiro lugar, pela fórmula escolhida. Enquanto o TC era um tratado novo, que vinha substituir a amálgama de tratados e suas revisões que tinham transformado a Constituição da UE numa torre de Babel, o TdL retoma a tradição da integração europeia. Este tratado é uma revisão dos tratados em vigor (Kurpas, 2007), sendo um dos motivos invocados no plano político para o retirar do crivo do referendo popular (para além de que sendo formalmente diferente do TC, não fará sentido referendá-lo por essa razão; esta foi a retórica do primeiro-ministro português para desdizer uma promessa eleitoral).

Em segundo lugar, a sistematização do TC sofreu uma importante alteração. Aquele tratado aparecia dividido em três partes: a parte I contemplava os princípios, valores e instituições da UE; a parte II incorporava a Carta dos Direitos Fundamentais; e a parte III consolidava as políticas comuns. A matéria relativa aos direitos fundamentais foi excluída do TdL, sendo remetida para um anexo. E embora ela tenha valor jurídico, sendo obrigatória para as autoridades nacionais sempre que apliquem normas da União (com excepção do Reino Unido e da Polónia, que obtiveram moratórias), não é por acaso que esta matéria desapareceu do novo tratado (ver secção 3, *infra*). Em terceiro lugar, a norma que dispunha sobre os símbolos da UE – bandeira, hino e dia comemorativo da União – deixou de constar do TdL. O mesmo aconteceu com outras inovações simbólicas do TC: o artigo que declarava a superioridade hierárquica do direito da UE sobre todo o direito nacional (remetida para uma das inúmeras declarações anexas ao TdL) e a transfiguração do direito que corporiza o processo de decisão da União (deixaria de haver regulamentos, directivas e decisões, passando a existir leis e leis-quadro; o TdL determinou o regresso à forma original) (Pitta e Cunha, 2008).

² Em meados de Junho de 2008, logo a seguir à divulgação dos resultados do referendo na Irlanda.

No que aos princípios e valores diz respeito, apenas uma inovação transitou intocável do TC para o TdL: a possibilidade de legislação da UE ser desencadeada através de iniciativa popular, desde que pelo menos um milhão de cidadãos (com origem numa amostra significativa de Estados membros, tal é a fórmula indeterminada) manifeste a necessidade da Comissão apresentar uma proposta de legislação numa determinada área.

A panorâmica da comparação entre o TC e o TdL no campo dos valores e princípios é sintomática de alguma diferenciação. Contudo, trata-se de ajustamentos que, na maior parte dos casos, não passam de um simbólico acerto de agulhas. As inovações excluídas do TdL passaram para declarações ou protocolos anexos ao tratado (e, portanto, continuam a constar dele, sendo contudo despromovidas), ou a sua exclusão não invalida a prática que as consagrou (o hino e a bandeira da União já existiam, tal como o dia 9 de Maio é o dia da Europa há bastante tempo). Onde se nota uma ruptura é na forma que encerra os tratados: já não um tratado novo, como refundação da União, como supunha o TC; mas uma revisão dos tratados – mais uma, a quinta –, despida daquela carga simbólica. Muito embora a semântica que envolve o novo tratado seja reveladora do que ele esconde: o tratado é “reformador”, ou seja, através dele a UE sujeita-se a uma importante reforma. Nisso não se afasta da ambição do TC: a refundação da UE.

A figura 1 sistematiza as linhas de continuidade e de ruptura identificadas.

Tratado Constitucional	Tratado de Lisboa
A1) Tratado Novo (= simplificação)	A1*) Revisão dos tratados anteriores (= complexidade, torre de Babel)
A2) Parte I (princípios, valores, instituições), Parte II (Carta dos Direitos Fundamentais), Parte III (Políticas da UE)	A2*) Parte II excluída (só em anexo)
A3) Símbolos da UE (bandeira, hino, dia da UE)	A3*) Excluído
A4) Direito da UE acima do direito nacional	A4*) Excluído (só em anexo)
A5) Lei e lei-quadro	A5*) Excluído (regulamento e directiva)
A6) Iniciativa dos cidadãos	=

2.2. INSTITUIÇÕES

Quanto à arquitectura institucional, a comparação entre o TC e o TdL é ilustrativa de continuidade em vez da ruptura identificada nos princípios e valores da União. Houve apenas retoques em algumas das soluções previstas por aquele tratado, enquanto outras se mantiveram intactas e outras ainda foram reforçadas.

Três das mais profundas inovações institucionais não sofreram qualquer alteração: o TdL incorpora a opção por um presidente do Conselho Europeu escolhido para um mandato renovável de dois anos e meio, pondo termo às presidências rotativas dos Estados membros; acolhe a eleição do presidente da Comissão pelo PE; e dá seguimento à diminuição do número de comissários, já que a partir de 2014 a Comissão será composta por um número inferior ao número de Estados membros (até ao limite de dois terços dos Estados membros, ou seja, terá um máximo de dezoito comissários). Poder-se-ia até incluir nesta categoria (inovações que passaram para o TdL) a criação do Alto Representante para a Política Externa, de Segurança e Defesa (PESD) da União, muito embora tenha sido submetido a uma

operação de cosmética, pois no TC esta figura aparecia com outra designação (Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE). Como se trata da mesma figura, apesar de crismada com outra designação, as suas funções e posição no edifício institucional da UE são as mesmas (Goucha Soares, 2008).

Uma importante alteração institucional prende-se com a forma como se processam as votações por maioria qualificada no Conselho de Ministros. Em vez da complexa fórmula que distribui votos pelos Estados membros em função da dimensão geográfica e demográfica (permitindo a sobre-representação dos Estados de pequena e média dimensão, em contraste com a sub-representação dos grandes Estados), o TC introduziu um elemento de ruptura. A maioria qualificada seria atingida quando 55% dos Estados votassem favoravelmente uma proposta de decisão, desde que esses países fossem representativos de pelos menos 65% da população da União (Dann, 2006). O TdL aceitou a essência desta inovação institucional, apesar de ter adiado a sua entrada em vigor para 2014, abrindo ainda a possibilidade da decisão ser bloqueada desde que um número de Estados representando 75% da minoria de bloqueio se manifeste nesse sentido (Menezes-Ferreira, 2008). Em sentido contrário, o TdL aumentou a latitude da intervenção dos parlamentos nacionais no âmbito do processo de decisão da UE: a possibilidade já estava prevista no TC, só que o TdL foi mais ousado ao possibilitar o bloqueio de uma proposta legislativa da Comissão se um terço dos parlamentos nacionais assim o decidir.

Por fim, outra operação de cosmética ditada por exigências de última hora da Itália, que se recusou a ter um contingente de deputados no PE inferior ao da França e do Reino Unido. Havia um compromisso político (aceite pelos italianos) no sentido de limitar a instituição parlamentar ao máximo de 750 deputados, tendo esse compromisso sido incorporado no TC. Negociações de última hora ditaram uma alteração no TdL. O PE será composto por 750 deputados mais o presidente – que, numa solução bizarra, perde o direito de voto.

A figura 2 apresenta as semelhanças e diferenças entre ambos os tratados em termos de (re) configuração institucional.

Tratado Constitucional	Tratado de Lisboa
B1) Ministro dos Negócios Estrangeiros	B1*) Cosmética (Alto Representante para PESC)
B2) Reforço dos parlamentos nacionais	Reforçado (1/3 pode bloquear proposta legislativa da Comissão)
B3) Presidente do Conselho Europeu (2,5 anos)	=
B4) Presidente da Comissão eleito pelo PE	=
B5) N.º de comissários = 2/3 dos Estados (18 em vez de 27) (a partir de 2014)	=
B6) Maioria qualificada no Conselho de Ministros: 55% Estados + 65% população	B6*) = mas: i) só depois de 2014; ii) 75% minoria de bloqueio impede votação
B7) PE = 750 deputados	PE = 750 deputados + presidente

2.3. POLÍTICAS

Neste domínio, o TdL limitou-se a dar continuidade às modificações trazidas pelo TC. A enumeração das novas políticas da UE, ou de alterações a políticas existentes, ou até de novos

procedimentos que se aplicam ao funcionamento das políticas, é suficiente para se ter uma ideia de como avança a União no exercício das suas competências.

Em primeiro lugar, a UE deixará de ser artificialmente composta por três pilares (Comunidades Europeias, Política Externa e de Segurança Comum, Cooperação na Justiça e Assuntos Internos), passando a ter uma configuração unitária. A União vê reconhecida a sua personalidade jurídica, passando a ser reconhecida como sujeito internacional em paridade com os Estados e outras organizações internacionais. Há quatro importantes inovações que se destacam, sobretudo pela clarificação que transportam: a generalização da maioria qualificada como método de deliberação no Conselho de Ministros; a generalização do processo de co-decisão, mais aberto à participação do PE na tomada de decisões, que passa a ser o processo legislativo ordinário da UE; uma delimitação clara das competências da União, com um catálogo das matérias que lhe pertencem em exclusividade ou em concorrência com as autoridades nacionais; e a consagração do direito de secessão, permitindo a saída da União a um Estado que manifeste esse desejo (Pitta e Cunha, 2008). Para o final sobra a criação de um serviço diplomático da UE e a possibilidade de um grupo restrito de Estados avançar no plano da cooperação militar.

A comparação entre os dois tratados é sintomática de como o TdL perfilhou, na íntegra, as soluções do TC neste nível, tal como aparece demonstrado na figura 3.

Tratado Constitucional	Tratado de Lisboa
C1) Cooperação militar entre grupo restrito de Estados	=
C2) Serviço diplomático da UE	=
C3) Personalidade jurídica da UE	=
C4) Direito de secessão	=
C5) Generalização da MQ e da co-decisão	=
C6) Delimitação de competências	=
C7) UE = UE só (extinção dos três pilares: CE + PESC + CJAI)	=

3. ONDE FICA A UNIÃO EUROPEIA DEPOIS DO TRATADO DE LISBOA?

Há várias alternativas para medir o impacto do TdL no que é e para onde avança a UE. As visões do tratado podem divergir em função dos pontos de partida normativos perante o fenómeno da integração europeia (a nosso ver, matéria que se abre a um normativismo irrecusável que, contudo, não pode prejudicar o rigor científico), ou até das disciplinas das ciências sociais que sirvam de lente para a análise. O nosso critério é baseado numa análise tridimensional que compulsa os seguintes eixos: o primeiro mede as alterações consoante sejam mais favoráveis aos interesses supranacionais (da União como um todo) ou aos interesses nacionais; o segundo avalia o impacto das modificações na dicotomia eficácia/inércia; o terceiro – mais relevante atendendo à polémica que atingiu esta etapa da integração europeia – apura em que medida as inovações têm uma espessura democrática. A figura 4 (no final desta secção) ilustra essas variações, colocando cada uma das inovações dos tratados num dos domínios representados. As notações coincidem com a legenda usada nas figuras 1, 2 e 3. Para distinguir as matérias que foram alvo de um tratamento diferenciado pelo TdL, as notações respectivas aparecem adicionadas de um asterisco.

É no domínio dos valores e princípios que se notam as maiores rupturas entre o TC e o TdL. A começar pelo formato dado ao TdL (uma revisão dos tratados), por contraponto com o novo tratado que o TC era. Não é por lhe darem um nome diferente, e insistirem que se trata de um tratado diferente, que ficamos convencidos quanto à novidade do TdL. Se não fossem suficientes as provas dadas ao longo da secção 2 quanto à quase réplica do TdL em relação ao TC, estudos mais detalhados que colocam os dois tratados lado a lado concluem que o TdL incorpora cerca de 97% do TC (Höreth e Sonnicksen, 2008). A intenção de trazer uma nova roupagem ao TdL esbora-se naquele dado quantitativo.

O período de reflexão que culminou com a assinatura do TdL permitiu a recuperação do TC, que agora aparece com novo rosto num corpo (o do TC) quase intocável. Este terá sido o pretexto para a reentrada do TC pela porta dos fundos (Pitta e Cunha, 2008), despido de qualquer conotação com o contestado termo “constitucional”, para assim apaziguar os contestatários e fazer aprovar o mesmo tratado com um nome diferente sem ter que o submeter ao crivo dos referendos populares. A inabilidade política que ficou à mostra nesta transição entre tratados quase iguais inclina-se para o eixo das opções que se afastam de critérios democráticos (A1* na figura 4). É, ao mesmo tempo, uma transfiguração que se afasta dos parâmetros da eficácia (A1), pois em vez de um tratado novo temos o mesmo produto sob a forma de revisão dos tratados existentes, o que não abona em favor da simplicidade na leitura desses tratados.

A ausência de um capítulo dedicado aos direitos fundamentais é reveladora de um certo pudor nacional, correspondendo a correntes que continuam a admitir que valores constitucionais só podem ser inscritos em Constituições, e que estas não fazem parte do património genético de uma organização supranacional como a UE (Poiares Maduro, 2006). Se os Estados membros já garantem a protecção dos direitos fundamentais, para quê duplicar essa garantia plasmando-a na Constituição da UE? A exclusão desta matéria é sintomática da sensibilidade dos interesses nacionais, que se sobrepuseram aos interesses supranacionais (A2*). E concorre para limitar a eficácia da solução, pois a sua colocação em anexo introduz uma complexidade (aliás visível na profusão de protocolos e declarações anexas) que não favorece o conhecimento da Constituição da UE pelo cidadão médio.

Ainda no domínio dos valores e princípios, a exclusão da disposição que contemplava hino, bandeira e dia comemorativo da UE, a diluição da norma que definia a superioridade do direito da União e o abandono da lei e lei-quadro para regressar ao *statu quo* existente, todos representam um retrocesso nos interesses supranacionais, em capitulação perante os interesses dos Estados membros (respectivamente A3*, A4* e A5*). Poder-se-ia discutir se a exclusão daquelas normas significa assim tanto, pois que no primeiro caso consagrava em letra de forma constitucional um costume já antigo e no segundo limitava-se a reafirmar um princípio de há muito proclamado pelo Tribunal de Justiça da UE e aceite por muitos estudiosos do fenómeno da integração europeia (Lucas Pires, 1997). A exclusão é sintomática de algum pudor em verter esses princípios no catálogo de normas constitucionais, sendo o pudor determinado pela sensibilidade que aconselha a não ferir interesses nacionais.

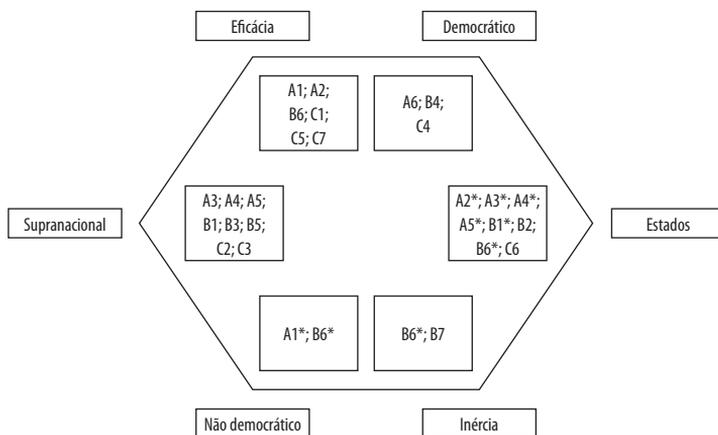
Idêntica capitulação está presente na primeira modificação no plano institucional, com a operação de cosmética que transformou o Ministro de Negócios Estrangeiros no Alto Representante para a PESD (B1 *versus* B1*). A existência de um ministro entre o colégio de comissários poderia dar a entender ambições desmedidas do ente supranacional, nomeadamente a de se transformar num super-Estado – pois é nos Estados que encontramos ministros. A

figura é a mesma, com as mesmas competências e a mesma elevada posição hierárquica, só que já não se intitula “ministro”. E se esta tendência de preservação dos interesses nacionais é renovada com o estatuto reforçado dos parlamentos nacionais (B2), o contraste surge com a escolha do presidente do Conselho Europeu para um mandato de dois anos e meio (B3) e redução do número de Comissários (B5) – nestes casos, opções que vão ao encontro de interesses supranacionais, reforçando a autonomia da UE como ente político.

Ainda no plano institucional, o ligeiro enxugamento do PE (dos actuais 785 para 750 deputados mais o presidente) não é suficiente para tornar esta instituição mais eficaz (B7). É também como inércia que qualificamos a nuance introduzida na dupla maioria qualificada para as decisões do Conselho de Ministros (B6*), visível pelo adiamento para 2014 (talvez outra cedência aos egoísmos nacionais) e na possibilidade de um grupo reduzido de Estados membros bloquear a votação, num limiar que está aquém da actual minoria de bloqueio (no que também poderia ser interpretado como uma concessão não democrática).

Ao analisar o plano dos valores e princípios e a dimensão institucional, duas alterações conferem um avanço democrático na integração europeia: a iniciativa legislativa dos cidadãos (A6) e a eleição do presidente da Comissão pelo PE (B4). A mesma conotação está presente no direito de secessão (C4), pela primeira vez contemplado no processo de integração europeia, pois não fazia sentido o silêncio ensurdecedor que existia sobre esta possibilidade: juridicamente, um Estado membro não podia abandonar a UE, o que violentava a sua liberdade de escolha.

No elenco das inovações no plano das políticas da União, duas inclinam-se a favor dos interesses supranacionais (o serviço diplomático e a personalidade jurídica da UE, respectivamente C2 e C3) e uma atende os interesses nacionais (a rigorosa delimitação de competências, garantindo a não intrusão das instituições da União em matérias reservadas às autoridades nacionais, com a vantagem dessa ser uma delimitação clara – C6). As outras três inovações integram-se no elenco de disposições que alimenta o potencial de eficácia da UE (cooperação militar restrita, reforço da maioria qualificada e do processo de co-decisão, e extinção da estrutura dos pilares – respectivamente C1, C5 e C7).



CONCLUSÃO

A apreciação do TdL não pode ser desligada do TC, a crer que aquele herdou uma parte substancial deste tratado. Por conseguinte, o impacto pouco democrático que resulta da salvação do TC afecta a avaliação global do TdL. Ainda que numa análise quantitativa, aferida pela figura 4, pesem mais os aspectos democráticos que as medidas não democráticas, atrás do véu quantitativo esconde-se o que mais interessa – uma apreciação qualitativa. A reentrada do TC pela porta dos fundos, a coberto de um nome novo (o TdL), revela o método desastrado dos líderes europeus. E de como desperdiçaram uma oportunidade para explicar aos cidadãos o rumo pretendido para a integração europeia, a menos que no seu íntimo a prioridade tenha sido impedir que os cidadãos se pronunciassem sobre tão importante momento de refundação da UE (ou não se chamasse o tratado “reformador”). Até para os entusiastas da integração europeia (entre os quais o autor confessa estar situado), sobra uma sensação de desencanto. Pela oportunidade desperdiçada por desastrados líderes, que vieram mostrar o pior da ética política contemporânea (ou da sua ausência): de como os meios, todos os meios, servem para atingir os fins propostos.

E o resto do impacto do TdL, não conta? Não interessa dissecar o diamante (a fig. 4) que compulsa os vários eixos que medem o impacto do TdL? Por aí se chegaria à conclusão que são mais as inovações que respeitam os interesses nacionais do que os interesses supranacionais, afastando os receios dos que encaram o TdL como a alavanca para um super-Estado europeu. E também seria possível discernir um saldo qualitativo na eficácia da UE, pois são mais as alterações que contribuem para a eficácia do que as promovem a inércia. Só que, por vezes, um simples aspecto negativo é tão poderoso que se sobrepõe aos demais aspectos positivos. Neste caso, manchando o TdL com uma mácula anti-democrática.

Porventura os líderes europeus confiaram que os cidadãos, a quem a Constituição se destina (ou devia destinar), seriam os peixes do *Sermão de Santo António aos Peixes* do Padre António Vieira: ouvintes silenciosos. Enganaram-se: são ruidosos, num sinal de emancipação da cidadania pós-nacional, e para bem do processo de integração europeia.

REFERÊNCIAS

- DANN, P. (2006). The Political Institutions. In: Von Bogdandy, A. e Bast, J. (Ed.). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, pp. 229-280.
- FERREIRA DA CUNHA, P. (2005). *Novo Direito Constitucional Europeu*. Coimbra, Almedina.
- GOUCHA SOARES, A. (2008). O Tratado Reformador da União Europeia. In: *Relações Internacionais*, N.º 17, Março.
- HIX, S. (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge, Polity Press.
- HÖRETH, M. e SONNICKSEN, J. (2008). *Making and Breaking Promises: The European Union Under the Treaty of Lisbon*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung Discussion Paper C181.
- KURPAS, S. (2007). *The Treaty of Lisbon – How much “Constitution” is left? An Overview of the Main Changes*. CEPS Policy Brief, N.º 148.
- LANDFRIED, C. (2005). *Difference as a Potential for European Constitution Making*. European University Institute Working Papers RSCAS N.º 2005/04.
- LUCAS PIRES, F. (1997). *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*. Coimbra, Almedina.
- MENEZES-FERREIRA, J. (2008). Do Tratado de Lisboa, o inexorável e o ilegível. In: *Relações Internacionais*, N.º 17, Março.

- PHINNEMORE, D. e Church, C.** (2005). *Understanding the European Constitution*. London, Routledge.
- PIRIS, J.-C.** (2006). *The Constitution for Europe – A Legal Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PITTA E CUNHA, P.** (2008). *O Tratado de Lisboa – Génese, Conteúdo e Efeitos*. Lisboa, Ed. de autor.
- POIARES MADURO, M.** (2006). *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*. Cascais, Principia.
- SCHMIDT, V.** (2006). *Democracy in Europe – The EU and National Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- VILA MAIOR, P.** (2007). *O Dédalo da União Europeia: entre integração e desintegração*. Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa.