

Os novos muros da Europa

Nuno Cunha Rodrigues¹

Minhas Senhoras e meus Senhores:

Permitam-me que agradeça ao Senhor Professor Eduardo Paz Ferreira o convite que me endereçou para participar nesta conferência.

Honra-me muito e dá-me a oportunidade de, modestamente, contribuir para um debate que os tempos tornaram imperioso.

O painel subordina-se ao tema “*os novos muros da Europa*”.

Decorridos trinta anos sobre a adesão de Portugal às então comunidades europeias, a interrogação é inquietante.

Há, de facto, “novos muros”?

A minha resposta é irrestritamente afirmativa.

Como é reconhecido, a Europa construiu-se entre luzes e sombras, acalmias e sobressaltos, progresso e regressão.

Estão em causa não somente os muros físicos recentemente construídos como forma de impedir o acolhimento de refugiados mas igualmente outras barreiras (económicas, políticas e legislativas) erguidas discretamente ao longo dos anos.

Os Estados Membros nunca consensualizaram o modelo de construção e desenvolvimento da Europa.

¹ Doutor em Direito. Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A dialéctica fazia-se entre os que sonhavam com um modelo pan-europeu e os que preferiam uma Europa enquadrada nos grandes movimentos geoestratégicos;

os que trabalhavam para a integração e os que apostavam na decisão inter-governamental;

os que punham o acento tónico no federalismo e os vigilantes das soberanias nacionais.

A efectivação das liberdades económicas e a inclusão, no acervo comunitário, de direitos fundamentais e da esfera de cidadania que fermentara, durante séculos, nas culturas europeias pareciam ter transformado a Europa numa fortaleza, pela pujança de uma identidade que reunia o progresso, o desenvolvimento e as garantias que definem uma Comunidade de Direito.

Uma fortaleza no sentido da realização de equilíbrios em que a paz, o bem-estar e a cultura se tornam elementos cruciais para a afirmação da dignidade da pessoa.

Uma fortaleza que une, não divide; que tem as portas abertas para quem quer entrar ou sair; que se impõe aos outros pela força da razão, nunca pela razão da força.

Foi assim que a União Europeia se foi alargando, umas vezes pelos seus dinamismos naturais, outras para restaurar fronteiras e corrigir alianças e alinhamentos que tinham sobrado dos conflitos que ensombraram todo o século vinte.

Também a liberdade de circulação tinha sido apregoada como primeiro sinal de uma Europa dos povos.

Porém, aos primeiros abalos, que logicamente atingiriam, em primeiro lugar, os Estados periféricos, a coesão vacilou.

Os decisores de Bruxelas renderam-se ao peso e à eficácia de estratégias intergovernamentais, rapidamente protagonizadas por directórios, e permitiram que se substituísse o discurso elíptico mas cauteloso até então utilizado, por soluções impactantes que pareciam ter ficado para trás com a queda do muro de Berlim.

Depois, a Europa do derrube do muro de Berlim e da Carta dos Direitos Fundamentais não prestou atenção às intervenções de alguns (poucos) leaders nacionais e resignou-se à construção de muros destinados a impedir a passagem de refugiados.

Na Hungria, um muro atravessa a fronteira com a Sérvia, num total de 175 quilómetros.

Na Grécia, foi erguida uma vedação com 12,5 quilómetros, junto à aldeia de Nea Vyssa.

Em Calais, um muro com 1,5 quilómetros protegia, até há pouco, a “selva”, monumento ao desprezo e à humilhação.

Na Bulgária, há um muro que separa parte do país da Turquia, com 30 quilómetros edificadas e um projecto que acrescentará mais 130 quilómetros.

Outros Estados, de que é exemplo a Dinamarca, optaram por soluções menos fracturantes e publicaram ou propõem-se publicar normas que proíbem a permanência de refugiados.

Paradoxalmente, os muros estão a ser construídos em países de trânsito.

O que também significa que os países de destino (nomeadamente a Alemanha, o Reino-Unido e os países nórdicos) não são observadores desinteressados.

O que fez a União Europeia?

Celebrou, com a Turquia, um acordo sobre refugiados cujos termos, decorrido mais de meio ano, ainda não são suficientemente conhecidos.

Supostamente, a Turquia aceitará a devolução das pessoas que viajarem clandestinamente do seu território para a Grécia.

Por cada cidadão sírio devolvido à Turquia, a UE permitirá a entrada legal de um refugiado desta nacionalidade.

Em termos simples, troca-se um refugiado legal por um refugiado ilegal, abstraindo-se do conceito de legalidade e dos mecanismos de controlo que estão na base deste abstruso e surpreendente esquema de troca directa.

Adicionalmente, a União Europeia compromete-se a reabrir, em Dezembro, o dossier relativo à adesão da Turquia à União Europeia (compromisso de pouca monta dado o histórico de avanços e recuos da questão Turca...); a liberalizar a concessão de vistos; a realizar duas cimeiras de alto nível por ano; e, por fim, a pagar à Turquia 6 mil milhões de euros, a título de ajuda aos refugiados existentes naquele país.

A União Europeia paga, deste modo, um preço de boa consciência, mantém os refugiados longe da vista e faz vista grossa ao Direito Internacional, especificamente à proibição de expulsão de refugiados, prevista nos artigos 32.º e 33.º da Convenção de Genebra.

Ao fundo da tragédia, emerge o retrato dos refugiados que permanecem na Turquia, em condições inumanas, condenados a um tempo sem rumo e sem esperança, quando não despejados no cemitério do mediterrâneo.

Segundo a Human Rights Watch cerca de 1,4 milhões de crianças sírias em idade escolar encontram-se neste momento na Turquia e aí não frequentam qualquer estabelecimento de ensino.

O discurso político manipula habilidosamente os factos apelando à questão da emigração irregular.

Não se trata, porém, de emigração irregular.

Trata-se de refugiados.

Como referiu o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados, Phillipos Grandis, “91% dos que chegam à Grécia são sírios, iraquianos e afegãos que fogem de um conflito e de perseguições inomináveis”.

O ideal Europeu parece, assim, estar a descer aos infernos.

À beira do precipício, a Europa protege a sua zona de conforto negociando pequenos gestos.

Aconteceram coisas parecidas nos tempos que precederam a segunda grande guerra.

Nessa altura, também foram anunciados e entregues a tecnocratas anónimos planos vagos e agendas improváveis.

A verdade, porém, é que os novos muros coexistem com antiquíssimos muros, invisíveis para os olhos mas, nem por isso, menos perturbadores.

Erguem-se nas capitais de alguns Estados e adquirem estatuto em Bruxelas.

Materializam-se numa complexa teia de normas e princípios que a eurocracia trata como assunto doméstico.

A finalidade é assegurar um modelo que, independentemente das formas e dos rituais, confie a directórios e, tendencialmente, a um só Estado-Membro, a definição das políticas e a gestão do quotidiano.

Os tempos de exceção servem magnificamente para, a pretexto da emergência e de uma aparente incapacidade de sobrevivência dos países periféricos no mundo dos grandes, erguer barreiras e multiplicar controlo.

As palavras titubeantes e contraditórias da Comissão Europeia apenas traduzem a sua natureza de decisor de segunda linha.

Mas há ainda o tratado orçamental, a revisão do pacto de estabilidade e crescimento e o *six-pack* e do *two-pack*.

Recorde-se, a propósito destes (novos) instrumentos jurídicos, uma frase proferida por um funcionário anónimo da Comissão Europeia citado pelo *The Economist*, em 30 de Setembro de 2010, a propósito da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento:

“We are now like communist central planners. We know everything.”

O novo enquadramento orçamental, aprovado pela União Europeia, vive de conceitos indeterminados, como – *“preço ou custo concorrencial”* – *“saldo estrutural”* ou *“dívida do sector público e privado”* – e privilegia uma dimensão repressiva dos desequilíbrios macroeconómicos.

Esta situação de liberdades económicas vigiadas traz para a ribalta a questão da legitimidade democrática na construção europeia e utiliza-a em diferentes e contraditórios planos.

Abriu-se a porta para que a Comissão Europeia possa limitar e recentrar as soberanias nacionais, ao intervir *a priori* num plano de definição das políticas orçamentais macro-económicas e micro-económicas dos Estados-membros.

Esta faculdade, que interfere nas propostas de orçamento de cada Estado-membro, está a agudizar as tensões existentes no interior dos

Estados e a produzir efeitos fracturantes, como ficou demonstrado com o Brexit.

Os discursos moralizantes sucedem-se.

No caso da Alemanha, com o argumento da impossibilidade de promover um crescimento homogéneo da economia europeia que legitimaria a necessidade de deixar sair os Estados que não conseguem acompanhar o crescimento económico.

Um discurso com um elevado potencial anestésico, pois os países do sul da Europa parecem continuar iludidos pelas baixas taxas de juro e pela estabilidade cambial induzida pelo Euro.

O velho princípio “*no taxation without representation*” passou a ser apenas isso: um velho princípio.

O processo democrático no domínio orçamental foi capturado, sem custos aparentes, pelas instituições europeias que não têm de enfrentar a responsabilidade política pelas suas acções.

Federalizou-se, por esta via, o domínio orçamental sem uma equivalente federalização política.

Aprofundou-se, conseqüentemente, o mal-estar pelo definhamento das soberanias dos Estados.

A domesticação da opinião pública é agora feita com recurso à ameaça do maior dos males, uma espécie de compra da paz em que, de um lado, estão os Estados submersos por uma dívida impagável e, do outro, os grandes senhores do capital e da finança.

A crise financeira desencadeada em 2007, na ausência de respostas simples e eficazes, deu lugar ao pensamento complexo e a teses que procuram explicar as causas (objectivo comum às análises historicistas) em vez de encontrarem os modelos que melhor podem assegurar a manutenção

da despesa pública numa economia em degradação com consequente redução de receitas fiscais.²

Alguém disse que a resposta à crise não pode estar em propostas que nascem do receio dos mercados e não do amor à Europa.

É tão exacto quanto desnecessariamente literário.

Diz-se, com verdade, que falta pensamento alternativo.

Importaria revisitar o actual modelo de UEM que erroneamente assentou em políticas orçamentais pró-cíclicas e no falso pressuposto da existência de uma zona monetária óptima e falhou estrondosamente perante a crise financeira e os choques económicos assimétricos que gerou.

Seria, porém, necessário, fazer os diagnósticos sem reincidir em avaliações que cultivam métodos paternalistas de análise, também aqui traduzidos em muros que separam os Estados indisciplinados e os Estados bons alunos...

Aquilo que, no início da vigência do Euro, parecia ser um processo natural de convergência económica, política e social não resistiu à primeira grande crise financeira e resulta, agora, num processo de divergência a todos os níveis.

É então tempo de reflectir sobre o modelo económico europeu.

A escolha incide entre, por um lado, o chamado modelo social europeu presente nas Constituições da maior parte dos Estados-membros e as concepções neo-liberais que nem sempre oferecem uma grelha coerente de postulados e de leitura.

Não será sem regulação que se enfrentarão os problemas.

Mas não será também com a aprovação de um quadro jurídico meramente repressivo que se conseguirá debelar e ultrapassar crises financeiras e os desafios da construção europeia.

² Enumerando dados estatísticos comprovativos deste entendimento, cfr. PAUL DE GRAUWE, *Why a tougher stability and growth pact is a bad idea*, disponível em www.voxeu.org

Falámos de barreiras físicas e económicas.

Mas não são de descurar as clivagens políticas.

Há cerca de um ano, Portugal optou por uma solução governativa que alguns questionaram, apesar da sua inegável legitimidade democrática desta.

Na política externa, o caso mais evidente é o do Ministro das Finanças da Alemanha.

Na origem da intervenção deste importante actor no concerto dos ministros da Economia e das Finanças, parece estar a intenção de esconjurar a disseminação deste modelo de governação política noutros Estados-Membros.

Há, todavia, outras situações em que os decisores europeus erguem muros de silêncio por não saberem ao certo como agir.

Veja-se o que se passa na Hungria:

- i) O Tribunal Constitucional foi proibido de se pronunciar sobre o conteúdo das leis e de invocar jurisprudência anterior, o que lhe retirou, na prática, a possibilidade de escrutinar os poderes legislativo e executivo;
- ii) Limitou-se a liberdade de imprensa o que culminou, em outubro deste ano, com o encerramento do principal jornal diário;
- iii) O Banco Central passou a estar sob tutela política, ao arrepio do disposto no TFUE;
- iv) A Constituição passou a prever referências à religião ou à "utilidade social" dos indivíduos como condição necessária do respeito pelos seus direitos sociais;
- v) Foi suprimida, na Constituição, a palavra "República" para definir o sistema político do país;

- vi) Reformaram-se compulsoriamente os juízes acima dos 62 anos;
- vii) Entre mais de quinhentas medidas, criminalizou-se a homossexualidade; os sem-abrigo e atacaram-se os direitos das mulheres.

A situação tinha sido apreciada, em parte, em 2012, pelo Parlamento Europeu, na sequência da aprovação de um relatório elaborado pelo eurodeputado Português Rui Tavares.

Neste relatório, eram avançadas propostas no sentido de estabelecer um “mecanismo para garantir o respeito dos valores comuns da EU” por meio da criação de uma “Comissão de Copenhaga”, destinada a viabilizar a continuidade dos denominados 'Critérios de Copenhaga' de democracia e Estado de Direito a exigir aos países candidatos à União.

Mas a União Europeia nada fez.

Preferiu recordar periodicamente, e de forma obstinada, os “critérios de convergência” económicos ou os critérios da dívida e do *deficit* que devem ser respeitados pelos Estados-membros.

Ganhou foros de cidadania o artigo 50.º do TUE que o Reino Unido poderá invocar para abandonar a União Europeia.

Quanto ao artigo 7.º do TUE, nos termos do qual o Conselho pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º por parte de um Estado-Membro, o silêncio disfarça a inércia.

Recordo que este artigo impõe “o respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”.

Caso entenda verificada a violação de alguns destes princípios, o Conselho pode “decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação dos Tratados ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho.”

Recorde-se o precedente da Áustria e a iniciativa adoptada pelo conselho de ministros europeu.

Apesar de tudo, os tempos eram outros.

Há vozes a clamar no deserto?

Há.

Ainda recentemente, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Luxemburgo suscitou a questão, acusando o governo húngaro de “violações massivas” dos valores fundamentais da União Europeia e exigindo que a Hungria seja suspensa ou até expulsa porque, e estou a citar, *“é a única hipótese que temos para proteger a coesão e os valores da União Europeia.”*

Acrescentou ainda Jean Asselborn: *“A Hungria já esteve mais longe de começar a ordenar que [as tropas] abram fogo contra os refugiados”* concluindo que os *“muros húngaros estão a ficar cada vez mais altos, mais compridos e mais perigosos.”*

Será que a Europa que soube enfrentar regimes totalitários ao longo do século XX não sabe agora, no século XXI, enfrentar regimes populistas e nacionalistas, construídos sobre frágeis democracias, se intimida perante estes?

Estaremos, lentamente, a afastar-nos do ideal democrático em que assenta a União Europeia?

Como restaurar a confiança dos cidadãos nas instituições europeias?

Distinguiríamos entre (i) medidas de natureza política e (ii) medidas de natureza económico-financeira.

As primeiras implicam o reforço da autoridade política da União, uma efectiva *accountability* e o restabelecimento da confiança mútua entre Estados-membros, tonando visíveis, aos olhos dos povos da Europa, os benefícios da integração.

A título de exemplo, é fundamental incrementar a interacção com os parlamentos nacionais, protegendo os espaços de subsidiariedade e permitindo, dessa forma, um aprofundamento do processo político e económico baseado em escolhas dos cidadãos.

A tendência centrípeta de atração de poderes, por parte da União Europeia, deve ser temperada com o reforço dos meios financeiros para que, em tempo de crise, seja possível prosseguir verdadeiras políticas redistributivas, inerentes ao projecto de solidariedade necessário à promoção de uma certa ideia de identidade *européia*.

O que implicaria, necessariamente, o reforço do orçamento da União Europeia bem como a adopção de políticas financeiras lógicas e coerentes que responsabilizem os Estados-membros, nomeadamente no que se refere a políticas comerciais.

Inscribe-se nesta rubrica a atenção a casos, como ocorre na Alemanha, de *superavit* da balança comercial.

São penalizadores para outros Estados-membros, no contexto do mercado interno, por produzirem efeitos de assimetria económica e disfuncionalidades.

Seria igualmente de ter em conta a urgência de olhar para a competitividade da economia de Estados mais afectados pela crise, como Portugal.

Não se trata propriamente de inovar.

Estávamos neste debate quando, subitamente, no verão passado, sopraram ventos inquietantes do outro lado do Atlântico.

Foram observados como *fait divers* e como caricatura de uma absoluta improbabilidade.

Tornaram-se agora realidade.

Há novíssimos muros à espreita, agora também do outro lado do atlântico.

É, assim, tempo de visitar os pais fundadores e o espírito que animou os diferentes movimentos, encontros e associações surgidos no pós-guerra – como os Encontros Internacionais de Genebra (1946) ou o Congresso de Haia (1948) -, todos defensores de uma ideia de unidade europeia forjada no diálogo de culturas, fundada em valores éticos e humanistas, numa Europa que congrega singularidades que a distingue de outros continentes.

Decorridos trinta anos desde a adesão de Portugal às (então) comunidades europeias, a Europa aproxima-se de um tempo novo em que pensar e decidir é preciso...

Muito obrigado pela vossa atenção!