



## OS NOVOS MUROS DA EUROPA<sup>1</sup>

NUNO CUNHA RODRIGUES<sup>2</sup>

### RESUMO

Passados trinta anos desde a adesão de Portugal às então Comunidades Europeias e sessenta anos desde a celebração do Tratado de Roma, a União Europeia enfrenta a construção de “novos muros”, físicos, económicos e políticos, erguidos discretamente ao longo dos anos, que ameaçam o futuro desta região. O artigo descreve os “novos muros da Europa” e expõe, no final, soluções para restaurar a confiança dos cidadãos nas instituições europeias.

**Palavras-chave:** União Europeia, crise, refugiados, União Económica e Monetária, valores democráticos.

### ABSTRACT

*The new walls of Europe.* Thirty years after the accession of Portugal to the European Communities and sixty years since the Treaty of Rome, the European Union faces the construction of "new walls", physical, economic and political ones, erected discreetly over the years, that threaten the future of this region. The article describes the "new walls of Europe" and sets out, in the end, solutions to restore public confidence in the European institutions.

**Keywords:** European Union, crisis, refugees, Economic and Monetary Union, democratic values.

---

Histórico do artigo: recebido em 27-01-2017; aprovado em 15-04-2017; publicado em 05-05-2017.

Publicação a convite do Conselho Editorial.

<sup>1</sup> Comunicação efetuada no dia 14 de novembro de 2016, na Conferência “Luzes e sombras da União Europeia – 30 anos de Portugal na União Europeia”, organizada pelo Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que se realizou na Fundação Calouste Gulbenkian.

<sup>2</sup> Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Vice-Presidente do Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal. E-mail: [nunorodrigues@fd.ulisboa.pt](mailto:nunorodrigues@fd.ulisboa.pt).

Decorridos trinta anos sobre a adesão de Portugal às então comunidades europeias, suscita-se uma nova interrogação. Há, de facto, “novos muros” na Europa? A minha resposta é irrestritamente afirmativa.

Como é reconhecido, a Europa construiu-se entre luzes e sombras, acalmias e sobressaltos, progresso e regressão. A referência a “novos muros” da Europa abrange não apenas 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.

Na verdade, os Estados membros nunca consensualizaram o modelo de construção e desenvolvimento da Europa. A dialética 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 intergovernamental; os que punham o acento tónico no federalismo e os vigilantes das soberanias nacionais.

A efetivação 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; e 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 XX.

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

Porém, aos primeiros abalos, que logicamente atingiram, 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) líderes 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 projeto que acrescentará mais 130 quilómetros.

Outros Estados, de que é exemplo a Dinamarca, optaram por soluções menos fraturantes 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 União Europeia 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 direta. Adicionalmente, a União Europeia comprometeu-se a: reabrir, em dezembro de 2016, o dossiê relativo à adesão da Turquia (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.

Note-se que o discurso político manipula habilidosamente os factos apelando, aqui, à questão da emigração irregular. Mas não se trata, porém, de emigração irregular.

Trata-se de refugiados.

Como referiu o Alto Comissário da Organização das Nações Unidas para os Refugiados, Filippo Grandi, "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 intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG), que inclui o Pacto Orçamental, a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento e o *Six-Pack* e *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 setor 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 macroeconómicas e microeconómicas 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 fraturantes, 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 ações. 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 (objetivo comum às análises historicistas) em vez de encontrarem os modelos que melhor podem assegurar a manutenção da despesa pública numa economia em degradação com conseqüente redução de receitas fiscais.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Enumerando dados estatísticos comprovativos deste entendimento, cfr. De Grauwe, P., *Why a tougher stability and growth pact is a bad idea*. Disponível em [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org).

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 exato quanto desnecessariamente literário. Diz-se, com verdade, que falta pensamento alternativo.

Importaria, por isso, visitar o atual modelo de União Económica e Monetária que, erroneamente, assentou em políticas orçamentais pró-cíclicas, no falso pressuposto da existência de uma zona monetária ótima e que 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 refletir 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 conceções 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.

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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (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 e os sem-abrigo e atacaram-se os direitos das mulheres.

Esta situação já tinha sido apreciada, em parte, em 2012, pelo Parlamento Europeu, na sequência da aprovação de um relatório elaborado pelo eurodeputado português Rui Tavares. Nesse relatório, eram avançadas propostas no sentido de estabelecer um "mecanismo para garantir o respeito dos valores comuns da União Europeia" 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. Prefere discutir, durante semanas a fio, se Portugal teve mais uma décima ou menos uma décima de *deficit* orçamental.

A verdade é que ganhou foros de cidadania o artigo 50.º do Tratado da União Europeia (TUE) que o Reino Unido pretende invocar para abandonar a União Europeia, como vimos anteriormente.

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 então adotada 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 e 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?

Distinguiria medidas de natureza política e medidas de natureza económico financeira. As primeiras implicam o reforço da autoridade política da União, uma efetiva accountability e o restabelecimento da confiança mútua entre Estados membros, tornando visíveis, aos olhos dos povos da Europa, os benefícios da integração. A título de exemplo, é fundamental incrementar a interação 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.

No âmbito das medidas de natureza económico-financeira, 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 projeto de solidariedade necessário à promoção de uma certa ideia de identidade europeia. O que implica, necessariamente, o reforço do orçamento da União Europeia bem como a adoção de políticas financeiras lógicas e coerentes que responsabilizem os Estados membros, nomeadamente no que se refere a políticas comerciais. Inscreve-se nesta rubrica a atenção a casos, como aquele que ocorre na Alemanha, de *superavit* da balança comercial que são penalizadores para outros Estados membros, no contexto do mercado interno, por produzirem efeitos de assimetria económica e disfuncionalidades. Será 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 refletir e agir é necessário...