



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

Valores da Europa

identidade e legitimidade

Álvaro de Vasconcelos (coordenação)

Guilherme d'Oliveira Martins

Viriato Soromenho-Marques

Pedro Bacelar de Vasconcelos

José Luís da Cruz Vilaça

Francisco Torres

Maria João Seabra

Principia

Título:

Valores da Europa – Identidade e Legitimidade

Coordenação:

Álvaro de Vasconcelos

Copyright:

PRINCIPIA, Publicações Universitárias e Científicas

S. João do Estoril – Cascais

1.ª Edição – Outubro, 1999

Revisão:

Maria João Carmona

Composição e paginação:

Xis e Erre, Estúdio Gráfico

Impressão e acabamentos:

Tipografia Peres

ISBN: 972-8500-14-9

Depósito Legal: 143038/99

Principia, Publicações Universitárias e Científicas

Avenida Marques Leal, 21, 2.ª — 2765-495 S. João do Estoril

Telefone 01. 467 87 10 Fax 01. 467 87 19 e-mail principia@principia.pt www.principia.pt

Valores da Europa

Identidade e legitimidade

Álvaro de Vasconcelos • Guilherme d'Oliveira Martins
Viriato Soromenho-Marques • Pedro Bacelar de Vasconcelos
José Luís da Cruz Vilaça • Francisco Torres • Maria João Seabra

Principia

Cascais 1999

Introdução

Álvaro de Vasconcelos

Este livro tem como ponto de partida uma interrogação: qual é a identidade da União Europeia? Qual é o princípio de identidade colectiva que permitirá levar a bom termo o projecto de construção de uma União política democrática de mais de 370 milhões de pessoas, cidadãos de vários e antigos Estados, com uma enorme diversidade cultural e linguística?

Procurar responder a esta interrogação não é matéria que se deva adiar. Antes de tudo porque ganham significado na Europa correntes políticas chauvinistas e egoístas, próprias de sociedades de abundância, que facilitam a xenofobia e o racismo contra os imigrantes e as minorias, especialmente quando de outra religião. Estas tendências são por vezes acompanhadas pelo deslizar para uma definição culturalista, por vezes mesmo religiosa, da identidade da União Europeia. Depois, porque com o alargamento se coloca a questão das fronteiras da União, a leste e a sul, o que obriga a pensar o lugar da Rússia e da Turquia na construção europeia. Por fim, porque com a descompressão que se seguiu ao fim da Guerra Fria reapareceram na Europa os velhos fantasmas do nacionalismo extremo e da limpeza étnica, tragicamente ilustrados pela guerra na antiga Jugoslávia, nomeadamente na Bósnia e no Kosovo.

A União Europeia tem contrariado o perigo da renacionalização das políticas dos seus Estados-membros acelerando a integração económica e monetária, de que o euro é a última etapa. Mas a construção europeia não pode prosseguir sem uma clarificação dos valores por que se rege, da identidade que a caracteriza e dos objectivos que prossegue no continente e fora dele.

Estas questões são tratadas pelos diferentes autores, a partir da sua área de especialidade e de um diálogo de muitos anos sobre a construção europeia¹.

Para Guilherme d'Oliveira Martins, a identidade europeia reside não essencialmente na memória de um passado trágico mas na consciência de que a Europa é um projecto de futuro, assente em fortes interesses comuns e na construção de uma democracia supranacional. O pacto constitucional que a união política exige não deve consagrar um super-Estado calcando o modelo de Estado-nação, mas sim o princípio da dupla legitimidade por referência aos Estados e aos cidadãos.

Viriato Soromenho-Marques analisa a questão da identidade política preconizando uma ampla reforma de cunho abertamente federalista que permita a afirmação de uma dupla cidadania. Para tal a Europa deve ser capaz de integrar criticamente, não negando a sua própria diferença, as lições do diálogo com o federalismo norte-americano, nomeadamente no que diz respeito à capacidade de acolhimento plural das diferentes raízes culturais de onde emana essa grande nação de imigrantes.

A enorme diversidade que a caracteriza não dispensa porém o tema tratado por Pedro Bacelar de Vasconcelos: a necessidade de preservar e de garantir os direitos de todos perante a onda de racismo e xenofobia que acompanha o sucesso eleitoral e popular da extrema direita na França, na Áustria ou na Bélgica. A União legitima-se superando a perversão que representa a submissão dos direitos fundamentais, do bem comum, aos ditos «interesses superiores da Nação» e aos exclusivismos culturais. A União Europeia é a possibilidade de ampliação, uma vez mais, da noção de *comunidade* que esteve na origem do Estado liberal, superando as mesquinhas fronteiras de referência tradicional e religiosa.

José Luís da Cruz Vilaça analisa de forma detalhada como o sistema jurisdicional assegura a protecção dos direitos que confere a ordem jurídica dos tratados da União. Os direitos fundamentais dos cidadãos não são um mero enunciado de princípios, pois existem mecanismos, que necessitam no entanto de ser simplificados e tornados mais céleres, que os protegem. O princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação, independentemente do Estado-membro em que o cidadão se encontre, é condição fundamental para o desenvolvimento da cidadania europeia e de um sentimento de pertença a uma comunidade onde deixem de existir estrangeiros.

Mas a identidade e a legitimidade da União Europeia não se circunscrevem ao processo de integração. A coesão é essencial à própria sobrevivência do projecto

¹Ver Álvaro de Vasconcelos (coordenação), *Portugal no Centro da Europa – Propostas para Uma Reforma democrática do Tratado da União Europeia*, Quetzal, Lisboa, 1995.

européu. A sustentação do exemplo europeu de coesão social ganha uma pertinência internacional com o debate sobre a globalização e o neoliberalismo. Como refere Francisco Torres, com a globalização, o conceito de coesão ganha outra dimensão: a coesão também deve ser global, entre regiões, Estados e continentes.

A incapacidade da política externa europeia e ao mesmo tempo o seu carácter essencial para a segurança no continente e para uma ordem internacional mais justa e equilibrada, para a *pax universalis*, em suma, são uma referência constante ao longo deste volume. O capítulo sobre a política externa sustenta que a União Europeia, para pesar na ordem mundial e agir de forma coesa, terá de projectar internacionalmente os valores da democracia, dos direitos humanos e os princípios associativos que legitimam a sua própria existência. Quando não o faz, quando pactua com a barbárie, como aconteceu na Bósnia, deslegitima-se perante os cidadãos que a compõem.

No Kosovo, os Estados europeus reagiram, é verdade, ao que consideraram uma violação gravíssima dos valores da União. Que lições tirar de tal intervenção? Como afirmar um projecto europeu no domínio da defesa autónomo dos Estados Unidos, menos dependente da sua estratégia e da sua liderança militar ou dos humores do seu Congresso? As lições do Kosovo não dominam, no entanto, esta reflexão que foi projectada antes da deportação da comunidade albanesa e da intervenção da NATO.

A revisão do Tratado da União Europeia levada a cabo em Amsterdão não correspondeu às expectativas dos autores, nem ao que era considerado indispensável pela maioria dos analistas, fracassando nomeadamente na resolução do défice democrático da União. No entanto, como salienta Maria João Seabra na sua nota final, não devem ser subestimadas as potencialidades do Tratado, nomeadamente na explicitação do carácter democrático da União e do princípio da igualdade e da não-discriminação.

Em síntese, como responde este livro à questão da identidade da União? Negando claramente, em primeiro lugar, que a identidade da União seja de natureza cultural ou religiosa. O dilema europeu reside em conciliar a União política com a enorme diversidade cultural europeia, dilema que não se resolve transpondo para o nível da União o conceito de Estado-nação como comunidade étnica e cultural. Trata-se, sim, de alargar o conceito de comunidade de cidadãos para o nível supranacional, colocando a democracia e a dupla cidadania como os grandes desígnios da União. Trata-se de levar a cabo a reforma que permita a formação democrática da opinião e da vontade europeias. A identidade europeia é eminentemente política e pode resumir-se ao «patriotismo constitucional» de que fala Jürgen Habermas. A União constrói-se pela defesa comum dos valores fundamentais, que não são apanágio dos europeus, mas que se universalizaram.

Uma Europa mediadora e aberta

Guilherme d'Oliveira Martins

*«...aceitar o risco de ser "europeus",
de uma nova espécie, cidadãos de uma
Europa mediadora e aberta sobre o mundo
porque dona em sua casa».*

Eduardo Lourenço, *A Europa Desencantada*, 1994

*«...sem a ilusão de fixar um fim a uma aventura
que sempre foi no essencial a da própria
liberdade e permanente invenção da história.»*

Francisco Lucas Pires, *O Que É a Europa?*, 1994

O infante D. Pedro, o das Sete Partidas, pode bem constituir-se em símbolo e referência da nossa opção europeia neste limiar de novo século. Ele definiu a seu irmão D. Duarte, na célebre Carta de Bruges, as bases, diríamos hoje, estratégicas da nação europeia que se lançou no achamento do Mundo. No fundo, sem renunciarmos a qualquer das nossas referências históricas, estamos a assumir no continente europeu um projecto comum, que não pode reduzir-se à dimensão continental. Passámos a poder estar no centro das opções europeias, sem esquecer que a Europa não pode apenas ser o Centro e o Norte, devendo ser, como sempre, também o Atlântico e o Mediterrâneo, em cuja encruzilhada nos encontramos. Hoje já não estamos divididos entre a «fixação» e o «transporte», mas sim desafiados a responder aos estímulos da inovação, do conhecimento e da técnica através da mobilização das energias próprias.

Reencontramo-nos com D. Pedro e com o seu espírito de futuro. Mas também seguimos Damião de Góis ou Pedro Nunes, o nosso século das Luzes e a primeira nação liberal – conscientes de que a nação se fortalece pelo culto da identidade

própria e do cosmopolitismo, como sempre quis Garrett. E se muitos ainda não compreendem hoje o drama da geração portuguesa de 1870, é porque esquecem que foi a «distância», da Europa já se vê, que angustiou Antero, Eça e Oliveira Martins. Afinal, por que razão haveríamos de suportar sem reacção esta fatalidade de nascer longe dos acontecimentos e das decisões fundamentais? Porquê estarmos condenados à mediocridade e ao esquecimento? Oliveira Martins definiu, por isso, D. Pedro como seu *alter ego* histórico. E quem é Fradique Mendes, símbolo da geração toda, senão um europeísta militante, a demonstrar que Jacinto e Zé Fernandes mais não vivem do que uma nostalgia profunda da civilização?...

Reflectir para transformar

A reflexão europeia não é, assim, uma questão técnica. É um tema que diz respeito à nossa própria identidade. E mais do que tudo: tem a ver com a democracia, com a cidadania e com a capacidade de respondermos aos desafios da sociedade e da economia. A Europa não pode ser, pois, uma criação puramente mercantil. Os «pais fundadores» do projecto europeu tiveram a premonição disso mesmo quando quiseram começar pela dimensão política – tendo-se visto forçados a seguir pelo atalho económico, como recurso momentâneo ou compasso de espera, antes do regresso à «estrada real». E ainda hoje está por fazer a reflexão completa sobre o percurso da ideia europeia no último século. Há, porém, uma síntese que se vai consumando, gradualmente, entre as raízes comuns de uma civilização europeia e a necessidade de superação de uma lógica fragmentária que o proteccionismo nacionalista do século passado suscitou.

Hoje, a diversidade dos Estados, dos povos e nações europeus tem de afirmar-se na lógica da complementaridade e da convergência. Eis o que está em causa. Trata-se, no fundo, de afirmar uma civilização fundada na liberdade, no direito, na solidariedade e no humanismo – que possa definir um futuro pacífico de elevação cívica e de prudência racional. O mundo contemporâneo precisa de diversos pólos de influência, que combatam o risco das hegemonias e que favoreçam a regulação justa dos conflitos e o combate activo contra o subdesenvolvimento e a exclusão. A Europa é, assim, chamada a pôr de pé um projecto político e social, não exclusivista, aberto – baseado no respeito pela autonomia individual dos cidadãos, na legitimidade democrática, no primado do direito e dos direitos e deveres de cidadania e na solidariedade voluntária.

Parecem ter amainado, nos últimos tempos, os grandes debates europeus. Estamos longe do dramatismo que rodeou a discussão do Tratado de Maastricht. O que se

passou entretanto? A pouco e pouco, quase todos foram percebendo que a moeda única não era uma ameaça, mas uma oportunidade, e que os Estados da União Europeia podem estar mais protegidos com uma união económica e monetária do que sem ela. Os sinais inquietantes vêm de outro lado. A liderança europeia é frágil e os egoísmos nacionais sobrepõem-se à defesa e à salvaguarda dos «interesses comuns». Temos, assim, condições técnicas para avançar no processo de construção europeia, mas faltam a audácia e a vontade políticas que permitam encontrar os fundamentos de uma «democracia supranacional» baseada numa noção aberta de «cidadania europeia».

Vivemos na Europa a continuação dos movimentos que levaram, por influência do pensamento liberal, ao nascimento dos modernos Estados de direito (o exemplo de Cavour e do Piemonte vem à memória, naturalmente), sendo necessário agora assumir a tarefa de lançar as bases de uma União de direito e de direitos, no sentido da criação de um «patriotismo constitucional europeu» capaz de completar a legitimidade dos Estados nacionais com a afirmação do «pluralismo das pertenças». Uma «Europa europeia» terá, assim, de ser aberta e autónoma – superando a situação actual de gigante económico e anão político. A «solidariedade atlântica» não pode, assim, confundir-se com qualquer subalternidade do velho continente. Afinal, não se trata de pensar um «federalismo» centralizador, origem de conflitos, da virulência dos nacionalismos e de tentações fragmentárias, mas de defender uma opção em que a «proximidade» e a «descentralização» sejam sinónimos de legitimidade democrática baseada na participação dos cidadãos e na prestação de contas perante eles. A abordagem federalista deve partir, assim, da cidadania, da autonomia e da descentralização, e não da abstracção e do espírito cego da tecnocracia.

Uma gestão adequada das incertezas

Impõe-se que compreendamos o tempo actual e que percebamos a necessidade de pilotagem da sociedade complexa e de uma adequada gestão das incertezas. A recente crise asiática originou medos compreensíveis. E o certo é que a evolução do que se tem designado por «economias do caos» do Extremo Oriente obriga a entender três coisas elementares: (a) num mundo de polaridades difusas com uma potência dominante, a Europa precisa de coesão para se afirmar na cena internacional, isto é, de capacidade de integração do espaço e da população; (b) a criação de um mercado interno inovador e eficiente exige a concretização de uma moeda forte e credível, que corresponda a uma «partilha de soberanias» capaz de pôr em prática uma regulação eficiente; (c) o desenvolvimento sustentável da União Europeia obriga à criação de uma democracia supranacio-

nal, que permita a participação dos cidadãos e a consolidação de instituições eficazes e legítimas. Se é verdade que relativamente aos dois primeiros aspectos há sinais positivos, o certo é que pouco se tem avançado quanto à concretização da Europa política.

Olivier Mongin diz-nos, com muita oportunidade, que «se a Europa política é ainda um voto pio para muitos, apostamos em que o euro venha a relançar o debate político porque não há confiança comum sem capacidade de viver em comum, isto é, sem a confiança e a crença de que temos dívidas a saldar em conjunto do modo mais justo possível»¹. Há, pois, uma dívida de confiança comum a saldar. A União Europeia é, assim, uma construção do novo tempo. Ao produtivismo da industrialização de massa da segunda revolução industrial contrapõe-se a emergência dos activos financeiros, da informação e do conhecimento, na sociedade pós-industrial. Impõe-se, assim, uma mobilização de energias disponíveis. A regulação nacional e supranacional tem de compatibilizar flexibilidade e segurança no respeito dos direitos sociais e os cidadãos devem fortalecer uma relação mútua de confiança baseada na ligação estreita entre direitos e deveres, liberdade e responsabilidade. É o que designamos por «dívida de confiança» – que é um dever de responsabilidade e solidariedade cívicas.

Torna-se necessário, assim, conceber uma reforma das instituições que permita responder aos desafios da actual dimensão da União e do próximo alargamento. Bronislaw Geremek e Vaclav Havel têm sido vozes persistentes no sentido de apelar à solidariedade democrática, que se exige dotada de realismo e da exacta percepção de que a mera repetição do passado poderá originar um grave impasse que prejudicará todos. Sem solidariedade o projecto europeu pode ser destruído. Precisamos de um «pacto constitucional» que permita avançarmos no sentido da democracia supranacional, capaz de fazer o *aggiornamento* das já vetustas instituições dos anos 50, concebidas para seis estados europeus, mas insusceptíveis de satisfazerem, 40 anos depois, os problemas de uma comunidade de 15 membros, que aspira a ser uma união de mais de 20 participantes. E seria bom que nos lembrássemos das pistas abertas entre 1952 e 1954 para percebermos que a vontade de que hoje precisamos obriga a termos uma perspectiva de refundação.

Uma «visão» de futuro – audácia e paciência

Usando palavras de Emmanuel Mounier, precisamos, afinal, de audácia e paciência, de espanto e de fidelidade – para que encontremos os meios de que carece-

¹ *Esprit*, Novembro de 1998.

mos, dotados do inconformismo, sempre aconselhável numa aventura inédita, com respeito pelos princípios fundamentais de uma «sociedade aberta», na qual direitos e deveres, autonomia e responsabilidade se encontrem como factores de mobilização e de entreajuda. Assumir uma integração aberta e sustentada – eis o que se exige de uma democracia supranacional europeia, na qual cidadãos e instituições se constituam em factores de coesão e solidariedade.

Falta, pois, uma «visão» ou um princípio unificador que ultrapasse a mera gestão do quotidiano – e a cega subserviência aos egoísmos nacionais e corporativos. A complexidade exige regulação da diversidade e da incerteza – e compreensão do pluralismo como valor, da justiça complexa, da solidariedade voluntária e da tolerância entendida como respeito mútuo.

A Europa vive, deste modo, um poderoso desafio – o de compreender que as circunstâncias políticas e económicas mudaram profundamente. É certo que o velho continente deixou de ser o centro do mundo. Exactamente por isso, os estímulos são hoje muito mais exigentes. No dizer de A.J.P. Taylor, trata-se de seguir um terceiro caminho entre a utopia e o desespero (*despair*) – encarando o mundo tal como é. E poderemos, assim, transformar em ganho tudo o que aprendemos no século XX, desde as tentações totalitárias aos avanços na ciência e na técnica e nos combates contra a pobreza e a doença. A Guerra Fria terminou e com ela a divisão da Europa pela «cortina de ferro» – o que obriga a conceber novos equilíbrios e uma legitimidade democrática susceptível de tornar a cidadania europeia parte integrante do nosso acervo comum. Mas, para que tal aconteça, é indispensável que assumamos com clareza a reforma política – a fim de que tenhamos instituições mais actantes e eficazes, mais próximas das pessoas. Numa palavra: após a adopção do euro, é necessário que este se transforme num aguilhão, num factor catalisador, de modo a responder à necessidade de possuímos melhores instituições e de estarmos aptos a ter uma voz ouvida e respeitada na cena internacional.

O «pacto constitucional» exige, contudo, uma definição clara e uma procura efectiva dos «interesses comuns» – para que a *pax europeia* seja uma realidade, baseada na cooperação, na democracia e em investimentos de futuro. A *economia política* constituiu na Europa um elemento agregador nos anos 60 e 70; a *política*, como partilha de decisões e responsabilidades, é uma exigência do momento presente – e o *conhecimento*, a educação, a formação, a cultura e a ciência serão, no futuro, os mais importantes mobilizadores de energias disponíveis.

A democracia e a legitimidade política têm de constituir os factores fundamentais de mobilização e de mudança. Uma Europa centralizada e burocrática, distante

dos cidadãos, incapaz de agir com oportunidade para defender o que é comum, sem um conceito partilhado de soberania, revela-se incapaz de assumir um lugar de protagonismo na cena internacional. E não tenhamos dúvidas: se a Europa não for capaz de criar equilíbrios internos que impeçam qualquer tipo de hegemonização e se não encontrar uma vontade comum de paz, de desenvolvimento e de democracia, então tudo continuará como agora, incerto e desregulado, incentivando pequenas e grandes tiranias.

Que «pacto constitucional»?

Um dos problemas mais importantes com que a Europa actual se defronta é o da natureza do pacto constitucional que a União política reclama. Para uns poder-se-ia falar da necessidade de tomar como referência e paradigma o Estado-Nação, concebendo o poder constituinte à imagem e semelhança desse Estado. Para outros, o fundamental seria uma legitimidade indirecta, na lógica intergovernamental... No primeiro caso, seria necessário que o Parlamento Europeu assumisse poderes inequívocos que lhe permitissem aprovar uma «Constituição» formal. No segundo, bastaria a formação de uma vontade, conseguida através de mecanismos muito rudimentares já conhecidos na velha ordem internacional. Entendemos, porém, que a noção de «democracia supranacional» e a consequente partilha de soberanias nos conduzem a um terceiro tipo de concepção, no qual o «pacto constitucional» terá de resultar da confluência de duas legitimidades, a dos Estados e a dos cidadãos.

Nesse sentido, o «pacto constitucional» de que a União Europeia carece terá de decorrer de um conceito de «Constituição» material, isto é, de uma ordem jurídica fundamental baseada num acervo dinâmico, baseado no acordo entre os Estados-membros e nas decisões de instituições democraticamente legitimadas pelos cidadãos, que se vai enriquecendo pelo contacto permanente entre produção legislativa e decisão política e jurisprudencial, assente na formação de uma vontade complexa, constituída em factor de coesão, resultante do permanente encontro das duas legitimidades, a dos Estados e a dos cidadãos.

De facto, estamos perante uma «união de Estados» soberanos, que tenderá a deter uma legitimidade própria e comum, resultante de transferências parciais da legitimidade soberana de cada Estado com vista à defesa dos interesses comuns. Nesta ordem de ideias, a «democracia supranacional» possui uma legitimidade própria, que não nega as legitimidades nacionais, antes as completa. Ora, a noção de «pacto constitucional» prende-se com esta complementaridade – distinguindo-se dos

eros tratados internacionais porque, em vez de uma organização internacional com estatuto exclusivamente dependente da vontade dos Estados-membros e dos seus representantes plenipotenciários, o que está em causa é a coesão e a expressão da vontade relevante dos cidadãos e dos seus representantes, eleitos democraticamente.

Como tem afirmado José Medeiros Ferreira, há, neste momento, uma «aliança» entre os defensores da existência de um directório das grandes potências políticas e económicas e os defensores extremos das prerrogativas da soberania dos Estados» que «tem impedido a emergência de um poder político democrático a nível europeu que decida, oriente, fiscalize os poderes fácticos integracionistas». Apenas se esboça a ideia de governo económico e os «integracionistas funcionais» e «federalistas práticos» persistem em defender a manutenção da actual arquitectura, com insistência nas influências da burocracia supranacional e da nostalgia do proteccionismo nacional... Assim se assiste a uma estranha resistência à criação de uma Segunda Câmara ou Senado, apta a representar os Estados, ao lado da representação dos cidadãos da Primeira Câmara. É que, como lembra Medeiros Ferreira: «os integracionistas funcionais não morrem de amores pelo controlo político e democrático dos órgãos comunitários...»².

O *impasse* a que hoje se chegou na Europa deve-se a uma dificuldade óbvia na definição de objectivos e na orientação em torno de catalisadores comuns. A criação da moeda única, a convergência nominal e real, a união económica e monetária representam passos da maior importância para a nossa vida colectiva. Mas são instrumentos e não fins últimos, devendo ser postos ao serviço de uma política que possa salvaguardar a paz, a coesão, a estabilização económica e o desenvolvimento e defender a regulação pelas políticas públicas, a importância do «capital social» e o diálogo europeu entre culturas de modo persistente e adequado.

Europa social, coesão e solidariedade

À produção de massa e à sociedade de classes que conhecemos, em especial resultantes das revoluções industriais, sucede, neste *momento axial* (Daniel Bell), uma nova sociedade baseada na complexidade, na incerteza, na competição entre indivíduos e na multiplicação das desigualdades. Por outro lado, a representação social e política alterou-se – deixou de existir o monopólio dos partidos e sindicatos. O chamado «universo mediático» assume crescente importância, as associações de proximidade

² *Política Internacional*, n.º 17, Primavera-Verão 1998.

dade tendem a exercer maior influência – numa tensão difícil entre globalização e fragmentação. Daí a necessidade de dar relevo à «regulação dos mercados» e de criar instâncias de mediação e pilotagem dos conflitos e da complexidade. Há, assim, uma dialéctica entre autonomia social e dependência que tem de ser aprofundada. Precisamos, no fundo, de instituições que federem os indivíduos. Na linha do que Charles Taylor tem afirmado, importa completar a autonomia individual com a mobilização através de factores de coesão. Saliente-se, deste modo, a emergência da preocupação com a defesa do diálogo entre culturas e da «diversidade nacional e regional».

Muito se tem falado na Europa de critérios de convergência nominal e de convergência real. Ao referirmos a importância crescente do conhecimento e do diálogo cultural estamos, exactamente, a apontar para uma necessária convergência real. Como tem defendido Jacques Delors, do que se trata hoje é de criar uma sociedade, devidamente informada, realmente descentralizada, que possa tornar-se «autora consciente do seu próprio destino». Mais longe e mais depressa! Para além dos critérios de Maastricht é chegado o momento de orientar os recursos para as «despesas do futuro» – fazer crescer os recursos para a educação, para a investigação, para a inovação – fazer investimentos socialmente reprodutivos. Trata-se de uma «convergência do conhecimento e do desenvolvimento» que exige, por exemplo, que se vá mais longe e mais depressa na redução das despesas públicas não prioritárias e na realização de um equilíbrio durável das contas sociais. «Trata-se de fazer bons compromissos, no seio das finanças públicas, entre despesas correntes e despesas de futuro, no seio da segurança social, entre responsabilidade e solidariedade»³.

O euro só poderá tornar-se, assim, um factor durável de coesão e desenvolvimento se se ligar a uma estratégia audaciosa de construção da Europa política, de valorização das pessoas e de *cidadania na Europa* – como conceito aberto e humano, apto a incluir e a não excluir. Europa sem fronteiras? Comunidade ou União? Temos de compreender as «fronteiras invisíveis» e as suas virtualidades – a sociedade democrática é pluralista, envolve várias pertenças e diversas convicções, por isso essas fronteiras têm de ser elementos de aproximação e de distinção, pontos de encontro, de diálogo e de respeito mútuo.

A Europa tem, assim, de ser uma autêntica *comunidade* (pessoas e cidadãos em comum), baseada no respeito mútuo e na solidariedade – tornando-se união, no sentido de realidade múltipla, em busca de uma identidade plural. Nesse sentido, para que a coesão e a convergência se façam na Europa, pela compreensão das

³ *Le Nouvel Observateur*, 30 de Julho de 1998.

fronteiras invisíveis, que definem e distinguem as «identidades», fundamental se torna não confundir «convergência» e tentação de uniformidade ou «coesão» e «harmonização». Por vezes, tem-se usado a palavra «harmonização» na acepção benigna, como criação de um «denominador comum», e nesse sentido não há risco de «unicidade» — mas que fique muito claro que a cultura e o conhecimento não são «normalizáveis».

Assentemos, deste modo, nalgumas ideias-forças — capazes de destruir muitos dos actuais mitos bloqueadores. Antes do mais, a criação da moeda única obriga à adopção da ideia de «convergência», não apenas nominal, mas real; não apenas económica, mas de instituições e de cultura política. E aqui «convergência» não significa normalização ou uniformização, mas sim «complementaridade» e «compatibilidade». A mobilidade e a complexidade obrigam a que haja mecanismos de coordenação e de reconhecimento mútuo e intercomunicabilidade que viabilizem a livre circulação de pessoas, sem o risco de fenómenos de hegemonia e fragmentação. A comunicação é, assim, uma das chaves do nosso tempo — que importa cultivar e aprofundar — numa lógica de melhoria da qualidade, de referenciais comuns e de constante aperfeiçoamento no acesso aos bens e dons de cidadania.

Comunidade plural de destinos — uma vontade comum

A mobilidade e a criação de uma consciência europeia — de comunidade plural de destinos — determinam que haja uma confluência entre interesses e valores comuns a defender e a preservar. É a *Europa social e política* que está em causa — devendo estar apta a valorizar a mobilidade das pessoas, a compatibilidade das formações, a promoção do emprego e a ligação à vida activa — incentivando acções comuns de apoio à empregabilidade e à criação de uma sociedade da aprendizagem e do conhecimento. Eis porque importa encontrar uma vontade *comum* — susceptível de coordenar as políticas públicas no sentido do desenvolvimento, da estabilização económica, da promoção de emprego e do combate à exclusão. Eis também porque se impõe apostar na melhoria da produtividade e na inovação. A criação de uma iniciativa económica atenta à inovação, à produtividade resultante da melhoria das qualificações e de uma competitividade assente na qualidade, na lógica da formação ao longo da vida, como resposta às necessidades da mobilidade e da incerteza dos mercados, pode permitir uma ligação efectiva entre capacidade inovadora e desenvolvimento económico, social e cultural.

Na «sociedade das redes» (Castells) e numa economia de serviços, o número dos que têm necessidade de aprendizagens complementares individualizadas é cada vez maior. Impõe-se, por isso, evitar a dispersão de esforços de formação. Como tem

afirmado Pierre Rosanvallon, a melhoria da formação gera melhor *competência*, maior *sabedoria* e *respeito humano*: a individualização e a personalização são condição de desenvolvimento do mercado hoje. O indivíduo é o primeiro produto económico do futuro. O «compromisso social» – num modelo cívico de solidariedade – exigirá, deste modo, a coexistência de diversas lógicas, desde a autonomização do trabalho com risco individual ao desenvolvimento das «linhas de montagem», cada vez mais exigentes. É o preço da complexidade. As transformações técnicas e científicas obrigam a que a «sociedade da aprendizagem» mobilize o maior número – poderes públicos, escolas, empresas, associações – contra a precarização e a exclusão nas margens do mercado de trabalho e a favor da igualdade de oportunidades.

O *pluralismo* e a percepção de uma história comum, em que os conflitos reclamam a criação de instrumentos permanentes de regulação, têm de ser assumidos na construção e na consolidação das novas instituições políticas e públicas. A sociedade da informação e do conhecimento tem de ser aproveitada no sentido de aproximar as pessoas, de favorecer as relações interpessoais e de permitir que a compreensão da complexidade e do diálogo entre saberes nos conduza a uma cidadania activa e responsável. Afinal, a coordenação entre as políticas públicas e o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação cívica reclamam uma democracia que não se afirme só no Estado-Nação, mas que se complete nos planos infra e supranacional.

O desenvolvimento de programas europeus no sentido da mobilidade, do intercâmbio e da cooperação revela-se uma oportunidade a aproveitar adequadamente no futuro. No tempo presente, o conhecimento e a compreensão entre pessoas e culturas diferentes conduz-nos à necessidade de pôr em contacto cidadãos e comunidades de vários países – com o objectivo de concretizar uma nova atitude perante o mundo da vida, baseada na abertura e no confronto de experiências culturais diferentes. A história europeia deverá, deste modo, ser aprendida não de modo asséptico e artificial nem triunfalista, mas assumindo uma atitude rigorosa, compreensiva das diferenças e dos conflitos, procurando superá-los através do respeito mútuo, do conhecimento das diferentes identidades e da regulação séria e determinada da diversidade. Precisamos, pois, de uma *consciência europeia* que dê à coesão um sentido de compreensão das raízes comuns, dos conflitos, das diferenças e das complementaridades.

Democracia supranacional – cidadania e conhecimento

A criação de uma democracia supranacional europeia deverá basear-se, deste modo, no assumir das dimensões política, social e cultural da vida, com o reconheci-

mento da autonomia individual dos cidadãos. Preparar as novas instituições, reforçar o que diga respeito à cidadania e à protecção dos direitos fundamentais, à promoção do emprego, ao combate à exclusão, à criação de incentivos e à inovação no sentido de melhorar a qualidade dos referenciais e das aprendizagens, eis o que está em causa.

A *União da cidadania e do conhecimento* terá, assim, de assentar na integração aberta de sociedades livres e democráticas, capazes de valorizar o factor humano, a inovação, a criatividade e a mobilização de energias. Só deste modo tornaremos a Europa mais protagonista na cena internacional, como factor de equilíbrio e de paz, da mesma forma que criaremos condições para que países da periferia geográfica, como Portugal, possam afirmar-se no centro da vida europeia. As «fronteiras invisíveis» constituir-se-ão, deste modo, em elementos de aproximação e de complementaridade – e não de «harmonização» educativa ou cultural, porque a comunicabilidade entre sistemas deve recusar a uniformização, antes apostando na complementaridade. Uma Europa democrática de Estados e nações livres terá, pois, de se basear em diferentes identidades abertas, no diálogo entre culturas diversas e na criação de factores de coesão, mobilidade e solidariedade baseados na cidadania. Precisamos de instituições comuns, de equilíbrio de poderes e influências, de autonomia e descentralização, de controlo democrático pelos cidadãos, de dupla legitimidade (dos Estados e dos cidadãos) e de uma autêntica «convergência do conhecimento e do desenvolvimento». A abertura e a mobilidade, o combate ao atraso e à exclusão, a promoção do emprego e da educação permanente exigem-no.

Francisco Lucas Pires disse: «se se quiser perseguir um século XXI europeu, haverá que evitar tanto uma Babel do tipo de uma Jugoslávia gigante como qualquer forma demasiado construtivista ou "unitarista" de integração dos povos europeus. Há que recusar tanto uma Europa uniforme e maximalista, sucedânea dos sonhos imperiais, como uma Europa minimalista, impotente e exposta. A lógica da subsidiariedade é a de uma estruturação intermédia entre os dois extremos, sóbria, organizada de baixo para cima, subindo da pluralidade para a unidade, a começar na própria cidadania individual, através dos corpos intermédios e Estados-Nações, como numa destilação em que só se chega ao topo como síntese»⁴. Está aqui quase tudo dito. As dificuldades da originalidade são óbvias. As lições da história são evidentes. A guerra na Europa não acabou. Falta agora um novo impulso, que obriga a concessões mútuas – e à definição de um bem comum europeu.

⁴ *O Que É a Europa?*, Difusão Cultural, 1994, p.136.

Contra os egoísmos nacionais – União de Estados e cidadãos

Os actuais egoísmos nacionais a que se devem? Ao peso das sombras da história e das suas ilusões e ao medo de dar os passos que faltam no sentido de ponderar politicamente os custos da desunião e de retirar as devidas consequências das conclusões. Temos de procurar uma nova síntese. A confluência que foi possível concretizar nos anos 50, na pequena Europa, é hoje desadequada. Estaline morreu há muito, a Guerra Fria deu lugar a uma situação difusa de conivências pouco nobres. E se já temos um instrumento fundamental que é a moeda única, trata-se agora de reorientar as finanças públicas europeias, no encontro entre receitas e encargos, de modo a que os cidadãos sejam envolvidos numa solidariedade responsável, com acrescido rigor e com mecanismos transparentes que revelem a boa utilização dos recursos para o benefício de todos e não só de alguns. De facto, se avançarmos na «capacidade de viver em comum», na coesão, se construirmos uma sociedade mais atenta ao combate à exclusão, ao diálogo entre culturas e à promoção da dignidade social, se assumirmos as dívidas e responsabilidades comuns, então a solidariedade cívica traduzir-se-á em desenvolvimento, prosperidade, justiça e bem-estar. Num texto importante e actual, intitulado, significativamente, «L'Irrevérence – Essai sur l'Esprit Européen», Chantal Millon-Delsol afirma que «a identidade europeia só saberá forjar-se pela certeza de um bem comum europeu, porque é mais fácil sentirmo-nos a pertencer ao que cresce e não ao que diminui».

Como definir esse «bem comum europeu»? Como criar instituições aptas a defender os interesses comuns? Antes do mais, impõe-se definir uma agenda política, na qual se distingam as esferas supranacional, nacionais e infranacionais. O euro permite, aliás, sustentar um primeiro círculo de uma solidariedade política, social e económica mais forte, onde os interesses comuns são assumidos com muita clareza, ainda que num âmbito limitado, devendo corresponder a uma solidariedade assumida através de decisões maioritárias. O que importa é deixar muito evidente a confiança mútua baseada em princípios democráticos como o da separação e da interdependência dos poderes, o da dupla legitimidade, dos Estados e dos cidadãos e o do primado do direito e dos direitos e deveres de cidadania... E o certo é que sem uma política externa e de segurança comum, com regras claras e dotada de eficiência, e sem um orçamento europeu apto a ter funções de coesão e de regulação económica é praticamente impossível construir uma União influente, pacífica e respeitada.

Não deve haver a ideia de que estamos perante um clube de privilegiados. Tem, sim, de se estabelecer a lógica de uma União com tarefas muito concretas que originam responsabilidades comuns. E não tenhamos dúvidas sobre o facto de a

da
de
ias
vel
há
E
de
de
m
os
a
is
e
e
o
it
e

Europa não ter qualquer influência na comunidade internacional se não encontrar a dimensão e as instituições adequadas para defender os interesses comuns.

Longe da ideia errada de construção de um super-Estado, que teria pés de barro, o que deve entrar na ordem do dia é a criação de uma estrutura de decisão com legitimidade democrática, na qual os cidadãos se revejam e os Estados tenham influência com igualdade de direitos, mas sem capacidade de bloquearem a defesa do bem comum.

São instituições de tipo novo, que anunciam a substituição da força pelo direito na vida internacional e que concedem à ideia de federação uma nova força e legitimidade, baseada na síntese de vontades e numa concepção da política pública baseada numa autêntica partilha de soberanias. De facto, o conceito de soberania evoluiu, desde o Tratado de Vestefália (1648), em que os Estados modernos aceitaram começarem a ser limitados mutuamente, até à Carta das Nações Unidas, em que o direito de fazer a paz e a guerra surgiu restringido – para agora aparecer partilhado. A soberania originária mantém-se nos Estados, mas a sua partilha supranacional deve decorrer de um esforço concertado num novo poder legislativo, resultante da representação dos Estados e dos cidadãos.

Yehudi Menuhin disse, pouco antes de morrer, que ignorar a cultura na Europa seria como que construir uma torre de marfim na areia. O mesmo se diga das dimensões cívica e política da Europa. «Só conseguiremos gerar verdadeiro respeito ao próximo e desejos de paz com o exercício das artes, dos nossos sentidos, fomentando a riqueza e a diversidade das culturas europeias. Deste modo poderemos realizar plenamente os nossos objectivos, tanto pessoais como comuns...» O que Menuhin disse da cultura aplica-se à sociedade civil e à vida política.

A Europa precisa de uma *consciência europeia*, baseada em vontades criadoras e na capacidade para definir os caminhos do futuro. Daí a urgência em tornar autêntica a intervenção dos cidadãos e da sociedade civil nas instituições europeias, e em especial num Parlamento Europeu bicamaral com a legitimidade acrescida, dos Estados e dos cidadãos, em áreas fundamentais como: a iniciativa legislativa; o reforço da fiscalização das políticas da União e da acção do Executivo europeu (Comissão); o reforço das competências orçamentais, designadamente na criação de receitas, considerando que só uma reforma orçamental poderá permitir o incremento das políticas e das acções comuns.

Em síntese, a construção política e institucional da Europa determina alterações em três vectores fundamentais: a configuração das instituições e o seu equilíbrio interno; o reforço da dupla legitimidade; e a definição dos interesses vitais comuns.

Impõe-se assegurar que o aperfeiçoamento dos direitos constitucionais dos Estados da União conduza a um «pacto constitucional» europeu de natureza complexa que forme uma autêntica Constituição material – dispondo de um quadro de direitos e deveres, de um estatuto político e da definição dos factores de coesão. Um sistema de «freios e contrapesos» é, assim, fundamental – com reforço do Parlamento Europeu, adopção de uma lógica bicamaral que garanta a dupla legitimidade, incremento da responsabilidade do órgão executivo, consagração de um sistema supranacional de protecção de direitos e liberdades fundamentais, concretização de mecanismos de prestação de contas perante os cidadãos e de equilíbrio entre a eficiência das instituições e a igualdade entre os Estados-membros da União. O reforço da dupla legitimidade permite, por seu turno, criar elos estáveis entre Estados, instituições e cidadãos, num processo republicano supranacional de solidariedade activa. A democracia supranacional torna-se, assim, corolário de todo um processo baseado em negociações múltiplas e num debate aberto, na democracia interna dos Estados e nos limites e possibilidades da partilha de soberanias. A cidadania europeia numa «comunidade política solidária» constitui um «valor acrescentado» relativamente à cidadania dos Estados de direito, não a substituindo, antes a completando. Quanto à definição dos «interesses vitais comuns», trata-se de encontrar, na sequência da união monetária, o que é susceptível de mobilizar de maneira estável e permanente os diferentes Estados e as opiniões públicas – desde a coesão económica e social ou da segurança pública à política externa e de segurança comum. Ao velho modelo funcionalista terá de contrapor-se uma solução republicana, baseada na participação dos cidadãos, na coesão social e no pluralismo político, social, económico e cultural.

É preciso encontrar os mecanismos adequados de decisão e controlo democráticos. E a Europa é um continente onde, por concentração de recordações históricas e peso das diferentes identidades, a democracia não pode deixar de assumir um carácter matricial e fundador. Resta saber com que âmbito e com que capacidade... A maturidade europeia chama-se democracia. O próximo alargamento da União Europeia exige, afinal, que se crie estruturas de acolhimento capazes de conseguir que os novos membros representem um valor acrescentado e não um fardo; para tanto teremos de usar da sabedoria para encontrar uma arquitectura orientada para o equilíbrio, a eficácia e a legitimidade. Eis o que exige uma especial atenção à construção de uma sociedade política e civil, baseada numa consciência europeia e apta a defender o bem comum europeu.

Promessas e perigos da identidade europeia

Viriato Soromenho-Marques

Da Europa, nesta transição de milénio, pode-se dizer o mesmo que Heinrich Heine confessava acerca da Alemanha do segundo quartel do século XIX: quando pensamos nela corre-se o risco de se ser acometido pelas lágrimas.

Na verdade, a distância entre o muito que os Europeus e uma boa parte do mundo desenvolvido e em vias de desenvolvimento necessitam e pedem à Europa e o pouco que esta se encontra em condições de lhes dar parece ter-se acentuado ainda mais com o Tratado de Amsterdão. Longe de ter constituído um passo seguro no sentido de fazer corresponder a união política ao esforço decisivo da união económica e monetária, da concretização de um Banco Central e de uma moeda única, o Tratado de Amsterdão parece antes consagrar os perigos de assimetria e estagnação em que União se encontra atolada.

O Tratado de Amsterdão, na sua rede de artigos sucessivamente cerzidos e remendados, com os ambíguos protocolos e as diplomáticas declarações finais, só confere esperança no projecto europeu a quem sabe que não há alternativa à Europa, e que o futuro do Velho Continente é um assunto demasiado sério para poder depender da apreciação da volúvel balança do optimismo e do pessimismo.

Contudo, mesmo no interior da disciplina e dos limites estreitos de um olhar empenhado no projecto europeu, importa sermos capazes da severidade crítica quando é disso o caso. E esta é efectivamente a situação em que o exercício do pensamento crítico mais útil se revela.

A nossa perspectiva, a desenvolver nas páginas que se seguem, divide-se em duas teses centrais que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a) O recalçamento sucessivamente reiterado do elemento federal como vector fulcral e motor da construção europeia não explica só por si a inconstância, ou mesmo a ausência, desse consenso. Mais: a omissão desse consenso reflecte as deficiências estruturais e profundas da própria busca europeia por uma ordem comum pacífica;

b) No ponto em que as coisas se encontram na caminhada comum dos Estados da União, não existe a possibilidade de um qualquer recuo estratégico airoso. Os laços de interdependência entre as sociedades europeias, e não apenas entre as economias (até porque as «economias» são realidades plurais que ultrapassam de longe um ângulo de consideração estritamente económico...), são de tal modo estreitos que qualquer desvio lateral de curso, ou mesmo tentativa de abandono ou «congelamento» da construção europeia só poderá ter resultados catastróficos. A alternativa a esse desfecho inaceitável passa pela decidida clarificação dos contornos federais futuros da União Europeia, de entre os quais sobressaem as responsabilidades da União no desenvolvimento de uma política externa e de segurança comum baseada na promoção internacional dos valores fundamentais da democracia, como forma de governo, e dos direitos humanos, como substância axiológica do próprio destino em comum.

Consenso e equívocos em torno do valor consensual da democracia e dos direitos humanos

Não nos interessa aqui a análise das razões justificativas da inexistência de uma efectiva política externa e de segurança comum. O que importa é ver até que ponto alguns «sinais» lançados pela União Europeia para o exterior incentivam ou iludem o alegado consenso sobre direitos humanos e democracia, um dos supostos pilares da identidade europeia.

Com efeito, a União Europeia limita-se a alguns gestos de alcance mais simbólico do que efectivo. Um deles consiste na produção, desde 1983, de um Relatório Anual sobre Direitos Humanos no Mundo, da autoria do Parlamento Europeu, o órgão da União com menos poder efectivo, e talvez por isso com maior liberdade de actuação para manifestações de alcance potencialmente federalista. Esses relatórios constituem um sobrevoo muito genérico sobre a evolução e os recuos dos direitos humanos a nível internacional. A sua capacidade de monitorização autónoma é muito limitada, ficando aquém, por exemplo, de empreendimentos semelhantes realizados por organizações não governamentais como é o caso da Amnistia Internacional. No essencial, a missão desse relatório é mais semiótica do que pragmática. Mais do que uma iniciativa capaz de preparar uma intervenção comum na moldagem da po-

lítica externa concreta dos Estados da União, esse relatório lança um sinal e um apelo de teor quase ético para as obrigações europeias nesse domínio¹.

Se quisermos lançar um olhar sobre territórios materialmente mais consistentes da actuação externa da União Europeia, deparase-nos, inevitavelmente, a Convenção de Lomé, assinada entre os países da União, representados também pelo Conselho e pela Comissão, e por 70 países do grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico) cuja quarta versão foi assinada em Novembro de 1995. Aí, a componente da referência aos direitos humanos e à democracia esgota-se no artigo quinto do primeiro capítulo dedicado aos «Objectivos e princípios de cooperação». Depois disso a Convenção entra numa matéria prosaicamente empírica que vai da pesca às bananas e do rum aos produtos florestais.

Contudo, mesmo esta componente de interesses tangíveis da cooperação para o desenvolvimento – em que a moderna concepção de um desenvolvimento ambientalmente sustentável ocupa um lugar bastante modesto – se vê substancialmente comprometida por um conjunto de factores que têm levado os Estados da União a desinvestir deste instrumento, como é aliás indício notório o desinteresse que tem acompanhado o processo de renegociação da Convenção aprazado para o ano de 1999.

Os motivos para esse desinteresse parecem ser múltiplos e conjugados. De entre eles destacam-se os seguintes: diminuição da capacidade de intervenção própria da União em países que se encontram avassalados pelas dolorosas operações de ajustamento estrutural comandadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelos próprios ditames do comércio mundial no novo quadro tutelado pela Organização Mundial do Comércio; desinvestimento financeiro maciço dos países europeus na alma operativa da Convenção; a saber, os Fundos Europeus do Desenvolvimento; crença generalizada – suportada, infelizmente, pela degradação de todos os indicadores objectivos – de que os países africanos, os parceiros maioritários da União no quadro de Lomé, se encontram mergulhados numa crise longa, o que leva as chancelarias europeias, sobretudo as dos países sem passado colonial em África, a desinteressarem-se do envolvimento nessas zona, voltando-se para outros lugares onde a cooperação aparece enquadrada por cenários político-sociais menos turbulentos e economicamente mais promissores².

Como compreender, então, o papel mais do que modesto que os valores da democracia e dos direitos humanos desempenham na imagem que a União Europeia dá de si própria ao mundo?

¹ José Barros Moura (1998).

² Francis Wurtz (1998), p. 54.

Duas linhas de consideração devem ser elaboradas: em primeiro lugar importa não esquecer o velho ensinamento «realista» que nos ajuda a perceber tenderem os objectivos visados nas políticas públicas internas a estar mais perto da zona quente dos *valores* – onde as categorias de democracia e de direitos humanos encontram o seu nicho apropriado –, enquanto as metas perseguidas na política externa se conjugam mais facilmente com a esfera fria dos *interesses*. Essa conclusão, obtida por simples indução a partir do estudo alargado de casos empíricos, não parece restringir a sua validade apenas para a situação do Estado-nação, mas parece aplicar-se inteiramente no domínio da política exterior de Estados federais ou confederais. Uma segunda questão que importa esclarecer reside na necessidade de combater o preconceito teórico que consiste em considerar os valores da democracia representativa, enquanto modalidade de organização da ordem constitucional interna, como ocupando não apenas um campo semântico idêntico ao dos direitos humanos, mas até situando-se num plano de identidade com eles.

A dicotomia entre as políticas interna e externa

O fenómeno do nacionalismo e do imperialismo europeus ao longo de todo o século XIX constitui a mais excelente ilustração da necessidade de corrigirmos o primeiro erro acima apontado.

A construção dos Estados nacionais na Europa, a partir dos escombros do *Ancien Régime*, só foi possível a partir da assimilação e da destruição parciais da herança das Luzes europeias do século XVIII.

Assim, por um lado, verificamos a violenta crítica às concepções universalista e cosmopolita das ideias de racionalidade e de humanidade, associadas pelo sector dominante da intelectualidade europeia às eventuais causas conceptuais das facetas mais sombrias da Revolução Francesa. Nessa linha podemos integrar a dura denúncia do racionalismo filosófico como base teórica dos acontecimentos revolucionários franceses efectuada pelo britânico Edmund Burke e pelos alemães Friedrich Gentz e W. Rehberg, ou a expansão do positivismo e do historicismo jurídicos, na sequência das obras de Savigny, por oposição ao contratualismo e ao jusnaturalismo que haviam sido dominantes ao longo de todo o século XVIII, e constituído as bases teóricas para o discurso constitucional emancipador tanto de Norte-Americanos, em 1776 como de Franceses, em 1789³.

³ Viriato Soromenho-Marques (1998), pp. 457 e segs.

Por outro lado, a fragmentação da Europa em belicosas e industriais unidades nacionais de diversa dimensão não pode ser entendida como um processo efectuado totalmente contra o ideário das Luzes. Pelo contrário, os nacionalismos destruíram e realizaram parcialmente as promessas do iluminismo, na medida em que foi no quadro nacional que se desenvolveu a cidadania contemporânea, nomeadamente as liberdades fundamentais, os direitos de participação política, e mesmo uma parte substancial dos direitos económico-sociais. Contudo, esse esforço de constituição de uma cidadania apta para o desempenho das tarefas complexas inerentes a uma sociedade industrial e urbana, dominada, como refere Gellner, por um trabalho crescentemente semântico, foi efectuado num contexto de grande crispação internacional, num quadro de identidades nacionais agressivas e potencialmente xenófobas, cavando-se assim um abismo quase ontológico entre os Estados e as nações, que firmou a total assimetria entre os princípios e objectivos das políticas interna e externa⁴.

Esse fenómeno de oposição entre os domínios interno e externo da acção política estendeu-se também ao continente americano, apesar da situação ali reinante, caracterizada pelo domínio incontestável dos Estados Unidos patente na doutrina Monroe, ser muito diferente do quadro europeu, onde a severa disciplina do «equilíbrio do poder» ditava as suas severas leis. A controversa presidência de Theodore Roosevelt, com a estranha combinação de um idealismo precursor na política doméstica e a prática de uma violência imperial, nas Filipinas por exemplo, como os Estados Unidos jamais tinham conhecido, constitui uma clara demonstração dessa assimetria entre os fundamentos das políticas interna e externa⁵.

A aparente identidade entre democracia e direitos humanos

Também aqui somos forçados à moderação crítica. Se, como vimos acima, temos de ter a precaução suficiente para não considerar que os ensaios conducentes a uma frágil política externa da União Europeia deverão reflectir automaticamente os princípios reinantes na ordem constitucional interna dos seus Estados-membros e na letra do complexo tratado que os une, temos agora de manifestar prudência quanto à avaliação do valor e do potencial político mais geral da democracia e dos direitos humanos.

⁴ Ernest Gellner (1994), p.131.

⁵ Viriato Soromenho-Marques (1993), pp. 123-139.

Mais uma vez, a experiência histórica e o estudo comparado dos sistemas políticos não nos convidam a discursos edificantes. O estudo do federalismo norte-americano, por exemplo, mostra-nos dois vectores fundamentais:

a) É possível manter uma dinâmica de construção federal conservando ou até alargando o fosso entre democracia política e desrespeito pelos direitos humanos de partes importantes da população (como foi o caso dos sucessivos compromissos que permitiram a manutenção da escravatura nos estados do Sul até à eclosão da guerra civil, em 1861);

b) Os elementos económicos associados à construção de um mercado interno constituem, provavelmente, o factor consciente mais visado no alimentar da dinâmica federal, enquanto que os elementos necessários para a coesão política se fazem sentir, sobretudo, pelo mal-estar causado pela sua ausência.

Com efeito, para a construção da federação americana parece terem sido mais importantes os acórdãos do *Supreme Court* de John Marshall sobre as competências federais em matéria de comércio interestadual (art.º 1, secção VIII da Constituição dos Estados Unidos) do que a luta contra a escravatura em nome de princípios humanitários. Mesmo depois da derrota militar do Sul e da aprovação, a 19 de Julho de 1869, do 14º aditamento à Constituição federal, visando combater a segregação racial, esse aditamento seria abundante e perversamente usado para proteger os privilégios das empresas e contribuir para a promoção do capitalismo vertiginoso do final do século XIX, ao mesmo tempo que a segregação substituíu a escravatura, escudando-se a vontade política das maiorias brancas nos Estados sulistas em deliberações do próprio Supremo Tribunal, como foi o caso do acórdão conhecido por *Separate but equal* proferido em 1896 (*Plessy vs. Ferguson*) que sancionou a segregação racial nos caminhos-de-ferro.

Ainda hoje, o potencial universalista da protecção dos direitos humanos nos Estados Unidos vê-se suplantado por motivos de outro teor menos nobre. Com efeito, as competências específicas dos estados são invocadas para justificar a expulsão de Massachusetts ou de New Jersey de cidadãos portugueses, de remota origem açoriana, com cadastro criminal, apesar de o Governo Federal ser signatário do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1953), que colocaria sérias reservas ao envio compulsivo para os Açores de pessoas totalmente desenraizadas e sem quaisquer vínculos sociais, culturais e até linguísticos com a sua longínqua e desconhecida terra de origem⁶.

⁶ António Pedro Ataz (1997), pp. 253-255.

No que concerne à experiência da própria construção europeia, a situação não se afigura qualitativamente diversa. A marcha iniciada com o Tratado de Roma caminha, certamente, no sentido da consagração da figura dos direitos do «trabalhador europeu» (art^{os} 118 e 119), mas a dedução de que esse reconhecimento – ditado pelas exigências inerentes à construção de um mercado comum – marca uma marcha quase inevitável para um novo tipo de cidadania de contornos europeus parece-me uma asserção que carece de demonstração⁷.

Características identificadoras da construção europeia

O acolhimento do Tratado de Amsterdão no domínio dos direitos humanos e do alargamento das competências democráticas da cidadania está muito longe de provocar qualquer entusiasmo. Só a razão argumentativa procura, teimosamente, encontrar motivos para contrariar o desapontamento e a frustração causados pelas paralisantes antinomias em que o tratado parece estar aprisionado.

Vejamos algumas das mais significativas reacções ao tratado:

- A ambiguidade do seu texto; que contrasta com a clareza, por exemplo, do relatório sobre o estado dos direitos civis e sociais na União, coordenado por Maria de Lurdes Pintasilgo, pode alimentar interpretações que fiquem atrás do alcance potencial do próprio articulado⁸;
- O único novo direito político introduzido pelo Tratado de Amsterdão consistiria na possibilidade de enviar petições escritas nas diversas línguas dos Estados membros (e respondidas no mesmo idioma) aos vários órgãos da União⁹;
- O Tratado de Amsterdão manifesta um «carácter impressionista e enumerativo» que está longe de se revestir do impulso e do rigor constitucionais de que a União tanto careceria nesta fase delicada¹⁰;
- Apesar de o Tratado de Amsterdão introduzir sérios aprofundamentos na lógica normativa da construção europeia, subsistem sérias dúvidas quanto à mobilização da vontade política que poderia implementar no terreno da vida concreta essas alterações¹¹.

⁷ Elizabeth M. Meehan (1996), pp. 119-121.

⁸ Olivier De Scutter (1998), p. 187.

⁹ Marianne Dony (1998), p.152.

¹⁰ Christian Franck (1998), p.20.

¹¹ Helmut Kortenberg (1997), pp. 709 e 719.

- O alcance do Tratado de Amsterdão em matéria de direitos humanos é tão inseguramente mitigado que a questão da adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem foi uma vez mais adiada¹².

- Mesmo noutros domínios, como é o caso da política ambiental, o tratado é acusado de propor horizontes retóricos, em torno do princípio do desenvolvimento sustentável, sem, contudo, identificar os instrumentos institucionais e políticos que poderiam conduzir à sua efectivação¹³.

Na verdade, estes comentários, a contragosto cépticos quanto ao alcance do Tratado de Amsterdão, devem ser entendidos como sintomas de uma realidade mais vasta, mais estrutural e mais profunda que consiste na revelação das próprias características essenciais do processo de construção europeia, que delimitam tanto o seu potencial produtivo como, e sobretudo, as deficiências e os obstáculos que radicalmente obstruem o seu processo de crescimento na fase de crucial transição em que nos encontramos.

Vejamos, sinteticamente, quais as características medulares que informam o processo de construção europeia. Para esse efeito recorreremos, entre outros recursos metodológicos, a um esforço de comparação crítica com a experiência do federalismo norte-americano.

Tensão entre a lógica intergovernamental e o potencial federalista. Este é um traço capital que percorre toda a produção documental e programática da União: O Tratado de Amsterdão parece querer ser mais do que isso; mas, na verdade, ele trai a sua essência intergovernamental em vários lugares – nomeadamente, no bizarro protocolo sobre o direito de asilo relativo aos nacionais oriundos de países da União, onde a guerra suja e surda entre a ETA e o Estado espanhol derrama as suas sombras sobre o conjunto da União¹⁴. O hipotético alcance paraconstitucional dos tratados fundadores do processo europeu tem seguramente mais a ver com a prática interpretativa do Tribunal de Justiça do que com as virtualidades expressas do seu articulado¹⁵. Curiosamente, as diversas idades do federalismo norte-americano também seriam impossíveis de desenhar sem a análise atenta do papel do Supremo Tribunal no reordenamento interpretativo do texto constitucional¹⁶.

¹² Patrick Wachsman (1997), p. 901.

¹³ Stefani Bär e Andreas Kraemer (1997), p.30.

¹⁴ Tratado de Amsterdão (1997), pp. 103-104; Emmanuelle Bribosia (1998), pp.192-194.

¹⁵ Vlad Constantinesco (1998), pp. 99 e segs.

¹⁶ John Kincaid (1998), pp. 49.

A ausência de potencial paradigmático. A construção europeia é um fenómeno desprovido de um intenso potencial simbólico, daquelas energia e força míticas que colocam os homens e os povos em movimento. Ao contrário do debate sobre o federalismo no final do século XVIII, de onde emergiram tanto a federação como a nação norte-americanas, bem como as promessas ecuménicas da Revolução Francesa, tragadas primeiro pelo Terror e depois pelo expansionismo napoleónico, o actual debate europeu sobre federalismo e criptofederalismo está cheio de noções confusas e anacrónicas, em que convergem até posicionamentos políticos confes-sadamente antagónicos¹⁷.

Os Europeus não iniciaram o seu processo de aproximação a partir de nenhuma sobrecarga de energia e força, mas movidos pelo acicate do medo da destruição mútua, depois de um rol infindável de conflitos imperiais e de duas guerras mundiais de destruição maciça. Ao contrário dos Norte-Americanos, os Europeus não têm nenhum gesto heróico para recordar como substracto e suplemento da sua alma colectiva. Robert Schuman não é Thomas Jefferson, Jean Monnet não é James Madison, nem o processo que conduziu ao Tratado de Roma pode ser comparado ao percurso que conduziu à convenção constitucional de Filadélfia. Os Europeus ouviram o apelo de Kant com 150 anos de atraso. Não como um apelo viril para uma acção inovadora solidária, mas como uma receita profiláctica para um corpo senil, exausto e corroído por convulsões intestinas, ansiando sobreviver sob a protecção indefinida da spada triunfante da *pax americana*.

O primado do inimigo interno. A Europa começou a construir-se movida pelo medo de si própria e contra si própria, por um estranho processo de introspecção das categorias de amigo-inimigo (*Freund/Feind*), que Carl Schmitt considerava serem a gramática elementar da práxis política. Não iniciámos a edificação europeia com nenhuma guerra de independência, mas por um processo de implosão que durou no seu conjunto 30 anos (1914-1945). O complexo fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, no dealbar da Guerra fria, mostrou que o inimigo principal não era o imperialismo estalinista, contrariando as narrativas mais benevolentes dessa época, agitando-se nas marcas físicas e culturais da Europa, e quando os restos daquele começavam a tornar-se no símbolo de tudo o que a Europa não pretendia ser, tombou o muro de Berlim e os Europeus ficaram mais uma vez sem espaço de manobra para o maldizer e a desconfiança mútua.

O «inimigo» no posto de comando. Quando, em 1989, o presidente George Bush visitou a Europa e prometeu aos Alemães, à beira da reunificação, um «partenariado

¹⁷ Luís Sá (1994), p. 37; Paulo Portas (1994), pp. 143 e segs.

na liderança (*partners in leadership*) tocou, com uma violência talvez parcialmente inconsiderada, uma das teclas mais delicadas e contraditórias da construção europeia: o papel misto da Alemanha¹⁸.

Com efeito, na génese do Mercado Comum estava o desejo de neutralizar definitivamente as ameaças de uma hegemonia germânica na Europa. Contudo, para esse efeito seria imprescindível contar com a cumplicidade e o contributo essencial do próprio esforço alemão. Os próprios líderes alemães, de Adenauer a Kohl, interiorizaram esse discurso sobre o perigo de uma Alemanha não integrada num quadro orgânico e institucional de dimensão europeia, no fundo a última versão do crónico *Sonderweg* (caminho especial) germânico. Todavia, a reunificação veio alterar amplamente os dados do problema. A Alemanha, mesmo sob a condução de um europeísta convicto como o era o chanceler Kohl portou-se com desmesura e arrogância na crise jugoslava. Esquecendo a prática da negociação tendo em vista a obtenção de soluções colegiais, Bona afirmou unilateralmente os seus pontos de vista favoráveis à desintegração da Jugoslávia, causando um inocultável mal-estar nos outros 11 parceiros da União, que se viram pressionados a tomar uma posição comum perante um tema que teria merecido maior ponderação diplomática. Depois, os enormes investimentos na reconstrução dos cinco *Länder* da Alemanha de Leste vieram esfriar em grande medida o entusiasmo alemão relativamente aos contributos para as finanças sempre escassas e debilitadas da União, o que se manifesta hoje, sem tibiezas nem camuflagem, na atitude do Governo de Schröder face à polémica Agenda 2000.

A contradição europeia quanto à Alemanha está longe de ser conjuntural. A União não se pode construir sem o motor alemão, mas se este acelerar demasiado, o carro da Europa corre o risco de resvalar pela ribanceira abaixo. Esta contradição foi ilustrada de modo revelador pela pena de um conhecido historiador militar britânico que não hesitava em comparar – num acto de humor duvidoso e com uma deselegante e grosseira injustiça – o ideal de Europa perseguido por Jacques Delors com a política de cooperação económica desenvolvida entre o ministro do Governo colaboracionista de Vichy, Jean Bichelonne, e Albert Speer, o homem forte de Hitler para o esforço industrial de guerra hitleriano a partir de 1942¹⁹.

Os enigmas da identidade europeia. A Europa tem no pluralismo dos «espíritos europeus» uma das suas principais e virtuais riquezas²⁰. O Velho Continente não

¹⁸ Viriato Soromenho-Marques (1993), pp.138.

¹⁹ John Keegan (1997), pp. 87-90.

²⁰ José Barata-Moura (1994), pp. 159-160.

constitui nenhuma cultura identitária, não tem uma língua comum, nem uma só forma de cultura política. Não conseguiu (nem poderia) reproduzir à escala quase continental o processo ocorrido com a formação das nações no quadro da institucionalização do Estado-Nação. Não existe, manifestamente, um povo ou uma pátria europeias. Seria, aliás, estranho que houvesse. Provavelmente não seria desejável.

Por outro lado, 40 anos de integração não foram suficientes para levar a cabo a realização de nenhuma forma alternativa de «patriotismo constitucional», utilizando a expressão de Jürgen Habermas, relativo ao valor potencialmente paradigmático de que as experiências do federalismo norte-americano e alemão se poderiam revestir para a Europa. Os partidos e as redes das sociedades civis continuam a funcionar num marco essencialmente nacional. Esta situação não encoraja nenhum salto institucional, mas, provavelmente, a ausência desse salto institucional não encoraja, por seu turno, o processo de formalização política de um «povo europeu» cuja língua comum fosse a da democracia e de uma carta de direitos humanos fundamentais, uma «sociedade» (*Gesellschaft*) baseada no império da Lei e não uma «comunidade» (*Gemeinschaft*) fundada em raízes da terra e do sangue, o que em termos europeus constituiu, historicamente, quase sempre um factor de exclusão violenta e não uma fonte de cooperação solidária entre os povos europeus. Contudo, só esse salto institucional poderia favorecer a superação da sombra de intolerância e fundamentalismo que ciclicamente, e sob várias máscaras, sacode a Europa desde a Reforma e o Concílio de Trento, atingindo na ferocidade das duas Guerras dos Trinta Anos (1618-1648 e 1914-1945) os seus momentos mais trágicos.

O constitucionalismo imaginário. O renovado debate em torno da necessidade (ou não) de uma carta constitucional europeia, reacendido precisamente pelo processo que conduziu de Maastricht a Amsterdão, revela as enormes dificuldades da construção no que diz respeito à questão da cidadania²¹. De nada vale, aliás, querer mascarar as incapacidades europeias criando ficções jurídico-políticas como o é o caso de uma hipotética «cidadania pós-nacional»²². No caso vertente, a situação é brutal e clara: terra de impérios fraticidas, a Europa mostra uma marcante incapacidade para aceitar as diferenças inerentes à dupla cidadania que encontramos nas grandes nações de emigrantes, cujo protótipo são os Estados Unidos. Pode-se ser coreano e americano, italiano e americano. Mas não se é, seguramente, espanhol e europeu, ou alemão e europeu, sobretudo porque a Europa está toda ela recoberta

²¹ Dieter Grimm (1997), pp. 255-257; Jürgen Habermas (1997), p.263.

²² Dominique Schnapper (1997), p. 20.

pela pegada de séculos de vivência nacional autónoma e hostil, nem existe ainda nenhum quadro institucional positivo – a não ser o da retórica das ilusões ou da hipocrisia – para se ser português e europeu, ou francês e europeu. Nesse sentido, a insuficiência dos direitos políticos de «cidadão europeu» (assistência diplomática e consular, direito a votar e ser eleito nas eleições municipais) introduzidos por Maasticht não constituem a excepção, mas sim a confirmação da regra.

O recalamento da vontade política. O processo de construção europeia tem-se caracterizado pelo seu realismo totalmente defensivo e pela deliberada procura de evitar qualquer afirmação de vontade política, qualquer exigência da cidadania e dos seus direitos, que não seja suportada, ou melhor, empurrada, por uma inércia ditada pela força material dos acontecimentos tornados inevitáveis, pela coacção da força das coisas, por um «estado-de-necessidade» radicado na ordem material e económica das coisas. Nesse sentido, a assimetria entre a situação dos avanços reais no domínio da união económica e monetária e os atrasos lamentáveis e perigosos em quase tudo o mais constituem a mais gritante confirmação deste estilo caracterizado pelo receio de ousar a afirmação clara de um projecto de vocação federal.

Os desafios da União Europeia e a questão da democracia e dos direitos humanos

A questão do aprofundamento da democracia e dos direitos humanos faz parte da identidade e da própria sobrevivência da União Europeia, tanto no plano da sua afirmação externa como no que concerne à consolidação das suas legitimação e organização internas. Alguns analistas bem quereriam que a Velha Europa se confiasse ao sonho serôdio de ser uma grande e pacata Escandinávia num vasto, dinâmico e turbulento mundo. Mas essa espécie de «paz perpétua» não estará certamente reservada à Europa²³.

A União Europeia, se pretende afirmar construtivamente a sua identidade, tem pela frente dois desafios fundamentais, de cuja resposta dependerá a sua própria continuidade como experiência política com significado vital para mais de 300 milhões de seres humanos. Em qualquer desses desafios a necessidade de reforçar e aprofundar a democracia, assim como o horizonte normativo do respeito pelos direitos humanos, ganham um papel de destaque verdadeiramente nuclear.

²³ Göran Therborn (1997), p.382.

A relação entre a União Europeia e os Estados Unidos da América

Uma parte decisiva das interrogações que se nos colocam quanto ao futuro da ordem internacional e à duração do actual período de transição no sistema internacional, caracterizado pela insustentável hegemonia unipolar norte-americana, passa pela questão nevrálgica da relação entre a União Europeia e os Estados Unidos.

É verdade, como salientava um atento estudioso da política externa norte-americana, que a actual direcção norte-americana perdeu a noção dos limites, isto é, tende a considerar o momento unipolar da hegemonia norte-americana como uma situação estrutural, o que só é possível com uma leitura profundamente pobre das questões culturais que se arriscam nos equilíbrios estratégicos²⁴. Contudo, em matéria de simplificação a situação é simétrica. Tantos os dirigentes políticos europeus como a opinião pública europeia tendem a desenvolver uma percepção limitada e quase caricatural dos Estados Unidos, e do modo como nesse país se produz decisões em matéria de política externa, imitando com isso um simplismo autocentrado de que a sociedade norte-americana é com justiça acusada. O resultado ao longo das últimas décadas tem sido francamente desfavorável para a Europa, como bem o comprovam as soluções extremas face a Washington, que vão desde a tradicional arrogância de Paris, na linha do gaullismo, até ao crónico e incondicional seguidismo de Londres, continuado pela actual direcção trabalhista de Blair, como ficou provado na mais recente crise iraquiana de Dezembro de 1998.

As relações entre a Europa e os Estados Unidos da América serão caracterizadas no futuro pela inevitável dialéctica entre a competição e a cooperação, entre a rivalidade e a compulsão das actuações em nome dos valores e interesses comuns. É do interesse da Europa e da própria evolução pacífica do sistema internacional que nessas relações a cooperação se sobreponha à competição e à rivalidade. Só a Europa está em condições de impedir aquilo que seria catastrófico para a ordem internacional a perpetuação da hegemonia de uma só potência. Só os Europeus estão em condições de contribuir para que o centro crítico da política internacional continue a ser não só atlântico, mas também pan-atlântico, abrangendo todas as latitudes desse estratégico oceano. Só a Europa e os Estados Unidos têm a força política suficiente para tentar encontrar os limites normativos de que o processo de globalização necessita, de molde a que os seus efeitos negativos não se tornem superiores às suas vantagens. Só a Europa e os Estados Unidos têm a força e o potencial críticos suficientes para barrarem o

²⁴ Samuel P. Huntington (1999), pp. 37-40.

caminho à expansão do maior problema do século XXI, que será o aprofundamento dos sinais de insustentabilidade ecológica da crise ambiental global²⁵.

Contudo, para que essas tarefas possam ser realizadas, a Europa tem de ter a humildade de aprender algumas das lições contidas na história do federalismo americano, sob pena de não conseguir mobilizar as energias suficientes para poder afirmar as suas diferenças culturais e políticas perante e na relação com os Estados Unidos. Para poder dialogar com os Estados Unidos, a Europa tem de ganhar uma voz mais consistente e qualificada na sua representação externa, sem que tal signifique o eliminar da sua rica diversidade política e cultural. Para tal a Europa tem de dar mais poder aos seus cidadãos, através de uma ampla reforma política de cariz abertamente federalista que opere as mudanças nevrálgicas conducentes à criação do objectivo central de uma *dupla cidadania*. Só quando cada cidadão nascido ou acolhido em solo europeu se sentir de pleno direito cidadão do seu país e cidadão da União, o que implica direitos iguais em qualquer Estado-membro onde se encontre, será possível reunir a legitimidade política suficiente para operar as reformas fiscais e financeiras sem as quais a União não poderá prosseguir o seu curso. Sem mudanças profundas no sentido do federalismo, a União continuará sem capacidade para resolver o quebra-cabeças dos seus simultâneos aprofundamento e alargamento.

A União Europeia, a crise dos direitos sociais e o caminho em aberto

Um dos elementos positivamente distintivo e fundamental da Europa face aos Estados Unidos é o diferente peso que as diferentes gerações de direitos humanos possuem nesta margem do Atlântico. Também aqui, só o aprofundamento da União poderá mobilizar os recursos para responder a alguns dos múltiplos desafios que de seguida e sinteticamente se enuncia:

- A questão da competitividade e a necessidade de reforçar as políticas comuns em matéria dos direitos sociais;
- O combate ao elevado «desemprego estrutural»;
- O debelar do risco de ruptura dos sistemas da segurança social;
- A resolução definitiva das reservas britânicas nos domínios sociais do Tratado da União;
- A urgência de uma estratégia conjunta para o enfrentar dos sintomas mais complexos da globalização, como sejam a deslocalização empresarial e a desnacio-

²⁵ Miles Kahler e Werner Link (1996) p. 100-107; Philip Morrison e Kosta Tsipis (1998), pp. 139-156.

realização das economias, o que vem debilitar ainda mais a capacidade dos Estados nacionais para garantir e proteger, apenas com as suas próprias políticas, os direitos dos seus cidadãos.

Na verdade, o que está em causa em todas as dimensões da identidade europeia é as múltiplas faces de um processo em que os lugares-comuns do realismo político convencional se vêem esbatidos pela necessidade de enfrentar as novas e gigantescas tarefas do nosso tempo.

A necessidade de aprofundar a União entre os Europeus é inteiramente solidária da defesa dos direitos humanos e do alargamento dos sistemas políticos baseados na soberania democrática dos cidadãos, dentro e fora das fronteiras da União.

Hoje, como no passado, a capacidade de liderança política dos indivíduos, dos países, e de toda a vasta rede de actores do sistema internacional residirá na maior e mais célere capacidade em identificar as tarefas vitais que se colocam no horizonte do nosso futuro colectivo, bem como o teor das respostas por elas exigidas. Nesse sentido, esta reflexão deve ser entendida como pertencendo à categoria dos escritos de alerta, dos escritos atravessados por um «cepticismo da inteligência», que se pretende propedêutico e estimulante para a mobilização da vontade política para o enfrentar das tarefas fundamentais colocadas perante o futuro colectivo dos Europeus, as únicas que permitem à esperança o alimento cheio de promessas da realidade.

A Europa tem não só o dever, mas também a necessidade de vencer os seus próprios obstáculos, que estão quase todos no seu próprio interior, na descrença paralisante ou na satisfação fútil, de modo a tornar-se naquilo que ela pode e deve ser num sistema internacional que não pode prescindir nem da União Europeia, nem dos seus cidadãos.

Bibliografia

ATAZ, António Pedro (1997) «The Expulsion of Nationals under the American and Portuguese Legal Systems: Thoughts on the Case Involving Azorean Deportees», *Justice Across the Atlantic. The Theory and the Reality of the Criminal Process in Portugal and in the United States of America*, Lisboa, FLAD, Novembro, pp. 245-255.

BÄR, Stefani e Andreas Kraemer (1997) *Amsterdam und die Umwelt. Welche praktischen Chancen bietet der Amsterdamer Vertrag für die deutsche und Europäische Umweltpolitik?*, Berlin, Ecologic.

BARATA-MOURA, José (1994) «Comunidade Europeia e Cultura», in: Luís Sá

(ed.), *Uma Ideia para a Europa. Uma Nova Política para Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, pp.151-164.

BRIBOSIA, Emmanuelle (1998) «Le Protocole sur le Droit D'Asile pour les Ressortissants des États Membres de L'Union Européenne», *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp.189-194.

BRZEZINSKI, Zhigniew (1997) «A Geoestrategy for Eurasia», *Foreign Affairs*, Vol.76, No 5, Setembro/Outubro, pp.50-64.

CONSTANTINESCO, Vlad (1998) «La Justice dans L'Union Européenne», *Philosophie Politique*, PUF, nº 9 Março, pp. 99-112.

DE SCUTTER, Olivier (1998) «Les Droits Fondamentaux dans le Traité D'Amsterdam», *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp. 153-187.

DONY, Marianne (1998) «La Citoyenneté Européenne après Amsterdam», *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp. 147-152.

FRANCK, Christian (1998) «La CIG 1996 et L'Union Politique», *Le Traité D'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Yves Lejeune (ed.), Bruxelles, Bruylant, pp. 3-20.

GANN, L.A. e DUIGNAN, Peter (1998) *Contemporary Europe and the Atlantic Alliance*, Oxford, Blackwell Publishers.

GELLNER, Ernest (1994) *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, Londres, Penguin.

GOWAN, Peter e Perry Anderson (eds.) (1997) *The Question of Europe*, Londres-Nova Iorque, Verso.

GRIMM, Dieter (1997) «Does Europe Need a Constitution?», in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres-Nova Iorque, Verso, pp. 239-264.

HABERMAS, Jürgen (1997) «Reply to Grimm», in Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres-Nova Iorque, Verso, pp. 259-264.

HOLMES, John W.(ed.) (1995) *The United States, Southern Europe, and the Challenges of the Mediterranean*, Cambridge, MA, The World Peace Foundation.

HUNTINGTON, Samuel P. (1997) «The Erosion of American National Interests», *Foreign Affairs*, Vol.76, No 5, Setembro/Outubro, pp. 28-49.

HUNTINGTON, Samuel P., (1999) «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs*, Vol.78, Nº 2, Março/Abril, pp. 35-49.

JACOT, Henri (1998) «Monnaie Unique et/ou Plein-Emploi Solidaire en Europe?», *La Pensée*, nº 315, Julho-Setembro, pp. 41-52.

JOFFE, Josef (1997) «How America Does it», *Foreign Affairs*, Vol.76, Nº 5, Setembro/Outubro, pp. 13-27.

- LEJEUNE, Yves (ed.) (1998) *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et Déceptions*, Bruxelles, Bruylant.
- KAASE, Max e Andrew Kohut (1995) *Estranged Friends? The Transatlantic Consequences of Societal Change*, Nova Iorque, Council on Foreign Relations Press.
- KAHLER, Miles e Werner Link (1996) *Europe and America: A Return to History*, Nova Iorque, Council on Foreign Relations Press.
- KEEGAN, John (1997) «From Albert Speer to Jacques Delors», in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres-Nova Iorque, Verso, pp. 85-90.
- KINCAID, John (1998) «Del Federalismo Dual al Federalismo Coercitivo en las Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos de América», in: R. Agranoff e R. Bañon i Martínez (eds.), *El Estado de las Autonomías. Hacia un Nuevo Federalismo?*, editado, Vitoria, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Instituto Vasco de Administración Pública, pp.31-53.
- KORTENBERG, Helmut (1997) «La Négociation du Traité. Une Vue Cavalière», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 4, Outubro/Dezembro, pp. 709-719.
- KUPCHAN, Charles (1996) «Reviving the West», *Foreign Affairs*, Vol.75, Nº. 3, Maio/Junho, pp. 92-104.
- MEEHAN, Elizabeth M. (1996) «European Integration and Citizens' Rights: A Comparative Perspective», *Publius*, vol. 26, nº 4, Fall, pp. 99-121.
- MORRISON, Philip e Kosta Tsipis (1998) *Reason Enough to Hope. America and the World of the 21st Century*, Cambridge, MA/Londres.
- MOURA, José Barros (relator) (1998) «Relatório Anual sobre Direitos Humanos no Mundo em 1997-1998 e a Política da União Europeia neste Domínio», Comissão dos Assuntos Externos, da Segurança e da Política de Defesa, PE 228.010/def, 6 de Novembro de 1998.
- PINTASILGO, Maria de Lurdes (coordenadora) (1996) *Pour Une Europe des Droits Civiques et Sociaux. Rapport du Comité des Sages*, Commission Européenne, Direction Générale Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales, Bruxelles, Outubro 1995-Fevereiro 1996.
- PORTAS, Paulo (1994) «O Erro Federal», *Viva Portugal. Uma Nova Ideia da Europa*, Manuel Monteiro (ed.), Mem Martins, Publicações Europa-América, pp.137-167.
- SÁ, Luís (1994) «O Futuro Institucional da Comunidade, Federação, "Federação/Confederação" ou Associação de Estados Livres e Iguais», in: Luís Sá (ed.), *Uma Ideia para a Europa. Uma Nova Política para Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, pp. 35-56.
- SCHNAPPER, Dominique (1997) «Comment Penser la Citoyenneté Moderne?», *Philosophie Politique*, PUF, nº 8, Abril, pp. 9-26.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1985) *Europa: o Risco do Futuro*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1993) *Europa: Labirinto ou Casa Comum*, Mem Martins, Publicações Europa-América.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1998) *Razão e Progresso na Filosofia de Kant*, Lisboa, Edições Colibri.

TELO, António José (1994) «As Europas dentro da Europa», *A Europa: Reflexões a partir da História*, Lisboa, Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, pp. 21-36.

THERBORN, Göran (1997) «Europe in the Twenty-First Century: The World's Scandinavia?», in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres-Nova Iorque, Verso, pp. 357-384.

VALLADÃO, Alfredo G.A. (1995) *O Século XXI será Americano*, traduzido do francês por Alexandre Correia, Lisboa, Instituto Piaget.

VOVELLE, Michel (1998) «Lumières, Révolution, Europe», *La Pensée*, nº 315, Julho/Setembro, pp. 87-98.

WACHSMANN, Patrick (1997) «Les Droits de L'Homme», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 4, Outubro/Dezembro, pp. 883-901.

WEIDENFELD, Werner (1996) *America and Europe: is the Break Inevitable?*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

WEILER, J.H.H. (1997) «Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision», in: Peter Gowan e Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe*, Londres-Nova Iorque, Verso, pp. 265-294.

WURTZ, Francis (1998) «La Convention de Lomé. Contexte des Négociations 1998-1999 sur L'Avenir, des Relations Europe-Sud», *La Pensée*, nº 315, Julho/Setembro, pp. 53-62.

Quatrième Convention ACP-CE de Lomé. Telle que Révisée para L'Accord signé à Maurice le 4 de Novembre 1995, *Le Courrier* nº 155, Janeiro/Fevereiro 1996.

Tratado de Amesterdão, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1997.

Contra a discriminação e a xenofobia

Modos de acção da Europa

Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos

Pretérito

Depois do holocausto, à medida que renasce da ruína física e moral, a Europa reinventa-se como lugar de paz e acolhimento. Procuram-na os emigrantes portugueses e espanhóis – cujos Governos cinicamente se gabaram de ter poupado os seus povos ao sofrimento da guerra; os Africanos e Asiáticos – arrastados na turbulência das lutas de libertação e dos absurdos da Guerra Fria; e, por último, os Europeus de Leste, caído por terra o muro de Berlim.

Não é apenas a miragem da abundância, de um posto de trabalho disponível, de uma retribuição razoável, o que encaminha os seus passos. Anima-os também a esperança de conquistarem algum respeito, serem tratados com um mínimo de dignidade, partilharem uma ordem mais certa e razoável. Para outros – exilados, dissidentes, refractários, desertores da guerra colonial e de outras ignomínias – a Europa é uma retaguarda da luta contra a opressão nas suas pátrias, um abrigo afável, ainda que indesejado. Na França, na Holanda, na Suécia ou Dinamarca, a insubmissão é o passaporte para quem chega das ditaduras.

Imperfeito

Nos últimos 20 anos, porém, este quadro sofreu alterações significativas, aliás, como tudo o mais em redor: os povos ibéricos juntavam-se à grande família das

democracias, avançava a construção europeia, o mundo desregulava-se com a explosão do império de Leste.

Pelos anos 70, o longo ciclo ininterrupto de prosperidade estremeceu ao primeiro choque petrolífero, pondo a nu que a paz e o bem-estar não eram, afinal, aquisições irreversíveis do Ocidente, o que os anos seguintes irão cabalmente demonstrar.

A precaridade e o desemprego afectam profundamente a segurança e as expectativas dos Europeus, que passam a encarar com crescente cepticismo a pressão dos fluxos migratórios gerados a partir dos países com mais débil estrutura política e económica, devastados pela crise. A Europa familiariza-se então, relutante, com sucessivas vagas de imigrantes oriundos de outros continentes, assinaláveis pelo seu número, pelo contraste colorido das suas culturas autóctones, mas também pela multiplicação dos sinais de animosidade que suscitam. Em 1985, o Parlamento Europeu e a Comissão tomavam as primeiras iniciativas com vista à definição de uma política comum para a imigração e à recolha de dados indispensável a um rigoroso conhecimento dos problemas capaz de fundamentar as respostas adequadas.

O recrudesimento das manifestações de racismo e de xenofobia na Europa dos anos 90 tornou-se uma realidade indisfarçável. Para o comprovar, aí estão os sucessos eleitorais da extrema-direita – na França, na Áustria, na Alemanha –, a ousadia dos teóricos do negacionismo que, em diferentes registos, ensaiam revisões indulgentes do extermínio de judeus e de ciganos pelos nazis; a proliferação de acções violentas empreendidas contra imigrantes, minorias étnicas e refugiados.

Na Primavera de 1997, foi realizada uma sondagem da iniciativa da Comissão Europeia, divulgada mais tarde pelo Eurobarómetro, onde se confirma o real agravamento da situação, em confronto com os dados de uma sondagem análoga efectuada em 1989, e onde se revela, aparentemente, resultados desconcertantes. Em primeiro lugar, a inesperada coexistência da expressão banal de sentimentos racistas com a manifestação explícita de apego às liberdades fundamentais e aos valores democráticos. Em segundo, a clara associação da insegurança, do receio da perda de estatuto social, do medo do futuro, com a xenofobia. Em percentagem global da totalidade dos inquiridos, todavia, uma confortável quota de 80 por cento dos europeus pronuncia-se a favor da luta contra o racismo e a xenofobia e espera uma intervenção reforçada da União Europeia nesta matéria. A benefício da nossa autocomplacência, os Portugueses saem-se muito bem do cotejo com os parceiros europeus. O que, porventura, vem sobretudo confirmar o que já sabíamos: que Portugal não tem sido um destino privilegiado pelos fluxos de imigrantes e de refugiados e que, sendo assim, há que desconfiar severamente desse preconceito – remotamente alimentado

pela propaganda colonialista em nome de uma pretensa «nação pluricontinental e plurirracial» – de que os Portugueses seriam imunes a sentimentos racistas...

Diluídas na vida quotidiana e disfarçadas com justificações evasivas, as atitudes intolerantes, discriminatórias e segregacionistas de indivíduos ou instituições, das autoridades ou dos privados, emergem de circunstâncias complexas de ordem social, económica e cultural comuns aos países europeus, intimamente ligadas aos fenómenos da pobreza e aos mecanismos de exclusão social.

As minorias étnicas representam uma parcela substancial do conjunto dos pobres. Em Portugal, os africanos e os ciganos representam também uma parte substancial da população dos estabelecimentos prisionais, entre condenados e detidos preventivamente. A miséria desenha, assim, um círculo perfeito. O desenraizamento e a debilidade económica tornaram estes grupos especialmente vulneráveis ao apelo dos expedientes de sobrevivência que estão ao seu alcance, seja o trabalho clandestino nas grandes obras de construção civil, o serviço doméstico eventual, a venda ambulante ou as entregas ao consumidor na rede dos grandes negócios ilícitos das armas e as drogas. À miséria económica vêm somar-se os baixos níveis de escolarização, as elevadas taxas de insucesso, o abandono escolar, a ausência de aptidões sociais e profissionais. O ciclo da exclusão fechou-se e garantiu a sua reprodução. Quando um deles é preso e condenado não se confirma apenas a estigmatização de todo o grupo – «justifica-se» ainda, retroactivamente, o preconceito, a discriminação ou, tão-só, a indiferença que os acantonou numa terra de ninguém, entre a incerteza do trabalho precário e a fatalidade do crime.

O cruzamento das condições sociais da discriminação e da xenofobia com o fenómeno da criminalidade tem efeitos devastadores ao nível da segurança. Primeiro, porque a acção policial, em contextos mediatizados e de forte pressão local, precipita-se, por vezes, e reflecte, naturalmente, os mesmos preconceitos e enviezamentos da comunidade, arriscando, inclusivamente, reforçá-los e penalizar as vítimas. Segundo, porque sobrevaloriza as soluções e os instrumentos repressivos, remetendo para as polícias, os tribunais e as prisões problemas adequados a outros subsistemas, de onde se poderia esperar maior sensibilidade, maior facilidade em articular acções e mobilizar outros agentes e capacidades técnicas requerida para planear e desenhar intervenções preventivas, como, por exemplo, a educação, a segurança social, o emprego e formação profissional, a saúde pública ou o urbanismo. Por último, devido às disfunções que se cria, desacredita-se a máquina da justiça (polícias, magistrados, prisões), condenada à ineficiência no desempenho de papéis que não são seus, e desresponsabilizam-se todos: os políticos e os administradores, os cidadãos e as autoridades.

Justamente, cerca de 80 por cento dos europeus inquiridos na sondagem do Eurobarómetro manifestaram a sua desconfiança das instituições e dos serviços públicos e uma profunda descrença nos seus dirigentes políticos. Para lutar contra a discriminação e a xenofobia não bastam proclamações retóricas e emotivas condenações morais. Carece-se de inteligência e estratégia, de clara distribuição de competências e cooperação empenhada de todos, de assunção adequada, lúcida e rigorosa das responsabilidades de cada um.

Futuro

Pelo Tratado de Amsterdão, a União Europeia adoptou, pela primeira vez, uma cláusula geral de não-discriminação que irá servir de base jurídica ao lançamento das medidas necessárias para «combater a discriminação em razão de sexo, raça ou origem étnica, religião ou credo, deficiência, idade ou orientação sexual». Em Junho de 1997, por resolução do Conselho, surge o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia na sequência dos trabalhos realizados por uma comissão consultiva criada em 1994 com a finalidade de preparar uma estratégia comum de luta contra a violência racista e xenófoba. São objectivos do Observatório, no essencial, a recolha de informação sobre os fenómenos racistas, a análise das suas causas e dos seus efeitos, a avaliação dos esforços realizados para os combater, a preparação e a sugestão de medidas a adoptar pela Comunidade e os Estados-membros. A constituição de uma base de dados a partir de uma rede de informação envolvendo meios científicos, organizações cívicas e socio-profissionais, e a abertura ao público de um fundo documental, por forma a garantir o mais amplo intercâmbio de informações e experiências, foram assumidas como tarefas prioritárias deste organismo independente que conta com a representação de todos os Estados-membros e ensaia os seus primeiros passos.

Um vasto processo de consulta sobre as implicações práticas da cláusula geral de não-discriminação inserida pelo Tratado de Amsterdão foi empreendido pela Comissão, mobilizando as instituições europeias e os Estados-membros, organizações não governamentais, parceiros sociais e investigadores. A protecção social, o trabalho, o emprego, o acesso à educação, à cultura e aos serviços, são áreas que garantem uma desejada abordagem horizontal das várias formas de discriminação contempladas pela nova redacção do tratado.

O «grupo de sábios» convidado a elaborar uma proposta estratégica para os direitos humanos, nos 50 anos da Declaração Universal das Nações Unidas – António Cassese, Catherine Lalumière, Peter Leuprecht e Mary Robinson – formula um conjun-

to de reflexões muito pertinente e adianta algumas sugestões concretas extremamente interessantes, designadamente a nomeação de um Comissário Europeu para os Direitos do Homem, a adopção de procedimentos para a suspensão dos direitos de um Estado-membro em caso de violação grave e persistente dos novos preceitos do tratado, ainda, a facilitação do acesso ao Tribunal Europeu de Justiça para alegadas infracções aos direitos humanos. Do relatório que apresentaram, ressalta a preocupação central de superar a extrema dispersão e o casuísmo de grande parte das iniciativas tomadas até ao presente, pela integração da multiplicidade dos esforços empreendidos pelas várias organizações da União, numa autêntica política de direitos humanos capaz de incorporar de forma sistemática e consistente todas as actividades sectoriais, designadamente a cooperação entre as polícias e o acolhimento de refugiados. Perante o desafio do alargamento, insiste-se na importância da definição e do controlo de regras de conduta logo na fase de pré-adesão dos candidatos. Os direitos humanos deverão transformar-se em parte essencial da política externa comum e dos programas de desenvolvimento como instrumento indispensável à construção da paz e da harmonia entre Estados vizinhos e à preservação das democracias.

A «Carta do Partidos Políticos Europeus para Uma Sociedade não Racista», apresentada em Fevereiro de 1998, em Utreque, foi já subscrita por grande parte dos mais importantes partidos políticos democráticos de todos os Estados-membros, incluindo portugueses. Ali assumem, solenemente, «recusar-se a exhibir, publicar (...) ou avançar, seja de que forma for, opiniões ou posições que incitem (...) a preconceitos, hostilidade ou divisão entre povos de origens raciais, étnicas ou nacionais diferentes, dar mostras de firmeza contra quaisquer sentimentos racistas no seu seio».

conjuntivo

A Europa ainda não existe. Quanto à geografia, é um prolongamento ocidental da Ásia, estação terminal dos movimentos migratórios que, a partir daquela, desde tempos remotos, continuamente se originaram. De Norte a Sul, de Leste a Oeste, multiplicam-se línguas e dialectos, usos e costumes, desconfianças e cumplicidades, lutas, revoluções, lendas de conquista e epopeias de resistência.

Dividida entre o império e as nações bárbaras que o foram repartindo e reagrupando, a Europa iria assistir ao nascimento dos Estados e, com eles, ao surgimento de uma ideia de «comunidade» mais ampla do que prometiam as mesquinhas fronteiras da cidadania gentílica, da referência tribal ou do credo religioso. Foi a partir dos Estados e dos processos obscuros e demorados empreendidos no seu interior, que esta ideia

creceu e se consolidou. Foi sob a necessidade premente de estabelecer uma nova fronteira que claramente separasse os domínios da fé e os caminhos da salvação eterna do plano temporal da vida e das comuns vicissitudes dos povos que a diferenciação constitutiva do Estado se inscreveu entre o público e o privado, entre a arquitectura política das instituições modernas e a suposta organicidade imanente da sociedade civil. Henrique IV de Navarra foi um precursor deste tipo de arranjos políticos que em Paris juntou duas crenças sob o mesmo ceptro – católicos e huguenotes – e que na Inglaterra, no século seguinte, conduziria ao juramento por Guilherme d'Orange, um rei importado dos Países Baixos, da «Declaração dos Direitos», o que pôs fim a uma dinastia de monarcas de vocação absolutista, com parentela lusitana – os Stuarts – e fundou a democracia parlamentar contemporânea.

Os Estados não se limitaram a apaziguar os ardores escatológicos de desvairados credos. Se é verdade que os direitos da consciência nasceram efectivamente sob a égide da liberdade religiosa, será porém no terreno da filosofia e das ciências que a autonomia da pessoa e a subjectividade individual irão procurar legitimar-se, legitimando do mesmo golpe o próprio Estado liberal. No lugar dos privilégios de casta e das autonomias corporativas, iria emergir uma deferência constitucional perante a reserva intocável da privacidade doméstica. A *liberdade* e a *igualdade* integram a partir de agora, matricialmente, o Estado de direito democrático, estruturando um espaço de cidadania que a *fraternidade* se encarregou de ir progressivamente alargando aos analfabetos, aos assalariados e outros dependentes, às mulheres, aos imigrantes, enfim, a todos os «excluídos». A associação directa da titularidade de «direitos» à pura «condição humana», ainda que de forma limitada e parcial, colide virtualmente com as noções clássicas de soberania, de povo e de território estadual. Já nos escritos apologeticos de John Locke, empenhado na «revolução gloriosa», procuraram as colónias americanas fundamentar o seu direito à autodeterminação. Já pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, se entevia a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948...

E com tudo isto se chegou a uma situação paradoxal. A maturação do Estado como domínio de uma convivência cívica onde foi possível uma combinação inédita da liberdade com uma ambiciosa exigência de coesão social vai, simultaneamente, inibir a inserção dos grupos que exibam uma maior diferenciação étnica religiosa ou cultural, no interior das fronteiras, e alimentar um nacionalismo estreito contra as solidariedades regionais emergentes que, do exterior, questionam a inviolabilidade das representações dogmáticas da Soberania e do Território estadual. Entre a suposta homogeneidade de uma sociedade de pequenos produtores independentes e a fábula

la identitária do nacionalismo romântico inscreve-se o tempo da perversão histórica de um modelo teórico liberal ou, se preferirmos, da submissão do «bem comum» aos «superiores interesses da nação». A península balcânica é hoje o exemplo mais dramático desta colonização da ideia de Estado pela vocação imperial da Nação. As fronteiras dos Estados servem apenas para prevenir, limitar e resolver conflitos de jurisdição e não para circunscrever exclusivismos culturais que, hoje, na era global da sociedade de informação, fatalmente se transformam em ressentimentos agressivos.

A construção europeia, com as suas aquisições, os seus fracassos e a sua persistência, explora o único caminho plausível para conciliar tão profundos antagonismos.

É desta perturbação que se ressentem, hoje, os Estados da Europa. É que a Europa em cuja construção se comprometeram não existirá sem que novas transformações ocorram e os continuem a transformar. É ao nível político, uma vez já rematado o mercado comum pela criação da união monetária, que a necessidade de novos e substanciais desenvolvimentos se faz agora sentir. Para combater o défice democrático das instituições da União, para sustentar o desejável alargamento aos países de Leste, para dar coerência e autonomia à política externa e de segurança comum. E, sobretudo, para tornar clara, efectiva, e responsável a orientação política interna ao nível económico e social, ao nível da administração e da justiça, configurando no espaço da União instrumentos de direcção e controlo homólogos dos que permitiram aos Estados defender-se da corrupção e da prepotência, em nome de uma interpretação ampla e generosa, tolerante e plural do sentido do bem comum, da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

Os imigrantes e os refugiados – onde Giorgio Agamben descobre «a única figuração pensável de Povo do nosso tempo» e por onde entrevê os contornos da comunidade política do futuro e o fim do Estado – colocam uma questão essencial à Europa de cujas resposta e exemplaridade depende a credibilização interna e externa de uma política efectiva dos direitos humanos e, porventura, a legitimidade da sua própria construção.

Há que ultrapassar com realismo os obstáculos que se levantam a uma solidariedade efectiva dos povos europeus na assunção razoável e proporcionada dos deveres e dos encargos respectivos em matéria de direitos cívicos e sociais dos cidadãos de países terceiros, quanto à harmonização do regime de asilo e ao acolhimento de refugiados.

É necessária uma política de cooperação e desenvolvimento que seja a expressão, no mundo, desse genuíno apego europeu à protecção das «criaturas humanas», um empenhamento, pela sua própria natureza, transversal a departamentos e programas sectoriais, a particularismos geográficos e a fronteiras nacionais ou regionais.

É urgente que a Europa, consciente do papel que quer desempenhar no mundo, se muna dos instrumentos adequados à formulação autónoma da sua política externa e indispensáveis à sua execução – o que implica o drástico reforço dos dispositivos da segurança e da defesa comuns. Mas implica também rigorosa independência em face das estratégias predadoras do capital financeiro.

Admitir a imputação à rubrica de custos, para dedução à matéria colectável, dos gastos das multinacionais com a corrupção de autoridades do terceiro mundo para o favorecimento de investimentos não é apenas imoral. É a inteira capitulação da comunidade internacional perante os interesses selvagens de uma economia global sem pátria nem escrúpulos que delapida as riquezas desses territórios, inviabiliza as suas frágeis democracias e condena as populações à miséria e à fuga. A globalização económica reclama uma conjugação de esforços entre as democracias do mundo, contra os paraísos fiscais, contra o crime organizado e o branqueamento de capitais que habilmente explora a opacidade do sistema financeiro. A Europa, pelas suas experiência e condição, está em boa posição para assumir a iniciativa.

A luta contra a discriminação não é, definitivamente, mera bandeira de minorias insatisfeitas ou oprimidas. É condição de sobrevivência da liberdade, do pluralismo e da incontornável diversidade cultural das sociedades contemporâneas. Só a tolerância e a democracia demonstraram, até hoje, capacidade para lidar, civilizadamente, com tão elevados níveis de conflitualidade.

A invenção europeia está nas mãos dos Europeus. Como escreveu Daniel Cohn-Bendit, a propósito do recurso à força em nome dos direitos humanos, nos Balcãs, «A Europa é um projecto de civilização: devemos estar à altura dos nossos sonhos!»

Bibliografia

European Center for Research and Action on Racism and Antisemitism (CERA), *Extremism in Europe*, 1998 Survey.

European University Institute, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, Florença, 1998.

European Anti-Poverty Network, *Racismo e Pobreza na Europa*, 1997.

Regulamento (CE) 1035/97 do Conselho de 2 de Junho de 1997 que cria um Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, J.O. N.º L 151 de 10/6/1997.

Relatório do Grupo de Trabalho para a Igualdade e a Inserção dos Ciganos, Governo Civil de Braga, 1998

A protecção dos direitos dos cidadãos no espaço comunitário

José Luís da Cruz Vilaça*

Da Comunidade Económica Europeia à União Europeia

«In principio erat homo oeconomicus!» A génese da Comunidade Europeia e a sua evolução durante os primeiros 20 ou 25 anos de existência bem poderiam ser colocadas sob o signo desta frase que, a meu ver, exprime a natureza do ponto de partida e o espírito que presidiu à construção do seu núcleo essencial. Com efeito – mesmo sem falar na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e na Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) –, a Comunidade Europeia começou por ser *económica* e como *CEE* foi conhecida até que o Tratado de Maastricht veio substituí-la pela Comunidade Europeia – simplesmente *CE*.

Fiel à inspiração pragmática de Jean Monnet, para quem a Europa deveria construir-se com base em *solidariedades reais e práticas* entre os países europeus, o Tratado de Roma fez das quatro liberdades fundamentais, indispensáveis à criação de uma união aduaneira e de um mercado comum – liberdades de circulação de mercadorias (artigos 9.º e seguintes), de pessoas (artigos 48.º e seguintes), de estabelecimento (artigos 52.º e seguintes), de serviços (artigos 59.º e seguintes) e de capitais (artigo 67.º e seguintes) – os *funda-*

*Para a preparação deste artigo o autor contou com a colaboração do Dr. Luís Romão (PLMJ e Associados), diplomado pela ILM, Universidade de Bristol.

mentos da Comunidade. Diga-se que foram estas liberdades fundamentais do Tratado CEE os primeiros elementos de *diferenciação* entre os nacionais dos Estados-membros e os de países terceiros, criando entre os primeiros um laço de «comunidade» que não existe relativamente aos «estrangeiros». Tratava-se, porém, de meras *liberdades económicas*, e as políticas que as secundavam eram também *políticas económicas*: política de concorrência, política agrícola, política comercial comum, política comum de transportes.

A primeira das liberdades fundamentais a ser regulada no texto do tratado era, aliás, a da *circulação de mercadorias*, o que fazia, antes de mais, da Comunidade um importante bloco comercial em formação, baseado nas regras das uniões aduaneiras. Mesmo a *livre circulação de pessoas*, o Tratado não a concebia como mais do que uma liberdade económica, traduzida essencialmente na mobilidade de um *elemento de produção*: tratava-se de assegurar simplesmente a *livre circulação de trabalhadores* no espaço do mercado comum.

Olhada desta perspectiva, a liberdade de circulação de pessoas constituiria um instrumento que, através da criação de uma força de trabalho dinâmica, móvel e bem treinada, contribuiria para a expansão económica e o desenvolvimento da capacidade produtiva dos Estados-membros.

Apesar disso, a ideia dos «*pais fundadores*» era clara: começar pela economia para chegar mais longe, sobretudo para chegar às pessoas. Monnet o dissera: «*nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*».

O desígnio último estava, aliás, presente já no preâmbulo original do tratado: «*Determinados a estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus*». Faltava porém a definição precisa do *objectivo* e dos *instrumentos institucionais* aptos a realizá-lo progressivamente.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) foi-se, contudo, encarregando de trazer a *pessoa* para o centro da construção europeia, designadamente através de uma jurisprudência que foi progressivamente alargando o âmbito da noção de «*trabalhador*» inscrita no Tratado¹. Assim²:

¹ Apesar de o Tratado CEE prever, no seu artigo 49.º, a adopção, pelo Conselho, das medidas necessárias à realização progressiva da livre circulação de trabalhadores, e este, como veremos a seguir, cedo o ter feito, o significado e a interpretação das disposições relativas a esta liberdade foram, de facto, no essencial, estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, através da sua jurisprudência.

² Sobre a matéria da livre circulação, no seu desenvolvimento e nas suas relações com a cidadania europeia, pode-se ver A. Goucha Soares, «A Livre Circulação de Pessoas na Europa Comunitária», Lisboa, 1990; Rui Moura Ramos, «Les Aspects Nouveaux de la Libre Circulation des Personnes: Vers une Citoyenneté Européenne» (Relatório geral), XV Congresso FIDE, Lisboa, 1992; J.C. Moitinho de Almeida, «A Contribuição da Jurisprudência

- atribuindo ao conceito um *significado comunitário*³, e interpretando-o *extensivamente*, por forma a incluir não só os *trabalhadores actuais*, mas também aqueles que, tendo deixado o seu emprego, estejam em condições de obter nova colocação⁴, bem assim como todos aqueles que circulem no território de um Estado-membro *em busca de trabalho*, ainda que em *part-time*⁵, e aí pretendam residir para esse fim⁶;
- interpretando extensivamente a legislação comunitária existente respeitante a direitos relacionados com a qualidade própria de trabalhador⁷, e em particular aos *direitos dos familiares* dos trabalhadores e respectivas *vantagens sociais*⁸ e *educacionais*⁹;
- interpretando restritivamente o conceito de *empregos na administração pública*, referido no artigo 48.º, n.º 4, como limite à aplicação do princípio da não-discriminação em razão da nacionalidade¹⁰, bem como as cláusulas de *ordem, segurança*

do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para uma Cidadania Europeia», in *O Sistema Jurisdicional Comunitário e a Sua Contribuição para a Integração Europeia*, Lisboa, 1992; Maria Luísa Duarte, «A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário», Lisboa, 1992; Nuno Piçarra, «Cidadania Europeia, Direito Comunitário e Direito Nacional», *O Direito*, 1994.

³ Não deixando que o mesmo fosse objecto de fixação unilateral por parte dos Estados membros, definindo, assim, ele próprio os seus significado e alcance (Acórdão de 19 de Março de 1964, 75/63, *Unger*, Rec. p. 342).

⁴ Acórdão de 19 de Março de 1964, 75/63, *Unger*, cit., n.º 17.

⁵ Desde que essa deslocação tenha realmente como objectivo desenvolver uma actividade económica efectiva e genuína (cf. Acórdão de 23 de Março de 1982, 53/81, *Levin*, Rec. p. 1035, n.º 15 a 17, e Acórdão de 3 de Junho de 1986, 139/85, *Kempf*, Colect. p. 1741, n.º 13-14).

⁶ Acórdãos de 19 de Março de 1964, 75/63, *Unger*, cit., n.º 17, de 8 de Abril de 1976, 48/75, *Royer*, Rec. p. 497, n.º 31, e de 26 de Fevereiro de 1991, C-292/89, *Antonissen*, Colect. I-745, n.º 9 a 13.

⁷ Vide, entre outros, acórdãos de 15 de Outubro de 1969, 15/69, *Salvatore Ugliola*, Rec. p. 363, de 11 de Abril de 1973, 76/72, *Michel S. c. Fonds National de Reclassement Handicapés*, Rec. p. 457, de 3 de Julho de 1974, 9/74, *Casagrande c. Landesbauplatz München*, Rec. p. 773, de 30 de Setembro de 1975, 32/75, *Fiorini c. S.N.C.F.*, Rec. p. 1085, n.º 12-13, de 16 de Dezembro de 1976, 63/76, *Vito Inzirillo c. Caisse d'Allocations Familiales de l'Arrondissement de Lyon*, Colect. p. 2057, e de 14 de Janeiro de 1982, 65/81, *Reina c. Landeskredit Bank Baden-Württemberg*, Rec. p. 33.

⁸ Vide, entre outros, acórdãos de 13 de Fevereiro de 1985, 267/83, *Diatla c. Land Berlin*, Rec. p. 567, n.º 18-20, de 17 de Abril de 1986, 59/85, *Países Baixos c. Ann Florence Reed*, Colect. p. 1283, n.º 24-30, de 7 de Maio de 1986, 131/85, *Gül c. Regierungspräsident Düsseldorf*, Colect. p. 1573, de 18 de Junho de 1987, 316/85, *Centre Public d'Aide Sociale de Courcelles c. Lebon*, Colect., p. 2811, e de 7 de Julho de 1992, C-370/90, *Surinder Singh*, Colect. I-4265, n.º 19-21.

⁹ Vide, entre outros, acórdãos de 11 de Abril de 1973, 76/72, *Michel S.*, cit., de 3 de Julho de 1974, 9/74, *Casagrande*, cit., de 15 de Março de 1989, 389 e 390/87, *Echternach e Moritz*, Colect. p. 723, de 13 de Novembro de 1990, C-308/89, *Di Leo c. Land Berlin*, Colect. I-4185, e de 13 de Julho de 1983, 152/82, *Forcheri c. Reino da Bélgica*, Rec. p. 2323.

¹⁰ O TJCE definiu «empregos na administração pública» como aqueles «que comportam uma participação, directa ou indirecta, no exercício do poder público e em funções que se destinam à salvaguarda dos interesses

e saúde públicas justificativas de limitações à liberdade de circulação de trabalhadores, nos termos do artigo 48.º, n.º 3¹¹;

- interpretando extensivamente o tratado e a legislação relativa à *formação profissional*, considerando que qualquer forma de educação que prepare ou conceda especificamente conhecimentos ou perícia para o exercício de um determinado ofício se encontra abrangida pelo conceito, aí se incluindo o acesso aos *estudos universitários*, e aspectos conexos, tais como a fixação das *propinas* e o *direito de residência*¹²;

- incluindo no âmbito pessoal de aplicação das regras do tratado relativas à circulação de pessoas e, portanto, do princípio da não-discriminação em razão da nacionalidade, os *turistas*, os *beneficiários de cuidados médicos* e os que se deslocam a outros Estado-membros em *viagem de estudos ou de negócios*, aos quais, enquanto beneficiários de prestações de serviços, não podem ser recusados certos direitos ou regalias pelo facto de não serem nacionais do Estado-membro em que se encontram.¹³

Ao mesmo tempo, ao abrigo, principalmente, do artigo 49.º do tratado, as instituições foram aprovando legislação tendente a facilitar a realização progressiva da liberdade de circulação das pessoas. De entre as medidas adoptadas, cumpre destacar, antes de mais, o Regulamento n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade¹⁴, que desenvolve o princípio da igualdade de tratamento e consagra muitos dos direitos substantivos e regalias a reconhecer aos trabalhadores e suas famílias, bem como a Directiva 68/360/CEE do Conselho, da mesma data, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos trabalhadores

gerais do Estado ou de outras colectividades públicas e que supõem, por isso, da parte dos seus titulares, a existência de uma especial relação de solidariedade com o Estado, bem como a reciprocidade de direitos e deveres que são o fundamento do vínculo de nacionalidade» (Acórdão de 3 de Julho de 1986, 66/85, *Laurie Blum*, Colect. 2121, ponto 27; V. tb. Acórdão de 27 de Novembro de 1991, C-4/91, *Biels*, Colect. I-5638, ponto 8, que excluiu o cargo de professor do ensino secundário daquela noção.

¹¹ Ver, entre outros, o Acórdão de 28 de Outubro de 1975, 36/75, *Rutili*, Colect. p. 1219, n.º 27 e 31. Esta jurisprudência é particularmente relevante porque dela decorre que um Estado-membro só pode tomar medidas restritivas do direito de permanência em relação a nacionais de outros Estados-membros nos casos e nas condições em que tais medidas possam ser aplicadas aos seus nacionais, mesmo que elas se refiram ao exercício de direitos com relevância política, como os direitos de carácter sindical.

¹² Ver, entre outros, acórdãos de 13 de Fevereiro de 1985, 293/83, *Gravier c. Cidade de Liège*, Rec. p. 593, n.º 19-25, de 27 de Setembro de 1988, 263/86, *Reino da Bélgica c. Humbel*, Colect. p. 5365, de 2 de Fevereiro 1988, 24/86, *Blatzot c. Universidade de Liège*, Colect. p. 379, de 21 de Junho de 1988, 39/86, *Lair c. Universität Hannover*, Colect. p. 3161, n.º 13 e 14, e de 26 de Fevereiro de 1992, C-357/89, *Raulin*, cit.

¹³ Cf. acórdãos de 31 de Janeiro de 1984, 286/82 e 26/83, *Luisi Carbone*, Rec. p. 377, e de 2 de Fevereiro de 1989, 186/87, *Cowan*, Colect. p. 195, n.º 20.

¹⁴ JOCE n.º L 257, p. 2.

dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade¹⁵. As referidas medidas são completadas, em matéria de segurança social, pelo Regulamento n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade¹⁶, com as alterações constantes, por último, do Regulamento n.º 307/99 do Conselho, de 8 de Fevereiro de 1999¹⁷.

No domínio do direito de estabelecimento e da prestação de serviços, refira-se a Directiva 73/148 do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços¹⁸.

Por sua vez, em 28 de Junho de 1990, três directivas do Conselho vieram reconhecer, sob determinadas condições¹⁹, os direitos de circulação e residência a novas categorias de nacionais dos Estados-membros. Trata-se das Directivas 90/366, 90/365 e 90/364, que regulam, respectivamente, o direito de residência dos estudantes²⁰, o dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional e o daqueles que não estejam abrangidos por outras disposições de direito comunitário²¹.

Finalmente, diversas directivas do Conselho²² vieram estabelecer as condições de equivalência dos diplomas e qualificações obtidos em diferentes Estados-membros, com o objectivo de eliminar obstáculos de natureza não discriminatória à liberdade de circulação de pessoas resultantes da diversidade de *curricula* académicos e de condições em que o ensino de uma dada especialidade é ministrado nos vários países da Comunidade.

Além disso, os Estados-membros da Comunidade serviram-se de instrumentos de direito internacional convencional celebrados entre eles para completarem a regu-

¹⁵ JOCE n.º L 257, p. 13.

¹⁶ JOCE n.º L 149, de 5.7.71, p. 1.

¹⁷ JOCE n.º L 38, de 12.2.1999, p. 1.

¹⁸ JOCE n.º L 172, de 28.6.1973, pp. 14 a 16.

¹⁹ Relativas à disponibilidade de recursos suficientes e à cobertura por seguro de doença.

²⁰ A Directiva 90/366 foi anulada por acórdão do TJCE de 7 de Julho de 1992, C-295/90, *Parlamento c. Comissão*, Colect. I-4193, em virtude de ter sido adoptada com uma base jurídica errada. O tribunal salvaguardou, contudo, os seus efeitos jurídicos até à adopção de nova directiva – Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes (JOCE n.º L 317, de 18.12.1993, p. 59).

²¹ JOCE n.º L 180, de 13.7.1990, pp. 26 e segs.

²² Ver, designadamente, a Directiva 89/48, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JOCE n.º L 19, de 24.1.1989, p. 16 a 23).

lamentação da liberdade de circulação de pessoas no âmbito de um «*espaço sem fronteiras internas*», tal como foi definido o mercado interno pelo Acto Único Europeu (artigo 8.º-A do Tratado CEE, aditado pelo AUE).

Foi nesse contexto que cinco Estados da Comunidade (Alemanha, França e os três do Benelux) celebraram, a 14 de Junho de 1985, a chamada *Convenção de Schengen*, com vista à supressão progressiva dos controlos nas fronteiras comuns que permitisse a criação de um espaço de livre circulação sem fronteiras internas, completada, em 19 de Junho de 1990, pela assinatura da respectiva convenção de execução. Com as ulteriores adesões, a Convenção de Schengen alargou-se a 11 Estados-membros, até que o Tratado de Amsterdão procedeu, através de um protocolo anexo, à integração do chamado «Acervo de Schengen» no âmbito da União Europeia²³.

A integração no Tratado CE (a chamada «*comunitarização*») de uma boa parte das matérias do antigo III Pilar do Tratado de Maastricht, mediante a inserção de um novo Título IV sobre «Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas», permitiu acentuar ainda mais a evolução no sentido da criação progressiva de «*um espaço de liberdade, de segurança e de justiça*» (artigo 61.º do Tratado CE)²⁴.

Uma evolução como a que acaba de ser descrita foi indiscutivelmente aproximando os direitos consagrados no tratado do *paradigma dos direitos de cidadania* num espaço nacional. As próprias liberdades de circulação de trabalhadores e de prestação de serviços estabelecidas logo no início pelo Tratado de Roma assumiam, em embrião, o carácter de verdadeiros direitos fundamentais de liberdade de comércio e de indústria e de livre escolha da profissão e do tipo de trabalho.

Assentando nos princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação, as quatro «*liberdades fundamentais*» do tratado constituíram, na prática, o primeiro factor poderoso de criação de um sentimento de pertença a uma mesma comunidade política, que caracteriza a ideia de cidadania: o sentimento de que, *em princípio*, onde quer que se encontre na Europa comunitária, qualquer europeu tem direito a

²³ Este protocolo não se aplica ao Reino Unido nem à Irlanda.

²⁴ Quanto à sua aplicação, veja-se o «Plano de acção do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amsterdão relativas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça» — Texto aprovado pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 3 de Dezembro de 1998, (1999/C 19/01), JOCE n.º C 19, de 23.1.1999, p. 1. Ver também a recente «Resolução sobre o reforço das instituições da União tendo em vista a criação de um espaço de democracia e de liberdade», do Parlamento Europeu, de 11 de Fevereiro de 1999, JOCE n.º C 150, de 28.5.1999, p. 359.

ser tratado da mesma forma que os nacionais do país, isto é, como se fosse «um deles» e não um «estrangeiro». Só que a identificação não é completa, desde logo por causa das excepções previstas nos artigos 39.^o, n.ºs 3 e 4²⁵, 45.^o e 46.^o²⁶, que permitem que a um cidadão de outro Estado-membro sejam aplicadas medidas de que não pode ser objecto o nacional desse Estado. No fundo, o que isso quer dizer é que, como melhor se verá a seguir, a distinção entre o «estrangeiro» e o «nacional» não desapareceu ainda do espaço comunitário.

O Tratado da União e a cidadania europeia.

O capítulo anterior descreveu uma evolução claramente vincada no sentido do reforço da dimensão *personalista* dos direitos consagrados no Tratado CEE. Mas foi só com o Tratado da União Europeia (TUE ou Tratado de Maastricht) e, nele, com a consagração expressa da noção de *cidadania europeia* que a evolução se formalizou e começou a consolidar-se²⁷.

O europeu deixou de ser visto apenas como um trabalhador – com direitos extensos consagrados no tratado e desenvolvidos pelo direito derivado e pela jurisprudência, é certo, mas com direitos cujo reconhecimento estava ligado, originariamente, ao exercício de uma actividade económica, presente, passada ou futura²⁸. Ao mesmo tempo, e pela mesma porta, a Comunidade fazia definitivamente a sua entrada no domínio da *política*. O cidadão europeu não é só aquele que tem amplos direitos económicos e sociais aos quais fez jus pela sua participação na actividade produtiva. É também, a partir de agora, o que dispõe de direitos de *expressão política* – de *direitos de cidadania* – no plano europeu.

Que vale, ao fim e ao cabo, a cidadania europeia, após o Tratado de Maastricht? Antes de mais, o que já era o *núcleo essencial* das liberdades previstas no tratado. E, antes de tudo, o que decorre do já referido princípio fundamental da *igualdade e não-discri-*

²⁵ Antigo art.º 48.^o.

²⁶ Antigos artigos 55.^o e 56.^o.

²⁷ Sobre a cidadania europeia, veja-se por exemplo, Carlos Closa, «The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union», *Common Market Law Review*, 1992; Robert Kovar e Denys Simon, «La Citoyenneté Européenne», *Cahiers de Droit Européen*, 1993; Carlos Closa, «Citizenship of the Union and Nationality of the Member States», *Common Market Law Review*, vol. 32, n.º 2, 1995.

²⁸ Não deixa de ser significativo o facto de o tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia ter perdido a sua conotação económica, por força do disposto no artigo G do TUE, ao ser alterado a fim de ser instituída uma Comunidade Europeia.

minação em razão da *nacionalidade*, já previsto desde o início no artigo 7.º do tratado (hoje artigo 12.º, na numeração introduzida pelo Tratado de Amsterdão), pedra basilar da construção da Comunidade. O Tratado de Amsterdão (artigo 13.º) acrescentou, de resto, à discriminação por razões de nacionalidade a referência a todo um programa comunitário de combate a outras formas de discriminação: em razão de *sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual*.

O primeiro dos direitos reconhecidos aos cidadãos da União pela Parte II do tratado é o de *circular e permanecer* livremente no território dos Estados-membros²⁹, progressivamente generalizado, como vimos, de maneira a aplicar-se ao cidadão *quale* e não apenas enquanto agente económico. No fundo, o que há aqui de essencialmente novo não é o reconhecimento desse direito, mas sim a sua elevação do plano do direito secundário³⁰ e da consagração jurisprudencial ao nível «*constitucional*» do texto do próprio tratado.

Para além disso, a noção de cidadania europeia contempla uma vertente inovadora de direitos de índole política, que se consubstanciam, por um lado, em direitos de carácter *eleitoral* e, por outro, em direitos ligados à *protecção dos cidadãos perante a administração comunitária*.

Com efeito, quem resida num Estado-membro que não o da sua nacionalidade, dispõe do direito de *eleger* e de *ser eleito* nas *eleições municipais* e nas eleições para o *Parlamento Europeu*, exactamente nas mesmas condições que os nacionais do Estado membro de residência³¹.

E, dado que a noção de cidadania implica a possibilidade de se fazer ouvir na defesa dos respectivos direitos e interesses legítimos, foi expressamente consagrado o *direito de petição* ao Parlamento Europeu, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, sobre qualquer questão que lhe diga directamente respeito

²⁹ Artigo 18.º, n.º 1, do Tratado CE. A ausência de associação deste direito a qualquer referência à condição económica dos seus beneficiários confere-lhe uma dimensão e um estatuto fundamentalmente políticos.

³⁰ Vejam-se, por exemplo, as já citadas Directivas 364/90, 365/90 e 366/90.

³¹ Artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado CE. Veja-se também a directiva n.º 93/109/CE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1993, que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham nacionalidade (JOCE n.º L 329, de 30.12.1993, p. 34) e a Directiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade (JOCE n.º L 368, de 30.12.1994, p. 38), com o aditamento introduzido pela Directiva 96/30/CE do Conselho, de 13 de Maio de 1996, que altera a Directiva 94/80/CE (JOCE n.º L 122 de 22.5.1996, p. 14).

e que se integre nos domínios de actividade da Comunidade³². O artigo 194.º do tratado alarga este direito a qualquer pessoa (singular ou colectiva) com residência ou sede estatutária num Estado-membro, ainda que seja nacional de um Estado terceiro.

Da mesma forma, o recurso ao *Provedor de Justiça comunitário* é alargado a todos, cidadãos da União ou nela residentes³³. Nomeado pelo Parlamento Europeu, o Provedor de Justiça dispõe de poderes para receber *queixas* respeitantes a casos de *má administração* na actuação das instituições ou organismos comunitários.

Os cidadãos da União passaram também a beneficiar de *protecção diplomática* dos Estados-membros, nas situações em que, no território de países terceiros, o Estado-membro de que é nacional não disponha de representação diplomática ou consular^{34, 35}.

Uma apreciação geral sobre o regime dos direitos de cidadania consagrados no tratado leva-nos inevitavelmente a concluir que estamos ainda numa fase intermédia de consolidação do estatuto de *cidadão europeu*. Por um lado, os direitos de cidadania europeia não foram regulados no tratado conjuntamente com os direitos fundamentais, relegados em Maastricht, como é sabido, para o artigo F do TUE³⁶. Por outro lado, se o tratado consagra certos direitos de cidadania, não define ele próprio directamente os pressupostos de aquisição e perda de tais direitos. Com efeito, a *cidadania* europeia aparece, no tratado (artigo 17.º, n.º 1), ligada à *nacionalidade* dos Estados-membros: é cidadão da União quem tenha a nacionalidade de um Estado-membro, continuando a competir a cada Estado regular, em plena autonomia, as condições de aquisição e perda da sua nacionalidade³⁷. A atribuição da cidadania

³² Artigo 21.º do Tratado CE. Este direito figurava já, no que respeita ao Tratado CECA, no Regulamento Interno adoptado pela Assembleia Comum da CECA e no artigo 128 do Regulamento Interno do Parlamento Europeu.

³³ Artigos 21.º, segundo parágrafo, e 195.º, n.º 1, do Tratado CE.

³⁴ Artigo 20.º do Tratado CE. Vide a Decisão 95/553/CE dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho de 19 de Dezembro de 1995, relativa à protecção dos cidadãos da União Europeia pelas representações diplomáticas e consulares, JOCE n.º L 314, de 28 de Dezembro de 1995, p. 73.

³⁵ Os direitos inerentes à noção de cidadania europeia poderão ainda ser objecto de aprofundamento mediante disposições a tomar pelo Conselho. A sua adopção encontra-se, no entanto, limitada pela forma como poderão ser postas em prática, pois esta dependerá das normas constitucionais de cada Estado-membro, aos quais serão apenas recomendadas (cf. artigo 22.º, 2.º parágrafo do Tratado CE).

³⁶ Integrado no Tratado CE, como artigo 6.º, pelo Tratado de Amsterdão.

³⁷ Vide a «Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-membro», anexa ao TUE, e a «Decisão dos chefes de Estado e de Governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a determinados problemas levantados pela Dinamarca a respeito do Tratado de Maastricht», Conselho Europeu, Edimburgo, 11 e 12 de Dezembro de 1992, Conclusões da Presidência, Parte B, Secção A (JOCE n.º C 348, de 31 de Dezembro de 1992, p. 2).

européia aparece assim dependente necessariamente da posse da nacionalidade de um dos Estados-membros³⁸. Não se sobrepõe a esta; pelo contrário, é-lhe rigorosamente *complementar e subsidiária*³⁹. Por isso, existe uma diferença substancial entre o sistema comunitário da cidadania europeia e o regime da nacionalidade num Estado federal. Neste, as condições de atribuição da nacionalidade dependem normalmente do direito federal⁴⁰; da mesma forma, os direitos inerentes à cidadania são, como regra, idênticos em todo o território da federação.

Além disso, não esqueçamos que o estatuto eleitoral do cidadão europeu apenas inclui o direito de eleger e de ser eleito para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais, mas não o de eleger e ser eleito para os *órgãos de soberania* de um Estado-membro de que se não é nacional. Esse é um passo que se está longe de dar. Sendo a soberania apanágio do Estado nacional, o seu exercício pela via eleitoral continua (e continuará certamente por bastante tempo) a ser considerado uma prerrogativa ligada à qualidade de nacional de um Estado-membro.

Quer isto dizer, ao fim e ao cabo, que a criação da cidadania europeia, com os direitos de participação política que contém, implica uma mera «superação parcial da noção de estrangeiro no espaço comunitário, mediante a criação de uma categoria intermédia de «estrangeiros privilegiados» ou «estrangeiros da Comunidade», que se distinguem dos estrangeiros de países terceiros pela titularidade de determinados direitos em cada Estado-membro, de que os cidadãos de países terceiros, em princípio, não gozam»⁴¹.

Para além disso, há um aspecto muito importante a referir: é que, se a cidadania europeia comporta um conjunto de direitos, ela implica muito *poucos deveres novos para o cidadão europeu*. O facto é que a Europa exige muito pouco aos Europeus. Ora, é pelos deveres que impõe aos seus nacionais que o Estado se faz sentir. Impostos, serviço militar obrigatório ou serviço cívico, nada disso existe *em nome da Europa*. O que se pode então perguntar é se, sem isso, será possível criar aquele laço

³⁸ Sobre as relações entre *nacionalidade e cidadania*, bem como sobre os problemas suscitados pela atribuição de diferentes nacionalidades, comunitárias e de países terceiros, e a diversidade de soluções adoptadas, a este respeito, pelo direito comunitário e pelo direito internacional, veja-se R. Kovar e D. Simon, *op. cit.*, p. 285; C. Closa, *op. cit.*, 1995.

³⁹ Nuno Piçarra, *op. cit.*, p. 518.

⁴⁰ É assim na Lei Fundamental alemã. É assim também na Constituição dos Estados Unidos da América, pelo menos desde o XIV Aditamento, segundo o qual «todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas à sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde residirem».

⁴¹ Nuno Piçarra, *op. cit.*, p. 518.

de «*patriotismo constitucional*» de que falava Jürgen Habermas e que é condição, nos dias de hoje, da coesão de qualquer corpo social politicamente organizado.

Apesar de tudo, como escreveu Francisco Lucas Pires⁴², a cidadania europeia desempenha «uma das funções integrativas mais radicais», ao mesmo tempo que «contribui para a legitimação da construção europeia», colocando «a primeira pedra do pilar da integração política dos indivíduos na Constituição comunitária».

A protecção dos direitos fundamentais no espaço comunitário

Sendo a Comunidade Europeia uma ordem jurídica fundada no respeito pelos princípios da liberdade, da democracia e do Estado de direito, poderá parecer estranho que nos tratados que a instituíram não se encontre qualquer referência expressa à necessidade de protecção dos direitos humanos fundamentais⁴³, à semelhança do que pode encontrar em qualquer Constituição dos países democráticos⁴⁴.

A esta ausência não foram, evidentemente, alheias as circunstâncias políticas em que teve lugar a assinatura do Tratado de Roma. A recusa do Parlamento francês, em 1954, de conceder ratificação ao Tratado Europeu de Defesa, e o consequente

⁴² F. Lucas Pires, *Tratados que Instituem a Comunidade e a União Europeias*, Introdução, Aequitas/Editorial Notícias, 1992, p. 26.

⁴³ Já dissemos atrás que o Tratado CE faz referência a dois direitos que apenas indirectamente podem ser considerados direitos fundamentais: as liberdades de circulação de trabalhadores e de prestação de serviços (artigos 45.º a 60.º), expressão eles próprios do direito mais geral à não-discriminação baseada na nacionalidade (artigos 6.º, 40.º, n.º 3, 48.º, n.º 2 e 3, e 220.º, primeiro travessão) ou no sexo (artigo 119.º). Há contudo quem considere que outros direitos fundamentais foram consagrados em diversas disposições do tratado, como sejam as que apontam para a melhoria do nível e da qualidade de vida dos cidadãos da Comunidade (artigos 2.º, 3.º, 39.º, 51.º, 117.º e 123.º), as que fazem referência aos poderes de supervisão do Parlamento Europeu (artigos 137.º, 138.º, 138.º-A a E, 189.º-B e C) e ainda as que se reportam à observância e ao respeito do direito (artigos 164.º, 173.º e 179.º) e às garantias de independência do Tribunal de Justiça (artigo 167.º). Vide, por exemplo, J. Bridge, «Fundamental Rights in the European Community», in *Fundamental Rights* (editado por J. Bridge, D. Lasok, D. Ferret e R. Plender), Londres, 1973, pp. 291 e seguintes, e L. Marcoux, «Le Concept de Droits Fondamentaux dans le Droit de la Communauté Economique Européenne», in *Revue Internationale de Droit Comparé* I, 1983, p. 719. Mas não é nesse sentido que se fala da ausência, nos tratados institutivos, de um «catálogo» escrito de direitos fundamentais, dotado de operacionalidade e de eficácia directa para os particulares.

⁴⁴ Se e em que medida os tratados institutivos podem ser considerados a «constituição» das Comunidades Europeias, ver, por todos, J.L. Cruz Vilaça e Nuno Piçarra, «Y a-t-il des Limites Matérielles à la Révision des Traités Instituant les Communautés Européennes?», *Cahiers de Droit Européen*, 1993, pp. 10 e segs. Sobre a noção de «carta constitucional da Comunidade Europeia», ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Abril 1986, 294/83, Partido Ecologista 'Os Verdes' c. Parlamento Europeu, Colect. p. 1339.

abandono do projecto de criação de uma Comunidade Política Europeia⁴⁵ arrefeceram o ímpeto integracionista da época e determinaram o teor tendencialmente económico do Tratado CEE.

À medida, porém, que a Comunidade se foi desenvolvendo, foi-se expandindo para esferas como a social e a política e tocando em interesses e direitos em áreas cada vez mais vastas, como o ambiente, a protecção dos consumidores, a cultura, a educação e a investigação científica. Com efeito, esses e outros domínios foram sendo objecto de intervenção comunitária, quer com base nas revisões dos tratados, quer com o apoio da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A atitude inicial do tribunal sobre a questão dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária foi, aliás, claramente reticente⁴⁶. Assim aconteceu entre 1959 e 1965, como o testemunham, no âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, o Acórdão *Stork*⁴⁷ e, no domínio da política agrícola comum, o Acórdão *Sgarlata*⁴⁸.

Em todos esses casos, os recorrentes nos processos principais – produtores de aço alemães ou agricultores italianos – invocaram em seu benefício um certo número de princípios e direitos fundamentais reconhecidos pelas Constituições alemã e italiana, os quais seriam violados por determinadas disposições comunitárias. Tratar-se-ia, concretamente, dos direitos de propriedade privada e de livre escolha e exercício de uma actividade económica. A resposta do Tribunal de Justiça – impiedosa mas inspirada pela preocupação de defender as prerrogativas da Comunidade, necessárias à sua própria construção – foi de não se considerar competente para julgar a compatibilidade do direito comunitário com o direito constitucional dos Estados-membros.

A reacção das ordens jurídicas nacionais mais ciosas da protecção devida aos direitos fundamentais não se fez esperar. A iniciativa partiu, antes de mais, do Tri-

⁴⁵ Um dos principais objectivos da CPE era precisamente a protecção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. O tratado que instituiu a CPE deveria aliás incorporar os direitos consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, prevendo, inclusivamente, o seu artigo 3º a possibilidade de o Tribunal de Justiça obter decisões a título prejudicial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

⁴⁶ Sobre este tema, e em especial sobre o papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, veja-se, entre muitos outros, G.F. Mancini, «Safeguarding Human Rights: the Role of the Court of Justice of the European Communities», in *Judicial Protection of Human Rights at the National and International Level* (Vol. I: General Reports), 1991; Giuseppe Tesaro, «I Diritti Fondamentali nella Giurisprudenza della Corte di Giustizia», *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, Maio-Agosto, 1992; Luigi Scudiero, «Comunità Europea e Diritti Fondamentali: un Rapporto Ancora da Definire?», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 2, 1996.

⁴⁷ Acórdão de 4 de Fevereiro de 1959, 1/58, *Stork c. Alta Autoridade*, Rec. p.17. Ver ainda Acórdão de 4 de Fevereiro de 1959, 36, 37, 38 e 40/59, *Geitling c. Alta Autoridade*, Rec. p. 331.

⁴⁸ Acórdão de 1 de Abril de 1965, 40/64, *Sgarlata e o. c. Comissão*, Rec. p. 279.

nal Constitucional alemão, de Karlsruhe, o Bundesverfassungsgericht. Desconfiando do carácter plenamente democrático da ordem jurídica comunitária, considerou, em decisão de 18 de Outubro de 1967⁴⁹, que a transferência de poderes para a Comunidade não poderia privar os cidadãos alemães da protecção concedida pela respectiva Constituição, pelo que se reservava o direito de apreciar ele próprio a compatibilidade das normas comunitárias com os direitos fundamentais consagrados na Lei Fundamental alemã. Punha assim em causa, por essa forma, a autonomia e a plena maioria democrática do sistema jurídico comunitário.

Em 1974, pela bem conhecida decisão *Solange I*⁵⁰, o Bundesverfassungsgericht avisou que, enquanto o processo de integração comunitária não tivesse atingido um estágio suficientemente avançado, caracterizado pela presença de um catálogo de direitos fundamentais, elaborado por um parlamento e que corresponda no essencial aos direitos fundamentais consagrados na Constituição alemã, manteria sob vigilância as normas comunitárias, considerando-se competente – ainda que não sem ter antes consultado o Tribunal de Justiça pela via do reenvio prejudicial⁵¹ para declarar a sua inaplicabilidade em caso de violação de um dos princípios fundamentais garantidos pela Constituição.

Também a Corte Costituzionale italiana, na sentença *Frontini*, de 27 de Dezembro de 1973⁵², reservou para si a possibilidade de reexaminar a constitucionalidade da lei de execução do tratado em caso de violação dos direitos fundamentais por parte das normas comunitárias. E em 1984, pela sentença *Granital*⁵³, a Corte Costituzionale confirmou em substância esta orientação.

Posições destas não poderiam deixar de impressionar o Tribunal de Justiça das Comunidades e de influenciar a sua atitude face à questão do relevo dos direitos fundamentais na ordem comunitária. Uma nova orientação começou assim a desenhar-se, a princípio ainda timidamente, num *obiter dictum* do Acórdão *Stauder*, de 1969⁵⁴. Pela primeira vez, o tribunal proclamou ali que os direitos humanos fundamentais fazem parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário que a ele compete proteger.

⁴⁹ BverfGE, p. 293.

⁵⁰ Decisão de 29 de Maio de 1974, *Solange I*, in *Europarecht*, 1975, pp. 150 segs.

⁵¹ Ver *infra*.

⁵² Sentença n.º 183, *Frontini*, in *Foro Italiano*, 1974, I, col. 8 segs.

⁵³ Sentença n.º 170, *Granital*, in *Foro Italiano*, 1984, I, col. 2077 segs.

⁵⁴ Acórdão de 12 de Novembro de 1969, 29/69, *Stauder c. Cidade de Ulm*, Rec. p. 419, n.º 7.

buMaiores desenvolvimentos se encontram no Acórdão *Internationale Handelsgesellschaft*, de 1970⁵⁵. Neste processo, o Tribunal de Justiça havia sido solicitado pelo Verwaltungsgericht de Frankfurt a pronunciar-se, a título prejudicial, sobre a questão de saber se a obrigatoriedade, estabelecida num regulamento comunitário relativo à exportação de cereais, de prestação de uma caução que poderia ser perdida pelo operador económico a favor da Comunidade era ou não conforme aos princípios de liberdade económica e de proporcionalidade salvaguardados pela Constituição alemã. No seu acórdão, o tribunal, fiel à linha jurisprudencial aberta com *Stork*, começou por reafirmar a impossibilidade de apreciar as normas comunitárias à luz do direito nacional, sob pena de pôr em risco a unidade da ordem jurídica comunitária e o próprio suporte jurídico da sua autonomia. Mas, recordando *Stauder*, acrescentou que a protecção dos direitos fundamentais como princípios gerais da ordem jurídica comunitária se apoia nas *tradições constitucionais comuns* aos Estados-membros e deve, como tal, ser assegurada no contexto da estrutura e dos objectivos da Comunidade.

Ao proclamar tal orientação, o Tribunal de Justiça deixou implícita a necessidade de compensar a ausência de um Bill of Rights nos tratados e de colmatar o défice democrático da Comunidade (com o risco inerente de resvalar para uma espécie de *governo dos funcionários*) através da possibilidade de invocação de um *direito superior* frente ao qual fosse julgada a legitimidade da acção das instituições. Controlou-se assim os abusos da burocracia, ao mesmo tempo que se abria a porta a um novo activismo dos juízes comunitários⁵⁶, em nome da preocupação de proteger os cidadãos e os seus direitos fundamentais contra as derivas da administração e do legislador de Bruxelas.

Novo passo neste sentido foi dado em 1974, com o acórdão *Nold*⁵⁷, no qual o Tribunal de Justiça acrescentou às tradições comuns às constituições dos Estados-membros a referência às *orientações fornecidas pelos tratados internacionais de protecção dos direitos humanos, em cuja elaboração os Estados-membros colaboraram ou que assinaram*. Ganhou assim aquele direito superior de referência um fundamento mais sólido e mais próximo de um verdadeiro *catálogo de direitos*.

Em 1975, no Acórdão *Rutili*, já citado⁵⁸, o Tribunal foi um pouco mais longe e referiu-se concretamente aos artigos 8.º a 11.º da Convenção Europeia dos Direitos

⁵⁵Acórdão de 17 de Dezembro de 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rec. p. 1125, n.º 4.

⁵⁶Activismo antes inaugurado pelos acórdãos fundadores através dos quais o tribunal proclamou os princípios do efeito directo (*Van Gend en Loos*, 1963) e do primado do direito comunitário (*Costa/ENEL*, 1964).

⁵⁷Acórdão de 14 de Maio de 1974, 4/73, *Nold c. Comissão*, Rec. p. 491, n.º 13.

⁵⁸Relativo à situação de um sindicalista italiano residente em França, cujos desentendimentos com as

do Homem, bem como ao art.º 2.º do Protocolo n.º 4, para recordar que os direitos por eles protegidos só podem ser restringidos, por razões de ordem pública, na medida em que isso for admitido numa sociedade democrática⁵⁹.

Esta clara linha jurisprudencial de reforço dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária foi prosseguida em 1980, no Acórdão *Hauer*⁶⁰, a propósito de um regulamento agrícola que proibia, dentro de certas condições, a plantação de vinhas. A fim de formular os princípios aplicáveis, o tribunal comparou as disposições constitucionais dos Estados membros e referiu-se, além disso, à Declaração de 5 de Abril de 1977, do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu, na qual estas instituições se consideraram expressamente vinculadas ao respeito dos direitos fundamentais.

Finalmente, em 1989, no acórdão *Wachauf*⁶¹, o tribunal declarou peremptoriamente que não podem ser admitidas na Comunidade medidas incompatíveis com o respeito dos direitos do Homem.

A linha jurisprudencial seguida pelo Tribunal de Justiça contribuiu para apaziguar os receios expressos pelo Tribunal Constitucional alemão. Na sua histórica decisão *Solange II*, de 22 de Outubro de 1986, o Bundesverfassungsgericht «devolveu» ao Tribunal de Justiça das Comunidades a competência para controlar o respeito dos direitos fundamentais pelos actos comunitários, enquanto («*solange*») aquele continuasse a garantir uma tutela eficaz dos direitos do Homem no plano comunitário⁶².

Quanto ao Tribunal Constitucional italiano, reafirmando embora, teoricamente (como o alemão), o princípio da sua competência de controlo, demonstra não pretender usá-la na prática, em homenagem à qualidade da jurisprudência sobre direitos humanos do Tribunal de Justiça e desde que o grau de protecção corresponda aos parâmetros da Constituição italiana⁶³.

autoridades tinham levado estas a proibi-lo, por razões de ordem pública, de entrar em quatro departamentos do território francês.

⁵⁹ Em acórdãos posteriores, o tribunal referiu-se a outros instrumentos internacionais de protecção dos direitos fundamentais. Refira-se, nesse contexto, a Carta Social Europeia de 18 de Novembro de 1961 e a Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho de 25 de Junho de 1958 relativa à discriminação no emprego, citadas no Acórdão de 15 de Junho de 1978, 149/77, *Defrenne c. Sabena*, Rec. p. 1365, n.º 26; e o Convénio Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, citado nos acórdãos de 18 de Outubro de 1989, 374/87, *Orkem*, Colect. p. 3283, e 27/88, *Solvay*, Colect. p. 3355.

⁶⁰ Acórdão de 13 de Dezembro 1979, 44/79, *Liselotte Hauer*, Rec. p. 3727, n.º 13 segs.

⁶¹ Acórdão de 13 de Julho de 1989, 5/88, *Wachauf*, Colect. p. 2609.

⁶² Em decisão de 12 de Maio de 1989, o *Bundesverfassungsgericht* manteve contudo nas suas mãos o controlo residual dos actos internos de transposição ou execução das directivas comunitárias.

⁶³ Ver sentença de 21 de Abril de 1989, n.º 232.

A conclusão a tirar desta evolução jurisprudencial é a de que o Tribunal de Justiça, exercendo responsabilidades próprias de um tribunal constitucional, foi formulando um *catálogo não escrito de direitos fundamentais* cada vez mais preciso e consistente. Este elemento, que desde o início esteve ausente do texto dos tratados, é contudo essencial à Constituição de um Estado democrático; não admira por isso que este tenha sido um passo decisivo no processo de progressiva «*constitucionalização dos tratados*» operado pelo Tribunal de Justiça⁶⁴.

Duas questões surgem, neste contexto. A primeira é a de saber *que direitos fundamentais* devem ser considerados incluídos nas referências jurisprudenciais do Tribunal de Justiça. Além dos que se acham integrados nas *liberdades fundamentais de circulação* a que já nos referimos, julgo poder extrair da jurisprudência o reconhecimento de um vasto conjunto de direitos, entre eles:

- o direito a um *juízo equitativo*⁶⁵;
- a *não-aplicação retroactiva das disposições penais*⁶⁶;
- a regra «*non bis in idem*»⁶⁷;
- a regra «*nulla poena sine lege*»⁶⁸;
- o direito ao *respeito pela vida privada*⁶⁹ e *familiar*⁷⁰;
- o princípio geral de *acesso aos tribunais*⁷¹;
- o direito ao *sigilo profissional* por parte dos *advogados* («*legal privilege*»)⁷²;

⁶⁴ Sobre este processo de «constitucionalização», ver, por todos, J.L. Cruz Vilaça e Nuno Piçarra, *op. cit.*, pp. 10 e seguintes.

⁶⁵ Com a particularidade de as salvaguardas existentes no direito comunitário serem equivalentes às contidas no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Ver acórdãos de 5 de Março de 1980, 98/79, *Pecastaing*, Rec. p. 691, e de 17 de Dezembro de 1998, C-185/95 P, *Baustahlgewebe*, ainda não publicado na colectânea.

⁶⁶ Princípio este que, para além de se encontrar consagrado no artigo 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, é comum a todos os Estados-membros. Ver acórdãos de 10 de Julho 1984, 63/83, *Kent Kirk*, Rec. p. 2689, n.º 21-23, e de 31 de Março de 1977, 88/76, *Société pour l'Exportation des Sucres*, Rec. p. 709.

⁶⁷ Acórdão de 13 de Fevereiro de 1969, 14/68, *Walt Wilhelm*, Rec. p. 1.

⁶⁸ Acórdão de 25 de Setembro de 1984, 117/83, *Könecké*, Rec. p. 3302, n.º 11.

⁶⁹ Acórdão de 26 de Junho de 1980, 136/79, *Panasonic*, Rec. p. 2033; Acórdão de 7 de Novembro de 1985, 145/83, *Stanley Gorge Adams*, Rec. p. 3539.

⁷⁰ Estes direitos são também reconhecidos pelo direito comunitário com o sentido lato em que se encontram definidos no n.º 2 do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Ver Acórdão de 18 de Maio de 1989, 249/86, *Comissão c. Alemanha*, Colect. p. 1263, n.º 10.

⁷¹ Reconhecido pelos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia e pelas Constituições de todos os Estados-membros. Ver acórdãos de 20 de Junho de 1985, 141/84, *Henri de Comptie c. Parlamento Europeu*, Rec. p. 1951, de 15 de Maio 1986, 222/84, *Johnston*, Colect. p. 1651, n.º 17 a 19, e de 15 de Outubro de 1987, 222/86, *UNECTEF*, Colect. p. 4017.

⁷² Direito reconhecido nas ordens jurídicas de vários Estados-membros. Ver Acórdão de 18 de Maio de 1982, 155/79, *AMES Europe*, Rec. p. 1575.

- o direito à *liberdade de expressão*⁷³;
- o direito à *propriedade privada*⁷⁴ e o direito à *iniciativa económica privada*⁷⁵;
- o direito à *liberdade religiosa*⁷⁶;
- o direito à *audiência dos interessados* no processo de adopção de uma medida legislativa⁷⁷;
- o direito à *inviolabilidade do domicílio*⁷⁸;
- a protecção dos *direitos de defesa*⁷⁹.

A segunda questão que se põe relaciona-se com o *nível de protecção* dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária, em particular quando se trata daqueles direitos cuja definição é extraída das tradições, dos valores ou princípios constitucionais comuns aos vários Estados-membros.

A este propósito, diga-se apenas que parece resultar da jurisprudência, por um lado, que não é necessário encontrar um princípio *em todos* os sistemas nacionais para que se possa considerá-lo como um princípio comum; e, por outro lado, que o nível de protecção requerido não tem de corresponder ao padrão máximo, mínimo ou médio do previsto nos vários Estados-membros, antes deve ser o necessário de acordo com o *espírito dos Tratados e os objectivos da Comunidade*.

Há que advertir, porém, que o relevo dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária se limita à área de actuação coberta pelos tratados, isto é, à área delimitada pelas fronteiras do direito comunitário.

Foi assim que, convidado a examinar a compatibilidade com o direito comunitário e com o art.º 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, relativo à

⁷³ Acórdãos de 13 de Dezembro 1989, 100/88, *Oyowe e Traore*, Colect. p. 4285, e de 18 de Junho de 1991, C-260/89, *ERT*, Colect. I-2925, n.ºs. 44-45.

⁷⁴ Acórdãos de 13 de Dezembro de 1979, *Hauer*, cit., e de 14 de Maio, *Nold*, cit., n.º 14.

⁷⁵ Acórdãos de 17 de Dezembro de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, cit., e de 13 de Dezembro de 1979, *Hauer*, cit.

⁷⁶ Implicitamente reconhecido por referência ao artigo 9.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Ver acórdão de 27 de Outubro de 1976, 130/75, *Prais*, Rec. p. 1589.

⁷⁷ Acórdão de 27 de Junho de 1991, C-49/88, *Al-Jubail Fertilizere o.*, Colect. I-3187.

⁷⁸ Como princípio comum ao direito dos Estados membros, embora com o expresse afastamento da extensão do mesmo e da aplicação do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem às instalações das empresas. Ver acórdão de 21 de Setembro de 1989, 46/87 e 227/88, *Hoechst*, Colect. p. 2859, n.º 17.

⁷⁹ Acórdão de 13 de Fevereiro de 1979, 85/76, *Hoffmann-La Roche*, Rec. p. 511, n.º 9. Para os casos de procedimentos administrativos que possam conduzir à imposição de multas, ver mesmo acórdão, n.º 14, e Acórdão de 9 de Novembro de 1983, 322/81, *Michelin*, Rec. p. 3461, n.º 7; quanto a intervenções arbitrárias ou desproporcionadas das autoridades públicas, ver acórdão *Hoechst*, cit., n.º 19.

liberdade de expressão, da lei francesa de 1982 sobre o audiovisual – que só permitia a distribuição de filmes em *video-cassettes* depois de um certo período de exibição nos cinemas – o Tribunal de Justiça deixou claro que não lhe compete fiscalizar a compatibilidade com a Convenção de uma legislação interna que releva da área de competência do legislador nacional e não da Comunidade⁸⁰.

Do mesmo modo, no acórdão relativo à *interrupção voluntária da gravidez* (IVG) na Irlanda⁸¹ o Tribunal foi confrontado com o conflito entre, por um lado, a protecção do *direito à vida* garantido pela Constituição irlandesa e, por outro lado, a *livre prestação de serviços* e o *direito à liberdade de expressão*, em relação com a proibição, pela lei irlandesa, de difundir informações sobre clínicas de IVG estabelecidas no Reino Unido, onde eram autorizadas, ao contrário da Irlanda. Na sequência de recurso interposto contra uma associação de estudantes que se ocupava de difundir tais informações, o Tribunal de Justiça, embora reconhecendo a IVG como um serviço, considerou que a relação entre as associações de estudantes e as clínicas de IVG é demasiado ténue (aquelas não agem por conta destas) para poder ser abrangida pelas regras comunitárias relativas à liberdade de prestação de serviços. Só estava pois em causa a liberdade de expressão, como tal fora da competência do juiz comunitário, uma vez que a legislação nacional controvertida não entrava no âmbito de aplicação do direito comunitário. A situação apenas era, por conseguinte, susceptível de caber na competência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, ao qual foi efectivamente submetida pelos interessados⁸².

Em contrapartida, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades deixou claro que o controlo deste sobre a conformidade com os direitos fundamentais não se limita às normas comunitárias, mas se alarga às *normas e medidas nacionais que entram no campo de aplicação dos tratados*. É exemplo disso o acórdão de 1991 sobre a legislação grega relativa ao monopólio estatal da televisão⁸³.

⁸⁰ Acórdão de 11 de Julho de 1985, 60/84 e 61/84, *Cinéthèque*, Rec. p. 2605. Ver também Acórdão de 30 de Setembro de 1987, 12/86, *Demirel*, Colect. p. 3719.

⁸¹ Acórdão de 4 de Outubro de 1991, C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children*, Colect. I-4685.

⁸² A situação poderia receber uma resposta diferente da parte do Tribunal de Justiça caso a informação sobre a IVG fosse difundida não pelas associações de estudantes mas pelas próprias clínicas. O tribunal seria certamente levado a considerá-la abrangida na livre prestação de serviços, embora pudesse admitir a aplicação da reserva de ordem pública ou de moral pública. Daí que, para eliminar dúvidas, a Irlanda tivesse insistido na inserção de um protocolo específico no Tratado de Maastricht – o que obteve.

⁸³ Acórdão de 18 de Junho de 1991, *ERT*, cit., n.º 42.

Quanto especificamente à relação com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, convém esclarecer que o relevo dela na ordem jurídica comunitária não resulta de uma incorporação directa. É ao Tribunal de Justiça que cabe, em cada caso concreto, tirar as implicações das disposições da Convenção para construir os princípios gerais de direito comunitário a aplicar em matéria de direitos fundamentais. Por isso é que se fala num catálogo de direitos fundamentais elaborado progressivamente pelo Tribunal de Justiça.

A doutrina aponta algumas eventuais consequências inesperadas desta realidade: (a) não é de excluir que haja discrepâncias de interpretação de um mesmo direito entre o Tribunal de Justiça do Luxemburgo e o Tribunal de Estrasburgo⁸⁴; (b) uma disposição do tratado pode, hipoteticamente, entrar em conflito com um direito fundamental consagrado na Convenção Europeia e perguntar-se-á então como procede⁸⁵; (c) o mecanismo de controlo jurisdicional não é o da Convenção Europeia – é o Tribunal de Justiça que decide sem apelo nem recurso para Estrasburgo.

Daqui – em especial da última consideração – surge a questão da adesão da Comunidade (ou da União) à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Muito se tem discutido na doutrina e nos meios jurídicos e políticos sobre a possibilidade e a conveniência desta adesão, mas não cabe nos limites deste trabalho intervir nessa complexa discussão, de contornos múltiplos, quer no plano político, quer no plano técnico-jurídico.

Dir-se-á apenas, a este propósito, que o Conselho da União Europeia solicitou, em 1994, ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 228.º, n.º 6, do Tratado CE⁸⁶, um parecer⁸⁷ sobre a compatibilidade com o tratado da eventual adesão à Convenção Europeia. A resposta, peremptória, do Tribunal⁸⁸ foi no sentido de que, no estado actual do direito comunitário, a Comunidade não tem competência para aderir à Convenção, uma vez que, por um lado, nenhuma disposição do tratado confere às instituições comunitárias, em termos gerais, o poder de adoptar regras em matéria de direitos do Homem ou de celebrar convenções internacionais neste domínio e, por outro, essa adesão não pode efectuar-se recorrendo ao disposto no artigo 235.º do Tratado⁸⁹.

⁸⁴ Tais discrepâncias são atenuadas pelo facto de o Tribunal de Justiça se referir, sempre que necessário, à jurisprudência do Tribunal dos Direitos do Homem.

⁸⁵ O Tribunal de Justiça responderia certamente a tal questão promovendo a interpretação conforme do tratado, sob pena de reacender o conflito sobre o primado com os tribunais constitucionais alemão e italiano.

⁸⁶ Actual artigo 300.º, n.º 6.

⁸⁷ Parecer 2/94, de 28 de Março de 1996, Colect. I-1759.

⁸⁸ Ver Parecer *cit.*, n.º 34-36.

⁸⁹ Actual artigo 308.º. Esta é uma disposição «residual» atributiva de competência à Comunidade para as

Segundo o Tribunal, se o respeito dos direitos do Homem constitui uma condição da legalidade dos actos comunitários, a adesão à Convenção implicaria uma alteração substancial do regime actual de protecção dos direitos do Homem, na medida em que teria como resultado a inserção da Comunidade num sistema institucional internacional distinto, bem como a integração do conjunto das disposições da Convenção na ordem jurídica comunitária. Uma tal alteração substancial teria relevância constitucional e ultrapassaria, pois, pela sua natureza, os limites do artigo 235.º. Como tal, só poderia ser realizada pela via de uma modificação do tratado.

Para completar esta panorâmica geral sobre a protecção dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária, convém fazer duas últimas referências. A primeira é que, ao longo do tempo, as instituições comunitárias foram adoptando vários instrumentos virados para a protecção dos direitos, embora com diverso carácter vinculativo. Já me referi à Declaração conjunta do Parlamento, do Conselho e da Comissão, de 5 de Abril de 1977. Mas pode-se referir também as várias declarações e resoluções sobre Racismo e Xenofobia⁹⁰; a Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais, adoptada por Resolução do Parlamento Europeu de 12 de Abril de 1989⁹¹; e, embora numa área mais limitada, a própria Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada pelo Conselho Europeu de Estrasburgo de 8 e 9 de Dezembro de 1989 e assinada pelos chefes de Estado e Governo de 11 Estados-membros da Comunidade⁹².

No âmbito das relações com países terceiros, o Conselho acaba de adoptar dois importantes diplomas – o Reg.º 975/1999, de 29 de Abril de 1999⁹³, e o Reg.º 976/1999, da mesma data⁹⁴ – cujo objecto é estabelecer as regras de execução das

acções consideradas necessárias para atingir os seus objectivos, nos casos em que não estão expressamente previstos no tratado os poderes necessários para o efeito.

⁹⁰ Vide, por exemplo, JOCE n.º C 158, de 25.6.1986, p. 1.

⁹¹ JOCE n.º C 120, de 16.5.1989, p. 51.

⁹² Ficheiro Europeu, n.º 6, Maio de 1990, Gabinete de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

⁹³ Reg.º (CE) n.º 975/99 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que estabelece os requisitos para a execução das acções de cooperação para o desenvolvimento que contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, JOCEL 120, de 8.5.1999, p. 1.

⁹⁴ Reg.º (CE) n.º 976/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que estabelece os requisitos para a execução das acções da Comunidade, diversas das acções de cooperação para o desenvolvimento, que, no âmbito da política comunitária de cooperação, contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais em países terceiros, JOCEL 120, de 8.5.1999, p. 8.

acções da Comunidade que, no âmbito da sua política de cooperação, contribuem para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais em países terceiros⁹⁵.

Nos respectivos preâmbulos, o legislador faz referência a diversos instrumentos internacionais e comunitários de promoção dos direitos do Homem e dos princípios democráticos⁹⁶ e de direito internacional humanitário⁹⁷, bem como às tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais de direito.

Expressa é a afirmação de que «a acção da Comunidade em matéria de promoção dos direitos do Homem e dos princípios democráticos se inscreve no respeito dos princípios da universalidade e da indivisibilidade dos direitos do Homem, que constituem a pedra angular do sistema internacional de protecção dos direitos do Homem» (Considerando 5). Por outro lado, as sucessivas revisões dos tratados foram dando expressão cada vez mais elaborada ao tema dos direitos fundamentais. Logo no Preâmbulo do Acto Único Europeu, os Estados-membros proclamaram solenemente a sua determinação de trabalharem em conjunto com o objectivo de promover «a Democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e legislações dos Estados-membros, na Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e na Carta Social Europeia, nomeadamente liberdade, igualdade e justiça social».

Mais explicitamente, o Artigo F, n.º 2, do TUE proclamou que «[a] União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos

⁹⁵ O primeiro destes regulamentos faz expressamente referência, na sua base jurídica, ao artigo 130.º-W, inserido no Tratado CE pelo Tratado de Maastricht, o qual, conjuntamente com o artigo 130.º-U, se aplica às medidas relativas à política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, entre cujos objectivos passaram a figurar (n.º 2 do artigo 130.º-U) o respeito pela democracia, o Estado de direito e os direitos humanos e liberdades fundamentais. No caso do Reg.º 976/1999, foi utilizado o artigo 235.º do Tratado como base jurídica.

⁹⁶ Declaração Universal dos Direitos do Homem, Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Resolução do Conselho e dos Estados-membros, reunidos no Conselho, de 28 de Novembro de 1991, sobre os direitos do Homem, a democracia e o desenvolvimento (considerandos 4, 6 e 9).

⁹⁷ Convenções de Genebra de 1949 e Protocolo adicional de 1977, Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, Convenção de 1948 relativa à prevenção e à repressão do crime de genocídio (Considerando 8).

Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma a 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário⁹⁸. Contudo, deliberadamente ou por inadvertência, esta disposição não foi incluída pelo Artigo L do TUE entre aquelas cujo respeito ficaria sujeito ao controlo dos tribunais comunitários. Uma tal omissão era, porém, desprovida de consequências práticas, uma vez que o Tribunal de Justiça não precisara de disposição expressa para afirmar o respeito dos direitos humanos fundamentais e o relevo da Convenção Europeia na ordem jurídica comunitária.

Em todo o caso, o Tratado de Amsterdão procurou colmatar essa lacuna ao submeter aquele preceito (a que corresponde, na nova numeração, o n.º 2 do artigo 6.º) à fiscalização do Tribunal de Justiça. Reticente e em atitude defensiva, limitou porém a intervenção deste (e do Tribunal de Primeira Instância, naturalmente) «à acção das instituições», parecendo pretender excluir, em oposição à jurisprudência atrás referida⁹⁹, a acção dos Estados-membros no âmbito do direito comunitário. Resta saber como reagirá o tribunal a esta aparente limitação da sua competência de protecção dos direitos fundamentais.

O Tratado de Amsterdão acrescentou também um novo n.º 1 ao artigo 6.º do TUE segundo o qual «[a] União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-membros».

Os preceitos do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, têm uma importante tradução política e simbólica nos comandos dos novos artigos 49.º e 7.º do TUE. O primeiro faz do respeito dos princípios enunciados no n.º 1 do artigo 6.º uma condição de admissão à Comunidade. O segundo institui um procedimento de suspensão do exercício dos direitos pelos Estados-membros que violarem de maneira grave e persistente os princípios mencionados no artigo 6.º.

É indiscutível pois que, mau grado os seus defeitos e insuficiências, o Tratado de Amsterdão representou um avanço significativo na proclamação do respeito devido aos princípios da democracia e às liberdades fundamentais. É essa mesmo, de resto, a sua virtude quase exclusiva.

⁹⁸ A protecção e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais foram igualmente incluídos entre os objectivos ou princípios gerais dos outros dois «pilares» da U.E. — a Política Externa e de Segurança Comum e a Cooperação nos Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos. Nesse sentido, veja-se, em particular, o disposto no Artigo J.1., n.º 2, quinto travessão, e no Artigo K.2, n.º 1.

⁹⁹ Ver Acórdão de 18 de Junho de 1991, *ERT*, *cit.*

A protecção dos particulares e o sistema jurisdicional comunitário

Não basta, para que a protecção dos direitos dos cidadãos se realize na prática, a mera consagração daqueles no texto dos tratados ou em normas de direito derivado. Na verdade, sem mecanismos judiciais de efectivação, tais direitos correriam o risco de ficar letra morta em textos de carácter meramente declaratório – de mais a mais tratando-se de uma ordem jurídica supranacional em processo de construção e não de um sistema jurídico nacional consolidado e ordenado.

Já vimos, aliás, a importância decisiva do Tribunal de Justiça e da sua jurisprudência na consagração e na imposição do respeito de um conjunto de direitos fundamentais, mesmo na ausência de texto expresso. Convém, agora, para terminar, dizer alguma coisa sobre os mecanismos judiciais criados pelos tratados para fazer valer os direitos conferidos aos cidadãos pelo direito comunitário.

É importante começar por sublinhar que os tratados instituíram um sistema de protecção jurisdicional dos particulares *original e adaptado às circunstâncias* de uma Comunidade Europeia de vocação supranacional, mas que não é uma federação (tem apenas «ingredientes federais» na sua constituição) e assenta no respeito da soberania dos Estados que a compõem. Assim, aquilo a que se pode chamar o «*sistema jurisdicional comunitário*» assenta em dois pilares que constituem o suporte da sua estrutura¹⁰⁰. Por um lado, os dois órgãos jurisdicionais criados pelos tratados: o *Tribunal de Justiça*¹⁰¹ e, desde 1989, o *Tribunal de Primeira Instância* das Comunidades Europeias¹⁰². Por outro lado, os *tribunais nacionais* dos Estados-membros, ligados ao Tribu-

¹⁰⁰ Sobre a estrutura do sistema jurisdicional comunitário e os tribunais comunitários, ver José Luís da Cruz Vilaça: «A Evolução do Sistema Jurisdicional Comunitário: antes e depois de Maastricht» in *O Direito Comunitário e a Construção Europeia, Studia Iuridica, 38, Colloquia – 1*, Coimbra Editora, 1999; «L'Évolution du Système Juridictionnel Communautaire avant et après Maastricht» in *Festschrift für Ulrich Everling*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995; «A Protecção dos Particulares e a Evolução do Sistema Jurisdicional Comunitário», Coimbra, 1994; «Le Démarrage d'Une Nouvelle Juridiction Communautaire – Le Tribunal de Première Instance un An Après», in *L'Europe et le Droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Editions Dalloz, 1991; «The Court of First Instance of the European Communities: a Significant Step towards the Consolidation of the European Community as a Community Governed by the Rule of Law», in *Yearbook of European Law*, 1990.

¹⁰¹ A estrutura, a composição e o funcionamento do Tribunal de Justiça estão regulados nos artigos 221.º e seguintes (antigos artigos 165.º e seguintes) do Tratado CE, bem como no respectivo Estatuto e no Regulamento de Processo.

¹⁰² O Tribunal de Primeira Instância foi criado por decisão do Conselho de 24 de Outubro de 1988 (88/591/CE, CECA, Euratom), no uso da competência conferida pelo artigo 168.º-A (actual artigo 225.º), acrescentado ao Tratado CEE pelo Acto Único Europeu. O Tribunal de Primeira Instância dispõe do seu próprio Regulamento de Processo.

nal de Justiça pelo mecanismo das *questões prejudiciais*, regulado no artigo 234.º do Tratado CE¹⁰³.

Neste contexto, são duas, essencialmente, as vias de acesso dos particulares à justiça comunitária:

- a) os chamados *recursos directos*; e
- b) o mecanismo das *questões prejudiciais*.

Os recursos directos

O mais importante dos mecanismos de acesso directo dos sujeitos de direito privado – cidadãos e empresas ou associações de empresas – aos tribunais comunitários é o mecanismo processual do *recurso de anulação*, regulado nos artigos 230.º e 231.º do tratado¹⁰⁴.

Qualquer particular pode assim solicitar ao Tribunal de Primeira Instância a anulação de um acto de uma instituição comunitária que produza efeitos jurídicos e do qual seja destinatário, invocando a violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, a preterição de formalidades essenciais na adopção do acto, bem como incompetência ou desvio de poder do autor do acto¹⁰⁵.

O caso paradigmático é o dos recursos das empresas ou associações de empresas destinatárias de decisões da Comissão que, em aplicação das regras de concorrência dos tratados, lhes impõem ou proíbem determinados comportamentos e lhes aplicam coimas por violação dessas regras. Acrescente-se ainda, a título de exemplo, os recursos contra decisões relativas ao financiamento de projectos pelos fundos estruturais, à aplicação da pauta aduaneira comum, etc.

Mais difícil é o reconhecimento de legitimidade processual activa aos particulares contra actos de carácter normativo (*maxime* regulamentos) das instituições comunitárias. De acordo com o disposto no quarto parágrafo do artigo 230.º, só pode fazê-lo na medida em que a questão lhe diga *directa e individualmente respeito*.

¹⁰³ Antigo artigo 177.º.

¹⁰⁴ Antigos artigos 173.º e 174.º. Refira-se também a existência de um mecanismo processual simétrico ao recurso de anulação, a *acção por omissão*, à qual têm também acesso os particulares dentro de certas condições, fixadas no artigo 232.º (antigo artigo 175.º).

¹⁰⁵ O prazo de recurso é de dois meses a contar da data da publicação do acto, da sua notificação ou a partir do dia em que dele tomou conhecimento, conforme o caso (artigo 230º, quinto parágrafo, do tratado).

O que estes requisitos significam encarregou-se o Tribunal de Justiça de o definir em termos gerais e, conjuntamente com o Tribunal de Primeira Instância, de o concretizar em cada caso de aplicação.

Foi no seu acórdão *Plaumann*, de 15 de Julho de 1963¹⁰⁶, que o Tribunal de Justiça definiu pela primeira vez a noção de afectação *individual* dos interesses do recorrente subjacente ao dispositivo do quarto parágrafo do artigo 230º. Fê-lo em termos bastante restritivos, considerando que um acto das instituições diz respeito *individualmente* ao recorrente na medida em que, embora dirigido a uma terceira pessoa ou adoptado sob a forma de um regulamento (ou outro acto de carácter normativo), o atinge em razão de uma posição especial que o caracteriza como se dele fosse destinatário.

O carácter hermético desta «definição» deu origem, como era de esperar, a uma abundante literatura, que não cabe agora examinar. Em acórdãos ulteriores, os dois tribunais foram não só precisando o conceito, mas sobretudo aplicando-o de maneira a alargar progressivamente o acesso dos particulares à justiça comunitária pela via do recurso de anulação. Pode-se pois dizer que a jurisprudência ulterior se mostra nitidamente mais favorável à protecção judicial dos interesses dos particulares¹⁰⁷.

Subsistem, no entanto, lacunas indesejáveis neste mecanismo de protecção¹⁰⁸ – sobretudo quando se trata de actos normativos alegadamente ilegais –, o que tem levado diversos autores a preconizarem uma revisão do quarto parágrafo do artigo

¹⁰⁶ Acórdão de 15 de Julho de 1963, 25/62, *Plaumann*, Rec. p. 197.

¹⁰⁷ Ver, por exemplo, quanto a actos dirigidos a terceiros, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Outubro de 1977, *Metro/Comissão*, 26/76, Colect. 1875, de 4 de Outubro de 1983, *Fediol/Comissão*, 191/82, Colect. 2913, de 11 de Outubro de 1983, *Demo-Studio Schmidt/Comissão*, 210/81, Colect. 3045, de 17 de Janeiro de 1985, *Piraiiki-Patraiki/Comissão*, 11/82, Colect. 207, e de 28 de Janeiro de 1986, *Cofaz/Comissão*, 169/84, Colect. 391. Ver igualmente os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Março de 1994, *Air France/Comissão*, T-3/93, Colect. II-121, de 19 de Maio de 1994, *Air France/Comissão*, T-2/93, Colect. II-323, de 27 de Abril de 1995, *Comité Central d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources/Comissão*, T-96/92, e *Comité Central d'Entreprise de la Société Anonyme Vitel/Comissão*, Colect., de 27 de Abril de 1995, *Association of Sorbitol Producers/Comissão*, T-435/93, e *Association des Amidonneries de Céréales/Comissão*, 142/93 Colect. e, em último lugar, de 6 de Julho de 1995, *AITEC e.o./Comissão*, T-447, 448 e 449/93, Colect. Ver ainda, noutra perspectiva (qualidade para agir dos recorrentes), mas no mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1988, *Van der Kooy/Comissão*, 67, 68 e 70/85, Colect. 219 e os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Maio de 1994, *BEUC et NCC/Comissão*, T-37/92, Colect. II-285, e de 24 de Janeiro de 1995, *BENIM/Comissão*, T-114/92, Colect. II-147. No que respeita a recursos contra actos de carácter normativo, ver os acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Maio de 1991, *Extramet Industrie/Conselho*, C-358/89, Colect. I-2501, e de 18 de Maio de 1994, *Codorniu SA/Conselho*, C-309/89, Colect. I-1853.

¹⁰⁸ Ver, a propósito, G. Tesaro, «The Effectiveness of Judicial Protection and Cooperation between the Court of Justice and the National Courts» in *Festschrift til Ole Due*, 1994, p. 356; C.W.A. Timmermans, «Judicial

230º, designadamente no sentido de substituir a noção de *afecção directa e individual* dos interesses do recorrente, com o sentido que lhe deu originariamente o Tribunal de Justiça, pela de *afecção suficiente* dos interesses do mesmo¹⁰⁹.

Quanto ao requisito segundo o qual o acto normativo ou acto dirigido a um terceiro deve dizer *directamente* respeito ao recorrente, igualmente a jurisprudência se encarregou de o interpretar e precisar na aplicação a cada caso concreto¹¹⁰.

Em todo o caso, a legalidade de actos de carácter normativo pode, a todo o tempo – mesmo após esgotamento do prazo de recurso – ser questionada pelos particulares, aquando de recurso interposto contra actos individuais de aplicação que naqueles encontram o seu fundamento jurídico, através da chamada *excepção de ilegalidade ou de invalidade*, que pode conduzir à inaplicabilidade *in casu* das disposições declaradas inválidas (artigo 241º do tratado¹¹¹).

Por outro lado, a possibilidade de obter do juiz a concessão de *providências cautelares* (suspensão da eficácia ou quaisquer outras medidas provisórias necessárias, ao abrigo, respectivamente, dos artigos 242º e 243º do tratado¹¹²) constitui um importante instrumento de protecção jurisdicional efectiva dos particulares¹¹³.

Diga-se ainda que – mesmo em casos em que o recurso de anulação não pode ser utilizado – os particulares dispõem, nos termos conjugados dos artigos 235º e 288º do tratado, da possibilidade de accionarem as instituições comunitárias para obterem

Protection against the Member States: Articles 169 and 177 Revisited», in *Institution Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, II, 1994, p. 391; A. Arnulf, «Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty», *CMLR*, 1995, p. 7; J.C. Moitinho de Almeida, «Le Recours en Annulation des Particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression «la concernant ... individuellement», in *Festschrift für Ulrich Everling I*, 1995, p. 849.

¹⁰⁹ Nesse sentido, ver Georges Vandersanden, rapport à la «Journée d'Études sur l'Accès à la Justice dans l'Union Européenne», XXX aniversário dos *Cahiers de Droit Européen*, Bruxelles, 1995. Pronunciei-me, com reticências, sobre este tipo de propostas, em especial, no meu «Le Système Juridictionnel Communautaire», *Revue du marché unique européen*, 3-1995, também publicado in «La Conférence Intergouvernementale sur l'Union Européenne: Répondre aux Défis du XXIème Siècle», sob a direcção de A. Mattera, Ed. Clément Juglar, Paris, 1996, pp. 219-237. Ver ainda o meu editorial sobre «La Nouvelle Architecture Judiciaire Européenne et la Conférence Intergouvernementale», *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 1996, p. 3.

¹¹⁰ Ver, por exemplo, o Acórdão de 17.1.1985, *Piraki-Patraki*, cit.

¹¹¹ Antigo artigo 184º.

¹¹² Antigos artigos 185º e 186º.

¹¹³ Sobre o procedimento de medidas provisórias no contencioso comunitário, ver J.L. da Cruz Vilaça, «A Protecção Jurisdicional dos Particulares Mediante Medidas provisórias em Direito Comunitário da Concorrência», in *75 anos da Coimbra Editora*, 1998, e «La Procédure en Référé comme Instrument de Protection Juridictionnelle des Particuliers en Droit Communautaire», in *Diritto dell'Unione Europea*, 1998.

a *reparação dos danos* causados por elas ou pelos seus agentes – *acção por responsabilidade civil extracontratual* das Comunidades.

O julgamento destas acções de responsabilidade civil está submetido à competência exclusiva dos tribunais comunitários – o Tribunal de Primeira Instância, em primeira linha, e o Tribunal de Justiça, em sede de recurso¹¹⁴. A este propósito, sublinhe-se a importância, do ponto de vista da protecção dos direitos dos particulares, da criação do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, a qual veio permitir, pela primeira vez, através da abertura de um *recurso em matéria de direito* para o Tribunal de Justiça, a instituição de um *duplo controlo jurisdicional* que reforça as garantias dos particulares.

O mecanismo das questões prejudiciais

A consagração, pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, dos princípios do efeito directo¹¹⁵ e do primado do direito comunitário sobre o direito interno dos Estados-membros¹¹⁶ veio conferir aos tribunais nacionais um papel de primeira ordem na aplicação do direito comunitário e na efectivação dos direitos que dele decorrem.

Com efeito, resulta daqueles princípios que as normas comunitárias, para além de se imporem a todas as autoridades dos Estados-membros, podem, em determinadas circunstâncias, ser invocadas directamente pelos particulares perante os respectivos tribunais nacionais.

Os juizes nacionais são, pois, por excelência, os *juizes comuns do direito comunitário*, estando incumbidos não apenas de velar pela sua aplicação mas também de desaplicar disposições do seu próprio direito nacional que com aquele sejam incompatíveis. Por outro lado, dispõem ainda, em virtude da jurisprudência do Tribunal de Justiça, da prerrogativa de suspender provisoriamente a eficácia de uma norma nacional que seja violadora do direito comunitário¹¹⁷ ou, em determinadas circunstâncias, de um acto que tenha sido adoptado com base num regulamento comunitário¹¹⁸.

¹¹⁴ O tratado prevê também que possa ser inserida em contrato de direito público ou de direito privado, celebrado pela Comunidade ou por sua conta, uma cláusula compromissória de atribuição de competência ao Tribunal de Justiça/Tribunal de Primeira Instância.

¹¹⁵ Ver, por todos, acórdãos de 11 de Julho de 1964, 6/64, *Costa c. ENEL*, Rec. p. 1141, e de 9 de Março de 1978, 106/77, *Simmenthal*, Rec. p. 629.

¹¹⁶ Ver Acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, Rec. p.1.

¹¹⁷ Ver Acórdão de 19 de Junho de 1990, C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, Colect. I-2433.

¹¹⁸ Ver Acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrick*, Colect. P. I-534.

É assim que, em primeira linha, incumbe aos tribunais nacionais a defesa dos direitos e interesses que os particulares tiram do direito comunitário. Nos casos em que os órgãos jurisdicionais nacionais, confrontados com disposições de direito comunitário aplicáveis no litígio que devem resolver, manifestem dúvidas sobre a sua *interpretação ou a sua validade*, podem, *motu proprio* ou a requerimento de uma ou de ambas as partes, remeter uma *questão prejudicial* ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.^o do tratado. O Tribunal de Justiça decide por acórdão que se impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais. Assim se garante uma *interpretação e uma aplicação uniformes* do direito comunitário em todo o território da Comunidade.

Sempre que das decisões do órgão jurisdicional nacional perante o qual se encontra pendente o litígio não seja possível recurso nos termos do respectivo direito interno, a submissão do caso ao Tribunal de Justiça é, mesmo, obrigatória¹¹⁹. De igual forma, nos casos em que o juiz nacional tenha sérias dúvidas sobre a validade de um acto comunitário tem o *dever* de submeter a questão, a título prejudicial, para que o Tribunal de Justiça sobre ela se pronuncie, revestindo a sua decisão carácter vinculativo¹²⁰.

Relativamente ao controlo da aplicação das normas comunitárias pelos Estados-membros, para além de a legalidade dos seus comportamentos e actos poder ser objecto de apreciação pelos respectivos tribunais nacionais nos termos acima expostos, ao alcance dos particulares existe ainda a possibilidade de apresentar queixa junto da Comissão Europeia, a qual pode, nos termos dos artigos 226.^o e seguintes do tratado, desencadear, contra o Estado-membro faltoso, uma *acção por incumprimento* do direito comunitário. A acção por incumprimento pode terminar por um acórdão declaratório da violação do direito comunitário pelo Estado membro em causa. Este é obrigado a dar-lhe execução, tomando as medidas necessárias para alterar a situação jurídica censurada, sem o que corre o risco de, após segunda declaração de incumprimento, ser condenado a uma multa ou sanção pecuniária compulsória (artigo 228.^o¹²¹). O incumprimento do direito comunitário pelos Estados-membros abre aos particulares o direito de obter indemnização pelos prejuízos daí resultantes.

Conclusão

Decorre de tudo o que precede que os tratados instituíram um sistema jurisdicional – de tribunais e de vias de recurso – de grande eficácia, apto a assegurar aos

¹¹⁹ Artigo 234.^o, terceiro parágrafo, do tratado.

¹²⁰ Ver Acórdão de 22 de Outubro de 1987, 314/85, *Foto-Frost*, Colect. P. 4199.

¹²¹ Antigo artigo 171.^o.

particulares uma protecção do mais alto nível para os direitos que lhes confere a ordem jurídica comunitária.

Não obstante, a preocupação de aperfeiçoar e, mesmo, tão-só de manter esse nível de protecção, face à evolução das circunstâncias¹²², tem levado os próprios tribunais não apenas a introduzir as modificações ao seu alcance nos métodos e processos de actuação¹²³, mas também a formular, por ocasião de cada revisão dos tratados, propostas de reforma que vão mais ou menos longe na alteração da estrutura do sistema jurisdicional comunitário. A doutrina e os meios jurídicos interessados têm-se também pronunciado, formulando observações e sugestões diversas.

Um vulgarmente denominado «Comité de Peritos» (ou de «Sábios», como também se costuma dizer) – do qual tenho a honra de fazer a parte – deverá apresentar, até ao fim do ano, uma reflexão geral e propostas concretas de reforma.

Inovações importantes foram já introduzidas no contencioso comunitário, nos últimos anos, sobretudo após a criação do Tribunal de Primeira Instância, e muito por instigação deste último: a possibilidade de recorrer a medidas de organização do processo (levadas a cabo, quando possível, pelo próprio juiz relator), ao lado das tradicionais medidas de instrução; possibilidade de decisão por um juiz único; criação de secções múltiplas, de «geometria variável»; prático abandono, pelo Tribunal de Primeira Instância, da decisão em plenário.

Outras ideias fortemente reformadoras estão em cima da mesa: criação de uma via de recurso especial, para defesa dos direitos fundamentais¹²⁴; estabelecimento de mecanismos de filtragem dos recursos para reduzir o número de contenciosos inúteis ou sem importância real; criação de novos tribunais de primeira instância de competência especializada; criação de secções especializadas nos dois tribunais actuais; limitação da intervenção dos advogados-gerais às questões de direito mais importantes e nomeação de dois ou três advogados-gerais no Tribunal de Primeira Instância; abertura de procedimentos simplificados em certos tipos de contencioso que o justifiquem; recurso a juízes assessores; adopção de mecanismos pré-judiciais de solução dos conflitos no âmbito do contencioso dos funcionários; divisão da União em «cír-

¹²² Entre estas, refira-se os sucessivos alargamentos da Comunidade, a ampliação dos domínios cobertos pelo direito comunitário, a maior penetração deste nas ordens jurídicas nacionais, e, em particular, na vida económica, a maior sensibilidade dos juristas aos seus comandos e princípios e a evolução «constitucional» operada, através de sucessivas revisões dos tratados, como outros tantos factores do aumento vertical do número e da complexidade dos processos perante os tribunais comunitários.

¹²³ Visando sobretudo a simplificação e a aceleração dos procedimentos.

¹²⁴ Idêntica à *Verfassungsbeschwerde* do direito alemão ou ao *recurso de amparo* espanhol.

culos judiciais» e criação de tribunais regionais; instituição de novos órgãos com competências de natureza constitucional¹²⁵; reforço da legitimidade da instituição judicial, por exemplo pela confirmação da nomeação dos juízes do Tribunal de Justiça pelo Parlamento Europeu.

Tais ideias ou propostas não têm todas o mesmo mérito nem são todas inspiradas pela mais louvável preocupação de ir ao encontro das necessidades de reforçar as garantias dos particulares e de consolidar o Estado de direito, pilares essenciais da construção da União Europeia¹²⁶.

Mas o que há a reter de essencial e de positivo é o que todos estes debates exprimem de vontade de aperfeiçoar os mecanismos da Justiça comunitária de maneira a construir progressivamente uma *Europa mais justa* e de *rosto mais humano*.

¹²⁵ Por exemplo, para controlar a aplicação do princípio da subsidiaridade.

¹²⁶ Pronunciei-me sobre a maior parte delas nos trabalhos atrás citados (ver nota 107).

Valores e interesses na política externa da União Europeia

Álvaro de Vasconcelos

Estará a União Europeia condenada, como as demais potências, mesmo quando democráticas, a desenvolver uma política externa em que os interesses são por vezes inimigos dos valores? Ou será a União um actor político de diferente natureza, que projecta para fora os valores que defende na ordem interna e em que se confundem, na ordem externa, interesses e valores?

A última revisão do Tratado da União Europeia explicitou os princípios constitutivos da União: a liberdade, a democracia, o Estado de direito, o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, princípios que devem reger toda a sua acção (art.º 6º). O Tratado de Amsterdão não só sublinha o carácter democrático da União como estabelece sanções precisas, aplicáveis caso um Estado membro viole, de forma grave e persistente, os princípios constitutivos da União, que podem ir até à suspensão, decidida por maioria qualificada, de alguns dos direitos desse país, inclusive do direito de voto. Assim se explicita no tratado, com clareza, o que já fazia parte do *acquis* da União – pois não era pensável que um Estado pudesse vir a ser membro da União sem ser uma democracia plena. Por isso Portugal não poderia ser membro antes do 25 de Abril de 1974, e não poderia ter aderido em 1986 se em 1982 não tivesse sido revista a Constituição e dissolvido o Conselho da Revolução. Não se sabia, até aqui, como agir se um Estado-membro da União Europeia deixasse de ser uma democracia. Agora sabe-se.

A perspectiva do alargamento a leste pode ter tornado mais urgente a introdução de uma cláusula democrática no Tratado da União, mas ela corresponde à essên-

cia mesma do projecto europeu. A defesa da democracia na ordem interna significa também a defesa da diversidade e a recusa de uma definição culturalista da União. Questão que ganhou nos últimos anos relevância, não só pelo crescimento de correntes nacionalistas identitárias, xenófobas e racistas, com significativa expressão eleitoral na França, na Bélgica e na Áustria, como pelo debate à volta do pedido de adesão da Turquia. De facto, algumas correntes da democracia cristã europeia argumentaram que a Turquia não podia ser membro porque era um país muçulmano – Wilfried Martens, líder do partido Popular Europeu, chegou mesmo a fazer referência aos «valores cristãos» para rejeitar o pedido de adesão da Turquia¹.

O Tratado de Amsterdão optou claramente pela definição da União como um projecto comum, com uma identidade política democrática, supranacional e não cultural. E nisto Amsterdão representou um progresso em relação a Maastricht. Trata-se de ir construindo uma federação de Estados cuja identidade assenta «não apenas nos valores democráticos mas também na sua tradução no quadro institucional»². É o que Habermas classifica como «patriotismo constitucional». A adesão da Turquia só pode ser rejeitada por referência ao *acquis* comunitário, nomeadamente no domínio da democracia, dos direitos humanos e do respeito pelos direitos das minorias.

A deslegitimação da política de potência

Sendo a União um projecto que nas relações internas coloca a questão da democracia como elemento legitimador, seria possível que tivesse no plano externo uma política que não valorizasse os direitos fundamentais? O tratado enuncia explicitamente, é verdade, que o desenvolvimento e o reforço da democracia, o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais – isto é, a defesa dos valores da União – são objectivos da política externa e de segurança comum da União. Alguns dirão que se trata de uma afirmação de mera retórica, que ou a União assume a política tradicional de potência e se comporta internacionalmente como os Estados Unidos ou não terá política externa. Penso que, pelo contrário, ou a União assume a projecção dos valores que defende na ordem interna como matriz – única capaz de congregar os Quinze – ou não terá política externa.

¹ Agence Europe, nº 6928, 6 de Março de 1997 e nº 6940, 22 de Março de 1997.

² Mário Telò, «Le Développement de l'Union Politique Européenne», in *La Pesc. Ouvrir l'Europe au Monde*, dir. de Marie-Françoise Durand e Álvaro de Vasconcelos, Paris: Presses de Sciences Po, 1998.

A União Europeia não vai transformar-se num super-Estado e pôr em prática uma política de projecção do poder e de defesa do interesse nacional numa perspectiva vestfaliana ou hobbesiana. Essa política não corresponde à natureza da União, quanto mais não seja porque a Comunidade nasceu da deslegitimação da política de potência nas relações entre os Estados que a compõem. É uma construção kantiana de paz, ou seja, como que uma sociedade de nações onde «cada um, incluindo o Estado mais pequeno, só atinge a garantia da segurança e dos seus direitos não pelo seu poder próprio, mas em virtude de leis assentes no acordo de vontades»³. A União promove a paz interna pela democracia e pela integração, ao dar corpo à ideia kantiana de associação permanente e livre e ao trazê-la para a ordem prática, juntando-lhe o contrato pelo qual os Estados renunciam à soberania absoluta e lançam as premissas de uma cidadania europeia⁴.

O que permitiu que os Estados europeus construíssem a União foi a deslegitimação, com a Segunda Guerra Mundial, do nacionalismo; como afirmou Raymond Aron: a «Europa dos nacionalismos morreu por causa das guerras levadas até ao extremo»⁵. Deslegitimado o nacionalismo nas relações entre os Estados europeus, não é possível defendê-lo, aos olhos da maioria dos cidadãos da Europa, nas relações da União com terceiros. A legitimidade da acção externa da União depende da defesa dos valores em que assenta o contrato solidário europeu. Não é por acaso que é um juiz espanhol que defende o julgamento de Pinochet e encontra apoio na mais alta instância judicial inglesa. Os limites à soberania e a supranacionalidade fazem hoje parte da cultura política europeia.

Aos valores da democracia e dos direitos humanos junta-se, no caso específico da União, a defesa do princípio associativo, da cooperação e da integração regional nas relações entre os Estados, que tornam ilegítimo que um Estado membro considere o seu vizinho, membro como ele, seu inimigo. Esta deslegitimação da política de potência levou a uma alteração radical nas relações entre Estados com uma tradição histórica de conflitos e de desconfiança mútua, como a França e a Alemanha, ou Portugal e a Espanha. A integração aberta é o conceito que melhor traduz a natureza da União Europeia: implica uma sociedade plural que defenda os valores da democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da participação dos cidadãos, do associativis-

³ Kant, *Opuscule sur l'Histoire*, Paris: Flammarion, 1990.

⁴ Jürgen Habermas, *La Paix Perpetuelle. Le Bicentenaire d'une Idée Kantienne*, Paris: PUF, 1996.

⁵ Raymond Aron, «L'Europe face à la Crise des Sociétés Industrielles», in *L'Europe*, dir. de Pascal Ory; Paris: Omnibus, 1998.

mo e da solidariedade voluntária e da soberania partilhada, projectando e promovendo estes valores nas relações externas. A integração aberta implica a demarcação relativamente à criação de blocos económicos fechados e a defesa de uma lógica multilateral baseada no regionalismo. Deste modo, à ideia da globalização como ideologia – tributária de um certo «fim da história» e da afirmação de um pólo dominante e uniformizador – trata-se de contrapor uma prática que favoreça o pluralismo e a democracia nas relações internacionais⁶.

Os Estados da União têm uma enorme dificuldade em definir, em conjunto, uma política que vá contra os próprios valores que permitem a coesão europeia. A diversidade das relações políticas externas dos Estados-membros torna extremamente difícil, ou mesmo impossível, definir um interesse comum de potência a Quinze. Os interesses comuns dos Quinze são, antes de tudo, os princípios gerais que guiam as relações externas/internas dos Estados-membros. É a partir da salvaguarda dos valores e interesses comuns que pode ser criado um *pacto de solidariedade* entre os Estados da União.

Os países da União ainda podem tentar justificar, em nome dos interesses ditos superiores do Estado – expressão que voltou, inquietantemente, a estar em voga –, uma política externa contrária aos valores que defendem na ordem interna, como alguns Estados-membros fazem aqui e acolá, nomeadamente em África. Mas, mesmo isso, cada vez menos. Antes do mais porque os direitos humanos são hoje um tema universal que, como afirma Celso Lafer, coloca «um limite à subjectividade discricionária da soberania». Se no caso europeu esse limite é auto-imposto, noutros casos resulta da afirmação crescente de correntes de opinião pública nacionais e transnacionais defensoras dos direitos fundamentais. Veja-se, por exemplo, a mobilização contra o *apartheid* que levou numerosas companhias americanas a retirarem-se da África do Sul, ou a campanha internacional de defesa de Salman Rushdie ou ainda as campanhas contra várias empresas multinacionais que recorrem, designadamente na Ásia, ao trabalho infantil. Uma das consequências da universalização dos direitos humanos é que a legitimidade internacional dos Estados está cada vez mais ligada ao respeito dos valores fundamentais no plano interno. Lembre-se, por exemplo, a sensível melhoria da imagem externa dos países latino-americanos em consequência dos processos de consolidação democrática ou do sucesso do Mercosul.

⁶ Guilherme d'Oliveira Martins e Álvaro de Vasconcelos, «Modelar a Vida Internacional Tendo como Referências a Democracia e a Integração», in *Regularizar e Democratizar o Sistema Global – Uma Parceria para o Século XXI*, Principia, 1999.

Como sublinha Stanley Hoffman, o interesse nacional tem para os Estados democráticos uma componente moral⁷. Essa característica específica da União passou a constituir um trunfo considerável na medida em que, desaparecidos os constrangimentos estratégicos da Guerra Fria que congelavam a liberdade não só na Europa de Leste mas também em muitas regiões de África, da Ásia e da América Latina, o campo dos valores ganhou preponderância na cena internacional. A complacência do mundo ocidental para com o *apartheid*, o apoio que o regime de Pinochet encontrou no Governo americano, ou a veneração perante os «valores asiáticos» em nome dos quais fora cometidas barbaridades sem nome, são outros tantos exemplos de uma situação que se alterou. A opinião pública é cada vez mais crítica da inacção dos seus Governos perante os crimes contra a humanidade, como o foi no caso da Bósnia ou do Ruanda. Com a desglobalização estratégica que o fim da bipolaridade trouxe, tornou-se muito mais difícil aos Governos democráticos justificar em nome de um interesse vital de segurança o apoio a regimes ditatoriais ou mesmo a sua inacção. Pelo contrário, a defesa dos direitos fundamentais passou a fazer parte, de uma forma mais clara, dos interesses de política externa dos Estados democráticos. Foi notório o impacto positivo desta nova situação na transição na África do Sul, onde as correntes radicais deixaram de poder contar com o apoio internacional.

Os valores na Política Externa e de Segurança Comum

A insistência na defesa dos valores fundamentais está bem patente nas acções e posições comuns levadas a cabo no âmbito da PESC, da fiscalização das eleições ao apoio ao processo de transição sul-africano, do apoio à criação de um Estado palestino ao Pacto de Estabilidade. A defesa de valores associativos da União é igualmente clara no apoio dado às iniciativas de integração e cooperação regional como o Mercosul, a SADC ou a ASEAN. A política declaratória da União incide essencialmente sobre a democracia e os direitos do Homem e o princípio associativo. E no mesmo sentido vai a acção do Parlamento Europeu. Ou seja, quando cria consensos que levam a declarações ou a acções empreendidas em comum, a União defende os seus princípios fundadores.

Nos vários acordos inter-regionais e nos acordos de associação assinados desde 1989, tem sido introduzida uma cláusula de condicionalidade política⁸. A chama-

⁷ Stanley Hoffman, «The Politics and Ethics of Military Intervention», in *Survival*, 1995-1996.

⁸ Para uma discussão da condicionalidade e da política dos direitos humanos da União Europeia, ver Alexandra Barahona de Brito, «Condicionalidade Política e Cooperação para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos», in *Além do Comércio*, Lisboa, IEEI, 1997.

da «cláusula báltica», por ter sido introduzida pela primeira vez nos acordos de associação com a Estónia, a Letónia e a Lituânia, prevê a suspensão total ou parcial da aplicação do acordo estabelecido em caso de graves violações dos direitos humanos e da democracia. Esta cláusula tem já uma história concreta, pois com base nela foi suspensa a aplicação da Convenção de Lomé à Nigéria, ao Níger, ao Quênia e ao Zaire. Cláusula semelhante existe nos acordos de cooperação firmados com os países da Comunidade Andina e do Mercosul. Neste último caso, porém, há que falar de uma espécie de condicionalidade auto-imposta, uma vez que a cláusula democrática, explícita num protocolo assinado entre os seus membros, é condição de pertença e permanência no Mercosul⁹.

A simbiose entre os valores e os interesses da União Europeia é particularmente evidente no continente europeu. Não é por acaso que o Pacto de Estabilidade foi a acção comum mais bem sucedida. Nele a União estabelecia um acordo com os candidatos a membros que condicionava a sua possível adesão ao respeito dos direitos fundamentais, incluindo os das minorias, e à resolução prévia dos contenciosos fronteiriços. O seu impacte nas relações bilaterais entre a Hungria e a Roménia ou a Hungria e a Eslováquia – cujo contencioso dizia respeito sobretudo aos direitos das minorias húngaras – foi evidente. A perspectiva da inclusão, acompanhada por políticas específicas, é um poderoso factor de consolidação democrática. Foi assim no caso de Portugal e da Espanha, tem sido assim com a Polónia, a Hungria e a República Checa. O objectivo de uma Europa toda democrática, de Portugal aos Urais, é a melhor forma de garantir a segurança em todo o continente.

Mas foi também na Europa que se deu o mais clamoroso insucesso da União: a guerra na antiga Jugoslávia. No início do conflito, cálculos geopolíticos na política externa de algumas potências europeias, para além da falta de vontade política, prevaleceram sobre as responsabilidades éticas e os interesses comuns. E na Bósnia ficou claramente demonstrado que a União, ao permitir a guerra e a limpeza étnica, ao permitir que o nacionalismo extremo triunfasse de novo na Europa, ao não se empenhar na defesa dos direitos humanos, punha em causa a sua própria legitimidade perante os seus cidadãos. A maioria dos cidadãos europeus, apesar das declarações cínicas de vários políticos sobre a natureza sanguinária dos povos balcânicos,

⁹ O Mercosul tem já, aliás, uma história de aplicação prática do mecanismo (não explícito nos acordos) de suspensão de um membro por falta grave no capítulo da democracia, sob a forma das declarações dos presidentes do Brasil e da Argentina quando da tentativa de golpe em Abril de 1996 no Paraguai. Por outro lado, a cláusula democrática faz parte dos acordos de associação do Mercosul com a Bolívia e o Chile.

exigia uma intervenção. Isso é comprovado pelas diversas sondagens de opinião que mostram que eram favoráveis a uma intervenção da União na antiga Jugoslávia 55 por cento dos cidadãos dos Estados-membros, em Junho de 1993. Em Abril de 1995, 75 por cento consideravam que se devia «combater se necessário para abrir caminho aos comboios humanitários»¹⁰. Os Portugueses não escaparam a essa tendência e, apesar de alguns políticos terem defendido uma política de alheamento em relação ao conflito balcânico – Angola sim, Bósnia não –, a maioria apoiou claramente o envio do contingente para a Bósnia no quadro da operação Ifor e Sfor. Segundo as sondagens mandadas efectuar pelo Governo, entre 63,9 por cento (Janeiro 96) e 78,8 por cento (Abril 96) dos portugueses aprovaram a participação das tropas, mesmo que os militares envolvidos pudessem correr perigo. A impotência da União e dos seus Estados-membros perante o nacionalismo extremo na antiga Jugoslávia contribuiu para a sua deslegitimação aos olhos de muitos dos seus cidadãos. Para o projecto da Europa aberta é fundamental a democratização dos Balcãs e, a prazo, a sua plena integração na União (incluindo uma Sérvia democrática).

Também na periferia sul da União se coloca a questão da relação entre interesses e valores. No Norte de África, a falta de legitimidade da maioria dos regimes é uma das causas de instabilidade e de crescimento de alternativas radicais. Esta é claramente a causa primeira da tragédia argelina. A necessidade de promover as reformas políticas e o Estado de direito está presente na política europeia de parceria euro-mediterrânica, lançada em Barcelona em 1995. Em África, o autoritarismo tem conduzido a gravíssimas tragédias humanitárias, como no Ruanda ou no antigo Zaire, que obrigam a repensar toda a política de cooperação. As relações com a ASEAN foram marcadas, no passado, pelo debate sobre o carácter relativo ou não dos direitos humanos, pela defesa por alguns dos chamados «valores asiáticos». A crise financeira asiática veio mostrar as fraquezas de um milagre económico assente em regimes autoritários. Na Indonésia, as reformas políticas e a criação de um Estado de direito aparecem hoje como essenciais para o próprio desenvolvimento sustentado, para o prestígio internacional do país e para a resolução pacífica de questões como o direito à autodeterminação do povo de Timor.

Pode-se, no entanto, argumentar, com razão, que a política de cooperação económica e de ajuda ao desenvolvimento da União não tem sido, em muitos casos, coerente com os princípios que defende. Que em nome da eficácia da cooperação,

¹⁰ Ver Eurobarómetro 39, Primavera 93 e Europinion 2 e 3, Abril-Julho 95, citado por Maria João Seabra, «L'Opinion Publique face aux Développements de la PESC», in *La Pesc. Ouvrir l'Europe au Monde*.

do relativismo cultural ou em resultado de conivências de antigas potências coloniais, a União tem objectivamente apoiado regimes ditatoriais fora da Europa. E é indiscutível que, na Argélia, o regime militar contou com a boa vontade europeia para interromper o processo eleitoral e insistir depois numa saída militar para a guerra civil. Mas, poder-se-á, nestes casos, falar de política externa da União? E mesmo que se pudesse, que balanço se faria dos seus resultados? É por demais claro que em todas essas circunstâncias a Europa política não existiu. E em relação à Argélia continua a não existir, por incapacidade de assumir uma posição comum, apesar de a situação de guerra civil se manter e do impacte que teve, e tem, nos demais países do Magrebe e na própria Europa (veja-se os ataques terroristas no metro de Paris de 1995).

É na África subsariana que as antigas potências coloniais têm tido, em nome da defesa dos chamados «interesses nacionais» e das relações Estado a Estado, uma posição mais dúbia em relação à defesa dos valores. Os custos políticos são, no entanto, enormes – como os Franceses constataram no Ruanda. Disso mesmo tem consciência Lionel Jospin, que procura imprimir uma imagem positiva à política externa francesa, «uma nova coloração», e dá como exemplos o apoio à criação do Tribunal Penal Internacional, a assinatura diligente das convenções internacionais em matéria de direitos humanos, a nova política africana e a comissão de inquérito parlamentar sobre a política francesa no Ruanda¹¹. Em Portugal, uma reflexão semelhante é necessária no que diz respeito à nova política africana, nomeadamente em relação a Angola.

A coerência da política económica externa da União

O grande obstáculo à coerência e à efectiva aplicação de uma política de promoção dos direitos do Homem por parte da União Europeia, como aliás dos Estados Unidos, é a tendência de substituição da lógica do confronto de segurança global, leste-oeste, por um confronto comercial global, oeste-oeste. A renovação de um nacionalismo económico poderá levar a relativizar os direitos humanos em nome dos interesses comerciais, nomeadamente no quadro da competição euro-americana. É isto que explica, por exemplo, o recuo da França e da Alemanha, que em 1997 bloquearam uma posição comum europeia de condenação da China, na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Os obstáculos e riscos apontados não são aliás apanágio unicamente dos Estados. A Comissão Europeia, que conduz quer a política comercial, quer uma parte importante da ajuda ao desenvolvimento, tem neste capítu-

¹¹ *Le Monde*, 7 de Janeiro de 1999.

lo fortes responsabilidades, e a sua acção influirá decisivamente na promoção coerente da democracia e dos direitos do Homem por parte da União no seu todo.

As dificuldades que Portugal encontrou para impor a questão de Timor na agenda da política externa da União mostram bem o peso da questão comercial – neste caso das relações com a Indonésia – na definição das prioridades dos Estados-membros, mas também da Comissão. Timor é, aliás, um bom exemplo de como a posição de um Estado-membro, neste caso Portugal, quando tem a ver com a defesa dos valores fundamentais, acaba por influenciar decisivamente a política da União. Em 1986, quando da nossa adesão, a questão de Timor não existia na agenda da política europeia e estava a desaparecer da agenda internacional¹². Hoje, a questão de Timor é objecto de uma posição comum e de uma declaração do Conselho, de Junho de 1998, onde se afirma que «uma solução definitiva para a questão de Timor-Leste não será possível sem uma consulta livre da população por forma a conhecer a sua verdadeira vontade».

Dar prioridade e aplicar com coerência uma política de democracia e direitos humanos não significa que a União e os seus membros mantenham relações económicas, quer comerciais, quer de ajuda ao desenvolvimento, ou mesmo diplomáticas, apenas com democracias. O isolamento internacional de um dado país, regra geral, só prejudica os mais desfavorecidos. Também não significa prosseguir uma política dogmática, desajustada da realidade, confundindo democracia com a simples realização de eleições, como na Argélia ou em Angola, com as consequências trágicas que se conhece. Os processos de transição são necessariamente longos e difíceis, os factores decisivos são os internos e a capacidade dos actores externos para apoiar as forças democráticas varia de país para país e de região para região. Mas o facto de a União não poder pesar decisivamente na democratização da China não deve levá-la a abster-se de intervir na defesa dos direitos fundamentais nas repúblicas da antiga Jugoslávia ou da Argélia nem de fazer do diálogo sobre os direitos humanos uma componente da sua relação com a China. Deve existir em toda a política um sentido de praticabilidade e coerência sem o qual se resvala ou para o aventureirismo ou para a inacção.

O diálogo no domínio dos direitos humanos é particularmente complexo e difícil com os países de duas grandes civilizações, a islâmica e a chinesa, onde governantes e alguns líderes da oposição (no mundo islâmico, os islamistas radicais) baseiam a sua política na rejeição do chamado «modelo ocidental» e onde, nalguns secto-

¹² Ellis Ward, *Human Rights in East Timor: the EU as an External Actor*, IEEL: Haia, 1998.

res de opinião, se tende a confundir direitos humanos e democracia com a prossecução de objectivos estratégicos hegemónicos europeus e, sobretudo, norte-americanos. Tanto mais que se popularizam no Ocidente teorias sobre o inevitável choque de civilizações¹³ entre o ocidente e o mundo islâmico e confucionista. Doutrinas que, aliadas ao predomínio militar dos Estados Unidos, aparecem aos olhos da opinião pública dos países do Sul como uma prova de que estariam perante uma ameaça grave à sua identidade cultural e perante a tentativa de imposição de uma ordem internacional unipolar e injusta. Mas também nesses países existem sectores significativos da sociedade que aspiram e lutam pela democracia e pelo respeito dos direitos fundamentais. Também com o mundo islâmico e a China é possível pôr em prática uma política de relacionamento que, insistindo sobre o carácter universal da democracia, reitere outro direito fundamental, ou seja, o direito à diversidade cultural e religiosa – que deve, aliás, começar por ser defendido na própria Europa, com a consolidação de sociedades multiculturais e multirreligiosas.

O projecto do multirregionalismo

O mundo pós-Guerra Fria é um mundo desequilibrado, com uma clara predominância dos Estados Unidos. Qual é o projecto da União Europeia para a reorganização do sistema internacional, que modelo internacional se coordena com a natureza da União? Aqui e acolá aparecem aspectos parcelares de um modelo possível, embora não exista um todo coerente, que apontam para a valorização do multilateralismo, sustentado por grupos regionais fortes e associados entre si. O multirregionalismo deveria ser, pois, para a União, o factor estruturante do multilateralismo. A dificuldade de tal projecto é que a União Europeia é ainda a excepção e não a regra das relações interestatais. Os outros projectos existentes, ou tardam a afirmar-se como actores políticos, como é o caso do mais promissor, o Mercosul, ou são débeis mesmo do ponto de vista económico e pouco representativos das regiões em que se inserem, caso da ASEAN¹⁴, ou tardam a evoluir da cooperação regional para a integração, caso da SADC. Mas a regionalização é uma tendência do sistema internacional que a União Europeia promove, através do diálogo político, o chamado «diálogo grupo a grupo», e do estabelecimento de acordos de comércio com os seus parceiros regionais.

¹³ Ver Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, Foreign Affairs, 1993, pp.22-49.

¹⁴ Ver Karoline Postel Vinay, «Constructions Régionales en Asie Orientale», in *La Régionalisation du Système International*, em via de publicação, IIEI, Lisboa, 1999.

Há quem preconize que a forma de tornar o mundo mais equilibrado é trabalhar para um mundo multipolar. Para o sucesso de tal projecto a União Europeia teria de se tornar numa superpotência, não só económica mas também política e militar. As questões essenciais, aqui, são saber se a União pode e deve assumir-se como superpotência e se deve prosseguir a nível internacional uma política de equilíbrio de poderes – política essa que o próprio processo de integração deslegitimou a nível das relações interestatais na Europa. Penso que, por um lado, é extremamente difícil a União ser uma superpotência, pois para isso teria de tornar-se num super-Estado, projecto incompatível com a realidade estatal europeia, como, por outro lado, um sistema de equilíbrio de poderes a nível internacional seria tão instável como o foi o sistema europeu da primeira metade do século XX.

Trata-se, assim, de construir um sistema regulado por normas internacionais aceites pelo maior número possível de Estados, não só a nível do comércio internacional, mas também no domínio da segurança, dos direitos humanos e do ambiente. No mundo em que vivemos, em que apenas um pólo se encontra definido, os (Estados Unidos), grande parte das questões no domínio da segurança necessita, como se viu no Golfo, na Bósnia ou no Kosovo, da intervenção militar norte-americana. Mas qual será a alternativa à unipolaridade e ao unilateralismo americanos? A perspectiva multipolar tradicional parte do pressuposto de que a União poderá ser uma amplificação da potência tradicional que ainda é a França, o que não reúne consenso. O modelo que a União Europeia projecta na ordem internacional não é um sistema multipolar tradicional, eventualmente pentagonal, formado por potências continentais (União Europeia, Estados Unidos, China, Japão e Rússia), capaz de reproduzir a nível mundial o sistema europeu anterior à Segunda Guerra Mundial, ao qual se poderiam juntar mais tarde a Índia e o Brasil (ou o Mercosul). Trata-se de propor um terceiro modelo que, como afirma Jean-Marie Guehenno, «não se basearia nem na indefinida supremacia dos Estados Unidos nem na busca da independência e da soberania como fins últimos de uma entidade política¹⁵», que seria uma espécie de organização institucionalizada da interdependência.

Por seu lado, Jacques Chirac, na sua visita ao Brasil, afirmou: «A inelutável marcha para um mundo multipolar corre o risco de derivar progressivamente para a afirmação de pólos antagónicos, se alguns dos principais actores de hoje procurarem contrariar esta evolução em vez de participarem na sua organização¹⁶». É necessário,

¹⁵ Jean-Marie Guéhenno, *The Impact of Globalisation on Strategy*, IISS 40th Annual Conference, Oxford, 3/6 Setembro de 1998.

¹⁶ Discurso de Jacques Chirac perante o Congresso da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de Março de 1997.

no entanto, ir mais longe: o modelo europeu pressupõe que a União seja capaz de influenciar a criação de normas internacionais, assente num tecido de instituições multilaterais interdependentes, como a OMC, ou o recente Tribunal Penal Internacional, testemunhando a crescente importância que o Direito Internacional tem vindo a assumir. Pretende-se, em suma, construir um novo multilateralismo, em que predomine o princípio de que os seres humanos são mais importantes do que os Estados, como tem sublinhado Vaclav Havel.

O objectivo da União Europeia é um mundo que não necessite da liderança de uma superpotência para o seu *management*, um mundo que assista à diluição e à progressiva deslegitimação do poder tradicional. Os pólos que pretende ver construídos não são pólos de potências tradicionais equiparáveis, mas pólos abertos de *soft power*, dotados de uma capacidade de intervenção militar que lhes advém da cooperação entre os Estados e da legitimação das instituições multilaterais, sobretudo das Nações Unidas.

Os limites do poder económico

A defesa dos direitos humanos, num mundo ainda dominado por relações de poder e onde existe um número significativo de Estados autocráticos, não pode ser feita apenas pela força do exemplo. É evidente que a política declaratória não basta, nem mesmo, em muitos casos, a acção diplomática e a utilização do poder económico da União, como ficou patente na Bósnia e no Kosovo. Ficou claro para a Comissão Europeia, logo no início da guerra na antiga Jugoslávia, que os meios económicos e mesmo uma eventual perspectiva de adesão não travariam o nacionalismo extremo sérvio¹⁷. É necessário que a União seja capaz de conciliar uma política externa assente na defesa dos seus próprios valores com uma capacidade de intervenção política coerente e militarmente significativa. O Tratado de Amesterdão fez progressos na definição dos princípios fundamentais da acção externa da União e dá os primeiros passos na criação dos instrumentos de política externa, simplificando o processo de decisão e criando um Alto Representante para a PESC para lhes dar eficácia. No domínio da defesa, a União cria a possibilidade de agir

¹⁷ Jacques Delors, então presidente da Comissão, afirmou: «Fiquei convencido, quando visitei Belgrado em Maio de 1990, de que os argumentos económicos, por mais coerentes que fossem, não iriam convencer os autores das catástrofes futuras a recuar nas suas posições.» in *European Unification and European Security*, discurso pronunciado na Conferência Anual do IISS, Bruxelas, 10 de Setembro de 1993.

na persecução das chamadas «missões de Petersberg», ou seja, as de qualquer política de defesa, com excepção da defesa colectiva, mas está longe de se dotar de uma política de defesa comum (a UEO continua por integrar na União). Infelizmente, como se constata na antiga Jugoslávia desde 1991, a União ainda não tem os meios da sua própria política, nem uma voz própria nas questões de segurança, nos seios seja da NATO seja das Nações Unidas. Isto não significa, – longe disso, – que a União deva defender os seus valores sozinha. Deve fazê-lo reforçando o multilateralismo e em colaboração com o maior número de Estados, nomeadamente os Estados Unidos, ainda indispensáveis quando os problemas impõem uma intervenção militar significativa. O que é imperioso é que em todas as circunstâncias se exprima claramente e com força um ponto de vista comum da União Europeia. Não basta estar simbolicamente presente, diplomática, económica ou militarmente, porque assim o exigem a opinião pública europeia, a lógica do discurso externo da União ou os interesses dos seus Estados; para que a União possa defender os valores que apregoa, é preciso que seja capaz de pesar significativamente na resolução das crises. A política no domínio dos direitos humanos da União é ainda, na maior parte dos casos, retórica; a condicionalidade política, quando aplicada, é de uma forma selectiva e inconsequente. O efeito euro, por muito poderoso que seja, não substitui a necessária expressão da vontade dos dirigentes da União de estarem internacionalmente à altura dos valores que preconizam. É forçoso constatar que na maioria dos casos a intervenção da União Europeia e dos seus Estados não foi – longe disso – decisiva. Para o ser continua a ser necessário que a União se assuma como actor político, dotado de uma política externa e de defesa.

Os novos valores da coesão na era da globalização

Francisco Torres

A integração europeia é dinâmica e não estática. É por isso que não bastam as instituições europeias actualmente existentes para a aprofundar. Se nos tivéssemos colocado numa perspectiva meramente estática não teria tido lugar nenhuma das reformas de que hoje beneficiamos na União Europeia. Os valores da coesão têm por isso também de ser entendidos numa perspectiva dinâmica. Também não podemos abordar a questão da coesão, o próprio princípio da coesão económica e social consagrado no Tratado da União Europeia, numa perspectiva fechada. Os valores da coesão na Europa transcendem hoje a própria Europa e não podem ser encarados apenas do ponto de vista da União Europeia e muito menos de um ponto de vista nacional; têm de ser entendidos não só como parte do processo de integração europeia, mas também como parte do próprio processo de globalização em curso.

Nesta perspectiva, o esforço de coesão deverá assentar numa maior ênfase dada aos problemas da sustentabilidade de todo o processo de desenvolvimento e, naturalmente, de todas as políticas comunitárias, e não na óptica de meras transferências de recursos financeiros. Também o «atraso relativo» dos países da coesão, como Portugal, face a outros Estados-membros não justifica, em geral, a obtenção de derrogações à legislação comunitária atinente quer ao mercado interno e à União Económica e Monetária (UEM), quer, sobretudo, à própria coesão económica e social e à qualidade de vida.

Por último, os valores da coesão têm de ser projectados em todas as políticas da União, incluindo o seu próprio processo de aprofundamento e alargamento, e também na sua política externa.

A coesão e a globalização dos mercados

É comum ouvir-se dizer que não é possível nem desejável abrir as fronteiras da Europa aos países em vias de desenvolvimento ou mesmo aos países da Europa Central e do Leste porque eles fazem *dumping* salarial, social e ambiental. Os países que falam português também acabam por ser discriminados, apesar de alguma prosápia nacionalista a favor de uma vocação atlântica ou mesmo universal de Portugal.

Tais argumentos são obviamente extrapoláveis, por maioria de razão, para dentro das fronteiras da União Europeia. Porque é que, em nome da coesão económica e social, Portugal e os outros países ditos da coesão (Espanha, Grécia e Irlanda) continuariam a beneficiar do mercado interno e dos fundos comunitários pagos por outros contribuintes europeus estando de fora a República Checa, a Polónia e a Hungria e tantos outros ainda mais pobres e havendo tantos desempregados nos chamados países ricos da União Europeia? Se acreditamos na solidariedade intra-europeia, na coesão económica e social, temos de ser coerentes na defesa desses valores também em relação aos outros países europeus (na sua maioria futuros Estados-membros) e no que respeita à relação da Europa com o resto do mundo, sob pena de os pormos em causa na própria União.

Devemos ter sempre presente o facto de Portugal também poder ser acusado de *dumping*: de *dumping* salarial (ainda há pouco tempo um líder socialista europeu dizia ironicamente que os deputados do seu parlamento que não trabalham o suficiente deviam ser substituídos por portugueses e polacos com salários de *dumping* – o que é facto é que hoje os salários portugueses nos sectores tradicionais não são muito mais elevados do que os salários na Polónia, como parece concluir um estudo encomendado pelo Governo sobre o alargamento¹); de *dumping* social (os trabalhadores portugueses espanhóis e ingleses da construção civil na Alemanha «beneficiaram» até há pouco tempo de um *opting-out* social por imposição dos respectivos Governos, para regozijo de meia dúzia de especuladores e contra a vontade do Governo e dos sindicatos alemães); e *dumping* ambiental (Portugal continua a estar na cauda da Europa no que se refere às regras mais básicas de protecção do ambiente e à transposição de directivas comunitárias nesse domínio e, sobretudo, à sua implementação).

Obviamente que os países asiáticos, latino-americanos e africanos precisam de exportar para a Europa para mandarem as suas crianças para a escola – o mesmo tem aliás de acontecer em Portugal, onde infelizmente ainda existe, como se sabe, trabalho

¹ Veja-se Emerson e Gros (1998).

infantil –, para darem férias e condições sociais aos seus trabalhadores, para começarem a investir na protecção do ambiente, para se tornarem eles próprios importantes mercados para nós. O mesmo é verdade para os países da Europa Central e Oriental que em breve farão parte da União. Não haverá mudanças políticas, sociais e ambientais nesses países nem criação de emprego aqui, em Portugal e na Europa, se não lhes permitirmos um desenvolvimento económico equilibrado, que passa pela abertura dos nossos mercados. Para mais, essa abertura, obriga não só à modernização tecnológica e económica mas, sobretudo, social – veja-se o caso de alguns sectores tradicionais portugueses como os têxteis ou o calçado. Ou seja: a abertura da União Europeia ao resto do mundo e o seu próprio alargamento (como veremos adiante) obrigam também a uma maior atenção, a um maior escrutínio por parte dos consumidores do produto em causa, às condições sociais e ambientais nos sectores mais expostos à comparação internacional. Deste modo a abertura aumenta a coesão.

Agora, podemos e devemos é garantir um maior grau de condicionalidade dos programas de ajuda económica e cooperação comercial em matéria de direitos humanos, protecção social, laboral e ambiental. O FMI deveria fazê-lo². Mas muitas vezes os Governos e as multinacionais nesses países não o querem e conseguem levar a sua avante com a complacência de todos nós. Mas mais uma vez, noutra escala, passa-se o mesmo num país da União, como Portugal: somos sempre dos últimos a adoptar medidas de protecção social, laboral e ambiental e dos direitos do consumidor em nome de uma suposta competitividade (que se traduz tão-só numa renda para uma qualquer empresa em fase de privatização ou já privatizada ou para qualquer sub-empregado importador de mão-de-obra a baixo custo social). E falemos claro e sem o habitual «tabu» político que condiciona o debate sobre as nossas reformas à necessidade de «aproveitar» fundos europeus: porque há-de, em nome da coesão, um contribuinte sueco pagar com os seus impostos projectos que degradam a qualidade de vida dos Portugueses e dos Europeus? Ou seja: a coesão e a condicionalidade valem tanto para dentro como para fora da União Europeia.

É por isso que uma postura meramente egoísta de maximização de fundos põe em causa a competitividade, o emprego e a qualidade de vida. Como é que podemos defender a coesão social, a especificidade da nossa agricultura ou os nossos rios sem

² Veja-se os comentários de Amartya Sen sobre o FMI, aquando da atribuição do Prémio Nobel da Economia em 1998, reconhecendo a importância dos seus programas de curto prazo, e não alinhando naturalmente em *slogans* sem grande conteúdo, mas sublinhando a necessidade, recentemente defendida pelo Banco Mundial, de redes de segurança social que protejam as populações mais pobres, os excluídos.

qualquer estratégia para o ambiente, com uma postura «compensatória» e «derrogatória», muitas vezes refugiados atrás da capacidade de negociação espanhola, em matéria externa, e de interesses particulares contra os interesses gerais da população, em matéria interna? O exemplo começa por nós: antes de falarmos do Paquistão, acabemos com o trabalho infantil, a degradação ambiental, o trabalho precário e a injustiça social em Portugal.

É claro que os protecționistas gostariam de ter o mercado só para eles, de obrigar os consumidores nacionais a pagar mais por produtos sem qualidade (a absurda derrogação em matéria de telecomunicações é disso um bom exemplo: pagamos chamadas telefónicas mais caras durante mais tempo para engordar uma empresa que no futuro será detida sabe-se lá por quem), nalguns casos mesmo de continuar a beneficiar da exploração de trabalho infantil (desde que nacional!), de continuar a pagar salários de miséria, de continuar a apostar na precariedade das relações e condições de trabalho (contratos a prazo e tudo o mais), de continuar a viver à custa dos contribuintes portugueses e europeus. Os protecționistas não estão preocupados com a criação de emprego nem com os desempregados. Os protecționistas defendem os seus produtos (não a qualidade dos seus produtos) contra toda e qualquer concorrência e os seus empregos (não a qualidade ou mesmo a estabilidade dos seus empregos nem emprego para todos) contra os desempregados e contra a própria possibilidade de arranjam melhores empregos.

É claro que várias empresas apresentam lucros elevados: o excedente tirado à força aos consumidores, através de uma derrogação à liberalização, é transferido para os novos accionistas, porventura até mais globalizados do que a concorrência internacional. E afinal de que é que isso nos serve? Essas empresas serão parte da globalização que hoje combatem, e se não forem estimuladas hoje pela concorrência, estarão condenadas no futuro a apostar apenas nos baixos custos da mão-de-obra e na precariedade do emprego como factor de competitividade.

E não vale a pena agitar os chavões do fundamentalismo ou do neoliberalismo, que querem dizer muito pouco. Servem para tudo, nomeadamente para justificar o protecționismo e para, desse modo, continuar a degradar o ambiente e a qualidade de vida em nome dos lucros fáceis da especulação, para continuar a viver à custa do contribuinte, atrasando o desenvolvimento do País, para continuar a viver com a pior protecção social e laboral de toda a Europa. Não vale a pena tão-pouco agitar o «papão» do fim da Europa social. Se não formos egoístas e míopes, também haverá no futuro uma Ásia social, uma América Latina social e uma África social. Haverá espaço e poderá mesmo haver qualidade de vida para todos. Se nos fecharmos no nosso

egoísmo contra tudo o que é de fora é que deixará de haver Europa social. Sobreverão apenas aqueles que mais se abrirem ao mundo, por sinal os países europeus com a mais forte protecção social, laboral e ambiental; estes países estão entre os mais competitivos do mundo e resistirão sempre aos salários asiáticos, os outros sucumbirão na miséria a que decidirem votar o resto do mundo.

O modelo social europeu é competitivo³: é possível não só conciliar qualidade de vida e competitividade mas, para além disso, tornar a protecção ambiental, social e laboral numa vantagem. Os Holandeses, por exemplo, têm mostrado como é possível reduzir drasticamente, e de forma sustentada, o desemprego (mais rapidamente do que em Portugal), convergindo para a moeda única com abertura ao resto do mundo.

Hoje, muitos dos adversários da integração europeia voltaram ao consenso euro-optimista porque perceberam que a Europa se fará, que a moeda única será em breve uma realidade. Hoje criticam já não o processo de integração europeia, mas a própria globalização, exigindo uma Europa feita à sua medida. A nível nacional, uma parte destas críticas afirmam-se como liberais; mas é um liberalismo muito ao serviço de interesses próprios, contra o Estado. Externamente é usual ouvir-se reclamar a protecção do Estado, a protecção da União Europeia, subsídios, fundos, o que no fundo corresponde a três Ds: «dependência», «desemprego» e «degradação da qualidade de vida».

Infelizmente, muitos dos que se dizem hoje liberais na Europa, e em Portugal, não são mais que ou conservadores ou políticos sem grandes princípios programáticos. Alguns partidos liberais estão a desaparecer porque se tornaram partidos conotados quase exclusivamente com a defesa de menos impostos para algumas profissões liberais. Ora, ser liberal hoje é, a meu ver, estar ao lado da defesa da liberdade, da responsabilidade que é também a defesa da qualidade de vida, da igualdade de oportunidades, que se traduz também num papel muito importante de regulamentação do mercado por parte do Estado, e da solidariedade, contra a precariedade do trabalho, contra a depauperação do ambiente e a exclusão social. No fundo ser liberal hoje, no sentido político (lato) do termo, passa pela defesa da coesão social⁴.

³ Para uma análise das condições de eficiência do mercado de trabalho e da política social na União Europeia, veja-se Bean *et al.* (1998).

⁴ Não há hoje termo mais equívoco do que o termo «liberal», que tem conotações diferentes em todos os campos ideológicos e até de país para país e, claro está, na Europa ou nos Estados Unidos. Para uma discussão desta questão, veja-se Torres (1997b).

Os valores da coesão e as várias estratégias de desenvolvimento na União Europeia

Portugal é hoje visto como uma democracia moderna, capaz de se adaptar melhor do que outras democracias europeias mais antigas e economicamente mais desenvolvidas a alguns dos grandes desafios do fim do século. Essa capacidade deriva do facto de ainda podermos corrigir a trajectória de desenvolvimento seguida por outros países, nomeadamente no que se refere às políticas sociais.

Mas corrigir a trajectória não significa que tenhamos de dismantlar o nosso Estado-Providência. Pelo contrário, a sua precariedade exige que caminhemos no sentido da sua generalização a um grande número de portugueses ainda não abrangidos pelo sistema. Ou seja, o Estado deve garantir que não haverá excluídos da solidariedade social, evitando ao mesmo tempo cair no erro do mero assistencialismo. E porque estamos ainda mais atrasados no nosso processo de desenvolvimento económico e social, a correcção dessa trajectória não implica, no mesmo grau, o risco das rupturas sociais que essas reformas podem gerar em países como, por exemplo, a França.

Hoje, todos sabemos que o que pode correr bem ou mal na economia portuguesa não depende da moeda única, mas que esta nos pode ajudar a ver melhor quais são os verdadeiros obstáculos ao nosso desenvolvimento. Também sabemos que não é mais possível sacrificar a qualidade de vida e a coesão social em nome da obsessão do crescimento económico. O caos urbanístico a que chegaram as principais cidades portuguesas é intolerável e a exclusão de largos segmentos da população dos benefícios do desenvolvimento é inaceitável. Estes são, no entanto, problemas cuja resolução passa pelo eficiente funcionamento do mercado, pela adopção de regras claras em matéria económica e pelo aumento da coesão social e não por medidas avulsas que se traduzam na substituição do Estado à iniciativa individual (e que se traduzem em geral em mais impostos, mais protecção, mais atraso económico).

Interessa por isso perceber qual o sentido dos programas económicos: se tentar corrigir de forma casuística e meramente tecnocrática alguns dos muitos desequilíbrios da sociedade portuguesa – a que se pode de facto chamar «economicismo» – ou se ir além das reformas já iniciadas em conjunto com os nossos parceiros da União, como a reforma monetária em curso, completando-as com uma preocupação reforçada com a qualidade de vida na busca de soluções para os novos problemas da sociedade e do indivíduo.

Já não se trata apenas de implementar receitas conhecidas e testadas noutros países mais desenvolvidos – o que ainda constitui para Portugal um enorme desafio

em muitos domínios e um atraso significativo no que respeita, por exemplo, à simples aplicação das verbas do Fundo de Coesão⁵ – mas sim de, em conjunto com os nossos parceiros na Europa e por esse Mundo fora, procurar soluções eficazes para os novos problemas.

Alguns dos países mais competitivos do Mundo são Estados-membros da União Europeia, têm uma forte protecção social, laboral e ambiental e têm tido capacidade de resposta à crescente globalização da economia, sobrevivendo mesmo à liberalização do comércio internacional e até às desvalorizações competitivas do Sudeste Asiático. A Holanda é um exemplo de como se pode aumentar a competitividade económica com as fronteiras abertas, ao mesmo tempo que se mantém uma elevada coesão económica e social a nível interno, através de políticas correctas de distribuição do rendimento e de uma aposta na qualidade de vida. A Holanda tem fomentado o emprego, mas o emprego de qualidade: existe uma forte protecção laboral e uma grande estabilidade do emprego (incomparavelmente superiores à protecção e à estabilidade existentes em Portugal), mas suficientemente flexível para não esquecer os desempregados. A Holanda dispõe de uma forte protecção ambiental, ou seja, não está disposta a fazer do país um «caixote do lixo»: a competitividade aumenta, e o emprego nas indústrias limpas e de futuro também, porque os recursos não renováveis e/ou poluentes são mais tributados por contrapartida da redução dos impostos sobre o trabalho; mas mais que tudo a qualidade de vida melhora. A Holanda dispõe de uma forte protecção social, não trata os seus trabalhadores (nacionais ou emigrantes) como «carne para canhão» (não vive de contratos a prazo, da precariedade do trabalho, de trabalho infantil, de abusos sobre os trabalhadores): os salários são elevados mas sobretudo as condições de trabalho são das melhores do Mundo (segurança, tempos livres, etc.) e, em consequência, a produtividade é muito elevada. A Holanda aposta verdadeiramente na educação; daí o seu nível de capital humano (Portugal é talvez o país mais atrasado da União nesta matéria) que lhe permite atrair e escolher os melhores e só os melhores investimentos externos. Como é que a Ho-

⁵ No relatório sobre a Proposta de Lei relativa às Grandes Opções do Plano para 1999 salientámos que, relativamente ao Fundo de Coesão, se verificava um aumento significativo do peso dos transportes em detrimento da protecção do ambiente. Dado que, já em 1996, a situação contrastava desfavoravelmente com a situação nos outros países recipientes do Fundo de Coesão (daí as críticas, apropriadas, da Comissão Europeia), recomendámos uma inversão da situação da própria reprogramação na utilização do financiamento comunitário. O relatório da Comissão de Assuntos Europeus, com estas críticas e estas recomendações, foi aprovado com os votos de todos os partidos.

landa está a reduzir, de forma sustentada, os seus desequilíbrios macroeconómicos, a crescer mais do que a média europeia e a aumentar o seu emprego⁶? Porque sabe ser verdadeiramente competitiva e põe essa competitividade ao serviço da qualidade de vida dos Holandeses.

Há, portanto, Estados-membros que estão a ganhar competitividade e ao mesmo tempo a criar emprego e a pôr essa competitividade ao serviço da qualidade de vida: aqueles que inovam, e não vivem de subsídios e derrogações, aqueles em que os consumidores sabem e podem lutar pelos seus direitos, aqueles onde o Estado se preocupa com o respeito pela legalidade e com a coesão social interna, aqueles onde não existem as chamadas «elites», conceito apenas familiar aos modelos fracassados de desenvolvimento social. Não é preciso ser-se americano ou asiático para ser competitivo; é necessário é apostar na qualidade de vida; o resto vem a seguir.

Podemos estar certos de que se não apostarmos na qualidade, não haverá língua, lusitanidade ou universalidade que nos valham. Todos os mercados são estratégicos: a União Europeia, a Europa Central e Oriental, a CPLP, o Mercosul, a NAFTA, a ASEAN. As apostas para além da União podem ser feitas na própria União. Cada país tem de apostar em primeiro lugar nos seus cidadãos. Os vectores estratégicos são a qualidade de vida, a coesão social e a competitividade (que assegura a sustentabilidade dos dois primeiros). Os instrumentos são a fiscalidade, a inovação (e aqui o investimento público tem um papel estratégico) e a existência de regras claras. O resto vem por si só. Os laços culturais – obviamente importantes – fazem o resto sozinhos.

Temos de apostar, por isso, em andar à frente dos outros Estados-membros: em vez de pedir derrogações ou não implementar directivas, devemos adoptar directivas que vão mais além (como os Nórdicos na União ou a Califórnia nos Estados Unidos) na defesa dos nossos interesses de longo prazo.

A internacionalização da economia

Pelo que ficou dito atrás, a coesão não deve temer a internacionalização da economia. No entanto, quer se trate de investimento estrangeiro ou no estrangeiro ou mesmo do investimento em Portugal dos muitos portugueses que vivem no estrangeiro, não interessa facilitar no que diz respeito à observância das regras por que se rege, ou se devia reger, a

⁶ Na Holanda, entre 1983 e 1998, ao contrário do que aconteceu em Portugal, o peso dos impostos e das contribuições para a segurança social caiu 5,5 pontos percentuais e o consumo público 3,5; os dois países cresceram 3 por cento ao ano mas o emprego cresceu 1,8 por cento na Holanda contra 0,9 por cento em Portugal.

sociedade portuguesa: respeito pelas condições de trabalho, pelos direitos dos consumidores, pelo ambiente e pela qualidade de vida. Quando é necessário facilitar relativamente a estes princípios é porque o investimento não é sustentável ou muito simplesmente não faz sequer sentido económico. Interessa é estabelecer regras simples e claras que enquadrem as relações económicas e sociais. Nada mais impeditivo do investimento de qualidade, neste caso de uma aposta séria na economia portuguesa, do que a arbitrariedade das regras e a burocracia que caracteriza a sua concretização.

A melhor aposta na internacionalização da economia portuguesa começa por isso em Portugal: pela implementação de regras claras de protecção dos consumidores (a quem se destina toda a produção), dos trabalhadores (a precariedade do trabalho não favorece ninguém a médio e longo prazo) e da qualidade de vida (no fundo é para isso que trabalhamos). Só depois de verificados estes pressupostos é possível atrair investimento de qualidade e fazer com que os empresários portugueses diversifiquem com sucesso os seus investimentos no exterior, na Europa e noutros continentes.

Os empresários emigrantes são na sua maioria pequenos empresários mas têm já uma experiência importante de internacionalização, conhecem bem Portugal, as suas capacidades e as suas limitações. Poderão ser um dos motores da nossa internacionalização, um factor positivo num eventual ciclo virtuoso da economia portuguesa. No momento actual, ainda estamos longe de os convenceremos a fazer essa aposta. Ela só valerá a pena quando nos convenceremos a nós próprios de que vale a pena investir no nosso futuro, de que o investimento fácil, não compatível com a convergência nominal, social e ambiental, não nos interessa.

A criação de empregos de qualidade

A convergência macroeconómica actua beneficemente sobre o crescimento e o emprego bem como sobre a competitividade da economia, quer através da consolidação do funcionamento do mercado interno (português e europeu), quer através do estímulo sobre a poupança, potenciando o investimento em capital humano, os grandes projectos em infra-estruturas⁷ e sobretudo o salutar desenvolvimento das pequenas e médias empresas que são responsáveis pela criação de uma parte muito significativa do emprego de qualidade.

⁷ Estes são estruturantes do próprio processo de desenvolvimento: as infra-estruturas ambientais potenciam o desenvolvimento e o emprego no longo prazo; a aposta exclusiva no «betão» e em sistemas não diversificados de transporte (as rodovias) cria estrangulamentos ao próprio processo de desenvolvimento.

Mas não basta determinação política quanto à convergência macroeconómica (o que já foi muito difícil de alcançar) – o regime de tributação deve também reflectir essas preocupações. A par do investimento na educação e no esforço de inovação tecnológica é necessário, a curto prazo, tributar mais os recursos naturais e menos o trabalho, por forma a garantir a sustentabilidade do emprego de qualidade e a competitividade da economia. Para além do mais, a coesão é também intergeracional.

Desde 1993 que existem recomendações europeias para compatibilizar emprego e ambiente através de um sistema tributário que penalize a utilização dos recursos não renováveis e/ou poluentes e diminua os impostos sobre o trabalho. Isto no pressuposto de que se quer defender a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentado assente numa verdadeira Europa social e não numa Europa dependente baseada no assistencialismo. Como consta da própria contribuição portuguesa para o Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego⁸, são necessárias uma maior tributação dos recursos não renováveis e uma diminuição dos impostos sobre o trabalho como política activa de emprego de qualidade (e não de aposta na criação de empregos precários em indústrias poluidoras e sem futuro, o que condenaria Portugal a uma espécie de lixeira da Europa).

Já ao elaborarmos o relatório sobre a Proposta de Lei relativa às Grandes Opções do Plano para 1999, tínhamos salientado que em Portugal o nível, e sobretudo o ritmo, de degradação da qualidade de vida era muito superior à média europeia, pelo que se recomendava uma aposta determinada na inversão da situação, nomeadamente em matéria de fiscalidade, para que o crescimento fosse verdadeiramente sustentado e criador de empregos de qualidade.

Por outro lado, a Assembleia da República consagrou na Constituição, mais precisamente no artigo 66º referente ao ambiente e à qualidade de vida, o carácter instrumental da política fiscal na compatibilização do desenvolvimento com a protecção do ambiente e da qualidade de vida. O novo artigo 66º da Constituição (revista em 1997) abriu as portas a uma mais fácil discussão das medidas fiscais adequadas ao desenvolvimento sustentado.

Infelizmente, para além da discussão de princípio destas questões em sede de comissão ou aquando da revisão da Lei Fundamental, estas matérias não são em geral abordadas no palco mediático das reuniões plenárias do Parlamento⁹. Ora, é urgente

⁸ Veja-se Ministério das Finanças (1993) e intervenção do autor na Comissão dos Assuntos Europeus da Assembleia da República, CAE (1994).

⁹ Excepcionalmente, na discussão do Orçamento de Estado para 1999 foi possível invocar aquela alteração à Constituição para se introduzir incentivos fiscais no âmbito do ambiente.

trocar a busca de benesses políticas muito efémeras, como por exemplo as promessas e as reivindicações populistas de baixa do preço da gasolina ou do mero protelamento da entrada em vigor do imposto sobre o CO², pela procura das condições necessárias ao desenvolvimento equilibrado. A protecção ambiental, por via fiscal, para além de melhorar a qualidade de vida, pode aliviar os impostos sobre o trabalho e criar novas oportunidades de emprego, de emprego de qualidade.

As transferências comunitárias

O resultado global das negociações da Agenda 2000 para Portugal foi positivo. A crise da Comissão Europeia e a intervenção militar na Jugoslávia acabaram, dada a sua gravidade, por ter como efeito uma maior «consciência europeia» da Presidência e dos vários chefes de Estado e de Governo. Tal consciência só poderia beneficiar Portugal, cujas reivindicações nesta negociação foram apresentadas como conformes aos verdadeiros interesses da União (por exemplo, nunca pusemos em causa o alargamento, como algumas vozes menos avisadas chegaram a propor).

Era essencial garantir um adequado período de transição para Lisboa e Vale do Tejo, que foi excluída do chamado Objectivo 1¹⁰. É por isso necessário apostar numa nova filosofia de investimento na região, que tenha verdadeiramente em conta os seus problemas específicos. O excesso de concentração dos investimentos públicos nesta região obviamente agravou as assimetrias regionais e os seus problemas específicos. O tipo de investimento necessário a uma região congestionada passa pelo reordenamento urbano¹¹ e por medidas de política de desenvolvimento com incentivos regionalmente diferenciados. No que respeita à política agrícola comum, o mais importante foi o reconhecimento da especificidade da nossa agricultura e a abertura para um programa de desenvolvimento rural a apresentar em breve por Portugal.

Estes resultados implicam, em primeiro lugar, uma responsabilidade acrescida ao nível da boa utilização destes fundos, ao serviço do desenvolvimento sustentado, da coesão social e da qualidade de vida e não ao serviço do «betão» e da degradação ambiental e social. É necessário implementar as políticas internas adequadas e apostar em políticas comunitárias que sirvam os nossos verdadeiros interesses (portugueses e europeus) de longo prazo. Temos de dar finalmente o salto qualitativo de que o País precisa.

¹⁰ Esse período de transição envolve cerca de 582 milhões de contos e ainda, cumulativamente, cerca de 147 milhões de contos no âmbito das iniciativas comunitárias.

¹¹ Por exemplo, no âmbito de programas comunitários, como o *Urban*.

Independentemente da qualidade dos projectos apresentados, não devemos utilizar todos os recursos à nossa disposição no pressuposto de que «a cavalo dado não se olha o dente». Pelo contrário: só devemos mobilizar os fundos que façam sentido para o nosso desenvolvimento sustentado. Por vezes, o facto de sobrares recursos não é, por si só, um facto negativo: mais vale poupar do que desperdiçar ou utilizar mal (aumentando a nossa dependência e/ou degradando a nossa qualidade de vida). Temos no entanto de considerar que, a manterem-se o ritmo e o processo de utilização dos fundos estruturais, dificilmente teremos capacidade para gastar tudo aquilo que conseguimos nas negociações da Agenda 2000 – basta olhar para o perfil da despesa pública dos quadros comunitários de apoio, para os novos regulamentos dos fundos estruturais, para o perfil do programa de estabilidade e crescimento (a cujo cumprimento está condicionado o Fundo de Coesão) e para as projecções de crescimento da economia europeia nos próximos anos.

É necessário, por isso, alterar radicalmente a filosofia de utilização dos fundos se quisermos aproveitá-los bem. Isso significa melhor informação aos potenciais utilizadores, maior clareza de objectivos, maior flexibilização interna, sem prejuízo de rigor, de todo o processo e, sobretudo, melhor gestão da despesa pública ao serviço do desenvolvimento sustentado. Conseguiremos gastar bem o montante de fundos que conseguimos obter nestas negociações? Só o tempo o dirá. De qualquer modo, é bom que os cidadãos tenham agora uma intervenção mais activa na boa gestão destes recursos, até porque não teremos outra oportunidade como esta.

O Estado tem a obrigação de dar o exemplo com os incentivos certos e deixar de fazer obras que degradam o País e contribuem para acabar com os fundos (não há contribuinte, europeu ou português, que esteja disposto a pagar para isso). A frase que mais se ouve nos países contribuintes líquidos é que não é possível, com todos os problemas internos da União Europeia e as necessidades dos países candidatos, continuar apenas a «alcatroar todos os recantos dos países da coesão» com fundos comunitários, sobretudo quando isso é acompanhado do bloqueio de políticas comuns a favor do ambiente e qualidade de vida dos Europeus¹². É óbvio que temos de ser nós próprios a denunciar tais situações se não quisermos ser acusados de puro esbanjamento de recursos com prejuízo do País.

¹² O que diriam os nossos parceiros se tivessem conhecimento do concurso para prolongamento e alargamento para três vias de rodagem do percurso final da auto-estrada Lisboa-Cascais?

A aposta na qualidade de vida

Conseguimos chegar ao euro, acabando com a possibilidade das desvalorizações, e é agora preciso acabar com as derrogações. É necessário actuar ao nível dos incentivos, não dirigidos ao investimento estrangeiro, mas a todo o investimento. Não através de incentivos errados (como seja a mera redução dos custos energéticos – que aumenta o desperdício e a poluição), mas através de uma fiscalidade incentivadora da poupança e do uso eficiente de energia, e por isso da criação de empresas e empregos de futuro. Ou seja, é necessário penalizar a utilização dos recursos não renováveis e/ou poluentes. É aqui que ainda reside a nossa vantagem comparativa. É isso que podemos oferecer mais, se quisermos, a nós próprios e ao investimento estrangeiro de qualidade.

A Portugal interessa investimento de qualidade e para isso não basta apostar em salários baixos, flexibilidade da mão-de-obra (se isso quiser apenas dizer despedimentos fáceis), subsídios estatais e da União no bom clima e na simpatia. Essa é a receita para a depauperação dos nossos recursos. Esse é o caminho que foi, com algumas excepções, seguido no sector do turismo. Temos de nos capacitar de que outros estão a oferecer hoje muito mais: mão-de-obra mais qualificada, transparência de procedimentos e menos burocracia, cidades menos congestionadas e também menos perigosas e sobretudo mais capital humano. Mas ainda temos vantagens naturais – no turismo de qualidade (cultural) por exemplo, no agroturismo (são investimentos pequenos mas que poderão vir a ter um impacte significativo no Alentejo, no futuro) e, sobretudo, em novas tecnologias como sejam as energias renováveis. Este é que é um sector estratégico para Portugal. Infelizmente, ao optarmos pela mera maximização de fundos e de períodos de derrogação, estaremos apenas a oferecer os subsídios da própria União Europeia (enquanto os houver) a quem cá quiser vir explorar mão-de-obra barata e recursos desprotegidos e voltar a sair com as mais-valias conseguidas.

Deveríamos investir mais no estabelecimento de infra-estruturas e incentivos para a produção e a utilização de energias renováveis (como foi feito para o gás natural) e acabar com outro de tipo de privilégios, absurdos porque não têm qualquer valor estratégico para Portugal (relativamente aos mesmos sectores de outro qualquer país)¹³. Para além das infra-estruturas rodoviárias e aeroportuárias (sempre alvo de múltiplas pressões), na absurda esperança de nos transformarmos num grande entre-

¹³ Veja-se Collares Pereira (1998) para uma análise (e uma defesa) das potencialidades da utilização de energias renováveis em Portugal.

posto de carga da União Europeia, devemos investir em redes ferroviárias que absorvam o transporte de carga e de passageiros¹⁴.

Deveríamos, por exemplo, ser os primeiros a apostar a sério nos veículos eléctricos, em vez de subsidiarmos a aberração do subsídio (menor imposto automóvel) à utilização dos todo-o-terreno nas cidades, verdadeiro símbolo de subdesenvolvimento social sem paralelo em mais nenhum país europeu. É necessário articular a aplicação de directivas comunitárias, como por exemplo o programa *auto-oil*, com um conjunto de políticas de incidência ambiental, em particular uma política de transportes incentivadora da utilização de transportes públicos e alternativos aos rodoviários, e uma política fiscal assente em incentivos e impostos ambientalmente diferenciados (alteração da fiscalidade automóvel e energética conforme as normas atinentes à poluição provocada).

Temos de evitar a transformação de Portugal numa lixeira da Europa, o que acontecerá de facto se prosseguirmos a estratégia que culminou em Quioto de aumento das nossas emissões de CO² (é agora mais difícil criticar os Estados Unidos e os defensores da «diferenciação»); e o que teria acontecido se tivéssemos optado pela utilização da possibilidade de uma derrogação às directivas *auto-oil* tal como emendadas pelo Parlamento Europeu e apoiadas pela Assembleia da República contra as posições demasiado complacentes para a indústria da Comissão e do Conselho? As derrogações, quer em matéria de liberalização dos controlos de capitais ou das telecomunicações, quer em matéria de irradiação da gasolina com chumbo e enxofre são obviamente muito nocivas para a nossa qualidade de vida – quer pela apropriação do excedente do consumidor nos dois primeiros casos, quer pelos efeitos nocivos para a saúde e para o bem-estar no segundo caso –, mas também para a nossa própria capacidade competitiva e, claro está, para o processo de desenvolvimento em geral.

Mas, mais uma vez, tem sido a internacionalização da economia que, conjuntamente com a participação na UEM, no mercado interno e na própria vida política da União Europeia, tem acelerado as pressões para a mudança a favor da qualidade. Apesar disso, estamos ainda muito atrasados, exactamente porque não nos conseguimos livrar da tentação das derrogações. Por outro lado, não basta também falar em reforma fiscal (há boas, más e péssimas reformas), é preciso dizer o que se quer fazer com os impostos. Durante os últimos anos prosseguiu-se na consolidação das reformas macroeconómicas encetadas anteriormente, mas falta ainda muito – e também

¹⁴ O crescimento e o congestionamento dos transportes rodoviários é já hoje insustentável na maioria dos países europeus, que começam a implementar as primeiras medidas para saírem da situação a que chegaram.

muito mais arrojo político – para chegarmos ao enquadramento microeconómico necessário ao desenvolvimento sustentado que garanta a coesão social interna.

Responsabilização democrática, aproximação das instituições aos cidadãos e coesão

Desde a integração da UEO na União Europeia, que será mais cedo ou mais tarde uma realidade, passando pela realização da moeda única, que também será uma realidade com a participação portuguesa, até às necessárias reformas institucionais, sempre os principais partidos políticos, e os seus respectivos Governos, jogaram à defesa, ajustando-se ao mínimo denominador comum resultante dos processos negociais.

Durante a última conferência intergovernamental (CIG), a posição portuguesa, aliás como outras, continuou a ser defensiva: reivindicando mais democracia para o funcionamento das instituições europeias mas temendo o Parlamento Europeu, nomeadamente o alargamento dos seus poderes; reivindicando já o objectivo da moeda única, depois de anos de hesitação, mas evitando constitucionalizar o princípio da estabilidade dos preços (o próprio objectivo da União Económica e Monetária)¹⁵. É claro que mesmo assim foi possível aumentar o número de matérias relativamente às quais o Parlamento Europeu tem agora poderes de codecisão. Era mesmo reconhecida numa resolução da Assembleia da República a necessidade de dotar o Parlamento Europeu de uma verdadeira capacidade de responsabilização política dos órgãos supranacionais da União, tais como a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (BCE).

Este é aliás, a meu ver, o «ponto de fuga político» da construção europeia de que falava Eduardo Lourenço há cinco anos no seu prefácio ao popular ensaio sobre a Europa de Francisco Lucas Pires: ou há mais integração política ou a Europa não poderá ser mais do que uma zona de comércio livre no quadro de uma organização intergovernamental.

Ora, existe um problema geral de responsabilização democrática das instituições supranacionais da União Europeia (Comissão Europeia e Banco Central Europeu). Como resulta do relatório do Comité de Sábios sobre a Comissão Europeia, existe também um problema de responsabilização administrativa. As duas coisas estão, a meu ver, interligadas. A própria atitude da Comissão, ao apresentar em Abril passado a sua demissão em bloco, demonstra uma consciência clara dessa relação. O Colégio de Comissários entendeu que, tal como Pompeia Sila, a mulher de quem César se divorciou estando consciente da sua absoluta inocência, a Comissão Europeia tem de estar acima de qualquer

¹⁵ Veja-se Torres (1997c, 1998a).

suspeita mas, sobretudo, tem de ter a todo o momento a confiança do Parlamento Europeu. Só assim pode desempenhar eficazmente as suas funções.

É este novo relacionamento com o Parlamento Europeu que abre uma nova era na responsabilização democrática das instituições europeias, como a Comissão Europeia mas também como o Banco Central Europeu. A coesão social também depende do consenso político existente no que respeita à formulação e à implementação da política monetária.

Enquanto que a independência do BCE ficou consagrada no Tratado de Maastricht (embora não tenha sido submetida à prova de uma renegociação na última conferência intergovernamental que conduziu ao Tratado de Amesterdão), a sua responsabilização perante o poder político (como acontece com o Federal Reserve Bank nos Estados Unidos ou o Bundesbank na Alemanha) está por assegurar. Muitos economistas e politólogos, entre os quais me incluo, têm chamado a atenção para o facto de não fazer sentido deixar ao BCE a tarefa de definir as suas próprias competências¹⁶. Para que esta instituição seja credível, e como tal eficiente na prossecução do objectivo da estabilidade dos preços, ela tem de ser politicamente responsabilizável¹⁷.

Se as autoridades monetárias não forem responsáveis perante o poder político também não será possível esperar que os próprios políticos defendam o banco central em caso de um descontentamento generalizado da população. Com efeito, a política monetária é, como o nome indica, em primeiro lugar, *política*. Acresce que só existem bancos centrais independentes em países onde existe, em primeiro lugar, um consenso político quanto aos objectivos da própria política monetária. Julgo que existe hoje na Europa e em Portugal consenso quanto ao objectivo da estabilidade dos preços. O modo como ele é executado em cada momento não é, porém, indiferente para a maioria dos europeus. E um descontentamento generalizado com a situação económica pode levar a situações de ruptura, caso os políticos não estejam dispostos a defender os objectivos que consagraram estatutariamente. Ora, a respon-

¹⁶Veja-se por exemplo os depoimentos de Silvester Eijffinger, Jeffrey Frieden, Paul De Grauwe, Jorge Braga de Macedo e do autor e de Paul De Grauwe, Francesco Giavazzi, Richard Portes e Daniel Gros nas audições promovidas pela sub-comissão de acompanhamento da UEM da Assembleia da República e pela sub-comissão dos Assuntos Monetários do Parlamento Europeu, respectivamente.

¹⁷Quando as instituições não são «à prova de renegociação», quando os seus limites materiais são demasiado informais, elas estão sujeitas a rupturas, mudanças de regime, e por isso mesmo também não são credíveis (Torres, 1997a). Repare-se no que aconteceu em Portugal no início dos anos 90: a falta de responsabilização do Banco de Portugal levou a um conflito institucional e à própria demissão da administração (Torres, 1998b). É por isso necessário que as instituições monetárias sejam independentes mas responsabilizáveis se quisermos que elas sejam duráveis e não um factor de descoesão social.

sabilização aumenta essa solidariedade com as autoridades monetárias quando elas prosseguem de forma transparente uma política monetária adequada. Assim aconteceu na Alemanha e nos Estados Unidos (onde o banco central, apesar de ser uma «agência» do Congresso, não deixa de ser independente).

Esta é aliás uma forma de fazer com que a política monetária concorra também para a coesão económica e social. Daí a necessidade de as decisões das autoridades monetárias serem tão transparentes quanto possível (como acontece nos Estados Unidos e como irá concerteza acontecer na Europa apesar do vazio legal existente e de alguma resistência inicial da Comissão Executiva do BCE quanto à publicação das actas –, não necessariamente quanto ao sentido de voto mas no que se refere aos argumentos expendidos nas reuniões de tomada de decisões) e tão acompanhadas quanto possível pelo poder político.

Os executores monetários devem por isso ser responsabilizados perante os cidadãos, através dos seus representantes eleitos. Ora, isso só é possível, dado o carácter supranacional do BCE, através de maiores poderes dados à instituição que melhor representa os vários interesses da população europeia – o Parlamento Europeu. Acresce que, dadas as suas competências actuais (um limitado poder de codificação nalgumas matérias) e o carácter *sui generis* do próprio processo de integração europeia, o Parlamento Europeu está hoje mais vocacionado para a defesa dos interesses de longo prazo dos cidadãos europeus. O seu actual enviesamento integracionista pode também de certa forma compensar uma eventual falta de consenso intergovernamental quanto ao curso da política monetária em períodos de estagnação ou crise e/ou em momentos diferentes dos vários ciclos políticos nacionais.

O Parlamento Europeu zelaria pela boa execução do objectivo da estabilidade dos preços, i.e. dos objectivos estabelecidos na constituição monetária da União Europeia, sem quaisquer interferências políticas na execução da política monetária pelo BCE. Por outro lado, o Parlamento Europeu poderia também afastar do Banco Central Europeu a pressão política dos vários interesses financeiros, governamentais, sindicais, das várias regiões e dos vários sectores de actividade. Com efeito, essa pressão política, naturalmente legítima e até saudável, deve ser dirigida a um órgão político supranacional. O BCE, tal como a Comissão Europeia, sendo uma organização supranacional e não intergovernamental, deve ser responsabilizado perante um órgão político supranacional e não intergovernamental.

O modo formal e informal como se estabelecerá uma correcta responsabilização do BCE perante o Parlamento, o seu «principal», também com o envolvimento dos parlamentos nacionais, levará porém algum tempo, mas não há que temer o debate

político sobre estas questões. Levou algum tempo até a Reserva Federal dos Estados Unidos chegar a um compromisso aceitável para o povo americano: mais de 20 anos depois da sua fundação, em 1913. Hoje ela é, na opinião de muitos especialistas, dominada pelo sector financeiro mas temperada pela fiscalização do Congresso. Haverá também por isso, no caso europeu, um papel importante para os parlamentos nacionais, desde logo na definição de canais de comunicação entre o BCE e o poder político, e em última instância os cidadãos, e mais tarde, de acordo com o evoluir do próprio processo de integração europeia, na aproximação das instituições aos cidadãos, evitando uma influência excessiva dos interesses financeiros e, desse modo, uma perda potencial de coesão social.

A discussão política sobre o modelo europeu de desenvolvimento

Em matéria europeia os partidos ainda se refugiam na lógica nacional (ficam-se pela discussão interpartidária das negociações em curso, por exemplo sobre a UEM, a CIG e a Agenda 2000) para pouco ou nada dizerem sobre o que verdadeiramente querem da União Europeia. Não fazem propostas de evolução para a própria União, discutem apenas o volume de fundos que se conseguiu obter do «pacote» em vigor até então. As discussões sobre o modelo da União apenas se fazem no seio de grupos de reflexão autónomos ou das «famílias» europeias de que os diversos partidos fazem parte, exactamente pelo seu (suficiente) distanciamento da política nacional. A União Europeia, no entanto, não deixará de evoluir, como tem evoluído, e os partidos não se podem limitar a aceitar os resultados dessas mudanças sem os terem projectado no debate interpartidário.

A coesão interna também depende do grau de pedagogia e participação política que enquadra as várias opções europeias. É necessário discutir o que queremos da Europa – que democracia, que instituições, que cidadania, que solidariedade, que modelo de União Europeia –, no fundo, que modelo de sociedade queremos para Portugal e para o Mundo.

Embora o pacto de regime em matéria europeia estabelecido em 1997 na Assembleia da República ultrapasse em muito, em termos de enquadramento político, económico e social, a maioria das alterações constantes da revisão constitucional que ocorreu no mesmo ano, a verdadeira revisão constitucional só terá lugar quando os principais partidos políticos portugueses entenderem que Portugal deve apostar na democraticidade do processo de integração europeia e não na intransigência quanto a aspectos meramente formais desse mesmo processo. Dentro de alguns anos já nin-

guém se lembrará do que constituiu durante os últimos anos a obsessão paralisadora dos negociadores, a saber: a regra da unanimidade, a ponderação dos votos ou o número de comissários (matérias que ficaram todas adiadas para a próxima CIG).

É tempo de passarmos à discussão do que verdadeiramente queremos da União Europeia, de fazermos propostas de evolução para a própria União. E aí veremos mais uma vez os cépticos de hoje a aceitarem o resultado dessas mudanças, como sempre têm feito, mas a reboque dos desenvolvimentos internacionais ou da conjuntura político-partidária. Aliás, o empenho descomplexado no processo de integração europeia é cada vez mais consensual, ao contrário do que repetiram à exaustão certos «observadores», que vaticinavam, devido às reformas institucionais europeias e em particular à moeda única, a queda de vários Governos e o caos social e político na Europa.

Com uma atitude meramente reactiva às propostas dos outros e à evolução dos acontecimentos e ajustada à opinião necessariamente paralisadora dos negociadores, os principais partidos políticos portugueses apenas se afastam dos cidadãos. Os cidadãos exigem da classe política posições claras sobre matérias europeias. São os negociadores e a sua linguagem diplomática que se devem ajustar às posições dos partidos políticos, e não o contrário. É por isso importante que os políticos expressem de forma clara as suas posições. Afinal, é essa uma das funções dos partidos políticos: fazer a pedagogia das reformas. Para não se distanciarem dos cidadãos, os partidos políticos devem estar na vanguarda das discussões públicas. Se se limitarem a seguir aquilo a que se convencionou chamar «a opinião pública», (e muitas vezes nem isso mas apenas a opinião de negociadores e «fazedores de opinião»), os partidos perderão talvez a mais importante das suas funções, afastando-se irremediavelmente dos cidadãos com prejuízo para a coesão social.

Mas não é apenas necessário trazer os partidos políticos à discussão das questões europeias de fundo, mas também adaptar a diplomacia portuguesa à nova Europa em que vivemos. É fácil perceber quais serão as futuras orientações políticas da União Europeia. Resta saber se o queremos perceber, como fazem os países que tiram verdadeiro partido das instituições e políticas comunitárias, ou se o queremos ignorar ficando a discutir «pacotes» e «arranjos» do passado, tentando preservar pequenos poderes contrários ao espírito europeu e aos interesses dos cidadãos nacionais.

A nova fase de integração europeia

A lógica «deloriana» subjacente ao princípio da coesão económica e social foi útil mas esgotou-se na concretização da UEM. Entrámos, a partir de 1998, depois da conclusão da CIG e dos acordos finais relativos ao começo da terceira fase da UEM e

ao BCE em 1997, numa fase aparentemente mais dura em matéria de negociação, mas na verdade muito mais política que tecnocrática. A conclusão das negociações relativas à Agenda 2000 e a gestão europeia do conflito do Kosovo durante a presidência alemã são disso o melhor exemplo. Com efeito, os negociadores (diplomatas ou políticos apenas com essa lógica) vêem-se agora afastados das reformas políticas que muitas vezes apenas entravaram (a última CIG é um bom exemplo) passando de facto a negociar, de forma mais clara, o «deve e haver» das várias políticas. É essa aliás a sua função. Os políticos poderão, ao fazer política, pondo em causa o funcionamento das instituições e a sua democraticidade, as prioridades da União Europeia para os seus eleitores e para os seus programas políticos, gerar a dinâmica necessária a uma nova fase de integração e a um novo conceito, mais lato, de coesão. É essa a função de quem está na política.

Esta nova era não se fica apenas, ou sequer, a dever à chegada ao poder da coligação SPD-Verdes na Alemanha, pois o próprio chanceler Kohl já tinha dado sinais de que algo tinha de mudar. Mesmo no que respeita ao papel da Comissão isso já era claro – veja-se, a esse propósito, a carta Kohl/Chirac dirigida ainda à presidência inglesa. Em 1999, a crise da Comissão exemplifica também a passagem para uma era mais política do processo de integração europeia. Esta crise terá deixado preocupados os negociadores espanhóis, antes da conclusão da Agenda 2000, e os próprios negociadores franceses, dado que a França continua a contribuir muito pouco, em termos relativos, para o orçamento comunitário.

Neste contexto, a Espanha, Portugal e a Grécia têm um dilema: ou adoptam o que era a tradicional «postura grega» e protestam e «ameaçam» como meros negociadores de fundos; ou se adaptam à nova era política e propõem reformas para a Europa que sirvam e tenham o apoio dos eleitores decisivos dos seus parceiros (aqueles que comandam cada vez mais as políticas nacionais de todos os Estados-membros) e, obviamente, os seus verdadeiros interesses de longo prazo, preparando-se antecipadamente para elas. Por exemplo, não é o alargamento que é preciso evitar ou protelar, mas certas políticas da União que é preciso reformar. Portugal, talvez até mais do que a Espanha pelas posições que tem vindo a tomar em matéria de alargamento e pela própria estrutura da sua agricultura, está em condições de adoptar uma estratégia consentânea com esta nova fase de integração.

Mas, mais uma vez, só teremos capacidade negocial se formos consequentes na nossa atitude, se adoptarmos o lema «o que é bom para Portugal é também bom para a Europa». Se nos ficarmos pela velha ideia da compensação com fundos nada ganharemos e perderemos capacidade negocial. Portugal deve por isso, quer por

razões políticas, quer por razões económicas, continuar a posicionar-se na linha da frente na defesa do alargamento e ao mesmo tempo lutar pelas reformas internas da União Europeia.

Quem ficar a negociar tostões (agora cêntimos do euro) na lógica dos pacotes Delors, ou o número de comissários e a ponderação de votos, estará condenado a perder. É óbvio que deixará de haver um comissário por País e passarão a coexistir vários tipos de comissários num futuro não muito distante. Devemos apostar numa reforma – um modelo próximo do estabelecido para o BCE¹⁸ – onde possamos ter um comissário por mérito próprio, tal como a Finlândia conseguiu que a sua governadora do Banco Central integrasse a Comissão Executiva do BCE, em vez de atrasarmos a discussão na próxima CIG até sairmos derrotados pela própria lógica do processo de integração que não se compadece com a indefinição e hesitação permanentes.

A moeda única, o Pacto de Estabilidade e o orçamento «federal»

A moeda única é uma reforma política que permitirá aos vários Governos europeus dedicarem-se finalmente à resolução dos problemas que afectam os cidadãos. E embora por si só não resolva nada, ela pode acabar com a descoordenação macroeconómica e evitar a depauperação ambiental e a descoesão social resultantes da prossecução do objectivo mercantilista de gerar excedentes da balança de pagamentos. A moeda única não é por isso um objectivo economicista. Pelo contrário, com a moeda única, o debate político deixará de ser dominado pelos economistas e pela conjuntura. O Banco Central Europeu terá a incumbência de manter a estabilidade dos preços. Os Governos concentrarão a sua atenção na correcta afectação de recursos às prioridades do desenvolvimento equilibrado.

Mesmo com os defeitos inerentes a um acordo intergovernamental cheio de condicionalismos, o Pacto de Estabilidade é um garante de que os Governos não irão hipotecar ainda mais o nosso futuro comum. Portugal já está a cumprir o pacto de estabilidade como cumpriu os critérios de convergência. A nossa economia é de facto mais flexível do que a média na União. A sustentabilidade das nossas finanças públicas não está, no entanto, garantida no longo prazo: os défices da saúde e segurança social têm sido colmatados devido às receitas das privatizações, parte do elevado investimento público a que nos habituámos tem sido financiado pelos fundos comunitários; por outro lado, ao contrário do que aconteceu por exemplo nos Países

¹⁸ Esta ideia foi defendida pelo autor também em audição na CAE (1994).

Baixos, reduzimos o défice público sobretudo à custa de um aumento das receitas fiscais (para patamares muito elevados em relação às suas contrapartidas) e da própria UEM (queda das taxas de juro e, consequentemente, do serviço da dívida).

Mas a moeda única e o Pacto de Estabilidade não implicam nem uma política orçamental comum, nem um modelo federal europeu. Federalismo não quer dizer comunitarização. Repare-se até como o termo é utilizado *a contrario* em Itália e na Bélgica. Federalismo significa também descentralização. Na República Federal da Alemanha, a política de educação, as polícias e mesmo certos impostos são geridos ao nível dos Länder, e não a nível nacional. O mesmo acontece nos Estados Unidos.

Não estão ainda reunidas as condições políticas necessárias para a existência de um orçamento comunitário que possa fazer face a choques assimétricos. Sou daqueles que defende uma maior integração política da Europa. Mas para tal é necessário que o Parlamento Europeu funcione com verdadeiros poderes e haja algo de aproximado a um governo europeu. Julgo (e espero) que isso venha a acontecer num futuro não muito distante, e então podemos pensar também em transferências automáticas do orçamento federal, como existem nos Estados Unidos. Por enquanto, temos os fundos estruturais que contribuem para acelerar a diminuição das assimetrias que hoje nos sujeitam a choques idiossincráticos. Mas mesmos os fundos estruturais estarão em causa, como já começam a estar, se não forem bem utilizados.

Por outro lado, as transferências automáticas nos Estados Unidos destinam-se em parte a contrariar a própria mobilidade dos trabalhadores; na medida em que existe o risco de uma região inteira perder grande parte da sua população em consequência de um choque assimétrico. Na Europa não é assim: ela está menos sujeita a choques assimétricos do que os Estados Unidos (e estará ainda menos com a UEM) e os salários respondem bem e rapidamente aos movimentos de preços e até, em países como Portugal, a Holanda e a Suécia, ao desemprego.

É possível viver com uma mesma moeda e impostos diferenciados como acontece nos Estados Unidos. As políticas fiscais são mesmo um instrumento de concorrência entre os vários estados: a Califórnia utiliza bem a política fiscal para penalizar as indústrias poluentes e incentivar as indústrias limpas e de futuro.

Mas os impostos pagos directamente para o orçamento comunitário podem coexistir com impostos nacionais e locais diferenciados. Por um lado, parte dos impostos sobre o rendimento poderia ser paga directamente a Bruxelas para financiar, de modo progressivo (com vantagem para os países mais pobres) e não de modo regressivo (como acontece com o IVA), as despesas comuns. Isso aumentaria a transparência e a justiça fiscais, e portanto a coesão social, e o sentimento de cidadania

européia¹⁹. Por outro lado, há determinados impostos que fazem sentido numa lógica europeia: aqueles que têm a ver com um modelo de desenvolvimento baseado em condições de dignidade social, laboral e ambiental, no fundo com o princípio da coesão económica e social. Esse modelo é comum a todos os países da União e é, a meu ver, pelo exposto atrás, um modelo competitivo na economia global.

Existem já vários estudos encomendados pelo Parlamento Europeu que dão exemplos de impostos sobre a energia, CO², ou a descolagem de aviões, aos quais serão acrescentados mais cedo ou mais tarde impostos diferenciados sobre os transportes rodoviários, por exemplo. Muitos dirão que isso faz sentido para os países mais industrializados mas não para Portugal. Tal como no caso da moeda única, penso exactamente o contrário: é para Portugal que um tal enquadramento fiscal (já preconizado pelo Livro Branco sobre o emprego) seria mais útil.

Conclusão

Os valores da coesão, encarados de forma dinâmica e aberta, para além de transcenderem a própria União, são também inseparáveis do processo de integração europeia e da afirmação da Europa no mundo. Por isso mesmo, eles devem enformar todas as políticas da União, não só as suas políticas internas ou mesmo os seus processos de aprofundamento e alargamento, mas também as suas políticas externas (política externa e de segurança comum, imigração e asilo, comercial, agrícola, do ambiente, energética, de cooperação, de integração e parceria com outros blocos ou grupos de países, etc.) e a sua actuação no âmbito de outras organizações (ONU, OMC, FMI, NATO, etc.).

No momento em que se consagra o direito internacional de ingerência por razões humanitárias, o conceito de coesão ganha outra amplitude, não só geográfica (já não existia o muro, deixa agora de haver fronteiras) mas sobretudo conceptual: a coesão também é global, entre indivíduos, regiões, estados e continentes. Este conceito de coesão escora-se por isso, em primeiro lugar, na liberdade e na solidariedade e, em segundo lugar, na igualdade de oportunidades e da responsabilidade. O prima-

¹⁹ No início da década a ideia de uma moeda única na Europa era vista como uma ideia perigosamente federalista, utópica ou mesmo absurda. Muito poucos, entre os quais Mário Soares e Francisco Lucas Pires, percebiam já a importância política de uma tal aposta, que se veio a realizar contra os prognósticos dos defensores do *status quo*. Também já em 1995 Lucas Pires concluía que *um orçamento mais inteligível pelos cidadãos e pelo qual os mesmos fossem também responsabilizados exigiria um verdadeiro direito de criar impostos* (pela União Europeia) – Pires (1995) p. 126. Mário Soares defendeu a necessidade de um imposto europeu durante a campanha para as últimas eleições europeias.

do da cidadania obriga, por outro lado, a uma maior responsabilização das instituições da União perante os cidadãos, único garante da coesão a nível interno, e à necessidade de construção de uma Europa cada vez mais política.

Bibliografia

BEAN, Charles, Samuel Bentolila, Giuseppe Bertola, e Juan Dolado (1998) *Social Europe: One for All?*, Monitoring European Integration nº 8, Londres, CEPR.

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS (1994) «A Transparência do Processo de Construção Europeia» in *Transparência, Alargamento e Emprego – Teses Portuguesas na X COSAC*, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa, Assembleia da República, 25-102.

EMERSON, Michael e Daniel Gros (1998) *Impact of EU Enlargement, Agenda 2000 and EMU – the Case of Portugal*, CEPS Working Document nº 125, Dezembro.

LOURENÇO, Eduardo (1994), "Eppur si Muove", Prefácio à 4ª edição de *O Que É a Europa* de Francisco Lucas Pires, Lisboa, Difusão Cultural.

PIRES, Francisco Lucas (1995) *Portugal e o Futuro da EU*, Lisboa, Difusão Cultural.

Ministério das Finanças (1993) *Contribuição Portuguesa para o Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, Lisboa, Ministério das Finanças.

PEREIRA, Manuel Collares (1998) *Energias Renováveis, a Opção Inadiável*, Lisboa, SPES.

TORRES, Francisco (1997a) "EMU: Economic and Political Misgivings", *Europa: Novas Fronteiras*, CIJD, 1, pp. 103-111.

TORRES, Francisco (1997b) «O Pragmatismo da Governação e o Debate Ideológico entre Conservadores e Progressistas» in Sérgio Sousa Pinto (ed.), *O Que É Governar à Esquerda?*, Lisboa, Gradiva, pp. 159-187.

TORRES, Francisco (1997c) «O Primado da Política e a CIG 96/97», *Europa: Novas Fronteiras*, Revista do Centro Jacques Delors Nº 2, Novembro, pp. 153-159.

TORRES, Francisco (1998a), «A responsabilização democrática do BCE», *Anuário da Economia Portuguesa*, XI.

TORRES, Francisco (1998b), "Portugal Towards Economic and Monetary Union: A Political Economy Perspective", in Erik Jones, Jeffry Frieden and Francisco Torres (eds.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, Nova Iorque, St. Martin's Press e Basingstoke, MacMillan.

Nota final – Valores europeus no Tratado de Amsterdão

Maria João Seabra

Após um ano e meio de negociações entre os 15 Estados membros da União Europeia, a conferência intergovernamental concluiu os seus trabalhos em Junho de 1997. Regra geral, a reacção ao novo tratado não foi muito entusiástica, nem por parte dos analistas, nem por parte da maioria dos próprios Governos que participaram na negociação. O salto qualitativo, considerado indispensável por muitos, que permitiria à União Europeia reforçar a sua vertente política, não foi dado. Para os mais europeístas, a União tinha falhado claramente o objectivo de fazer corresponder a dimensão política aos sucessos já alcançados na integração económica e monetária. Mesmo para os euro-cépticos, o novo Tratado pouco alterava Maastricht e não constituía nenhum atentado em especial para a soberania nacional. O tratado de Amsterdão limitava-se a ser o resultado de uma negociação cuja data tinha ficado inscrita em Maastricht e que não seria um marco representativo na história da integração europeia.

De facto, muito ficou por fazer em Amsterdão, especialmente se nos recordarmos das perspectivas surgidas durante o período de ratificação do Tratado de Maastricht. A súbita emergência dos cidadãos europeus enquanto actores do processo de integração – fruto, em primeiro lugar, dos referendos na Dinamarca e em França, mas também dos debates que ocorreram na generalidade dos Estados-membros – fez surgir novas expectativas para a Conferência Intergovernamental de 1996/97, relacionadas sobretudo com a necessidade de democratização do processo europeu. Daí que o debate preparatório da conferência se tenha centrado em grande medida na reforma institucional e na procura de formas inéditas de concretizar uma democracia

supranacional¹. Aliada a esta preocupação estava também a necessidade sentida de tornar o processo de integração algo de mais próximo ao cidadão, mais perceptível e inteligível. Simultaneamente, o conflito na ex-Jugoslávia e a ausência de uma resposta europeia credível e eficaz ao regresso da guerra às fronteiras da União, por seu lado, apontavam para a premência de reforçar a recém-criada política externa e de segurança comum – convém não esquecer que a guerra na Bósnia contribuiu significativamente para algum decréscimo do apoio público à integração. Basicamente, estava-se assim perante a necessidade de dotar a União de um projecto político, com reflexos e implicações tanto internos como externos, capaz de ombrear com as possibilidades abertas com a união económica e monetária, um projecto que permitisse *reconciliar* os cidadãos com a integração europeia.

O resultado final de Amsterdão ficou de facto aquém das expectativas criadas. Mas, por mais importante e relevante que seja analisar as razões da revisão minimalista do Tratado da União Europeia, importa igualmente olhar cuidadosamente para o novo tratado e ver as suas potencialidades.

Amsterdão é uma clara reafirmação da identidade política da União Europeia, uma identidade que se baseia na democracia e no respeito pelos direitos humanos enquanto pilares da integração. O novo artigo 6º do tratado estabelece que a União «assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados membros». Se é certo que a existência de um Estado-democrático já era uma condição prévia indispensável para a adesão, o Tratado de Amsterdão sublinha que a democracia, os direitos do Homem e as liberdades fundamentais não são apenas elementos da ordem interna dos seus Estados-membros, mas sim valores básicos da União e que, portanto, a União deverá defender. Mais do que a junção de Estados-membros democráticos, é a própria União, entidade supranacional, que se pretende democrática, livre e respeitadora dos direitos humanos.

Esta afirmação não teve, como foi visto, consequências ao nível do reforço da democracia supranacional. O carácter democrático da União continua, no essencial, a ser representado pelas democracias dos seus Estados-membros. Mas o desrespeito pelos princípios básicos da União tem, com Amsterdão, consequências claras. Até hoje, os tratados não previam a possibilidade de um Estado-membro violar as regras

¹ A necessidade de eficácia e eficiência no processo europeu e a preparação para o alargamento da União eram duas razões adicionais que justificavam – e continuam a justificar – a reforma das instituições europeias.

democráticas ou as liberdades fundamentais, nem muito menos a existência de qualquer sanção caso tal acontecesse. O Tratado de Amsterdão estipula claramente, no seu artigo 7º, que em caso de violação grave dos princípios da União, o Conselho pode determinar a sua suspensão. A possibilidade de sanções significa que a manutenção da ordem democrática e do Estado de direito deixou de ser uma questão estritamente interna dos Estados-membros. Com Amsterdão, é a própria União que passa também a ter um papel de «fiscalização» da ordem democrática dos Estados.

Outra inovação introduzida no Tratado de Amsterdão e que reforça o papel dos valores na construção europeia é a cláusula geral de não-discriminação, segundo a qual o Conselho pode adoptar medidas para «combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou credo, deficiência, idade ou orientação sexual». Esta cláusula permitirá dar substância aos princípios em que se baseia a União ao nível dos direitos humanos – uma vez que a não-discriminação é um dos princípios que consta da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Para além da condenação expressa da discriminação em geral, da introdução desta cláusula podem ser retiradas duas ilações importantes: por um lado, será ao abrigo desta cláusula que a União poderá tomar medidas efectivas de combate à discriminação, aplicáveis no conjunto dos Estados-membros. Isto significa que a enumeração dos princípios básicos em que se funda o processo de integração não é somente mera retórica, podendo efectivamente ter uma aplicação prática – aliás, esta cláusula encontra-se no Tratado da Comunidade Europeia, sujeitando-se assim aos processos de decisão comunitários: a proposta é da Comissão Europeia e o Conselho aprova por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. Por outro lado, esta cláusula solidifica a cidadania europeia, ou seja, um contrato político entre a União e os cidadãos europeus, independentemente da sua origem étnica ou da religião – no caso particularmente importantes, na medida em que implicam a plena consciencialização da enorme diversidade interna da União Europeia.

O reforço dos valores no Tratado de Amsterdão poderá igualmente ter importantes consequências nas relações externas da União. Se, por um lado, será difícil manter uma política externa que contrarie os princípios básicos enunciados no tratado, nomeadamente a ausência de posições claras de condenação de violações dos direitos do Homem, a defesa da não-discriminação poderá igualmente ser usada como forma de contrariar visões da Europa baseadas na cultura ou na religião. Negar a adesão à Turquia, por exemplo, com base em pressupostos religiosos, será uma atitude de discriminação, logo pouco condicente com os princípios que a União assume internamente.

Todas as alterações introduzidas por Amsterdão poderiam certamente ser mais visíveis aos olhos dos cidadãos, o que contribuiria para uma melhor percepção do

que é, e para que serve, a União Europeia. O importante, no entanto, é que apesar de estarem aparentemente perdidos no emaranhado de artigos do tratado, os princípios básicos da União são válidos. A democracia e a defesa dos direitos do Homem – os *valores da União* – tiveram em Amsterdão a sua consagração. São estes princípios que podem, e devem, ser explorados e potencializados. É um facto que a sua inclusão no tratado pode não ter uma tradução imediata ao nível da definição de políticas, para a qual é indispensável a existência de uma firme vontade política. Mas a verdade é que, ao aceitarem a sua inclusão no tratado, os Estados-membros podem agora ser confrontados com as suas próprias decisões e ser forçados a agir.

Autores

ÁLVARO DE VASCONCELOS

Director do IEEI. Director de, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*. Publicou diversos estudos sobre questões de política e segurança internacional, integração regional, política externa e de defesa. Membro da comissão executiva e coordenador do secretariado do EuroMeSCo. Membro do Conselho Directivo da TEPSA (Trans European Policy Studies Association).

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS

Licenciado e Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa. Secretário de Estado da Administração Educativa. Membro do Conselho Directivo do IEEI. Ensaísta, é autor de diversas obras nos domínios do Direito, da História e da Ciência Política.

VIRIATO SOROMENHO-MARQUES

Professor associado da Universidade de Lisboa. Autor de numerosas obras sobre temas de filosofia, política de ambiente e relações internacionais. Sobre temas europeus publicou: *Europa: o Risco do Futuro* (1985) e *Europa: Labirinto ou Casa Comum* (1993).

PEDRO CARLOS BACELAR DE VASCONCELOS

Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra (1996); Governador Civil de Braga. Autor de *A Crise da Justiça* (1998). Membro do Conselho de Administração do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia.

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

Membro do Conselho Directivo do IEEI. Advogado, PLMJ. Director do Instituto Lusíada de Estudos Europeus. Antigo presidente do Tribunal de Primeira Instância

das Comunidades Europeias. Membro do «Comité de Sábios» para a Reforma do Sistema Jurisdicional Comunitário.

FRANCISCO TORRES

Deputado. Presidente da Subcomissão de Acompanhamento da UEM. Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica e Gabinete de Estudos do Banco de Portugal.

MARIA JOÃO SEABRA

Investigadora do IEEI, onde se dedica às questões de integração europeia. Publicou *Vizinhança Inconstante: Portugal e Espanha na Europa*.

Índice

Introdução	7
Álvaro de Vasconcelos	
Uma Europa mediadora e aberta	11
Guilherme d'Oliveira Martins	
Promessas e perigos da identidade europeia	25
Viriato Soromenho-Marques	
Contra a discriminação e a xenofobia	43
Modos de acção da Europa	
Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos	
A protecção dos direitos dos cidadãos no espaço comunitário	51
José Luís da Cruz Vilaça	
Valores e interesses na política externa da União Europeia	65
Álvaro de Vasconcelos	
Os novos valores da coesão na era da globalização	95
Francisco Torres	
Nota final: Valores europeus no Tratado de Amsterdão	119
Maria João Seabra	
Autores	123

A construção europeia não pode prosseguir sem uma clarificação dos valores por que se rege, da identidade que a caracteriza e dos objectivos que prossegue no continente e fora dele. O dilema europeu reside em conciliar a união política com a enorme diversidade cultural europeia, o qual não se resolve transpondo para o nível da União o conceito de Estado-nação como comunidade étnica e cultural. Trata-se, sim, de alargar o conceito de comunidade de cidadãos para o nível supranacional, colocando a democracia e a dupla cidadania como os grandes desígnios da União, levando a cabo a reforma que permite a formação democrática da opinião e da vontade europeia.

Para pesar na ordem mundial e agir de forma coesa, a União Europeia terá que projectar internacionalmente os valores da democracia, dos direitos humanos e os princípios associativos que legitimam a sua própria existência.

A União constrói-se pela defesa comum dos valores fundamentais, que não são apanágio dos europeus, mas que se universalizaram.

ISEN 972-8500-14-9



9 789728 500146