



IEEI/ CIDR/SOCINOVA MIGRAÇÕES
Seminário Temático

Os 50 anos dos Tratados de Roma A Europa dos Valores

Hotel Tivoli Lisboa
27 de Março de 2007

A EUROPA DOS VALORES

Pedro Courela
Investigador, IEEI

A discussão em torno dos valores do projecto europeu aparece com muita frequência associado a outro debate, o da identidade da Europa. Em larga medida, todas as comunidades políticas se confrontam com a necessidade de definir os valores e as referências comuns que as tornam distintas, lhes dão coerência e, simultaneamente, justificam a sua permanência no tempo.

A simples transposição deste debate para o nível europeu é, desde logo, problemático e presta-se facilmente a equívocos. A ideia de identidade (e dos valores que lhe estão associados) está muito ligada à ideia de nação, tal como esta emergiu na Europa do século XIX, isto é, uma comunidade política cujos cidadãos estão unidos pela partilha de certos traços culturais, étnicos e religiosos. O mais fácil seria, então, pegar nestes critérios e aplicá-los à União Europeia, procurando identificar uma espécie de ‘super-nação’ à escala do continente. É o que alguns apelidam de visão ‘culturalista’ da Europa, que surge com alguma frequência nos debates acerca da especificidade europeia, sobretudo quando confrontada com outras regiões do Mundo.

Surgiu de forma clara durante a Convenção sobre o Futuro da Europa que preparou o Tratado Constitucional, quando boa parte dos membros (sobretudo os representantes dos partidos cristãos-democratas) defendiam a inclusão de uma referência a Deus ou ao Cristianismo no preâmbulo do texto. A questão não foi de todo abandonada, tendo sido reintroduzida recentemente pelo governo polaco, com algum apoio da Chanceler alemã Angela Merkel. É uma posição obviamente defendida pela Igreja Católica, que vê nas raízes cristãs a forma de reforçar a pertença a uma “civilização comum”. Segundo este ponto de vista, um conjunto de objectivos e valores comuns não é suficientemente forte para garantir a união entre povos europeus, daí a necessidade de procurar elementos culturais, por natureza mais duradouros, que assegurem a continuidade e a irreversibilidade do projecto.

Adoptar uma visão culturalista é, contudo, redutor e conduz rapidamente ao fracasso numa discussão sobre os valores do projecto europeu tal como o conhecemos. Timothy Garton Ash, num recente artigo publicado na revista *Prospect*, explica em termos muito simples porquê. Forjar uma identidade europeia, baseada numa pretensa herança cultural comum, choca com a experiência histórica do continente: aquilo que uma determinada nação celebra é o mesmo que outra nação pretende esquecer. Apagar o facto de que os passados dos Europeus são passados contraditórios é, nas palavras do autor, uma falsificação da nossa história e não contribui em nada para encontrar os valores nos quais se baseia a

actual União. Por outro lado, definir a especificidade europeia por oposição a um ‘outro’ intrinsecamente diferente (o que é igualmente típico da definição do Estado nação) não funciona, uma vez que o ‘outro’ da Europa é o seu próprio passado. Foi contra uma história de guerras e ódios que os pais fundadores da integração europeia lançaram o projecto que agora celebra 50 anos, numa tentativa de construir algo radicalmente novo.

O que este breve texto pretende fazer é procurar saber o que significa discutir valores no contexto da integração europeia e porque é que essa discussão continua tão importante nos dias de hoje, sobretudo quando as questões da diversidade na Europa estão de forma tão marcada na ordem do dia.

Percurso económico, razões políticas

O facto do processo de integração europeia ter evoluído, durante boa parte da sua história, à volta do objectivo de criação do Mercado Comum, fez com que a sua dimensão económica fosse particularmente visível. A UE aparecia (e aparece ainda para alguns analistas) como um projecto de prossecução de interesses económicos, decidido de acordo com as normas clássicas da diplomacia e que, pouco a pouco, resultou num intrincado edifício de normas e regulamentos. Sendo isto verdade, deixa de lado a motivação política do processo, da qual emerge a noção da União enquanto ‘comunidade de valores’.

A declaração Schuman de 1950 era explícita quanto ao objectivo último de colocar a produção de carvão e aço da França e da Alemanha debaixo de uma Alta Autoridade comum: tornar a guerra impossível entre as duas potências e lançar as bases para o desenvolvimento económico como primeira etapa da “Federação europeia”. O Tratado de Paris de 1951 (que cria a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) segue a mesma lógica: rivalidades ancestrais são substituídas pela fusão de interesses, através de uma comunidade económica fundada em instituições “que darão direcção a um futuro daqui em diante partilhado”.

A **paz** e a **solidariedade** surgem, então, como princípios básicos do projecto comum europeu, tal como foi inicialmente formulado pelos 6 Estados membros originais e podem ser de novo encontrados no Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia em 1957 (Tratado de Roma). A criação da hoje tão contestada Política Agrícola Comum (PAC) representou na altura talvez a mais forte expressão de solidariedade do projecto europeu: o apoio (directo ou através dos mecanismos de preços) ao aumento da produtividade agrícola beneficiou sobretudo os agricultores franceses, mas era igualmente uma resposta a uma realidade ainda muito próxima de falta de alimentos. A política de coesão, integrada nos Tratados em 1986 com o Acto Único Europeu, nasce da consciência que a abertura total dos mercados no espaço da Comunidade pode provocar graves problemas económicos e sociais. É, por isso, também uma manifestação de solidariedade, na medida em que visa apoiar a adaptação ao Mercado Comum dos Estados membros mais pobres.

A concentração nos grandes objectivos económicos marca muito as sucessivas revisões dos Tratados e é interessante verificar que, mesmo o Tratado de Maastricht, momento fundamental de avanço na integração política, não trata explicitamente a questão dos valores que sustentam a União Europeia. A viragem dá-se com o Tratado de Amsterdão, assinado em 1996 e onde é pela primeira vez incluído um artigo dedicado aos valores: “A União é fundada nos princípios da **liberdade, democracia**, respeito pelos **direitos do homem** e liberdade fundamentais, o **Estado de direito**, princípios que são comuns aos Estados membros”. Ao mesmo tempo, é incluído um mecanismo de suspensão dos direitos de um Estado membro em caso de violação de um desses princípios.

Finalmente, o Tratado Constitucional, pela sua própria vocação de ‘texto fundamental’ que expressa o sentido e os objectivos do projecto europeu, possui uma cláusula intitulada ‘Valores da União’ (art 2º), onde repete os princípios dos dois Tratados anteriores, mas acrescenta outros valores que devem caracterizar as sociedades dos Estados membros: **pluralismo, tolerância, justiça**, solidariedade e **não discriminação**. Promover este conjunto de valores é um dos objectivos da União (art 3º).

O carácter vinculativo que o Tratado Constitucional atribui à Carta dos Direitos Fundamentais da União sublinha a dimensão normativa do projecto europeu. De facto, a Carta é um elemento crucial, por um lado, de garantia de protecção desses direitos não só dentro dos Estados membros mas também no quadro da União, e, por outro, na explicitação do código de valores em que assenta a integração europeia: uma União que se rege pelo Estado de Direito, vinculada por direitos fundamentais; uma União que reconhece um núcleo de direitos sociais; uma União democrática que afirma os direitos de participação política e de cidadania.

Alargamento

A estratégia de alargamento da União Europeia é, ela própria, um processo de extensão de normas. Embora os primeiros alargamentos tivessem já uma lógica de inclusão de novos membros numa comunidade de valores (que foi particularmente visível nos casos de Portugal, Espanha e Grécia), a percepção de que havia um *standard* mínimo de critérios que todos aqueles que desejassem aderir tinham de cumprir tornou-se mais explícita depois de 1989, quando as relações com as novas democracias do Centro e Leste entraram na agenda europeia.

Os critérios de Copenhaga, aprovados em 1993, mais não são do que uma codificação das normas que governam a União, aplicadas à questão da adesão. O ênfase é colocado na democracia, no Estado de Direito e na protecção dos direitos do homem, tanto no que respeita aos indivíduos como às minorias. Apenas os Estados que dão provas de respeito por estes princípios passam de fora para dentro, de candidatos a membros de pleno direito. Foi com base nestes princípios (em conjunto com a capacidade para integrar o *acquis* dos Tratados) e não na reivindicação de uma ‘pertença natural’ à Europa que se decidiu na preparação dos países do Centro e Leste para integrar a UE.

O incessante debate sobre a adesão da Turquia é, em larga medida, um retrocesso nesta matéria, ao reabrir a divisão acerca das diferentes noções de identidade: que lógica utilizar para decidir acerca da preparação de Ancara para integrar a União? Os critérios de Copenhaga como princípios de um processo político ou uma noção de admissibilidade baseada numa herança cultural e religiosa comum? Esta indefinição na abordagem tem várias consequências: primeiro, tem um impacto directo no equilíbrio interno turco entre forças reformistas pró-europeias e nacionalistas; segundo, afecta a imagem da União enquanto projecto político.

Política externa

A questão da imagem da União é importante também quando pensamos as suas relações externas. É comum afirmar-se que o principal instrumento da política externa europeia é o seu próprio modelo de integração, baseado precisamente nos valores acima descritos. O alargamento e o poder de atracção que a UE representa para os Estados vizinhos é talvez o maior sucesso da União enquanto actor internacional e em larga medida define a imagem

que a União e os seus membros têm de si próprios, isto é, de um factor de estabilidade à escala do continente.

No seu esforço de superação dos antagonismos nacionais e eliminação da *realpolitik* na relação entre os Estados membros, o projecto europeu nunca poderia assumir uma postura de ‘potência tradicional’ com um ‘interesse nacional’ a ser defendido por uma combinação de meios diplomáticos, económicos e militares. A recusa dessa atitude não significa a ausência de uma política perante países e regiões terceiras, mas obriga a uma definição de ‘interesse comum’ onde toda a diversidade das políticas externas dos Estados membros possa confluir. E essa definição tem de passar obrigatoriamente pela afirmação dos valores que norteiam a integração europeia: a defesa da democracia, da diversidade ou da solidariedade.

Outro traço fundamental da política externa europeia reflexo do processo de integração é a perspectiva multilateral que a Europa possui das relações internacionais. Um mundo multilateral, isto é, um mundo onde os actores cooperam entre si de acordo com normas estabelecidas por todos, é aquele em que a Europa mais facilmente faz valer a sua influência. Por outras palavras, é a transposição para o plano internacional do primado do Estado de Direito e de uma prática de resolução de conflitos através de normas desenvolvidas e aprovadas em conjunto.

Em suma, a análise da evolução da integração europeia mostra que a questão dos valores esteve sempre presente mas foi gradualmente tornado-se mais evidente, o que demonstra uma vontade de afirmar a especificidade do projecto político. Mas é preciso perceber como é que essa enunciação de valores se confronta com a realidade, como é que se manifesta quando é posta em causa.

Por outro lado, o que vimos até agora tem a ver essencialmente com a Europa perante terceiros, seja na política externa, seja nas relações com os países que pretendem tornar-se membros. Como foi descrito acima, a adesão à União ‘obriga’ os candidatos a harmonizar as suas leis e as suas práticas aos princípios norteadores da construção europeia. Mas e depois da adesão? Como se defendem os valores quando são postos em causa pelos que já estão ‘dentro’?

Valores à prova

Estas questões ganham particular relevância quando pensamos em temas como o da diversidade e o tratamento das minorias, ou a importância que as políticas de imigração ganham na agenda dos governos de boa parte dos Estados membros.

A primeira vez que o problema se colocou de forma evidente foi em 2000, quando o partido cristão-democrata austríaco decidiu formar coligação com o Partido da Liberdade de extrema direita, cujo líder Jorg Haider utilizava regularmente um discurso anti-imigrantes tinha mesmo publicamente valorizado algumas medidas do regime nazi. Na altura, os outros catorze membros da União, através da Presidência portuguesa, suspenderam as relações bilaterais com o novo governo austríaco. As consequências práticas da decisão são discutíveis, mas é inquestionável que se tratou de uma reacção à chegada ao poder num membro da ‘família europeia’ de um partido que não partilhava aspectos chave da concepção de sociedade e de civismo que o projecto europeu é suposto representar, nomeadamente a diversidade e a não-discriminação.

Desde então, a popularidade eleitoral e mesmo a presença de partidos de extrema-direita que colocam em causa os mesmo princípios que o partido de Haider são uma constante na Europa. Não se tratou de um fenómeno isolado, pelo contrário, trata-se de um discurso

cada vez mais aceite fora dos círculos extremistas e que, sobretudo depois do 11 de Setembro, encontrou nas comunidades muçulmanas na Europa a principal fonte de sustentação. Parece haver aqui um paradoxo: ao mesmo tempo que a União, ao redigir o Tratado Constitucional, enuncia de forma mais explícita que nunca os valores fundadores, ela vê esses mesmos valores disputados em parte significativa dos seus Estados membros.

Em França, o discurso xenófobo da Frente Nacional, dirigido sobretudo às comunidades norte africanas, teve e tem suficiente eco popular para permitir ao seu líder Jean-Marie Le Pen disputar a segunda volta das eleições presidenciais em 2002. Para além do já citado caso da Áustria, também na Holanda o sucesso eleitoral do movimento político radical Pim Fortuyn, com uma forte retórica anti-muçulmana (embora fora dos padrões clássicos do discurso de extrema-direita), deixou marcas na postura de um país tido tradicionalmente como exemplo de tolerância, o que se verifica claramente no endurecimento das leis de imigração, do reagrupamento familiar e de nacionalidade.

É um fenómeno semelhante ao da Dinamarca, onde o Partido Popular de extrema-direita, que apoiou no Parlamento a coligação governamental entre 2001 e 2005, tem promovido com sucesso uma agenda dirigida sobretudo à restrição da imigração e à redução das concessões de asilo humanitário. Hoje a Dinamarca é vista como o país com as leis de imigração mais restritas da Europa. A crise das caricaturas do Profeta Maomé em 2006 lançou um aceso debate acerca da percepção das minorias, sobretudo das muçulmanas, num país em plena expansão económica e sem problemas sérios de desemprego. De forma mais ou menos mediática, outros Estados membros da União, como a França e a Inglaterra aprovaram leis na mesma direcção.

Em todos estes casos, não se trata de leis que colocam directamente em casa as obrigações dos Estados enquanto membros da União Europeia, mas não deixam de legitimar, de certa forma, parte do discurso xenófobo que vê na imigração um dos problemas fundamentais das suas sociedades. Como se concilia esta tendência com a promoção da diversidade e da não-discriminação?

A questão é relevante também se olharmos para os novos Estados membros (ainda há pouco sujeitos ao escrutínio dos critérios de Copenhaga) onde a questão da imigração ainda não se coloca. Na Polónia, o actual governo liderado pelo partido da Lei e Justiça, para além de um discurso de afirmação dos valores nacionais (por oposição a uma excessiva influência estrangeira), tem causado algum embaraço junto dos seus parceiros europeus pelas posições assumidas em relação a questões sociais. Um exemplo recente foram as declarações do Ministro da educação após uma reunião informal de ministros da UE que defendeu a introdução numa futura “Carta dos Direitos das Nações Europeias” da proibição de difusão de “propaganda homossexual” que põe em causa “a lei natural”. Onde se traça a linha da violação do artigo 6º do Tratado da União Europeia?

A postura dos governos deve ser vista no contexto das atitudes da sociedade. Segundo o Eurobarómetro especial de Janeiro de 2007, a maioria dos cidadãos europeus considera que a discriminação com base nos critérios que constam da Carta dos Direitos Fundamentais – sexo, origem étnica ou social, religião, idade, deficiência e orientação sexual – é bastante generalizada, sobretudo aquela que é dirigida às minorias étnicas.

Por outro lado, o relatório anual do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia revela a persistência, um pouco por todo o continente, de crimes de origem racista, dirigidos cada vez mais contra as populações muçulmanas. O controlo deste tipo de crimes é dificultado pelo facto da maioria dos Estados membros não possuírem dados fidedignos sobre os mesmos, cabendo muitas vezes às ONG o estudo e sistematização de informação sobre o fenómeno do racismo. O relatório indica ainda que, para além da violência, a discriminação das minorias étnicas faz-se sentir sobretudo no mercado de trabalho (a taxa

de desemprego dos cidadãos imigrantes é superior à dos cidadãos nacionais em quase todos os países), no mercado da habitação (a percentagem de sem-abrigo imigrantes é bastante elevada) e no sistema de educação (desde o acesso aos níveis superiores de ensino ao tratamento racista por parte dos professores).

Em resumo, a maior saliência de partidos de extrema-direita com um discurso anti-imigração ou, mais genericamente, anti-minorias, tem resultado na adopção de políticas de restrição da imigração por governos (ainda) compostos por partidos moderados mas que de certa forma incorporaram no seu programa os temas desses partidos extremistas. Esta tendência verifica-se num contexto social em que as atitudes racistas e de discriminação continuam a ser uma realidade bem visível e generalizada por toda a Europa. Que respostas dá a União Europeia a este fenómeno?

A União Europeia financia desde há muito programas de informação e divulgação anti-racismo, tanto a nível europeu como nacional. A acção comum aprovada em 1996 para a cooperação judicial entre Estados membros em matéria de delitos com base em comportamentos racistas foi um primeiro passo de reconhecimento do fenómeno enquanto problema europeu. A criação em 1997 do Observatório Europeu do Racismo e Xenofobia teve como objectivo acompanhar as diferentes formas que a discriminação assumia na Europa. O Observatório é, contudo, um órgão de acompanhamento e de análise das manifestações de racismo e xenofobia, não possuindo qualquer capacidade de formular recomendações dirigidas a qualquer Estado membro.

Já as duas directivas anti-discriminação aprovadas pelo Conselho em 2000 – a primeira para a aplicação do princípio da igualdade de tratamento e a outra mais especificamente dirigida ao tratamento nas questões laborais – constituem legislação comunitária que os Estados membros são obrigados a transpor para as suas ordens jurídicas e que, no fundo, derivam do princípio da não-discriminação inscrito na Carta dos Direitos Fundamentais.

Finalmente, a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais criada em Fevereiro de 2007 alarga as competências do Observatório para todos os domínios cobertos pela Carta (não apenas o racismo e a xenofobia). A sua capacidade para fiscalizar o respeito pelos direitos fundamentais na aplicação da legislação comunitária dependerá da forma como se relacionar com as outras instituições e do tratamento que os Estados membros farão dos seus relatórios. Depende também da carta ganhar força vinculativa, o que não é certo se tivermos em conta algumas das propostas para resolver o impasse do Tratado Constitucional. É, de todo o modo, importante que o trabalho da nova Agência passe a fazer parte da avaliação regular do ‘Estado da União’, nomeadamente nas conclusões do Conselho Europeu e que constitua um elemento importante para a aprovação dos mecanismos preventivo e sancionatório previstos no art. 7º do Tratado da UE.

As conquistas práticas que ao longo de 50 anos têm feito a União avançar não seriam possíveis sem uma noção clara dos valores que a sustentam. São estes que fazem a singularidade do projecto europeu como entidade eminentemente política. Por conseguinte, quando o esforço de afirmação desses valores deixar de ser uma prioridade face às práticas que os ameaçam, o projecto perde a razão de ser.