

## **A promessa europeia: o que é e porque precisamos dela**

### **The European promise: what it is and why we need it**

Rui Tavares

Deputado da Assembleia da República Portuguesa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8744-6878>

#### **Resumo**

Resumo: A proposta de uma "Promessa Europeia" visa revitalizar a narrativa da União Europeia, incorporando prosperidade partilhada, direitos fundamentais e democracia. Essa promessa, embora implícita, poderia empoderar os cidadãos e orientar as instituições da UE. Ao articular claramente essa ideia, a Europa poderia enfrentar desafios como desemprego juvenil, pobreza infantil e corrupção, promovendo uma cidadania partilhada. A Promessa Europeia serviria como um compromisso moral com os cidadãos, destacando a importância de não abandonar ninguém ao autoritarismo e à opressão, e reforçando a necessidade de um projeto de integração que respeite valores e direitos fundamentais

**Palavras-chave:** europa; promessa europeia; valores e direitos fundamentais.

#### **Abstract**

The "European Promise" proposal seeks to renew the European Union's narrative by emphasizing shared prosperity, fundamental rights, and democracy. This implicit promise could both empower citizens and steer EU institutions. By clearly defining this concept, Europe could address critical issues like youth unemployment, child poverty, and corruption, while fostering a sense of shared citizenship. The European Promise would stand as a moral commitment to its citizens, highlighting the importance of resisting authoritarianism and oppression, and reinforcing the need for an integration project that upholds fundamental values and rights.

**Keywords:** europe; european promise; fundamental values and rights.

O ponto de partida mais comum para as histórias que se contam sobre o projeto europeu é o pós-Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Schuman e a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. De facto, uma das principais justifica-

ções que é habitual dar-se para a continuidade deste projeto – agora União Europeia – é a de que é preciso evitar os horrores das guerras intereuropeias. Se perguntarmos a algum observador medianamente informado, em qualquer parte do mundo, por que razão se construiu «a Europa», a resposta é que foi preciso reconstruí-la depois de ter sido destruída pela guerra. O projeto europeu é comumente apresentado pelos europeus, e por quase toda a gente em todo o mundo interessada no assunto, como sendo um resultado da guerra, e da Segunda Guerra Mundial em particular<sup>1</sup>.

No entanto, vale a pena notar que o próprio Schuman colocou a questão no sentido inverso. «L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre». No seu entender, não é a Europa que nasce da guerra, mas a guerra que nasce da não-Europa do passado. Deste modo, a justificação do projeto europeu remonta ao período entre guerras, ao colapso da democracia liberal e à ascensão do autoritarismo nas décadas de 1920 e 1930, e mesmo antes disso, à estagnação da Europa anterior à Primeira Guerra Mundial. Nesta perspetiva, as guerras foram o resultado do colapso da promessa europeia: prosperidade partilhada, direitos fundamentais e democracia (ou democracia e soberania popular) sobre a base do Estado de direito.

As narrativas partilhadas, os mitos de origem, a memória coletiva são importantes porque aquilo que consideramos ser a gênese dos nossos projetos – seja qual for o nome que lhe dermos – encerra a justificação e a legitimação daquilo por que lutamos e alcançamos, ou não alcançamos, em comum. Por vezes, estas gêneses aparecem sucintamente no preâmbulo das constituições; por vezes, fornecem um contexto para a interpretação destas últimas; por vezes, vêm em socorro quando é necessário preencher vazios nas leis fundamentais.

Esta apresentação explorará a forma como uma abordagem às narrativas genéticas do projeto europeu que vá mais fundo no passado e mais perto da leitura dos documentos fundadores da UE pode fornecer bases mais fortes para a luta atual contra a ameaça que regimes iliberais como os da Hungria (e, até recentemente, da Polónia) representam para a credibilidade e mesmo para a sobrevivência da UE e da sua promessa.

## **A promessa europeia**

Poder-se-ia dizer que antes do contrato social havia uma promessa comunitária. E que a atualidade do contrato dependerá do tipo de promessa feita. No caso europeu, há uma diferença subtil, mas crucial, entre as justificações possíveis para a gênese da promessa europeia, e que têm consequências reais para o tipo de União que se terá

<sup>1</sup> Este texto, até agora inédito, foi a base de uma conferência dada na Universidade de Alberta, em Edmonton, no Canadá, em outubro de 2016; mas retomando ideias de debates e conferências instigados por Álvaro Vasconcelos nesse ano, na cidade do Porto. Julguei que era o contributo indicado para uma publicação a ele dedicada.

em troca. Na sua forma mais simples, tudo o que o projeto necessitaria da narrativa “a guerra gera a Europa” seria um projeto de paz e cooperação entre Estados. Se, por outro lado, a nossa narrativa for a mais rica (mas reconhecidamente mais recôndita) “foi a não-Europa que gerou as guerras”, seria necessário ir além de um projeto de paz e cooperação entre Estados como condição necessária, mas não suficiente, para o cumprimento da promessa europeia, e entrar com força num projeto de cidadania partilhada entre todos os europeus, justapondo, mas não substituindo, o seu estatuto de cidadania nacional. A razão para isto é que não é apenas necessário ter a paz como antídoto para a guerra, mas a cidadania como antídoto para as condições prévias que tornaram possível a(s) guerra(s) ou, melhor ainda, como vacina contra guerras futuras.

Nesta perspetiva, as guerras foram o resultado do colapso da promessa europeia: prosperidade partilhada, direitos fundamentais e democracia (ou democracia e soberania popular) sobre a base do Estado de direito. A eclosão da Primeira Guerra Mundial, cujo centenário agora comemoramos, pode ser vista através da lente do imperialismo, do militarismo, da angústia dinástica e das ambições de expansão territorial, ou através do prisma do colapso da promessa europeia – miséria generalizada e desigualdades gigantescas, falta de exercício dos direitos fundamentais, desrespeito pela autonomia e pela democracia constitucional, etc.

Desde então, e até agora, a Promessa Europeia tem sido, na melhor das hipóteses, uma noção implícita e intermitente. Implícita, porque, ao contrário do seu primo transatlântico, o Sonho Americano, nunca foi claramente afirmada pelos políticos e pelas instituições, nem adotada pelo discurso público e pela cultura popular em geral. Em resultado, os cidadãos europeus têm sido comparativamente desempoderados, porque não podem invocar a Promessa Europeia para que os seus direitos e aspirações estejam na linha da frente da ação política na União Europeia. E porque é que digo que a Promessa Europeia tem sido intermitente? Porque, de facto, houve períodos em que essa promessa foi feita de uma forma mais ou menos concreta: após a Queda do Muro de Berlim, por exemplo, ou durante os períodos de adesão de novos Estados-Membros. Nessas ocasiões, os cidadãos da Europa de Leste ou dos países em vias de adesão foram levados a acreditar que a integração europeia se resumia aos três elementos principais da prosperidade partilhada, dos direitos fundamentais e de ser uma democracia “normal” (ou seja, Estado de direito, governo próprio, separação de poderes, etc.). Para além disso, poder-se-ia sonhar mais: tornar-se uma “economia do conhecimento” altamente desenvolvida, por exemplo, tal como proposto pela Estratégia de Lisboa. Mas a promessa europeia de prosperidade partilhada, de direitos fundamentais e de valores democráticos é o limiar mínimo a partir do qual o projeto de integração pode prosperar.

Na minha opinião, há uma grande vantagem em agrupar os Valores da União que encontramos nos Tratados – e na Carta dos Direitos Fundamentais – numa única

Promessa Europeia, para efeitos de discurso público e político. Essa é, antes de mais, a vantagem da concisão. A maioria das pessoas teria dificuldade em enumerar toda a gama de valores da União (art. 2.º do Tratado da União Europeia), os objetivos (art. 3.º do Tratado da União Europeia) e os direitos da Carta. No entanto, a referência a uma Promessa Europeia, devida a todos os cidadãos europeus, é uma forma simples de recuperar o significado destes valores, objetivos e direitos.

Uma segunda vantagem é que o simples facto de se distinguir no discurso que existe, de facto, uma Promessa Europeia permite aos cidadãos invocá-la politicamente e dá-lhes influência sobre as instituições. Sempre que uma violação de direitos ou destes princípios fundamentais ocorre, as pessoas já perguntam “Onde está a Europa?”, sugerindo que existe uma Europa que é muito mais do que um conceito geográfico. Se fosse comum perguntar “porque é que a Promessa Europeia não está a ser cumprida” neste ou naquele caso, então essa Europa que é mais do que geografia apareceria finalmente – e explicitamente – envolta na linguagem de um compromisso moral com pessoas reais, em vez de ser apenas um conjunto de conceitos jurídicos mais abstratos e por vezes técnicos.

Em terceiro lugar, e mais importante, a declaração explícita de uma Promessa Europeia sucinta daria um objetivo e uma direção à missão das instituições da UE e à dinâmica da integração europeia. Em vez de ter, por exemplo, o Estado de direito e a luta contra a corrupção como um subproduto das instituições que criam um projeto europeu, isto colocaria as instituições ao serviço dos valores, estabelecendo-as como um meio de concretização da Promessa Europeia para todos os europeus e o cumprimento de uma missão positiva da UE no mundo. As instituições da UE e o seu funcionamento, as diretivas e os regulamentos, os acordos e os relatórios passariam finalmente a ser algo mais do que o mero processualismo que agora predomina em Bruxelas, Estrasburgo, Luxemburgo e Frankfurt, ou a simples negociação e a regra interessada que emerge das discussões entre as capitais dos Estados-Membros.

Muitos poderão objetar que não se pode “inventar” uma Promessa Europeia e que tal noção nunca funcionaria tão “naturalmente” como a sua contraparte do Sonho Americano. Bem, pode ser uma surpresa, mas raramente estes bocados de discurso político e de tradição surgem naturalmente. O Sonho Americano foi inventado em 1931 por um historiador popular chamado James Truslow Adams, precisamente como forma de devolver às pessoas uma narrativa comum que lhes permitisse alavancar as suas reivindicações perante o governo e a sociedade norte-americana. As pessoas começaram a usar o conceito principalmente na América do pós-guerra e, uma vez que se espalhou na cultura popular, ele tornou-se politicamente potente. Estou a propor exatamente o mesmo para a Promessa Europeia. Não sei se se deve dizer que foi “inventada” ou “descoberta”, uma vez que tem as suas raízes na história e o seu colapso deu origem a muitas tragédias europeias. Não sei se se lhe pode chamar “natural” ou

conceito “artificial” (existem de facto conceitos “naturais”). Tudo o que sei é que poderia funcionar para muitos fins práticos: combater o desemprego juvenil, erradicar a pobreza infantil, suprimir a corrupção sistémica, prevenir as alterações climáticas, etc. Ou, o que é mais importante, apenas cumprir os três elementos da Promessa Europeia: prosperidade partilhada, direitos fundamentais e uma realização profunda do ideal democrático.

### **Uma Carta Democrática para proteger a integridade das eleições na UE**

Há quinze anos, a Hungria aderiu à União Europeia juntamente com nove outros países, principalmente da Europa Central e Oriental – no caso da Hungria, após um referendo em que a adesão à UE obteve mais de quatro quintos dos votos. As comemorações desse momento histórico correm agora o risco de serem eclipsadas pela memória muito mais recente das últimas eleições húngaras, que viram a coligação governamental do primeiro-ministro Viktor Orbán, FIDESZ-KDNP, regressar ao poder para ocupar novamente mais de dois terços dos lugares no Parlamento (embora com base em menos de metade das preferências do eleitorado húngaro).

No entanto, a minha própria memória continua a regressar a um ponto no tempo entre estes dois acontecimentos – e que, penso eu, fornece um importante elo perdido entre ambos. Na manhã de 24 de setembro de 2012, uma segunda-feira, juntamente com os meus colegas do Parlamento Europeu (do qual era então relator para as questões do Estado de direito na Hungria), entrei no edifício da Assembleia Nacional Húngara para uma série de reuniões com os grupos parlamentares nacionais. Com as recentes alterações à lei da comunicação social e à composição do poder judicial que tinham sido introduzidas desde o regresso de Orbán ao poder, em 2010, e uma nova Constituição redigida exclusivamente pelos seus deputados do FIDESZ, pensámos que tínhamos muito material importante para abordar durante as conversações com os nossos colegas húngaros. Para nossa surpresa, havia uma nova questão em cima da mesa. No fim de semana, foi anunciada uma nova lei eleitoral que seria introduzida através de um processo acelerado de votação. A lei foi aprovada nessa mesma semana e seguramente aprovada pela maioria segura de dois terços do FIDESZ. Todos os partidos da oposição eram da opinião de que esta nova lei iria efetuar uma gestão dos votos de forma a produzir maiorias recorrentes de dois terços para o FIDESZ, mesmo com apenas cerca de 40% dos votos. Não estavam errados. Como as recentes eleições provaram mais uma vez, o sistema eleitoral húngaro produz sistematicamente os resultados mais distorcidos da União Europeia.

Quando regressámos a Bruxelas, aprovámos um relatório parlamentar que alertava as outras instituições da UE “para o facto de a tendência sistémica e geral de modificar repetidamente o quadro constitucional e legal em prazos muito curtos” na Hungria,

“e o conteúdo dessas modificações”, serem incompatíveis com os valores da União Europeia. Alertámos também para o facto de que “esta tendência resultará num risco claro de uma grave violação” dos valores fundamentais da UE. Infelizmente, as outras instituições da UE foram, na sua maioria, inativas ou ineficazes na resposta. A Comissão Europeia produziu um “Mecanismo para o Estado de Direito” que, desde então, só tem sido utilizado no caso da Polónia e não no da Hungria. O Conselho Europeu, onde estão representados os governos nacionais, nunca tomou uma posição oficial relativamente a esta questão.

A minha principal preocupação, entretanto, é que nem mesmo o aumento da ação e da eficácia poderá ser suficiente agora. O tempo passou e a natureza da ameaça para a qual os deputados da oposição húngara nos alertaram naquela manhã de setembro de 2012 materializou-se agora em algo que vai ao cerne daquilo que é suposto as democracias da UE serem: eleições justas. Basta ler o início do relatório da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa sobre as eleições húngaras de 2014 para ver que estas não são palavras que se devam usar sobre as democracias da UE: “As eleições parlamentares de 8 de abril foram caracterizadas por uma sobreposição generalizada entre os recursos do Estado e do partido no poder, minando a capacidade dos candidatos de competirem numa base de igualdade”. E esta é apenas a primeira frase. O resto do relatório do observador eleitoral, habitualmente circunspeto, descreve muitos outros desafios e vícios que tornaram as eleições na Hungria talvez ainda livres, mas certamente não justas: “retórica intimidatória e xenófoba, parcialidade dos meios de comunicação social e financiamento opaco das campanhas”, “os direitos e liberdades fundamentais foram respeitados em geral, mas exercidos num clima adverso”, “a sobreposição omnipresente entre a informação governamental e as campanhas da coligação governamental, bem como outros abusos dos recursos administrativos, esbateram a fronteira entre o Estado e os partidos” são apenas algumas das expressões utilizadas.

Não é necessário aprofundar, por agora, as muitas outras suspeitas de fraude e abuso que estão a ser levantadas contra essa votação húngara (e todas as subsequentes, porque a situação não mudou entretanto) para se ter a certeza de uma coisa: que a UE está singularmente impreparada para a perspectiva de uma eleição fraudulenta num Estado-Membro (se é que ainda não ocorreu). E, no entanto, as consequências de eleições injustas ou fraudulentas num Estado-Membro são nefastas para a UE no seu conjunto. As eleições nacionais, ou as eleições organizadas a nível nacional, são o meio de selecionar, direta ou indiretamente, os representantes de todas as instituições que produzem a legislação da UE ou que definem as estratégias e a agenda da União, e mesmo a sua política externa: o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu. Além disso, muitas das políticas da UE dependem da unanimidade entre os governos dos Estados-Membros. Já é suficientemente problemático quando as

ações relativas a uma potência estrangeira hostil ou as políticas relativas à fraude e evasão fiscais são bloqueadas por um governo de um Estado-Membro recalcitrante. Mas, até agora, podia-se pelo menos supor que esse governo representava as opiniões do eleitorado do respetivo Estado-Membro. E se, no futuro, a UE for bloqueada por um governo que se mantém no poder através de uma eleição roubada? E será que alguém pode ter a certeza de que – com o retrocesso democrático em certos Estados-Membros e a ingerência russa nas eleições – ainda estamos longe dessa perspetiva?

Só há uma maneira de evitar que isso aconteça: aprovar e promulgar legislação relativa à qualidade e integridade dos atos eleitorais em toda a UE. Precisamos de uma Carta Democrática da União Europeia que, sem infringir as prerrogativas constitucionais dos Estados-Membros no que se refere à conceção dos seus próprios sistemas eleitorais, transponha para o direito material as obrigações e recomendações internacionais a que os Estados-Membros da UE já se comprometeram no que se refere ao acesso equitativo aos meios de comunicação social, a regras de financiamento transparentes, ao acesso não discriminatório aos direitos de voto dos cidadãos e a outras questões semelhantes. Esta legislação poderia também incluir disposições sobre os partidos políticos pan-europeus, dando aos membros dos seus partidos a possibilidade de contestar, em conselhos jurisdicionais internos mas independentes, a filiação em partidos nacionais que violem as cartas de princípios ou os códigos de conduta dos seus partidos pan-europeus.

Uma Carta Democrática da União Europeia poderia também dar força às recomendações dos relatórios de apuramento dos factos elaborados por missões de observadores eleitorais acreditados, obrigando a UE a tomar medidas automáticas de supervisão das eleições nos Estados-Membros que se tenha verificado terem realizado eleições não livres ou injustas no passado recente. As normas internacionais em matéria de eleições têm uma longa tradição e são atualmente muito respeitadas, resistentes e precisas. Nenhum governo de um Estado-Membro que não tenha nada a esconder poderia opor-se à inserção destes requisitos no acervo da UE, com o papel concomitante que o Tribunal de Justiça Europeu deve desempenhar quando forem identificadas e comprovadas infrações.

Na realidade, isso não seria diferente do que a União Europeia já faz em todos os seus outros domínios de ação, desde a proteção dos consumidores às normas ambientais ou ao direito da concorrência: confiança mútua, mas com mecanismos de verificação e sanções. A União Europeia colocar-se-á em grande risco se não garantir, pelo menos, o mesmo nível de proteção à integridade das suas próprias eleições.

### **“Haza csak ott van, hol jog is van”**

A meu ver, não há explicação mais clara nem mais sucinta do que aquela que podemos encontrar nos versos do poema “A nép”, de Sándor Petőfi, que utilizámos como epígrafe do Relatório sobre os Direitos Fundamentais na Hungria, e que diz o seguinte:

“Haza csak ott van, hol jog is van”.

O que significa: não pode haver pátria onde não há direitos. Num primeiro nível, Petőfi está a defender, como sabemos, a autodeterminação nacional, dizendo que uma pátria é um lugar onde temos direitos. Mas porque a palavra húngara *Haza* tem tanto a ver com a pátria como com uma casa, há um segundo sentido que pode ser retirado das palavras de Petőfi, combinando o melhor do que um sentido de comunidade a nível nacional, transnacional e cosmopolita pode trazer: que quando estamos a defender direitos, estamos também a construir uma casa comum. Quando defendemos o Estado de direito constitucional num país, estamos a construir uma casa para uma democracia saudável a nível nacional. Quando consagramos nos Tratados da UE uma Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, estamos a esforçar-nos por garantir a sobrevivência da democracia na nossa casa comum europeia. E quando lutamos pela universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos em todas as partes do mundo, não estamos apenas a defender os nossos próprios direitos na nossa parte do mundo, mas também – e mais crucialmente – a construir uma casa comum para a humanidade. E, tal como o verso de Petőfi sugere, estes direitos não entram em conflito – antes se complementam e reforçam mutuamente.

Se alinharmos a defesa dos direitos feita por Petőfi – um século antes da Declaração Universal dos Direitos do Homem – com o que aprendemos com o passado dos traídos, se tivermos esperanças como as da Hungria de 1956, e as tentativas passadas de integração europeia que se desmoronaram devido à falta de seriedade e credibilidade com que não conseguiram defender os valores e direitos declarados, compreenderemos o que está no cerne da Promessa Europeia: o compromisso de nunca mais abandonarmos os nossos concidadãos, agora na UE, ao autoritarismo e à opressão. Perguntaram-me muitas vezes por que razão um português se envolveria com os direitos fundamentais dos húngaros, e eu respondi que, se a ocasião surgisse, esperaria que um húngaro lutasse igualmente pelos direitos dos portugueses. Porque os nossos dois países já foram abandonados às suas respetivas ditaduras – da esquerda ou da direita –, penso que todos podemos compreender que a UE não pode simplesmente ser negligente na defesa dos valores da Promessa Europeia. Não o fazer é a única coisa que significaria efetivamente o fim da Europa.