

OBSERVARE 2nd International Conference

2 - 3 July, 2014

II Congresso Internacional do OBSERVARE

2 - 3 Julho, 2014



Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>



Paz internacional, integração económica e democracia transnacional

Luis Filipe Madeira
Universidade da Beira Interior

A presente análise tem a ambição de refletir sobre a relevância estrutural do apoio popular às políticas públicas europeias e às instituições responsáveis pela governação da União Europeia, bem como pensar a importância da democraticidade no que concerne ao sucesso do processo de integração europeia e, conseqüentemente, à estabilidade da paz internacional no velho continente. Centrando a atenção nos casos mais graves de descontentamento e de desconfiança dos cidadãos relativamente às instituições e às políticas europeias, sugerir-se-á uma quantificação e uma qualificação do ceticismo que, de modo crescente, se tem vindo a instalar na opinião pública dos Estados-membros da União Europeia.

Um Idealismo Realista

O processo que transformou a Europa num espaço de paz e segurança implicou uma mudança profunda na cultura política que, até meados do século passado, dominou o modo de relacionamento externo dos Estados no continente europeu. Com efeito, não constitui um mero acaso o facto de, num esforço de teorizar a elevada conflitualidade que, até meados do século passado, era característica das relações internacionais na Europa, tanto a muito contestada noção de *Segunda Guerra dos Trinta Anos*, introduzida em 1946 por Sigmund Neumann¹, a qual faz referência às guerras civis e internacionais que ocorreram no espaço europeu entre 1914 e 1945, estabelecendo um paralelo óbvio com os conflitos militares que tiveram lugar na Europa entre 1618 e 1648, como, ainda, mais recentemente, a não menos controversa noção de *Guerra Civil Europeia*², que alude à sucessão de conflitos armados, de múltiplas categorias, que assolaram o continente entre 1875 e 1945, centram a sua atenção no ciclo infernal de destruição e de morte, em suma, de barbárie, que, até meados do século xx, constituía o custo ordinário e incontornável do relacionamento internacional que onerava o quotidiano das nações e dos povos do velho continente.

Ora, o fim do ciclo de violência implícito nas noções de *Segunda Guerra dos Trinta Anos* ou de *Guerra Civil Europeia* não teria sido possível sem uma mudança radical dos principais paradigmas que determinavam a condução da política externa dos Estados europeus. Com efeito, a natureza extraordinária do contributo de Jean Monnet, Alcide De Gaspari, Konrad Adenauer e Robert Schuman para o relacionamento pacífico dos povos, na Europa ou fora dela, consistiu precisamente no lançamento das bases políticas de um modelo novo de integração internacional³ num continente que, até então, era regularmente fustigado pela brutalidade inaudita da guerra. Assim, a transformação eficaz de uma utopia – a existência de um estado de paz permanente na Europa – numa realidade concreta, mediante a aplicação a um conjunto relativamente restrito de Estados europeus de um quadro normativo criador de direitos e de

¹ Neumann, Sigmund (1946). *The Future in Perspective*, New York: G. P. Putnam's Sons, 406 pp.

² A questão é debatida, designadamente, em Payne, Stanley (2011). *Civil War in Europe, 1905-1949*, Cambridge: Cambridge University Press, 242 pp.

³ Na frente jurídica, as novas bases tinham sido lançadas bem antes, em 1920. Ver Kelsen, Hans (1920). *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts Betrag zu einer Reinen Rechtslehre*. Tübingen: J. B. C. Mohr, 320 pp.

obrigações, de instrumentos jurídicos característicos das estratégias de paz pelo direito, um estratagema já ensaiado anteriormente, aliás, com pouco êxito, aquando da criação da Sociedade das Nações ou, ainda, da Organização das Nações Unidas, foi decerto o maior sucesso do processo iniciado em Paris, em 1951, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

No quadro das tentativas de erradicação da guerra mediante a criação de uma nova ordem jurídica internacional, o caso europeu apresenta características muito distintas dos esforços que o precederam, a nível planetário, com vista a banir a guerra das relações internacionais. O processo de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que a transformou numa das três Comunidades Europeias e que, posteriormente, as metamorfoseou numa União, na realidade, revelou a pertinência dos pressupostos da estratégia neo-funcionalista de integração internacional, teorizados em finais da década de 50 do século passado⁴. Com efeito, a ideia segundo a qual, a longo prazo, é possível produzir integração política de Nações que, de facto, a curto e a médio prazo, não estão verdadeiramente dispostas fundir os seus destinos, bastando para o efeito que as referidas Nações estejam dispostas a cooperar, de boa-fé, de modo aprofundado, em matérias eminentemente técnicas, submetendo-se, deste modo, a processos automáticos de propagação e contágio⁵ (*spillover*) de natureza económica, política e cultural, constitui uma contribuição valiosíssima do neo-funcionalismo para a teoria geral das relações internacionais e para a prática política da integração internacional por meios pacíficos⁶.

Na Europa, no entanto, o processo de integração internacional, do ponto de vista político, apresenta algumas especificidades, tais como a adesão e a participação na organização de integração se encontrarem reservadas a Estados democráticos ou o quadro institucional da integração ter, ele próprio, órgãos de decisão reservados à representação dos cidadãos europeus eleitos por sufrágio universal direto. Ora, a integração de nações democráticas em organizações internacionais que possuem a ambição de ser, elas próprias, democráticas tem exigências particulares⁷. No que concerne à União Europeia, a escolha democrática dos governantes, a participação popular indireta na formulação das políticas públicas ou o apoio ativo dos cidadãos ao regime político, à constelação de instituições e de interações que se estabelecem entre os diferentes órgãos supranacionais de governo, são dimensões fundamentais da democraticidade do processo de integração internacional. O reconhecimento da relevância da participação ativa dos cidadãos no processo de integração faz, aliás, parte do código genético da União Europeia. Com efeito, o tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em Paris, em 1951, previa já a possibilidade de eleição futura da sua Assembleia Comum por sufrágio universal direto, de acordo com o sistema eleitoral que viesse a ser adotado por cada Estado-membro⁸.

⁴ Ernst Haas (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press. 552 pp.

⁵ Neste artigo a noção “spillover” será traduzida por “propagação e contágio”.

⁶ No que concerne o efeito de “spillover” e outros modelos de alargamento das competências da União ver Pollack, Mark (1994). *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*. *Journal of Public Policy*, 14, pp 95-145.

⁷ Nesta matéria ver, por exemplo, Habermas, Jürgen (2004). *Why Europe needs a Constitution*, in Erik Erickson, John Fossum e Augustín Menéndez (eds.). *Developing a Constitution for Europe*, London, Routledge, pp. 25 e seg.

⁸ Artigo 20 (3) do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Subsequentemente, aquando da criação da Comunidade Europeia da Energia Atómica e da Comunidade Económica Europeia, o projeto de eleição por sufrágio universal da Assembleia Parlamentar foi reiterado⁹. Embora os tratados fundadores destas duas comunidades, assinados em Roma, em 1957, estabelecessem apenas modalidades indiretas de eleição dos membros das respetivas Assembleias Parlamentares, designadamente a eleição destes pelos parlamentos nacionais, todos os tratados, incluindo o instituidor da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, passaram a consagrar a obrigação da Assembleia Parlamentar Europeia de elaborar propostas com vista à eleição dos seus membros por sufrágio universal direto, de acordo com um sistema eleitoral uniforme¹⁰. Em 30 de Março de 1962, a Assembleia Parlamentar Europeia, que tinha sido o produto do alargamento da Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço à Comunidade Económica Europeia e à Comunidade Europeia da Energia Atómica, passou a designar-se Parlamento Europeu. No entanto, o ato relativo à eleição dos representantes do Parlamento Europeu por sufrágio universal seria apenas assinado pelos Estados-membros, em Bruxelas, em 20 de setembro de 1976. Na sequência da ratificação pelos Estados-membros, o ato entrou em vigor em julho de 1978, tendo a primeira eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto tido lugar entre 7 e 10 de junho de 1979.

Democracia e crise de confiança

Apesar do Parlamento Europeu não ser ainda eleito com base num sistema eleitoral uniforme a todos os Estados-membros, o facto de a União Europeia possuir um Parlamento, isto é, um órgão de decisão composto por representantes eleitos por sufrágio universal do povo europeu, não pode ser encarado como um fenómeno banal sem significado político especial¹¹. O sufrágio universal direto, a modalidade mais nobre de escolha dos titulares de cargos públicos nos regimes democráticos, quer se trate do nível de governação nacional ou internacional, não pode ser considerada como sendo desprovida de significado ou de consequências. Com efeito, os mecanismos automáticos, neo-funcionalistas, de propagação e contágio também se aplicam às dimensões políticas dos processos de integração internacional.

Ao conceberem a possibilidade dos Estados-membros fundadores da Comunidade Económica do Carvão e do Aço poderem optar pela eleição da Assembleia Comum por sufrágio universal direto, os arquitetos do processo de integração europeia deram deliberadamente um impulso inicial que, por via dos mecanismos automáticos de propagação e contágio das políticas comuns a outras políticas públicas que inicialmente se encontravam excluídas do processo de integração, na realidade, pode ser concebido como o embrião de um futuro pilar democrático de governação, de participação popular indireta no processo de decisão da organização gestora da integração internacional europeia¹². Assim, neste contexto, dificilmente pode ser advogada a marginalidade dos elementos democráticos no seio da União Europeia ou mesmo a improbabilidade da sua

⁹ Piodi, Franco (2009). *Towards Direct Elections to the European Parliament*. Luxemburgo: European Communities, pp. 15 e seg.

¹⁰ Artigo 108 (3) do tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, artigo 20 (3) do tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e artigo 138 (3) do tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.

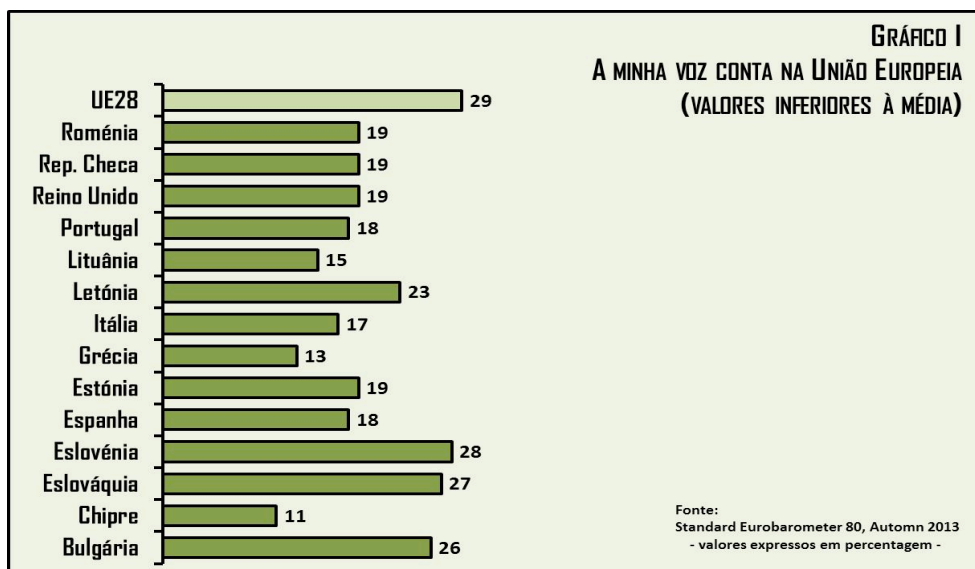
¹¹ Neste sentido ver Starr, Harvey (1997). "Democracy and Integration: Why Democracies Don't Fight Each Other". *Journal of Peace Research*. 34: 153-162,

¹² Mény, Yves (dir.) (2009). *Building Parliament: 50 Years of European Parliament History, 1958-2008*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, pp. 61 e seg.

evolução e aperfeiçoamento porvindouros, enquanto mecanismos de participação dos cidadãos europeus na governação da confederação ou, porventura, de uma futura federação.

Ora, apesar da centralidade do pilar democrático no processo de integração europeia, no que concerne à democraticidade, a União Europeia encontra-se em plena crise. Embora a crise democrática da União Europeia seja multifacetada, um dos seus aspetos menos visíveis mas, porventura, mais corrosivo é o reduzido apoio popular ao processo de integração europeia. A convicção dos cidadãos europeus de que a sua vontade não é tomada em consideração por Bruxelas e o consequente sentimento de desconfiança relativamente às instituições e às políticas da União Europeia apresentam-se como um elemento altamente corrosivo da legitimidade das instituições europeias¹³.

O Gráfico I expõe a influência política que os cidadãos europeus estimam ter junto das instituições da União Europeia. O Gráfico I, como aliás, todos os gráficos seguintes, apenas integra a opinião dos cidadãos dos Estados-membros que, na matéria em apreço, podem ser classificados como eurocéticos, isto é, que, relativamente ao assunto em análise, apresentam um grau de ceticismo superior à média registada, em Novembro de 2013, na União Europeia¹⁴.



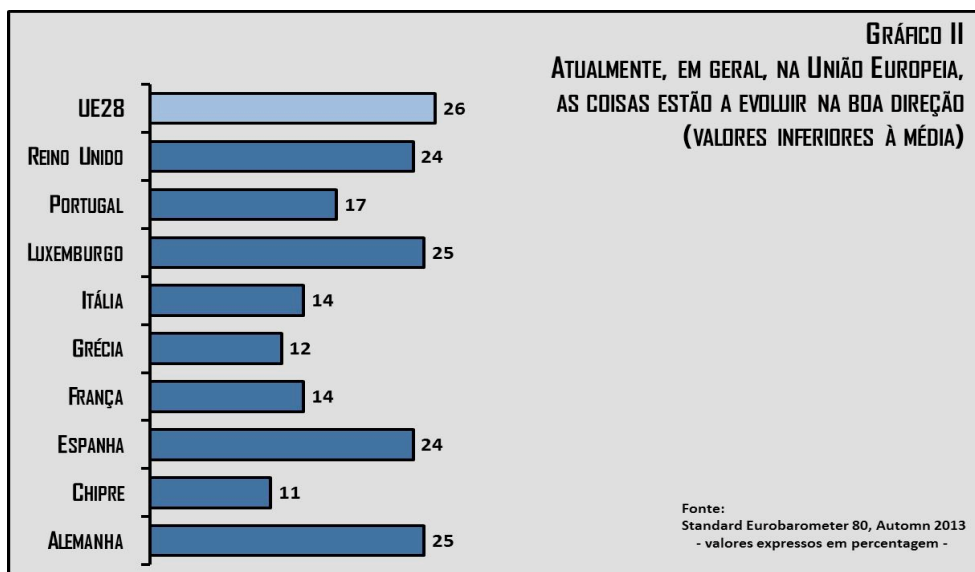
A primeira questão suscitada pela análise do Gráfico I é a reduzida percentagem de cidadãos europeus - apenas 29% - que estima que a sua opinião ou que os seus interesses são tomados em linha de conta pelos decisores da União Europeia. Com efeito, o facto de, na União Europeia, menos de um terço dos cidadãos considerar estar adequadamente representado pelas instituições europeias coloca graves problemas de legitimidade política que não devem ser ignorados. O distanciamento sentido pelos cidadãos relativamente às suas instituições europeias é ainda mais grave nos países que apresentam graus de insatisfação superiores à média registada na União Europeia. Catorze dos vinte e oito Estados-membros encontram-se nessa situação. No Chipre e na

¹³ Sobre a legitimidade da União Europeia ver, por exemplo, Schmidt, Vivien (2010). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and Throughput*. Berlin: Freie Universität Berlin. 31 pp.

¹⁴ Neste artigo, a fonte dos dados é a seguinte: European Commission (2013). *Standard Eurobarometer 80, Public Opinion in the European Union - Autumn 2013, Tables of Results*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 217 pp..

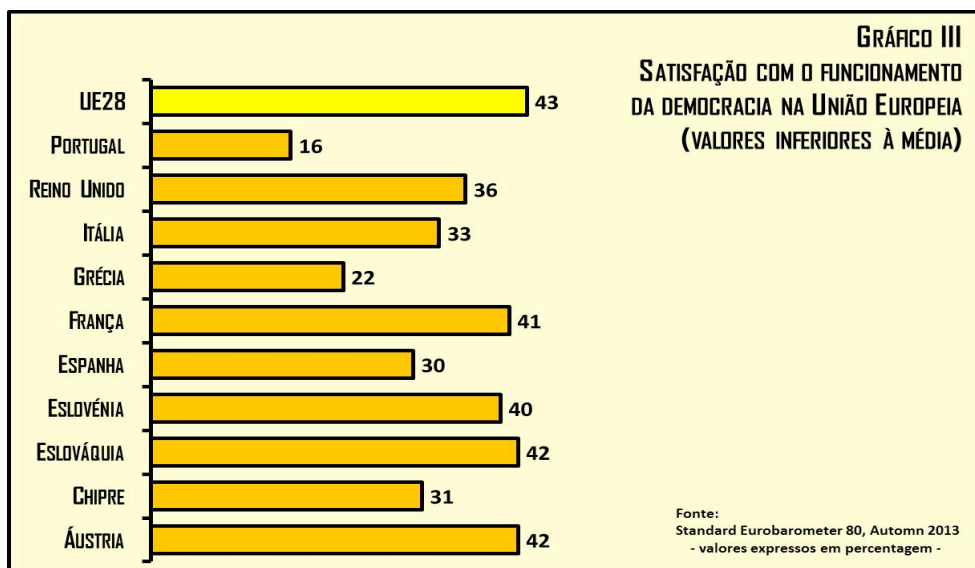
Grécia, apenas 11% e 12% dos cidadãos, respetivamente, afirmam estar convictos de que a sua voz conta na União Europeia, percentagens muito reduzidas de satisfação com o funcionamento do regime político europeu que são bastante preocupantes quando comparadas com as registadas no céptico Reino Unido, por exemplo.

A baixa opinião dos cidadãos europeus relativamente à sua capacidade de influenciar a política da União só tem paralelo no descontentamento com o rumo adotado pela política europeia. Com efeito, segundo os dados apresentados no Gráfico II, apenas 26% dos cidadãos Europeus se declaram satisfeitos com o modo como está a evoluir a política europeia.



Os motivos do descontentamento relativamente às políticas europeias são, decerto, variáveis de Estado para Estado-membro. O desagrado alemão dificilmente pode ter uma natureza idêntica ao expresso no Chipe. O apoio às políticas públicas europeias não terá, decerto, a mesma substância no Reino Unido ou na Grécia. No entanto, é preocupante a percentagem reduzida de cidadãos que, em Novembro de 2013, apoiavam a ação concreta da União Europeia. Quatro países fundadores do processo de integração europeu apresentam taxas de apoio às políticas da União inferiores à média da União Europeia. No que concerne a sustentabilidade política do projeto europeu, não é um bom pressagio que em França e na Itália apenas 14% dos cidadãos estejam convictos da pertinência da trajetória das políticas europeias.

Numa perspetiva mais estrutural, são também pouco animadores os níveis de satisfação dos cidadãos relativamente ao funcionamento da democracia na União Europeia. A análise do Gráfico III coloca em evidência as atuais dificuldades de relacionamento dos cidadãos com as instituições europeias.



Numa União Europeia em que apenas 43% dos cidadãos se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia confederal, curiosamente, os portugueses são os que se afirmam mais descontentes. Neste contexto, a interpretação do grau de satisfação registado no Reino Unido não é evidente. A percentagem de cidadãos britânicos que se considerou satisfeita com o modo de funcionamento da democracia na União Europeia, 36%, manifestará a sua satisfação com o facto de a democracia europeia funcionar bem ou, pelo contrário, com o facto do pilar democrático da União Europeia ser meramente embrionário?

Descontentamento ou euroceticismo

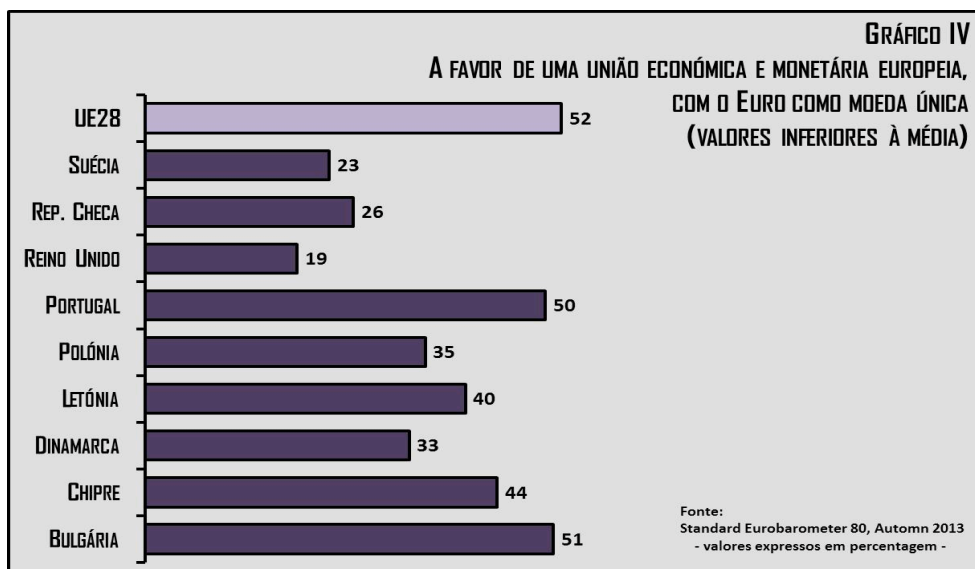
Ao estarem maioritariamente convictos de que não têm qualquer influência na tomada de decisão, de que, portanto, as políticas públicas europeias não estão no rumo adequado e de que a democracia da União Europeia funciona de modo deficitário¹⁵, há um número crescente de Estados-membros cuja opinião pública se encontra dominada pela desconfiança na política e nas instituições europeias, um sentimento que é potencialmente perigoso no que respeita ao processo de integração e à paz no continente europeu. Com efeito, atendendo ao conteúdo dos Gráficos I, II e III, nas matérias analisadas, o tradicional euroceticismo virulento do Reino Unido, embora tenha fundamentos específicos e se manifeste de modo distinto, apresenta-se como relativamente moderado no quadro do universo dos Estados-membros cujas opiniões públicas se sentem pouco confortáveis com a evolução registada pelas dimensões políticas da integração europeia.

Neste contexto, a questão que se coloca é a de determinar se a desconfiança política que os cidadãos, nos diferentes Estados-membros, demonstram relativamente à União Europeia é um sentimento de rejeição das instituições e das políticas europeias como tal ou, se pelo contrário, se trata de um descontentamento com as políticas concretas adotadas pelas forças políticas que têm assumido a direção dos destinos políticos da União. Dado que um euroceticismo de tipo britânico é, por natureza, desfavorável a qualquer nova política comum que determinasse o aprofundamento da

¹⁵ Para uma proposta de reforma do regime político europeu baseada no modelo democrático em vigor nos Estados-membros, ver Decker, Frank (2002). "Governance beyond the Nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union". *Journal of European Public Policy*. 9:2002. pp. 256-272

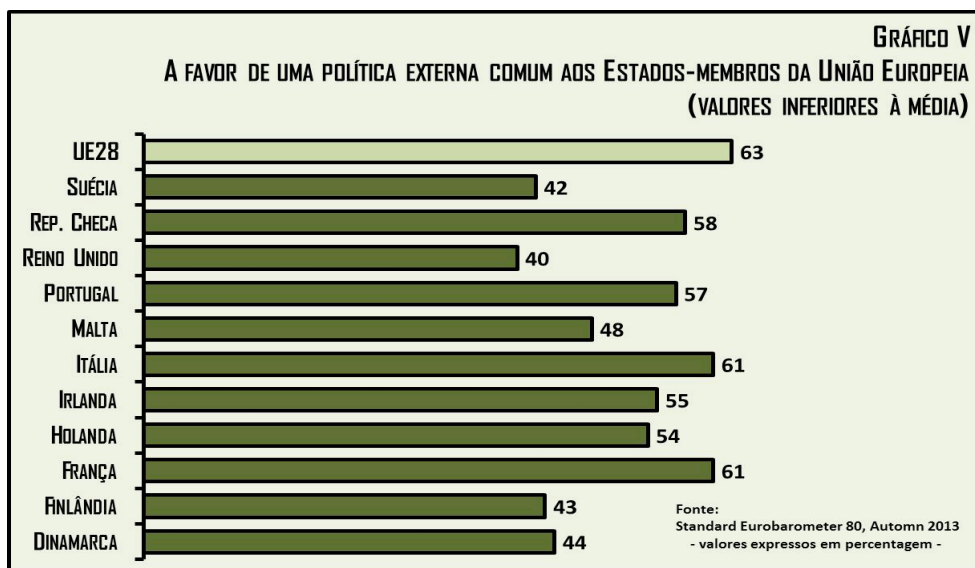
integração europeia, a postura das opiniões públicas dominadas conjuntamente pela desconfiança tem, necessariamente, de ter manifestações distintas das que caracterizam o ceticismo estrutural adversário do processo de integração europeu.

Assim, o Gráfico IV elenca os Estados-membros cujas opiniões públicas se apresentam menos confiantes do que a média europeia no que concerne a atual união económica e monetária e respetiva moeda única.



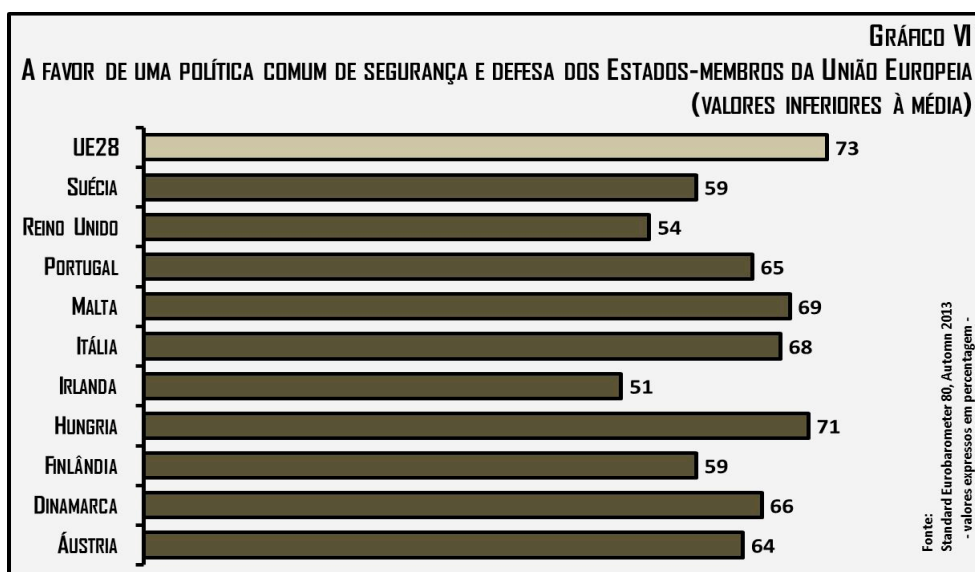
Na União Europeia, em Novembro de 2013, 52% dos inquiridos, uma maioria de cidadãos portanto, declarou-se favorável à união económica e monetária e à moeda única. Sem surpresa, a opinião pública do Reino Unido é a menos favorável às políticas em questão, sendo seguida, de muito perto, pela Suécia, República Checa e Dinamarca. Curiosamente, Chipre e Portugal são os únicos países da zona Euro cujas opiniões públicas manifestam dúvidas numa proporção superior à média europeia relativamente à moeda única e à união económica e monetária. Apesar da crise financeira e económica, em Portugal, uma maioria de cidadãos continua a declara-se favorável à união económica e monetária e ao Euro, enquanto uma maioria de cidadãos búlgaros manifesta claramente o desejo de aderir à moeda única e, portanto, participar plenamente na política económica e monetária comum.

Uma outra política europeia potencial que é suscetível de distinguir as opiniões públicas de acordo com a natureza conjuntural ou estrutural do seu ceticismo é a política externa comum aos Estados-membros da União Europeia. O Gráfico V elenca os Estados-membros menos favoráveis do que a média europeia a uma política externa comum.



Aquando da realização do trabalho de campo que esteve na base da elaboração do Eurobarómetro de Outono de 2013, 63% dos cidadãos da União Europeia ter-se-ia declarado favorável a uma futura política externa comum. O Estado-membro cujos cidadãos se afirmaram menos interessados nessa nova política comum foi o Reino Unido, um desinteresse manifestado também pela maioria dos cidadãos dos países nórdicos. Assim, exceção feita dos quatro países mencionados e, ainda, de Malta, os cidadãos de todos os outros Estados-membros da União Europeia, aparentemente, seriam maioritariamente favoráveis a uma política externa comum.

Em matéria de futuras políticas públicas comuns a todos os Estados-membros da União Europeia, a eventualidade de criar uma nova política comum de segurança e de defesa reúne grande consenso. Segundo os dados apresentados no Gráfico VI, com 73% de cidadãos europeus inquiridos favoráveis, a política comum de defesa e de segurança apresenta-se como uma área em que o aprofundamento da integração europeia beneficiaria de um esmagador apoio popular.



O Estado-membro cuja opinião pública que se revela mais céptica relativamente à possibilidade de, no futuro, partilhar competências no domínio da segurança e da

defesa, a nível da União Europeia, é a República da Irlanda. No entanto, a opinião pública irlandesa, apesar desse ceticismo, seria favorável, em 51%, a essa futura política comum potencial. Curiosamente, mesmo no muito eurocético Reino Unido, uma maioria de 54% dos cidadãos britânicos estaria disponível para aprofundar a integração europeia no domínio da segurança e da defesa. Em suma, no que concerne uma futura política comum de segurança e de defesa dos Estados-membros da União Europeia, em Novembro de 2013, não haveria opinião pública nacional que, maioritariamente, não apoiasse a transferência de competências nacionais para o nível confederal de decisão política.

Conclusão

A participação de Estados dotados de regimes democráticos em organizações internacionais de integração, isto é, em organismos supranacionais produtores de decisões obrigatórias por maioria simples ou qualificada, implica necessariamente um certo grau de integração política ainda que a organização internacional em questão apenas esteja vocacionada para assuntos meramente técnicos. Ora, nos regimes democráticos, compreensivelmente, os cidadãos têm tendência, por um lado, a querer participar ativamente no processo de formulação das políticas e, por outro lado, a desconfiar das instituições nacionais ou supranacionais que tomem decisões políticas obrigatórias e que não se encontrem submetidas ao princípio democrático. O grau de desconfiança dos cidadãos tem tanto mais possibilidade de atingir níveis elevados quanto, como é o caso da União Europeia, a organização internacional exerça um poder legislativo, diretamente aplicável nos Estados membros, mediante processos de decisão maioritários, em setores centrais da via económica e social.

Para a União Europeia, uma organização composta por Estados-membros dotados de regimes políticos democráticos e vocacionada, desde a sua criação, para integrar a participação popular nos seus processos de decisão, a desconfiança dos cidadãos relativamente às suas políticas e instituições constitui uma verdadeira ameaça de morte. Com efeito, a desconfiança política dos cidadãos afeta negativamente a legitimidade do processo de integração e, caso venha a atingir níveis críticos, poderá mesmo conduzir ao colapso do quadro institucional da União Europeia. Em democracia, as instituições consideradas pelos cidadãos como ilegítimas não são sustentáveis a médio ou a longo prazo.

Atualmente, a esmagadora maioria dos cidadãos europeus não considera que os seus interesses ou aspirações tenham impacto na formulação das políticas da União Europeia. Aliás, a grande maioria dos europeus considera mesmo que a política da União não está a evoluir de modo adequado, um descontentamento que é extensível à arquitetura das instituições europeias e, designadamente, o modo como funciona a democracia na própria União Europeia. Assim, dado que a semente do desencanto popular relativamente ao processo de integração europeia está lançada, a questão que se coloca é a de determinar o grau de perigosidade do sentimento de insatisfação dos cidadãos relativamente a um processo de integração que, durante as últimas seis décadas, garantiu o relacionamento pacífico entre os Estados nele envolvidos.

Ora, tomando em consideração a abertura demonstrada pelos cidadãos em relação à possibilidade de aprofundar o processo de integração europeia mediante o alargamento das políticas comuns aos Estados-membros da União Europeia, designadamente através da adoção de políticas comuns no domínio das políticas externa, de segurança e de defesa, salvo em situações muito excecionais, como é o caso

do Reino Unido, a desconfiança dos europeus em relação às políticas e às instituições da União não aparenta ser constitutiva de um sentimento eurocético adverso ao processo de integração europeu. Com efeito, os cidadãos europeus que se declaram maioritariamente favoráveis à partilha com os outros Estados-membros da União das competências soberanas no domínio das políticas monetárias, de segurança, de defesa e dos negócios estrangeiros mas que, simultaneamente, se manifestam muito descontentes com o modo de funcionamento da democracia da União Europeia, na realidade, aparentemente, apenas estarão descontentes com a fraca democraticidade da arquitetura institucional da União Europeia e com as políticas públicas que têm vindo a ser seguidas pela Comissão, pelo Conselho de Ministros e pelo Conselho Europeu.

Caso este diagnóstico se revele correto, os problemas suscitados pelo atual descontentamento popular com o processo de integração europeia seriam facilmente solucionáveis mediante a injeção de uma nova dinâmica no processo de integração, a introdução de um impulso reformador que, designadamente, democratizasse as instituições europeias e aproximasse os cidadãos dos centros de decisão confederais. No entanto, se a Europa continuar a ser governada por políticos sem carisma nem projeto, governantes que apenas sentem o apelo dos seus respetivos interesses nacionais, a União Europeia pode correr o risco de ver a atual insatisfação conjuntural dos cidadãos transformar-se num euroceticismo estrutural corrosivo do processo de integração europeia e, muito provavelmente, da paz internacional no velho continente.