**Título: O Paradigma Europeu**

**Sub-Título: Cidadania e participação democrática na União Europeia, depois dos Estados de bem-estar social**

Doutorando: Francisco José Tomás Catarro

Orientador: Prof. Dr. Silvério Carlos Matos Rocha e Cunha

Co-Orientadora: Profª. Drª. Isabel Anunciação Ferraz Camisão

Tese apresentada à Universidade de Évora para obtenção do Grau de Doutor em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais

Évora, Julho de 2018

**O Paradigma Europeu**

**Cidadania e participação democrática na União Europeia, depois dos Estados de bem-estar social**

Francisco José Tomás Catarro

Orientador: Prof. Dr. Silvério Carlos Matos Rocha e Cunha

Co-Orientadora: Profª. Drª. Isabel Anunciação Ferraz Camisão

Tese apresentada à Universidade de Évora para obtenção do Grau de Doutor em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais

Évora, Julho de 2018

**AGRADECIMENTOS**

Esta tese é também o resultado de uma obstinada vontade de entender o tempo e o modo do nosso viver comum. Sinto por conseguinte ser minha obrigação elementar deixar aqui uma palavra de sincero reconhecimento, àqueles que ao longo da minha vida foram ajudando a cultivar em mim essa benévola teimosia. Homens e mulheres de muitas maneiras tão diferentes entre si, mas cuja memória aqui invoco e a quem agora chamo Mestres, porque com todos eles invariavelmente aprendi.

Neste momento tão particular, é no entanto da mais elementar justiça que esse agradecimento tenha uma necessária particularização nas pessoas dos meus ilustres orientadores, cuja disponibilidade, ensinamentos e conselhos judiciosos, me deixam penhorado com uma dívida que nunca conseguirei solver.

Por isso Srª. Profª. Isabel Camisão, o meu muito obrigado pela ajuda tempestiva, pelas agudas observações e pelo estímulo em momentos nucleares, que foram uma alavanca de Arquimedes nos momentos críticos em que dela desesperadamente precisei.

O meu segundo agradecimento público de carácter individual vai para o Sr. Prof. Silvério Rocha Cunha. A ele devo, para além de tudo o mais que aqui não poderia agora enumerar, também o ter-me arrojado nesta aventura académica, consequente da conclusão do ciclo de estudos conducente ao grau de Mestre, em que contei também com a sua honrosa orientação. Uma viagem longa, portanto, em que, desde o primitivo impulso que lançou a nau ao mar, beneficiei invariavelmente do amparo da bússola cristalina do seu saber, sempre tão generosamente partilhado, como elemento determinante para chegar a bom porto.

A última palavra de agradecimento reservo-a para a minha família.

Mas com que palavras se diz obrigado àqueles sem os quais nada faz sentido? Àqueles que também somos nós? Amor? Carinho? Afecto? Mas tudo isso, que quase sempre quer dizer muito, de repente parece querer dizer tão pouco.

Que jeito me dava agora, ser capaz de inventar novas palavras.

**GLOSSÁRIO**

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

EUA – Estados Unidos da América

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

**O Paradigma Europeu (Cidadania e participação democrática na União Europeia, depois dos Estados de bem-estar social)**

**(Sumário)**

O processo de integração europeia iniciado nos anos cinquenta do século passado nasceu como um processo de elites, sem qualquer preocupação com a intervenção participativa dos respectivos cidadãos, tendo sido amiúde referenciado como um processo mutilado por um incontornável défice democrático. Ao longo de grande parte da sua história, essa falta de legitimação das decisões políticas, beneficiou contudo do respaldo resultante de modificações no modo de vida dos cidadãos dos vários Estados-membros do espaço da integração, traduzidas num acesso muito generalizado a bens de consumo privado, em paralelo com um aumento da disponibilização massificada de bens públicos, nomeadamente em domínios como a educação ou a saúde, no que constituiu o protótipo do Estado de bem-estar social ou Estado de bem-estar social europeu, como também por vezes denominado.

Sucede porém, que esse modelo de organização político-social e económica tem vindo a ser posto em causa nos seus elementos estruturantes, de forma particularmente expressiva a partir da crise financeira despoletada em 2007-2008. As nossas hipóteses de partida perante tais factos são as de que a actual crise económico-financeira sublinha a incompatibilidade entre a matriz do Estado de bem-estar social europeu e o processo de integração europeia, entendido este como manifestação do normal desenvolvimento do sistema da economia de mercado, verificando-se em paralelo e por outro lado, que essa incompatibilidade tem sido acompanhada de uma paulatina deterioração da intervenção democrática dos cidadãos europeus na construção da decisão política e da sua execução, asserção que constitui a nossa segunda hipótese de partida.

**"The European Paradigm"**

**(Citizenship and democratic participation in the European Union, after welfare States)**

**(Abstract)**

The European integration process started in the fifties of the last century, was born as a process of elites, without any concern with the participatory intervention of their citizens, and was often referred to as a process maimed by an inevitable democratic deficit. Throughout much of his history, this lack of legitimacy of political decisions, benefited from the support resulting from modifications, however, in the way of life of the citizens of the various Member States in the area of integration, translated into a widespread access to private consumer goods, in parallel with an increase in the mass availability of public goods, in particular in areas such as education or health in what was the prototype of the welfare State or European social welfare State, as also sometimes called. It happens however that this model of economic and social-political organisation has been called into question in its structuring elements, particularly significant from the financial crisis triggered in 2007-2008. Our hypothesis of departure in the face of such facts, are those that the current economic and financial crisis underlines the incompatibility between the welfare State and the process of european integration, understood this as a manifestation of the normal development of the market economy system, as in parallel, and on the other hand, this incompatibility has been accompanied by a gradual deterioration of the democratic intervention of european citizens in the construction of political decision and in its execution.

ÍNDICE

[INTRODUÇÃO 12](#_Toc519327439)

[(Plano da exposição: colocação do problema e notas metodológicas) 12](#_Toc519327440)

[1. ANTECEDENTES HISTÓRIOS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA 16](#_Toc519327441)

[1.1. Notas preambulares e delimitação do conceito 16](#_Toc519327442)

[1.2. Enquadramento histórico do processo de integração 21](#_Toc519327443)

[1.2.1. Os anos apocalípticos: de 1914 a 1945 22](#_Toc519327444)

[1.2.2. O pós-guerra e o clima de “guerra-fria” 33](#_Toc519327445)

[2. O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA EM MARCHA 37](#_Toc519327446)

[2.1. Do insucesso da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia, à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço 37](#_Toc519327447)

[2.2. Consolidação e modelação do processo de integração: a criação da Comunidade Económica Europeia 41](#_Toc519327448)

[3. PARADIGMA DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA 45](#_Toc519327449)

[3.1. Abordagens teóricas 45](#_Toc519327450)

[3.1.1. Teorias clássicas 47](#_Toc519327451)

[3.2. As novas correntes teóricas 62](#_Toc519327452)

[3.2.1. Governação multinível 62](#_Toc519327453)

[3.2.2. Institucionalismo e neo-institucionalismo 67](#_Toc519327454)

[3.3. O debate teórico sobre a integração europeia: metáfora do elefante e dos homens cegos? 69](#_Toc519327455)

[3.4. Integração europeia: os axiomas de partida e a sua condicionalidade analítica 71](#_Toc519327456)

[4. GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO EUROPEIA 75](#_Toc519327457)

[4.1. Enunciado geral do tema 75](#_Toc519327458)

[4.2. A narrativa da globalização 79](#_Toc519327459)

[4.3. Há uma globalização sui generis na União Europeia? 83](#_Toc519327460)

[5. O ESTADO SOCIAL 90](#_Toc519327461)

[5.1. A questão do Estado: uma essencial caracterização sumária 90](#_Toc519327462)

[5.2. O Estado como território central do exercício e conservação do poder 96](#_Toc519327463)

[5.3. O Estado liberal de direito e o contributo da Revolução Francesa para o seu estabelecimento 99](#_Toc519327464)

[5.4. Desajustamentos e convulsões no seio do Estado liberal, enquanto alicerces fundadores do Estado social 106](#_Toc519327465)

[5.5. Génese do Estado social europeu 109](#_Toc519327466)

[5.5.1. A Constituição de Weimar e o período entre guerras 114](#_Toc519327467)

[5.5.2. A crise de 1929, a segunda Guerra Mundial e o *New Deal* 119](#_Toc519327468)

[5.6. O Estado social enquanto componente do processo de integração europeia 129](#_Toc519327469)

[5.6.1. Considerações em torno dos modelos teóricos de Estado social 129](#_Toc519327470)

[5.6.2. O Estado social no processo de integração europeia: pilares normativos 134](#_Toc519327471)

[6. ESTADO SOCIAL E MERCADO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA 160](#_Toc519327472)

[6.1. Enquadramento geral do tema 160](#_Toc519327473)

[6.2. Crescimento, competitividade e emprego: o nó górdio do modelo social europeu 163](#_Toc519327474)

[6.2.1. Conselho Europeu do Luxemburgo (1997) 167](#_Toc519327475)

[6.2.2. Emprego, inclusão e Estado social, algumas considerações intercalares 170](#_Toc519327476)

[6.3. As iniciativas europeias de combate à pobreza e exclusão social: uma história de meio século 175](#_Toc519327477)

[6.3.1. Os anos de 1975 a 1990 177](#_Toc519327478)

[6.3.2. O alargamento a Leste 180](#_Toc519327479)

[6.4. A Estratégia de Lisboa 183](#_Toc519327480)

[6.4.1. Reflexos da Estratégia de Lisboa no campo das relações laborais 188](#_Toc519327481)

[6.4.2. A avaliação intercalar da Estratégia de Lisboa 199](#_Toc519327482)

[6.4.3. A revisão da Estratégia de Lisboa 202](#_Toc519327483)

[6.4.4. Situação social na União Europeia: *estado da arte* em 2006 209](#_Toc519327484)

[6.4.5. 2010: Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social 213](#_Toc519327485)

[6.5. Pobreza e exclusão social: notas a propósito das causas e consequências de um círculo vicioso 216](#_Toc519327486)

[7. IGUALDADE E DESIGUALDADE NO SEIO DO ESTADO SOCIAL EUROPEU 221](#_Toc519327487)

[7.1. Exposição de motivos 221](#_Toc519327488)

[7.2. Desigualdades sociais, crise e políticas europeias 224](#_Toc519327489)

[7.2.1. Macroscopia 224](#_Toc519327490)

[7.2.2. A curva ascendente da desigualdade social 226](#_Toc519327491)

[7.2.3. Desigualdade social em contexto de crise: relações articulatórias 229](#_Toc519327492)

[7.3. A versão minimalista do Estado de bem-estar social europeu 244](#_Toc519327493)

[7.4. O Estado de bem-estar social vazio: coesão e legitimação europeias 249](#_Toc519327494)

[8. A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NO SEIO DA UNIÃO EUROPEIA 252](#_Toc519327495)

[8.1. Sobre a Democracia: algumas notas de referência em torno de um conceito essencial 252](#_Toc519327496)

[8.2. Poder e legitimidade nos sistemas democráticos liberais 255](#_Toc519327497)

[8.3. Praxis democrática no processo de integração europeia 260](#_Toc519327498)

[8.3.1. A *vexata quaestio* do défice democrático no processo de integração europeia 262](#_Toc519327499)

[8.3.2. O perímetro soberano dos Estados nacionais e a natureza confederal da União Europeia 268](#_Toc519327500)

[8.3.3. Supra-nacionalidade e legitimação na teoria democrática e no plano do Tratado da União Europeia 271](#_Toc519327501)

[8.3.4. Processo constituinte, participação e legitimação popular no procedimento do “Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa” 275](#_Toc519327502)

[8.3.5. O Tratado de Lisboa: a Constituição sem *Demos* 279](#_Toc519327503)

[8.3.6. A reconfiguração do sistema político-institucional da União Europeia na perspectiva de incremento do elemento democrático nos processos de produção normativa europeia 281](#_Toc519327504)

[8.4. A carência de democraticidade enquanto vício congénito do processo de integração europeia 285](#_Toc519327505)

[9. A CIDADANIA EUROPEIA 293](#_Toc519327506)

[9.1. Aproximação conceptual 293](#_Toc519327507)

[9.2. Cidadania pós-nacional: entre o cosmopolitismo e a apatia 299](#_Toc519327508)

[9.3. O consenso permissivo e o tempo após 306](#_Toc519327509)

[(crise, europeísmo, eurocepticismo) 306](#_Toc519327510)

[10. A EUROPA, ENTRE A CAVERNA DE PLATÃO E O CAMINHO DAS PEDRAS 312](#_Toc519327511)

[(Palavras em jeito de síntese e conclusão) 312](#_Toc519327512)

[BIBLIOGRAFIA 325](#_Toc519327513)

#

# INTRODUÇÃO

# (Plano da exposição: colocação do problema e notas metodológicas)

A assinatura do Tratado de Roma, em 25 de Março de 1957 (através do qual foram instituídas a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica), representou a materialização da vontade anunciada pelos Estados signatários (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo), de desenvolverem um projecto político-económico comum, alicerçado nos seguintes princípios fundamentais, vertidos no artº. 2º. do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia: *A Comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-Membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que as integram[[1]](#footnote-1).*

Partilhando do crescimento económico vivenciado nas décadas de 1950 e 1960, a Comunidade Económica Europeia apresentou-se como um caso de sucesso, na medida em que, após uma Europa de vocação autofágica, envolvida em dois conflitos armados de dimensão global em espaço de apenas trinta anos[[2]](#footnote-2), se proclamava agora e precisamente por via desse processo integrador, a possibilidade de consolidação da Paz enquanto valor perene, alicerçado no crescimento e no progresso de todos e de cada um dos Estados-Membros.

O percurso realizado desde então até aos nossos dias, não foi contudo um *continuum* de sucessos sem sobressaltos. Ao longo destas mais de cinco décadas, a hoje designada União Europeia conheceu fases de maior euforia e outras em que se viu confrontada com todos os seus limites – políticos, económicos, sociais e institucionais.

No ano de 2010 e no âmbito da iniciativa “2010 – Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social”, o Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) publicou o seu relatório designado “*Combating poverty and social exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010”[[3]](#footnote-3).*

Os dados compilados no referido documento revelam um quadro desolador: nos anos de 2007 e 2008 e no espaço da União Europeia, haveria oitenta e quatro milhões de pessoas em risco de pobreza e igual número em situação de privação material de algum tipo de bens essenciais (privação material severa), num total de cento e sessenta e oito milhões de indivíduos, correspondentes a mais de um terço da população europeia.

A Comissão Europeia, por seu turno, havia produzido em Dezembro de 2008 o documento programático que intitulou “Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010) – Documento-Quadro Estratégico – Prioridades e orientações para as actividades do Ano Europeu de 2010”[[4]](#footnote-4), onde, para além da definição da estratégia a desenvolver em cada um dos Estados-Membros no âmbito dessa iniciativa, sublinhou que *a crise económica e financeira internacional de 2008 poderá ter consequências a longo prazo para o crescimento e o emprego na UE, sendo provável que venha a atingir com maior gravidade as categorias mais vulneráveis das nossas sociedades*[[5]](#footnote-5).

Verificamos assim que se encontram objectivamente comprometidos, mesmo que apenas por força do adiar *sine diae* da sua concretização*,* alguns dos alicerces político-programáticos coetâneos da fundação das Comunidades Europeias e da União que é hoje a sua consequente.

Este cenário, convoca naturalmente o debate sobre o processo de integração europeia, quer numa dimensão prospectiva e perspectiva do seu devir, quer mediante a sua revisitação enquanto processo histórico, na medida em que esta segunda dimensão se revelará com toda a certeza um elemento instrumental da compreensão e explicação dos elementos estruturantes que constituem os factores críticos da respectiva análise, dimensão essa a que todo o trabalho científico tem que aspirar. É para esse debate e nas dimensões consideradas, que esta tese visa constituir um modesto contributo exploratório.

O presente trabalho de investigação assenta pois a sua âncora epistemológica na pertinência social da investigação. E é precisamente essa ancoragem no plano epistemológico, que condiciona e enquadra a final a abordagem do tema sob análise.

É certo que o trabalho de investigação académica terá que acantonar-se em limites que serão sempre os da praticabilidade em ordem à exploração da realidade, materializada num problema específico para o qual se formulam hipóteses de partida, às quais responderemos em termos conclusivos.

Mas postas as coisas nestes termos, significará isso que o nosso labor terá que ter como epicentro o esforço de tornar monográfico – mais do que isso, monolítico até – o conhecimento sobre um real que, por mais que o compulsemos, não se deixa atomizar?

Parece-nos, tal como no adágio popular, que será no meio – isto é, num lugar equidistante entre estes dois polos contrários – que residirá a virtude. Na verdade, não poderíamos e não pretendemos, falar de todos os aspectos envolvidos na problemática tratada. Contudo, foi nossa convicção desde início que numa abordagem que se pretende holística, de um fenómeno complexo – o da integração europeia, nas vertentes aqui consideradas – a natureza monográfica da investigação e a consequente delimitação do seu objecto e hipóteses de partida, teriam que ser temperadas com o eventual transbordo dessas margens apriorísticas, quando reclamado pela imprescindível coerência interna do texto e da análise a que servirá de suporte, evitando que o quadro teórico utilizado perdesse a sua função referencial, para se transformar, ao invés, num elemento de escravização mecânica e formal do pensamento criativo.

Neste sentido e nesta medida, o nosso trabalho de pesquisa desenvolver-se-á fazendo uso, essencialmente, de dois grandes recursos: pesquisa teórica e pesquisa histórica, ainda que com eventual aproveitamento pontual de trabalhos de carácter empírico já desenvolvidos por outros autores, mas de que nos possamos socorrer com virtude – visando por um lado estabelecer bases seguras do, como soe dizer-se, estado da arte, e acrescentando-lhe, tanto quanto aí nos consigamos alcandorar, pontos de vista que encerrando embora respostas às hipóteses de partida, sejam sobretudo elementos problematizantes, capazes de conferirem ao resultado final do nosso excurso essa dupla feição de ponto de chegada mas que ao mesmo tempo logo convoca para nova viagem exploratória. Parece-nos assim, que estaremos deste modo a fazer adequada interpretação dos conselhos metodológicos de um autor como Christopher Lamont, quando outorga às regras metodológicas uma função essencial de organização e da consequente produção do pensamento crítico e analítico, no domínio muito particular das ciências sociais, em que, como bem afirma, se essa sistematização e organização do pensamento são obviamente capitais, não podem, por outro lado, constituir nunca um espartilho segmentador que impedisse a apreensão da essência por uma qualquer obstinada fixação na forma[[6]](#footnote-6).

# 1. ANTECEDENTES HISTÓRIOS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

## 1.1. Notas preambulares e delimitação do conceito

A consideração do processo de integração europeia, tomando como ponto de partida os respectivos antecedentes históricos, implica e pressupõe alguns esclarecimentos que se relacionam de forma directa com a necessidade de uma delimitação preliminar do nosso objeto de estudo, visando situá-lo em determinado espaço e em determinado tempo.

Deste modo e com tais preocupações, começamos por assinalar que tomamos como facto incontroverso que a Europa geográfica e física não se oferece aos Homens como uma evidência em si mesma, especialmente no que respeita à sua fronteira oriental[[7]](#footnote-7). Deste modo, o pedaço de Mundo a que chamamos Europa, é, muito mais até do que a consequência de um processo de acomodação planetária que o houvesse separado, distinguido e isolado claramente das outras partes do globo, também e em larga medida o resultado de uma construção e evolução políticas de natureza multi-secular, que a pouco e pouco foi cristalizando as fronteiras do continente, por um lado, e dos múltiplos países que o compõem, por outro[[8]](#footnote-8).

Esse território e o mosaico de nações e de povos que historicamente o têm ocupado, foi por outro lado e de tempos a tempos – de forma mais precisa nalguns casos e mais difusa noutros – o objecto sonhado de projectos congregadores.

O fim da aventura imperial Napoleónica e o Congresso de Viena que marcou o seu epílogo militar[[9]](#footnote-9), correspondem a um desses momentos históricos em que de modo muito significativo houve precisamente uma proclamação de ideais europeus, na circunstância protagonizada sobretudo pelo Conde de Saint-Simon, que apresentou ao Congresso um projecto contendo as bases do que poderíamos designar por *projecto de congregação europeu*, de acordo com o qual os povos dos vários países europeus seriam agrupados num único corpo político, embora conservando cada um a sua independência, num processo que se desenrolaria por fases, a primeira das quais o estabelecimento de uma federação franco-britânica, envolvendo assim os dois países cujas rivalidades teriam estado segundo Saint-Simon por detrás de alguns dos mais graves conflitos no espaço europeu. Advogava, para além disso, também o estabelecimento de um Parlamento Geral Europeu, que governaria o continente em conjunto com um também futuro Governo Federal Europeu, cujo presidente seria precisamente escolhido pelo Parlamento Geral Europeu[[10]](#footnote-10).

Este plano do Conde Saint-Simon e por ele apresentado aos diplomatas reunidos na capital austríaca, consubstanciava portanto um modelo de organização entre vários países europeus visando o estabelecimento de uma coligação entre as principais monarquias, uma aliança entre os príncipes, capaz de garantir as condições para o estabelecimento e manutenção da paz.

É certo que o Congresso tomou decisões mais conservadoras que as preconizadas por Saint-Simon, reafirmando designadamente a legitimidade dinástica (e consequentemente uma visão de clausura nacionalista na definição da política e da vida interna de cada Estado, ainda que sem prejuízo da possibilidade de estabelecimento de entendimentos das várias monarquias entre si, mas apenas por sua recíproca, livre e soberana vontade) mas este facto não invalida a existência de uma certa percepção europeia dos problemas sobre a mesa, se não com o sentido e alcance que hoje lhe atribuiríamos, ao menos como uma necessidade tornada concreta pela exigência de resposta aos problemas muito objectivos que os factos então vividos claramente colocavam na ordem do dia, e não apenas para um qualquer príncipe isoladamente considerado, mas antes para todo um regime. Assim, a própria apresentação destas propostas ao Congresso de Viena (pese embora o que dele resultou enquanto modelo e opção política), não podem deixar de inscrever-se também, ainda que da forma muito peculiar e limitada que assinalámos, numa certa ideia de Europa, mesmo que apenas enquanto reconhecimento da possibilidade de ocorrência de fenómenos vastos demais para as fronteiras e os limites de cada uma das nações em si mesmas consideradas, reconhecimento esse inelutavelmente propiciador de uma reflexão quanto à possibilidade de estabelecimento de, ao menos certa convergência táctica entre os principais actores políticos envolvidos, se não na óptica de uma adesão (que seria obrigatoriamente contra-natura) aos ideais progressistas liberais que perpassavam já pelo tecido social da época, pelo menos enquanto esforço da sua contenção pacífica e pacificadora, condição essencial para o prolongamento da ordem social vigente.

O Congresso de Viena foi contudo e como melhor veremos mais adiante, um lugar de afirmação do conservadorismo absolutista e, por conseguinte, foi sem surpresa de maior que negou qualquer espaço às ideias e propostas de Saint-Simon.

Na verdade, a europa das monarquias absolutistas de finais do século XVIII havia sido confrontada com a revolução Francesa e depois dela com a deriva imperialista Napoleónica, uma e outra verdadeiras ameaças ao *status quo* vigente de um modo e a um nível claramente extravasantes do âmbito doméstico de cada nação, o que não podia, evidentemente, ser ignorado. Mais significativamente ainda, germinava já *a era das revoluções[[11]](#footnote-11)*, motivada por um clamor social que a cada dia se tornava mais ingente[[12]](#footnote-12) e que desembocaria na onda de revoluções liberais de 1848.

Entretanto, de par com essas mesmas transformações e convulsões revolucionárias, foi surgindo a proposta alternativa de uma “Europa dos Povos”, matizada com as cores do tríptico que a Revolução Francesa imortalizou – liberdade, igualdade, fraternidade – Europa essa que encontrou em Rousseau, Jeremy Bentham ou Emanuel Kant, alguns representantes ilustres. Agora na voz e no pensamento destes homens, advogava-se a criação de uma confederação europeia de Estados livres, em que a erradicação das monarquias absolutistas e a consagração de um poder liberal nos vários Estados, seria condição necessária e suficiente para prevenir quaisquer novos conflitos no espaço europeu.

Também Victor Hugo, o famoso escritor e poeta francês de finais do séc. XIX,haveria de proclamar, ainda que num registo meramente romanesco e idílico (mais grito de alma do que proposta política), os ideais de uma Europa unida, tal como a sonhava e descrevia, em texto do seu próprio punho: *Eu represento um partido que não existe ainda. O Partido Revolução-Civilização. Este partido edificará o séc. XX e fará nascer, primeiro, os Estados Unidos da Europa, depois os Estados Unidos do Mundo*[[13]](#footnote-13).

Estas visões de Europa – para assim lhes chamarmos – partilhavam porventura entre si o traço comum de pretenderem assegurar, através dessa ideia nuclear do europeísmo (entendido como uma espécie de mínimo denominador comum, essencial ao convívio e à partilha e desenvolvimento de relações recíprocas entre as diversas potências e povos europeus), as condições para a estabilidade e a paz no velho continente. Assim o entendem, por exemplo, Marie-Thérèse Bitsch ou Mota de Campos[[14]](#footnote-14).

Contudo, a todos estes ideais de uma Europa unificada, pode também ser assinalado um outro traço comum, que reside na circunstância essencial de que em qualquer das perspectivas e propostas por eles veiculadas, está subentendida a preservação não apenas da independência, mas antes da plena soberania de cada Estado. Ora, não é essa a realidade que temos em mente quando falamos do processo de integração europeia.

Assim, a análise a que doravante procederemos incide de forma específica sobre o processo iniciado com a assinatura do Tratado de Paris, em 18 de Abril de 1951 e a consequente instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, processo que a partir desse polo inicial irradiou e evoluiu para a celebração e assinatura do Tratado de Roma, em 25 de Março de 1957 e com ele para a criação de duas outras comunidades: a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica.

Marie-Thérèse Bitsch, na sua “Histoire de la Construction Européenne”, distingue entre o que chama a Europa sonhada por um lado e a Europa necessária[[15]](#footnote-15), por outro. Com a primeira expressão, visa condensar precisamente o longo percurso dos múltiplos ideais e projectos, que ao longo de séculos (pelo menos desde final do século XVIII, e com especial incidência no séc. XIX) mas sempre de forma mais ou menos inconsistente ou volátil, giraram em torno de uma certa (passe o pleonasmo) “Europa sonhada”: espaço de paz e cooperação, mas conservador da expressão incólume da soberania de cada Estado. A segunda, por seu lado, reserva-a a autora para o processo de integração europeia iniciado no pós-guerra, precisamente porque entende que é apenas com esse processo que a abstracção de um qualquer ideal europeu, de contornos essencialmente fluídos e irregulares,dá lugar a uma ideia sólida, com uma materialização político-institucional de carácter supra-nacional, capaz portanto – e agora glosando as suas próprias expressões – de criar ligações orgânicas entre Estados europeus, mas também formas de organização supra-nacional[[16]](#footnote-16). Quanto a este aspecto, aquela mesma autora, entende mesmo e afirma que uma análise do pensamento europeu do séc. xix e primeira metade do século xx, será um exercício de grande riqueza e capaz de evidenciar uma certa linha de continuidade nos projectos europeus, desde então até aos nossos dias, enfatizando essa dimensão nos domínios do europeísmo e do pacifismo[[17]](#footnote-17). Pela nossa parte, estamos em crer que pelo seu carácter específico traduzido na marca concreta da chamada supra-nacionalidade, o processo de integração europeia iniciado no pós 2ª. Guerra Mundial, representa contudo uma linha de separação com todas as propostas anteriores, não constituindo o pacifismo ou o europeísmo (conceitos em qualquer caso difusos e de grande indeterminação) as linhas motoras do seu desenvolvimento.

Consequentemente, o processo de integração europeia que nos importa enquanto objecto de estudo, tem na supra-nacionalidade – ou seja, na transferência de certos poderes soberanos dos Estados para uma entidade ou conjunto de entidades ou instituições de natureza supra-nacional – o primeiro e o mais importante dos seus traços caracterizadores, por ele se distinguindo precisamente de todos os projectos ou ideais de construção europeia antecedentemente pensados ou desenvolvidos[[18]](#footnote-18).

## 1.2. Enquadramento histórico do processo de integração

Pese embora a sinalização a que agora mesmo procedemos, do facto e do momento precisos que constituiram a génese da criação das comunidades europeias e que marcaram por conseguinte o início do processo de integração, estamos em crer que não é possível ter desse processo uma visão consistente, estruturada e sustentada, sem a consideração de balizas históricas que enquadrem explicativamente as primeiras experiências de integração regional europeia, bem como o seu desenvolvimento e transformação nos anos que se seguiram.

Nesta perspectiva, começamos por assinalar que a primeira metade do século XX foi marcada por três factos políticos de expressão mundial, cujos efeitos se haveriam de propagar no espaço e no tempo como verdadeiras ondas de choque: a 1ª. Guerra Mundial (1914-1918), a revolução socialista soviética de 1917 e a 2ª. Guerra Mundial (1939-1945). Estes acontecimentos – todos e cada um deles – pela sua dimensão e consequências, teriam que se reflectir (e reflectiram de facto) na natureza, características e objectivos das primeiras comunidades bem como no seu devir histórico subsequente, razão pela qual lhes conferimos aqui a necessária centralidade analítica, sendo nessa perspectiva de factos de dimensão política, económica e social absolutamente globais, que os passamos a considerar.

### 1.2.1. Os anos apocalípticos: de 1914 a 1945

A primeira Guerra Mundial – que teve no assassinato do Arquiduque Francisco Fernando, herdeiro presuntivo do Imperador Austro-Húngaro, o seu motivo simbólica e imediatamente tangível – muito mais do que um simples conflito militar, foi o primeiro de dois momentos em que, como diz Duroselle, a Europa se destruiu a si própria[[19]](#footnote-19).

Nada de comparável havia ocorrido nas eras precedentes: nem pelo número de nações envolvidas, nem pela expressão do esforço de guerra, decorrente da duração do conflito, da profunda natureza destruidora de que já então eram capazes as armas utilizadas, do número de vidas humanas que se perderam, da devastação económica e social provocada[[20]](#footnote-20).

Para além do imenso desfile de todo o seu cortejo de horrores, o despoletar da guerra veio também pôr a nú um conjunto de fragilidades da Europa consequentes do Congresso de Viena, em especial as que respeitavam ao sistema de “concerto europeu” que ali foi instituído e que apesar de haver perdurado durante quase um século, nunca se consolidou verdadeiramente. Recapitulando o essencial desse acontecimento histórico, o Congresso de Viena decorreu nos anos de 1814 e 1815 e reuniu os principais representantes do conservadorismo político europeu da época, dentre os quais o czar Alexandre I da Rússia, o príncipe Hardenberg da Prússia, o ministro Talleyrand da França, o príncipe Metternich da Áustria e Lorde Castlereagh, representando os interesses ingleses. O principal propósito do conclave era o de restaurar o Antigo Regime e combater os ideais de liberalismo. Três princípios básicos guiaram as negociações travadas entre monarcas e diplomatas reunidos no Congresso: 1) a restauração do Antigo Regime e do absolutismo; 2) o reconhecimento da legitimidade das dinastias depostas pela política expansionista de Napoleão Bonaparte; e 3) o restabelecimento do equilíbrio político-militar entre as nações europeias, promovendo a preservação da paz. A expressão então criada de “concerto europeu” reporta-se a uma pentarquia constituída por Rússia, Prússia, Áustria, Grã-Bretanha e França a quem ficou confiada por decisão do Congresso, a governação do espaço Europeu segundo interesses de estabilidade e segurança colectiva.

Mas para além da manifesta caducidade do referido “concerto europeu”, enquanto factor de equilíbrio e garantia mínima de estabilidade no âmbito das relações entre países europeus, as causas da guerra têm que se procurar também em razões mais profundas e abrangentes.

Para um autor como Salvador Forner Munõz, as raízes da primeira Guerra Mundial têm que se buscar ainda no final do século XIX e naquilo que considera uma crise da civilização europeia, traduzida e revelada designadamente por um conjunto de enfrentamentos territoriais, sociais e ideológicos, que viriam a desembocar precisamente naquele conflito[[21]](#footnote-21). Por seu lado, entre o conjunto de aspectos fundamentadores desse esboroar do que designa por civilização europeia e na raíz dos enfrentamentos que a impulsionaram, não deixa de situar em lugar cimeiro a difusão e crescente penetração em largas camadas sociais dos ideais Marxistas (ainda que considere que cativaram mais pela aparência do que pela substância), os quais apelavam a um questionamento aberto da ordem existente e à sua substituição por um outro modelo de sociedade[[22]](#footnote-22).

De uma forma ou de outra, o que não pode negar-se é que o deflagrar da guerra teve por detrás de si um conjunto de antagonismos e contradições com expressão multi-facetada e com repercussões quer no plano interno daqueles que viriam a ser os Estados beligerantes, quer no contexto das suas relações recíprocas. O desenvolvimento do próprio sistema capitalista internacional trouxe para a ribalta cenários novos de antagonismo competitivo entre nações, tornando cada vez mais patente que o fortalecimento de uns se faria necessariamente na razão directa do enfraquecimento e debilidade de outros, circunstância esta que não pode também deixar de ser associada a um cenário de crescente crispação e conflitualidade latente, sobretudo entre velhas e novas potências[[23]](#footnote-23).

Por outro lado e no plano mais restrito da sua natureza de enfrentamento bélico, este primeiro conflito mundial inaugurou também, em vários aspectos, uma expressão nova da própria guerra. Ao contrário daquilo que até aí havia sido a história dos enfrentamentos militares, mesmo os de maior expressão - caracterizados por uma certa delimitação rígida do teatro de operações bem como pela relativa profissionalização dos sujeitos envolvidos (a guerra era um assunto de militares ainda que com efeitos mediatos sobre a população civil) – a partir de agora ficava absolutamente claro que a guerra mobilizava todos os membros da sociedade e que qualquer um deles era tanto um dos seus actores como uma das suas potenciais vítimas. Também por tudo isto o Mundo não voltaria a ser o mesmo depois da tragédia que se iniciou em 1914.

Finalmente, após quatro anos de um horror até então desconhecido, a assinatura do Tratado de Versalhes, em 1919, viria a assinalar o termo do sangrento conflito. A tal propósito, cumpre sublinhar aqui, como elemento central da sua evolução e desfecho, o papel que nele foi desempenhado pelos Estados Unidos da América.

Em 1917 os Americanos entraram na guerra e a sua intervenção foi absolutamente decisiva, quer por razões estritamente militares quer também pelo seu já então enorme poderio económico, que o período do pós-guerra apenas exacerbou[[24]](#footnote-24).

Em 1918 o Presidente Woodrow Wilson apresentou perante o Congresso dos Estados Unidos o seu programa político denominado “Catorze Pontos para a Paz”. O referido programa não veio a merecer a aceitação do Congresso, mas em qualquer circunstância assinalou de forma clara o entendimento da liderança nacional americana quanto ao que deveria ser o futuro da Europa no pós-guerra e ao papel que nela seria ocupado pelos Estados Unidos da América. Tratava-se, designadamente e em suma, de criar as condições necessárias à continuação do crescimento económico americano no período posterior ao conflito e, por outro lado, de estabelecer um “cordão sanitário” que isolasse a Rússia Bolchevique do resto da Europa e mesmo do Mundo aspecto este que unificaria, mais do que o primeiro, todos os países do *Mundo Ocidental*[[25]](#footnote-25).

As cerca de duas décadas que separaram a primeira e a segunda guerras mundiais, foram marcadas por sinais diversos e de algum modo contraditórios.

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que o período entre guerras foi acompanhado por um certo retornar do “espírito europeu”, encarado agora e reforçadamente como o gérmen indispensável para a consolidação de uma paz sólida e duradoura. Assim, se os anos de 1914-18 mostraram pela primeira vez uma face desconhecida da guerra, provocaram também e precisamente por essa razão um muito natural e acrescido anseio generalizado de paz.

Contudo e no que toca às condições para a vivificação desse, como acima designado “espírito europeu”, as particulares circunstâncias que rodearam o fim do conflito, nomeadamente a profunda turbulência económica que então imperava, promoveram um regresso da economia e da política ao espaço restrito das fronteiras nacionais. A acrescer a esta turbulência político-económica sucedia também e ao mesmo tempo que a paz ditada por Wodrow Wilson se traduzia no estabelecimento de um mapa de nações desenhadas a régua e esquadro, sem que correspondessem contudo a essas novas demarcações mais ou menos arbitrárias, sentimentos identitários conformes com os perímetros fronteiriços que desse modo iam sendo estabelecidos. Por conseguinte e como assinalou Hobsbawm, o final da Primeira Guerra Mundial marcou o triunfo do “princípio da nacionalidade” (no seio de nações concretizadas como também no ideal de nações desejadas), aspecto que não favoreceu, compreensivelmente, as bases para o estabelecimento de uma qualquer forma de unidade europeia, desde logo precisamente por força dessa fragmentação do pós-guerra que transformou o continente europeu num mosaico de, em muitos casos, novas e geométricas nações, construídas sobre a dissolução dos velhos impérios multi-nacionais da Europa Central e Oriental. Por outro lado, pese embora contrariando a vontade de muitos sectores empresariais que sonhavam com uma economia tão aberta e expansiva quanto possível, a verdade é que o clima de contracção e crise que foi preponderante no período entre guerras, fez apelo precisamente a um proteccionismo e mesmo dirigismo económico nacional que se desenvolveu em crescendo durante todo este hiato temporal[[26]](#footnote-26). Deste modo e em síntese, podemos afirmar que, quer do lado dos vencedores, quer do lado dos vencidos, o fim da guerra ditou claramente o triunfo dos Estados-Nação como forma privilegiada de organização política[[27]](#footnote-27) e, por essa circunstância, um certo constrangimento do solo fértil para o despontar do europeísmo multi-nacional, o qual porém e mesmo nesse quadro de contradições complexas, não deixou de encontrar condições para alguma afirmação, como veremos de seguida.

Antes disso porém, importa referenciar um outro aspecto, relacionado com o papel desenvolvido pela Sociedade das Nações no estabelecimento de novos patamares de relacionamento entre nações soberanas, considerando o facto desta nova organização internacional assentar nas ideias capitais de uma paz perpétua e de uma noção de segurança colectiva internacional, garantida doravante *por todos, para todos, contra todos e com todos*[[28]](#footnote-28). Na verdade e ao menos no plano teórico, o contraponto ao exacerbar dos ideais nacionalistas enquanto expressão de um regresso à autarcia como prática política corrente (aspecto a que antes nos referimos), poderia ter sido assegurado precisamente pela Sociedade das Nações (também ela uma concepção do Presidente W. Wilson), o que não sucedeu contudo, já que aquela organização internacional veio a revelar importantes debilidades, que a impediram de se assumir como elemento pendular das relações inter-estaduais (basta lembrar que a SDN não era integrada pelos EUA), tendo-se verificado mesmo que as relações entre antigos e novos Estados cedo resvalaram para terrenos de grande tensão, quer por força das feridas ainda abertas por um conflito que era novo na sua expressão de violência fratricida, quer porque a crise económica que estava a cada dia mais presente estimulava um clima de natural tensão generalizada, tanto no plano interno de cada Estado-Nação, como no plano das relações internacionais[[29]](#footnote-29).

Ainda assim e mesmo que a despeito destas contradições e fraquezas, a Sociedade das Nações não terá deixado de contribuir também, durante a sua efémera existência[[30]](#footnote-30), para o desenvolvimento daquilo que poderemos ainda apelidar de um certo ideal europeísta.

Por um lado, a Sociedade das Nações foi desde início e pelo menos em termos da sua estrutura e composição institucional uma organização internacional congregadora dos grandes Estados europeus e essencialmente voltada para os problemas da Europa. Por outro lado, ao colocar em cima da mesa a discussão de matérias como o desarmamento ou a organização da segurança colectiva na Europa, a SDN convocava implicitamente os Estados integrantes para a apreciação de um conjunto de temas, cuja resolução não poderia ser atingida apenas no quadro interno das fronteiras nacionais de cada um, o que abria necessariamente a porta à reflexão quanto à hipotética criação de modelos, estruturas e instituições políticas que estivessem para lá de cada um dos Estados.

Finalmente, no domínio de um já então grande sonho dos europeístas - o estabelecimento do grande “mercado europeu” - a SDN tem igualmente um papel dinamizador de grande importância, na medida em que através dos seus órgãos económicos encoraja a cooperação entre Estados e a constituição desse vasto mercado do velho continente, tendo por modelo inspirador os Estados Unidos da América[[31]](#footnote-31).

De resto, essa vontade de replicar na Europa o modelo americano, não residia apenas na SDN, mas era também proclamada por alguns destacados homens de negócios e aristocratas. Chamam-se à colação, neste particular, os nomes especialmente representativos de Richard Coudenhove-Kalergi ou de Aristide Briand. O primeiro, foi talvez o mais dinâmico europeísta da sua época, publicou em 1922 um livro intitulado precisamente *Pan-Europa* e, para além disso foi sobretudo um enorme dinamizador da criação de uns “Estados Unidos da Europa”. Esse projecto federador veio a conhecer ainda um importante desenvolvimento com a criação da *União Pan-Europeia* (Viena, 1923), movimento pacifista que foi presidido aquando da sua fundação precisamente por Aristide Briand, o mesmo que viria a promover dois anos mais tarde a assinatura do Tratado de Locarno, importante instrumento que viabilizou a redução das indemnizações de guerra a pagar pela Alemanha e a aceitação deste país na Sociedade das Nações e portanto, por essa via, a sua integração como membro de pleno direito na comunidade internacional. Aliás, anotamos a propósito, que a ruptura do tratado de Locarno por parte de Adolf Hitler em 1936 (coincidindo com a remilitarização de Renânia), representa precisamente um importante momento de viragem entre a distensão e desanuviamento que aquele Tratado preconizava e o ambiente de corrida às armas que anunciava já a eclosão próxima da guerra.

Mas, regressando a Coudenhove-Kalergi, as suas preocupações de federalização europeia, prendiam-se directamente com aquilo que no seu juízo e valoração deveria constituir a resposta de uma Europa em declínio, ao crescente poderio económico dos Estados Unidos da América, da União Soviética e mesmo da Inglaterra, país este que, curiosamente era por si considerado uma potência exterior ao espaço europeu, dada a existência do seu importante império fora da Europa.

Quanto à estrutura e ao modelo de construção dessa futura entidade, Coudenhove-Kalergi preconizava uma construção por etapas, começando por uma cooperação inter-governamental estreita, acompanhada por sucessivos acordos de generalização dos processos de arbitragem, seguida de uma união aduaneira e, finalmente, de uma estrutura verdadeiramente federal. Como corolário deste programa, em 1929 Briand defendeu na Assembleia Geral da Sociedade das Nações a organização da Europa nesses moldes, com a criação de um mercado comum bem como a adopção de políticas comuns nos domínios das comunicações, do emprego e da cooperação intelectual. Finalmente e como momento especialmente simbólico de todo este trajecto, em Fevereiro de 1930 Coudenhove-Kalergi e a União Pan-Europeia propuseram em Berlim a criação dos Estados Federais da Europa.

Portanto e em suma, aquilo que deve aqui ser assinalado, é que o habitualmente designado por período entre guerras (1918-1939), conheceu um conjunto de propostas de construção europeia (agrupemo-las assim apesar do seu carácter substancialmente heterogéneo, por mera conveniência de raciocínio e sem rigorosa vinculação semântica entre a coisa e o seu nome), as quais nos levam necessariamente a concluir que a problemática da integração estava já colocada (embora com a especificidade decorrente do respectivo contexto histórico), muito antes da instituição das primeiras comunidades europeias[[32]](#footnote-32).

Sucede porém, que apesar das feridas abertas pela ocorrência do primeiro grande conflito de expressão global que fora a Primeira Guerra Mundial, nem a despeito disso foi possível conter um segundo enfrentamento fratricida, passados apenas pouco mais de vinte anos sobre essa primeira experiência traumática e dilacerante para os europeus.

Não correrá grande risco quem afirmar que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi um dos fenómenos mais marcantes, estudados, retratados e reflectidos da História do séc. XX. Na economia do presente trabalho interessa-nos fundamentalmente a sua concatenação com o processo de integração europeia e, por isso, prescindiremos de uma análise *ex-professo* do tema em si mesmo considerado excepto naquilo que se nos afigurar adequado e necessário aos objectivos agora mesmo enunciados, isto é, à análise do quadro de influências e condicionamentos que a guerra aportou a esse mesmo processo.

A Segunda Guerra Mundial, foi, antes de tudo e acima de tudo a segunda hecatombe europeia em espaço de pouco mais de vinte anos. O insignificante hiato temporal que separa um e outro destes dois conflitos é (para além de todos os outros que enunciámos ou enunciaremos bem como, para além desses, também de todos os que serão pressupostos) um aspecto que merece adequado relevo, sobretudo na medida em que, aquilo que fora o primeiro momento de espanto e horror, era agora secundado por um verdadeiro impossível que afinal acontecia: ainda não saradas as primeiras feridas – sociais, humanas, económicas e políticas – que haviam sido abertas de modo tão brutal em 1914, o horror repetia-se, de forma agravada como veremos.

Na visão de Edgar Morin, *a crise de 1929 será o sismo económico provocador das mais gigantescas erupções políticas e militares da história*, entre os quais situa precisamente a Segunda Guerra Mundial*[[33]](#footnote-33).*

A afirmação de Morin, encerra seguramente uma verdade inquestionável: a Segunda Guerra Mundial, foi um cataclismo cuja amplitude, pressupostos e consequências exigem que nos acerquemos dos detonadores múltiplos e complexos que propiciaram a sua ocorrência, sob pena de não identificarmos os factores estruturantes que contribuiram de maneira decisiva para a despoletar, muitos dos quais (que não apenas a crise de 1929, pese embora o seu óbvio impacto) de carácter económico-financeiro.

Para o deflagrar da Segunda Guerra Mundial concorreram seguramente causas e vontades múltiplas. Entre tais causas não deve nem pode desconsiderar-se desde logo a circunstância de o Tratado de Versalhes haver imposto à Alemanha uma verdadeira “paz punitiva”[[34]](#footnote-34) que contribuiu, ainda que indirectamente, para o exacerbar de sentimentos nacionalistas germanófilos muito profundos, estes, por sua vez, solo fértil para a difusão da mensagem política do Partido Nacional-Socialista, que se tornou o vencedor das eleições para o Parlamento Alemão, em Janeiro de 1933. Na sequência dessa vitória eleitoral e materializando os princípios e a doutrina simplista e directa que tinham permitido o apoio das massas populares, começaram na verdade o rearmamento alemão e a mobilização geral da sociedade para a ideia de ruptura com o Tratado de Versalhes, bem como para o desenvolvimento de uma política expansionista, considerada um elemento vital da defesa dos interesses alemães. Deste modo e em consonância com estas perspectiva e vontade política, fortemente alicerçadas num sentimento de injustiça que perpassando pelos mais diversos sectores da sociedade alemã a unificou e congregou, a Checoslováquia viria a ser invadida em Março de 1939 e a Polónia em Setembro desse mesmo ano, assim se dando início à guerra[[35]](#footnote-35).

A estas causas de natureza psico-social temos que adicionar porém um conjunto de outras causas sobretudo de carácter económico e financeiro, nas quais radicavam muitos dos problemas, contradições e ambições nacionais, cuja falta de resposta ou expectativa acabou por propiciar também o recurso ao desenlace militar, encarado como forma de desatar os nós górdios que estavam criados.

Recuando um pouco no tempo, importa ter presente que o esforço da Primeira Guerra Mundial havia deixado a generalidade dos países europeus profundamente exauridos nos seus recursos e desorganizados economicamente. Por outro lado, registou-se também um aumento exponencial do desemprego e o fenómeno da hiperinflacção provocou importantes desvalorizações da moeda, com naturais repercussões económicas e sociais. Um e outro destes factos atingiram de forma especialmente severa a Alemanha, que, apesar da sua importância histórica política e cultural no contexto europeu, se viu por força deste conjunto de circunstâncias impossibilitada de qualquer assomo ou veleidade de recuperação da dignidade nacional perdida, situação esta que para além do mais, fazia agora um sem número de vítimas de guerra em tempo de paz: desemprego, carências e miséria, eram lugares comuns da sociedade alemã daquela época[[36]](#footnote-36). Tal como qualquer voz mais prudente poderia auspiciosamente ter advertido, a falta de reconhecimento da importância económica da Alemanha e a sua consequente aceitação no concerto dos Estados europeus, impediriam em absoluto o estabelecimento de um clima de estabilidade no velho continente, tal como veio dramaticamente a confirmar-se.

Entretanto, apesar desse facto tenebroso que foi o decurso da guerra, com todo o seu cortejo de horrores e a desestruturação global da sociedade que lhe está inevitavelmente associada, nem por isso o ideal – ou melhor: os ideais – de unificação europeia, faleceram. Verificou-se contudo alguma mutação relativamente a períodos históricos precedentes, o que em certa medida prenunciava já, o que viria a ser a evolução do “processo europeu”.

Libertando-se das vestes da cooperação, muito presentes ainda nos primeiros alvores do ideário europeísta, as propostas de integração haveriam de evoluir agora e de modo muito preciso, em direcção ao domínio concreto do estabelecimento de um grande mercado à escala europeia, fazendo desse objectivo, bem como da projecção de um quadro institucional e de mecanismos competenciais de decisão de natureza supra-nacional, os elementos nucleares, verdadeiros eixos centrais de todo o processo.

Na verdade, ao pioneirismo romântico e generoso de uma visão da Europa enquanto espaço de paz e progresso, mas assente em larga medida numa fluidez criativa e respeitadora da soberania de cada Estado, no domínio das relações entre Estados[[37]](#footnote-37), somavam-se agora visões da construção europeia marcadas por uma maior definição ideológica, claramente associadas à opção pelo modelo liberal de organização político-económica, tendo a economia de mercado como eixo central. Nesse processo, devemos sublinhar o papel de actores como Altiero Spinelli (um ex-Marxista entretanto seduzido pelo ideais do liberalismo, sobretudo após contactar com as obras e o pensamento de William Beveridge e de Lionel Robbins), o qual viria a escrever em 1939 que ao contrário das teses Marxistas que associavam as causas da guerra ao capitalismo, entendia que tais causas residiam sobretudo nas soberanias nacionais ilimitadas, para as quais reclamava a alternativa de uma Europa federal, fazendo assim nascer mecanismos de interdependência recíproca capazes de susterem o belicismo de forma segura. Consequentemente com esta linha de pensamento, viria a escrever em 1941 e de parceria com Ernesto Rossi, o chamado “Manifesto de Ventotene”, no qual se proclamava claramente a ideia de uma solução federal para a Europa. Este mesmo “Manifesto”, viria de resto a transformar-se no texto básico do “Movimento Federalista Europeu”, fundado pelo mesmo Spinelli, em 1943[[38]](#footnote-38).

Portanto – e esse é que é do nosso ponto de vista o aspecto que importa aqui sublinhar – os ideias de unificação Europeia não foram interrompidos em absoluto pela guerra, mas não ficaram (nem poderiam ficar, naturalmente) a ela imunes: o fim da guerra, podemos concluír deste modo, assinala também o fim da idade da inocência na edificação de um projecto de integração de carácter europeu, tal como de seguida veremos.

### 1.2.2. O pós-guerra e o clima de “guerra-fria”

No decurso da Segunda Guerra Mundial, registou-se a conjuntural e improvável aliança da União Soviética com os restantes países aliados[[39]](#footnote-39).

Contudo, o pressentimento generalizado de que o fim do conflito estava próximo, trouxe consigo para a ribalta todas as questões essenciais do xadrez geo-político e das consequentes e profundas clivagens entre esses mesmos aliados de circunstância, não apenas no âmbito do espaço europeu, mas na verdade de todo o chamado Mundo Ocidental. Este novo ordenamento no plano das relações internacionais, veio a traduzir-se numa reacomodação de interesses dos grandes blocos político-económicos e militares do pós-guerra, com um impacto necessariamente global.

Deste modo e como sublinha Mazzucelli[[40]](#footnote-40) a Europa das três comunidades (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia da Energia Atómica), foi estabelecida no contexto histórico da guerra-fria[[41]](#footnote-41).

O contexto da guerra-fria – para nos debruçarmos sobre o conceito e as suas funções explicativas do quadro de génese do processo de integração europeia – foi um contexto de certa ambiguidade e de um avolumar crescente da tensão internacional, num Mundo cada vez mais bi-polarizado. Maurice Duverger[[42]](#footnote-42) vê o final da guerra e o Mundo até à criação da Comunidade Económica Europeia, de um modo que assim sintetiza: “*…a Europa começou a nascer em 1945, porque a Segunda Guerra Mundial não exaltou os nacionalismos mas sim a democracia. A Alemanha esmagada já não é um inimigo vencido, mas sim um povo libertado que é preciso ajudar a ver-se livre do nazismo, a reaprender a liberdade. Os seus aliados do Leste que passam então da ditadura fascista à tirania Estalinista não são adversários, mas sim vítimas de que o Ocidente tem de tolerar a nova opressão como preço de uma vitória sobre Hitler que não teria sido possível sem a URSS. O aliado Americano está mais poderoso do que nunca e dita a sua lei mais energicamente ainda do que em 1918. A sua hegemonia está mais justificada porque fez sacrifícios maiores para libertar o Velho Mundo. Ela tranquiliza, aliás, aqueles mesmos que a suportam mal, porque apenas os Estados Unidos podem conter o expansionismo soviético.*

Finalmente e na perspectiva mais restrita do processo de integração europeia em si mesmo considerado, enfatiza o facto (pernicioso, em seu entender, na medida em que pugnava por soluções mais deliberadamente federalizantes) de que o Congresso de Haia de 1948, convocado precisamente para discutir os cenários da unificação europeia, haja sido marcado pela tensão entre as visões de maior pendor federalista e aquelas mais contidas que subscreviam uma posição de salvaguarda do poder soberano dos Estados-Nação. Neste sentido, sublinha então a importância do que considera a *invenção genial* de Jean Monnet, determinante na superação do impasse entre estas visões opostas, ao propor, em 1950, a criação de uma autoridade europeia dotada de poder efectivo de decisão, embora com um domínio de intervenção circunscrito à gestão de duas matérias-primas: o carvão e o aço.

O trecho acima citado de Duverger, traduz duas ideias centrais no contexto do que viriam a ser os suportes ideológicos, se assim lhes quisermos chamar, da difusão de uma mensagem geral de mobilização de vários actores para a necessidade de desenvolvimento de um projecto de integração europeia: por um lado, Duverger replica alguns dos termos da propaganda dos Estados Unidos da América contra o fantasma soviético (uma propaganda que foi levada ao ponto que hoje diríamos absurdo, de culpar a então União Soviética pelo marasmo económico na Europa[[43]](#footnote-43)) e, por outro lado e num outro plano, ao sublinhar que o fim da guerra ditou a exaltação não dos nacionalismos, mas sim da democracia, verte também aí a ideia central de que o Estado-nação se encontrava largamente esgotado do ponto de vista da sua potencialidade para oferecer resposta adequada a problemas que, pela sua natureza e complexidade, cada vez menos se deixavam aprisionar nos limites das fronteiras nacionais. O nacionalismo passou então a ser apresentado como sinónimo de egoísmo, fonte de que haviam brotado as sementes de violência na origem dos dois conflitos militares vividos pelos europeus no decurso do século XX, ao qual se opunha o cosmopolitismo da integração supra-nacional, raíz da progressão democrática e da difusão dos direitos humanos, garantia de criação das condições adequadas ao estabelecimento de uma paz duradoura e consistente. Neste mesmo sentido, foram várias as declarações de muitos responsáveis políticos com enorme protagonismo e influência, dentre as quais merecem especial destaque as proferidas por Robbert Schuman, na sua declaração de 9 de Maio de 1950, que invocamos e citamos em momento posterior, a propósito da instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

No contexto específico do pós-guerra e do incontornável enfrentamento ideológico dos blocos ditos de Leste e Ocidental, a Europa apresentava-se por conseguinte como um delicado fiel da balança que era preciso contrapor ao modelo soviético, garantindo precisamente a integração do velho continente – que é como quem diz, a integração de cada um e do maior número possível de países europeus - no espaço da economia de mercado, isto é, no mundo capitalista ocidental, subtraindo-os desse modo à esfera de atracção do campo soviético. Neste sentido e agora num plano paralelo, bem podemos dizer também que a integração europeia foi igualmente fruto da doutrina Truman e do Plano Marshall, correspondendo nessa medida à prossecução de dois objectivos fundamentais: a contenção da expansão da influência soviética e o estabelecimento das bases para a constituição de um grande mercado europeu, que curiosamente e apesar de europeu, se revelava imprescindível também numa lógica de expansão dos interesses norte-americanos, quer de natureza geo-política, quer de natureza económica[[44]](#footnote-44). Mas estes são aspectos a que regressaremos a propósito dos problemas relacionados com a integração europeia, enquadrada no contexto da globalização.

# 2. O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA EM MARCHA

## 2.1. Do insucesso da Comunidade Europeia de Defesa e da Comunidade Política Europeia, à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

A, como atrás denominada, *invenção genial* de Monnet, veio a ter tradução efectiva na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, cujo Tratado foi assinado em Abril de 1951, entrando em vigor a 25 de Julho do ano seguinte.

A instituição desta primeira comunidade europeia assinalou um marco capital no desenvolvimento do processo de integração, na medida em que foi através dela que se concretizou pela primeira vez e no âmbito dos países europeus envolvidos, um mecanismo de deslocação do poder da esfera exclusiva do espaço soberano nacional, para instituições de âmbito supra-nacional.

Esse poder “pós-nacional”, construído a partir da alienação de parcelas integrantes do núcleo tradicional da soberania dos Estados, assumiu-se como o principal aspecto densificador desse facto político novo que consistiu precisamente no reconhecimento obrigatório da existência de um novo *locus* de poder, ainda que - sobretudo nesta fase pioneira do processo de integração – com um profundo controle de cada Estado nacional integrante ou, se preferirmos, com uma preponderância do poder político dos Estados-Membros sobre o poder exercido pelas instituições comunitárias.

A institucionalização da CECA foi também um marco determinante do processo de integração europeia, na medida em que através da sua criação se demonstrava ser possível superar uma panóplia de constrangimentos inerentes à falta de unanimismo entre os vários interlocutores e que haviam esvaziado a possibilidade de desenvolvimento de processos de integração europeia, ainda que em diferentes escalas e alimentados por diferentes perspectivas.

Note-se, que apesar das barreiras que a instituição da CECA quebrou e como seu contraponto (testemunhando de forma clara a fragilidade inicial com que o processo de integração ia avançando), as tentativas de promoção de uma imediata federalização europeia, algumas das quais despontaram após a assinatura do Tratado instituidor da CECA e visando porventura beneficiar do balanço decorrente da sua própria criação, acabaram por ser mal sucedidas: estão em tal caso a frustrada Comunidade Europeia de Defesa (cujo Tratado constitutivo foi assinado em 27 de Maio de 1952) bem como a denominada Comunidade Política Europeia.

A tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa terá resultado antes de mais da pressão dos EUA e dos seus objectivos de constituição de um tampão defensivo de carácter militar, capaz de constituir um obsctáculo efectivo a qualquer propósito de expansionismo soviético[[45]](#footnote-45). O processo defrontou-se no entanto com algumas contradições que se vieram a revelar insanáveis. Desde logo, os objectivos americanos não podiam prescindir de uma Alemanha militarmente apetrechada, tendo em conta a sua localização e consequente posicionamento estratégico. Deste modo, a criação da Comunidade Europeia de Defesa tinha implícita a ideia de rearmamento da Alemanha, o que, por sua vez, suscitava resistências e oposição, nomeadamente e especialmente, por parte de muitos sectores de opinião em França. Ainda assim, em Maio de 1952 veio a ter lugar a assinatura do Tratado instituidor dessa referida Comunidade, o qual consagrava soluções de compromisso complexas e mesmo irrealistas. No entanto e antes ainda da ratificação desse Tratado, os ministros dos negócios estrangeiros dos seis países participantes no processo, resolveram promover uma iniciativa de materialização imediata da Comunidade Política Europeia, traduzida na elaboração do respectivo Tratado por parte de uma Assembleia *ad hoc* formada no seio da Assembleia Parlamentar da CECA, afinal, a única comunidade efectivamente existente.

Esta precipitação federalizante, ignorando o real sentimento dos parlamentares franceses, teve como desfecho a recusa por estes de ratificação do Tratado, por deliberação de 28 de Agosto de 1954 e, por via disso, não apenas a liquidação dessa, mas também da Comunidade Política Europeia, que lhe era, por assim dizer, inerente[[46]](#footnote-46); [[47]](#footnote-47).

Goradas que foram e do modo que acabámos de ver, as diligências de aprofundamento do processo de integração, rumo a um caminho definidamente federal, a CECA – e é esse o sublinhado que tomamos por essencial nesta perspectiva – assumiu um papel de ainda maior relevo. Por um lado, em nenhuma outra experiência anterior se registara a transferência de poderes soberanos dos Estados para uma entidade externa, por outro lado, muito embora a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço tivesse como finalidade declarada e imediata a administração por uma Alta Autoridade das questões inerentes à gestão do sector específico da produção do carvão e do aço, a generalidade dos autores estão longe de circunscrever o seu papel a essa gestão sectorial ou mesmo apenas ao seu contributo para o arrefecimento das históricas tensões Franco-Alemãs. O próprio Robbert Schuman, na sua declaração de 9 de Maio de 1950 (em que apresentou precisamente a proposta de criação desta primeira Comunidade), deixou antever o papel mais amplo que lhe vaticinava. Posicionando-se no plano de um certo maniqueísmo, identificou claramente a integração europeia como uma condição para a Paz ou a sua ausência como um detonador da guerra*: La contribution qu’une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d’une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L’Europe n’a pas été faite, nous avons eu la guerre[[48]](#footnote-48).*

Por outro lado, sugeriu claramente que a constituição da CECA representaria apenas um passo – um passo importantíssimo é certo, mas em qualquer caso, apenas um passo – de um processo mais amplo de federalização europeia: *La mise en commun des productions de charbon et d’acier assurera immédiatement l’établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin des régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes[[49]](#footnote-49).*

A importância da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – e agora em modo de síntese – resulta por um lado da materialização de instâncias decisórias pós-nacionais mas resulta também do facto desta primeira comunidade condensar um conjunto de dinâmicas de desenvolvimento de um projecto de integração muito anteriores à declaração de Robbert Schuman, e que tiveram origem quer na Europa, quer, mais uma vez, nos Estados Unidos da América. Na verdade e como assinala Juan C. Gay Armenteros[[50]](#footnote-50), os impulsos para o desenvolvimento de um processo de integração europeia (o autor identifica quatro diferentes impulsos), têm que ir buscar-se recuando no tempo até aos anos 40 do século XX, à doutrina Truman, que estabeleceu o combate aos ideais comunistas como um aspecto central da política americana (o que implicava naturalmente uma ruptura necessária com a União Soviética, consumada de facto logo no pós-guerra) ao plano Marshall e às condições a que ele vinculou os países europeus por um lado e ao que ele representou enquanto instrumento potenciador de um novo mosaico entre países europeus (na óptica da sua integração, que o plano claramente potenciava e estimulava), bem como na relação deles com o lado de lá do Atlântico. Finalmente, ainda no dizer do mesmo autor, o quarto impulso foi conferido pelo europeismo, ainda que bastante dividido e heterogéneo, mas que reunia todos aqueles que ansiando sobretudo a paz, apenas a concebiam no âmbito da superação dos próprios Estados enquanto redutos últimos de autoridade e poder, que haviam estado por detrás dos grandes cataclismos europeus do século XX e a que, nessa medida, importaria contrapor agora uma nova forma de exercício do poder, superadora das nações e dos consubstanciais nacionalismos. O caminho contudo – e precisamente pela heterogeneidade e carácter contraditório dos vários posicionamentos que então se defrontavam, não veio a ser deliberadamente esse, mas antes e como haverá ensejo de ver em pormenor em momentos subsequentes, um processo de integração em que os Estados assumiram um papel e uma feição de grande resiliência, acomodando-se se e ajudando assim a moldar uma integração de jaez essencialmente funcionalista e não federal.

## 2.2. Consolidação e modelação do processo de integração: a criação da Comunidade Económica Europeia

A experiência da CECA, tal como deixámos já antever, continha em si todos os atributos essenciais para um caminho de paulatina integração europeia.

Na verdade, a circunstância de se tratar de uma comunidade sectorial (o carvão e o aço, eram o seu objecto específico), retirava-lhe a carga de tensão associada a mudanças radicais, como, a título de exemplo, as que decorreriam necessariamente da ruptura do cordão umbilical do nacionalismo em matérias tão sensíveis (pela sua amplitude e significado político) como as que estariam compreendidas no âmbito das frustradas Comunidade Europeia de Defesa e Comunidade Política Europeia.

Por outro lado, confirmando-se o carácter positivo da experiência de funcionamento dessa primeira Comunidade, tal facto constituiria uma objectiva alavanca incentivadora da possibilidade de trilhar novos caminhos no percurso de integração. Deste modo, a criação das duas outras comunidades que se lhe seguiram: a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, surge, em larga medida, como um processo lógico de continuidade histórica. Contudo, pese embora essa marca fundamental de continuidade, importa salientar que o estabelecimento da Comunidade Económica Europeia representou também um momento de modelação capital do processo de integração europeia, designadamente por extravasar as margens sectoriais do carvão e do aço ou da energia atómica e ao indicar de forma explícita e clara, que a integração teria a partir de agora na economia, em sentido âmplo e não já restrito, o seu âmbito natural de concretização[[51]](#footnote-51). Assim e de modo consequente, a instituição desta nova Comunidade acarretou consigo o estabelecimento de um mercado comum para o conjunto de países envolvidos, e, com isso, abriu a porta à livre circulação de bens, serviços e factores de produção, o que implicava, por seu lado, o estabelecimento de um amplo acervo normativo de carácter comunitário, tendo em vista a regulamentação e uniformização da legislação interna de cada Estado-Membro, de modo a garantir um comportamento estandartizado e suportado por adequadas regras legais no tocante ao conjunto de matérias compreendidas nesse mercado comum, quadro normativo esse que teria que se apresentar como inequivocamente vinculativo para todos os países integrados.

Ao mesmo tempo e para além do estabelecimento desse quadro regulamentador, preconizava-se o desenvolvimento de políticas comuns em domínios como a agricultura ou os transportes[[52]](#footnote-52).

Ao mesmo tempo e no plano da política social, foi instituído um Fundo Social Europeu, dirigido à melhoria das possibilidades de emprego no espaço deste mercado comum e tendo também como objectivo enunciado contribuir para elevar o nível de vida dos trabalhadores[[53]](#footnote-53). Já no que respeita à correcção das assimetrias de desenvolvimento entre Estados ou regiões, ela seria assegurada pela acção do Banco Europeu de Investimento, também previsto no mesmo Tratado CEE[[54]](#footnote-54).

Em suma, após prolongadas e complexas negociações, os ministros dos negócios estrangeiros dos seis países fundadores concordaram num texto final que constituiu a base desta nova comunidade cujo Tratado instituidor veio a ser assinado em Roma a 25 de Março de 1957. A preservação da paz e da liberdade, a promoção de níveis mais elevados de vida e de trabalho, um desenvolvimento harmonioso e convergente das várias regiões e países, uma política comercial comum e a abolição progressiva das barreiras alfandegárias, a coesão social e a solidariedade, foram alguns dos ideais então proclamados.

Paralelamente, o estabelecimento de uma política comercial comum em relação a países terceiros, a adopção de políticas igualmente comuns em matéria de agricultura e transportes, ou a promoção de políticas coordenadas tendo em vista o emprego, o ambiente e a competitividade da indústria (artº. 3º.), foram propósitos vertidos em letra de lei no corpo do mesmo Tratado.

A assinatura do Tratado de Roma (em linha, de resto, com o que havia sucedido no contexto de aprovação da sua antecessora Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) foi acompanhada de um conjunto de argumentos de vocação conciliatória, entre os quais a projecção de uma maior competitividade e do consequente desenvolvimento económico dos países envolvidos, dos quais resultariam necessariamente impactos positivos comuns, sendo este um dos seus mais intensos pilares legitimadores junto dos cidadãos dos respectivos Estados-Membros[[55]](#footnote-55).

Por outro lado, com a aprovação do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, o processo de integração assumia-se também como um projecto de vocação apolítica, limitado às questões económicas e ao mercado como instrumento da sua realização, salvaguardando-se desse modo dos potenciais desaires que a integração política e os avanços federalistas que ela pressupunha, haviam conhecido e eram patenteados com o desenlace da Comunidade Europeia de Defesa. A Europa assumia aqui a sua vocação essencial de processo construído e desenvolvido mediante assentamento dos respectivos pilares na economia de mercado e portanto nos seus elementos doutrinários estruturadores. Acrescentava contudo esse elemento inovador que era o de relegar para uma nova esfera de acção política situada para além das fronteiras nacionais de cada participante no processo, um conjunto de importantes decisões, as quais seriam de carácter alegadamente técnico. Sucede porém e tal como a dinâmica do processo veio a revelar inequivocamente – matéria que teremos ensejo de apreciar mais detalhadamente no contexto da análise subsequente relativa às denominadas teorias da integração europeia – que a compartimentação dos domínios tecnocráticos do processo de integração, por oposição aos domínios especificamente políticos desse mesmo processo, veio depois a revelar-se uma comparticipação cuja estanquicidade se revelou muito mais teórica do que efectiva, tal como seria inevitável e como – acredita-se – não poderia deixar de ter sido razoavelmente previsto.

# 3. PARADIGMA DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

## 3.1. Abordagens teóricas

No plano da retrospectiva histórica, o processo de integração europeia foi muitas vezes referenciado pelos seus “pais fundadores” – como mais tarde e de forma continuada ao longo dos anos, por muitos outros dos seus comentadores e analistas – como um processo de natureza *sui generis[[56]](#footnote-56).*

Partindo da aceitação explícita ou imlícita desta afirmação de partida, as denominadas teorias da integração europeia, constituem precisamente um vasto repositório de doutrinas e correntes de pensamento, que emergiram de forma mais consequente a partir de meados do século XX e que tiveram o propósito comum de promoverem o enunciado e explicação deste novo modelo de organização política.

De um modo geral e ainda que com as cambiantes próprias de cada uma das correntes de análise que floresceram neste âmbito, as várias doutrinas partiram da constatação da existência de um corpo em construção dinâmica, de carácter absolutamente inovador e, por conseguinte, insusceptível de ser comparado a realidades similares com uma prévia existência histórica, que fossem passíveis de lhe ser contrapostas. Por outro lado e como veremos, é também arguido e mais do que isso pressuposto de forma dogmática, que o aparecimento deste novo sujeito político fora ditado (uma vez mais) pela exigência de superação de uma Europa multinacional, assente na organização estadual Vestefaliana, cuja incapacidade para resolver os principais problemas inerentes à coabitação dos europeus das várias nacionalidades, se encontrava absolutamente atestada pelos enfrentamentos militares que os haviam envolvido na primeira metade do século XX. Por conseguinte – e essa é matéria implícita no seio das várias correntes de pensamento que constituem a matriz das teorias do processo de integração - era mister antes de tudo garantir a pacificação do mutilado espaço europeu e fazê-lo através das vias do desenvolvimento económico e da coesão entre os vários Estados-Membros, que apenas poderiam ser obtidas através de um proesso de integração supra-nacional[[57]](#footnote-57). Finalmente, ainda que como mera referência marginal, o desenvolvimento deste heterogéneo corpo teórico, alimenta-se também de uma interrogação nunca resolvida (talvez por isso, também muito pouco relevada), que é precisamente a de saber se a integração é afinal um processo ou o seu resultado.

Antes que prossigamos e em função do que agora mesmo foi dito, há uma advertência quanto ao uso a que procederemos das expressões “teorização do processo de integração” ou “teorias do processo de integração”, que importa fazer neste momento, e que é a seguinte: quer num quer noutro caso, o uso de tais expressões reportar-se-á a uma vasta e importante produção doutrinária, gerada sobretudo a partir de meados do século XX e que constitui no seu conjunto o que designaríamos por visão intra-sistemática do processo de integração. Isto é, ao falarmos de teorias do processo de integração estaremos a reportar-nos a abordagens teóricas que, preconizando – como se verá – soluções político-institucionais diferenciadas, ou divergindo até quanto ao desfecho do processo[[58]](#footnote-58), partem todas da premissa, aprioristicamente idealizada e aceite, de que o processo de integração europeia corresponde, por um lado, ao interesse geral, ao bem-comum dos europeus, e, por outro lado à superação racional (lógica, portanto) do concerto europeu de Estados-Nação bem como do seu atavismo crónico, que desembocou algumas vezes em consequências trágicas, com o espectro dos conflitos militares como suprema razão para lá das razões, a constituir o seu tenebroso pano de fundo[[59]](#footnote-59).

O percurso que doravante aqui iniciamos, é portanto de exposição do essencial de tais teorias, concluindo com uma apreciação conclusiva quanto à questão de saber até que ponto elas captam ou não a natureza essencial do processo de integração, ou seja, até que ponto se constituem, sublinhando-se os vectores analíticos, mais do que os prescritivos, como elementos com capacidade explicativa tal, que nos permitam surpreender a estrutura paradigmática, substantiva portanto, da integração europeia.

### 3.1.1. Teorias clássicas

#### 3.1.1.1. Funcionalismo e Neo-funcionalismo

No âmbito da teorização do processo de integração europeia, encontramos um primeiro grupo de teorias, habitualmente compreendidas na designação genérica de teorias clássicas, a que haveremos depois de contrapor as novas abordagens que, quer pelo seu posicionamento histórico-cronológico, quer pela inovação que comportam, identificaremos como abordagens contemporâneas[[60]](#footnote-60).

Por outro lado e ainda no plano de um enquadramento geral do tema da teorização do processo de integração europeia, cumpre salientar um aspecto que, apesar de nem sempre sublinhado, reveste contudo do nosso ponto de vista e por razões que o desenvolvimento desta exposição tornarão mais claras, uma importância central: a própria problematização (metodológica e conceptual) dos fenómenos que constituem objecto de estudo destas teorias, em que a integração é encarada quer como processo, quer como resultado final desse mesmo processo e, por outro lado, a circunstância de essa mesma teorização revestir mais as características de um exercício dialéctico hetero e circunstancialmente determinado[[61]](#footnote-61), do que as características de um exercício analítico e pré-compreensivo de um processo, cujo desfecho seja susceptível de antevisão por força de um consequente exercício de prognose. Pela nossa parte utilizaremos a expressão processo, ainda que sem uma vinculação necessária e obrigatória a uma ou outra dessas perspectivas: processo que pode portanto desenvolver-se segundo uma dinâmica helicoidal de movimento contínuo, que nessa constante evolução conhece as cambiantes históricas correlativas ou antes e em visão contraposta, um processo rectilíneo cujo desenvolvimento tem um propósito pré-determinado de ligar dois pontos – um ponto inicial ou de partida e um ponto final ou de chegada.

Finalmente, cabe assinalar ainda nesta espécie de prólogo em torno do tema sobre o qual agora nos debruçamos, que o processo de integração europeia tem *oscilado maioritariamente entre duas perspectivas teóricas contrastantes: o supra-nacionalismo, que se apoia na teoria neofuncionalista da integração regional e o inter-governamentalismo, cuja teoria assenta na teoria realista das relações internacionais[[62]](#footnote-62).* Face a esta proposição, falar do Funcionalismo e do Neo-funcionalismo enquanto correntes teóricas fundamentais do processo de integração, é também falar do primeiro dos dois termos da equação acabada de expor e que constitui ainda e do nosso ponto de vista, a equação fundamental representativa da teorização desse mesmo processo.

Fundamentalmente, neste confronto está em causa uma apreciação do peso relativo dos Estados de um lado e das comunidades (mais tarde da União Europeia), com as suas respectivas instituições, do outro, no desenvolvimento e sentido concreto do processo de integração.

Muito populares nos primeiros tempos do processo de integração, as correntes Funcionalista e Neo-funcionalista situavam-se de forma ostensiva no campo do supra-nacionalismo, afirmando que o caminho a seguir seria o da superação de uma sociedade internacional de carácter inter-estadual e a sua subsequente substituição, de forma progressiva, por novos centros de exercício do poder, com intervenção e supremacia de actores que não fossem, ou que não fossem principalmente, os Estados.

Assim, o funcionalismo original de David Mitrany[[63]](#footnote-63) traçou uma perspectiva de transferência progressiva de prerrogativas dos Estados para entidades dotadas de poderes soberanos em domínios concretos de particular significado e importância estratégica (segurança, transportes, comunicações), conduzindo ao paulatino esvaziamento do núcleo de soberania competencial dos Estados relativamente a esse importante grupo de matérias. As premissas fundamentais de David Mitrany, eram, por um lado a de que os Estados não possuíam as condições para satisfazer as necessidades das populações em domínios básicos como a segurança ou o bem-estar - facto que originaria necessariamente a criação de organizações internacionais articuladas em rede e sem ligação a um território concreto - sendo a esse sistema (que, em qualquer caso também contava com a participação dos Estados, atribuindo-lhes embora uma posição perfeitamente igualitária com a dos demais intervenientes) que acabaria por ser confiada a gestão de domínios tão concretos como os transportes ou a agricultura. Desse modo, as populações acabariam por reconhecer nesse novo modelo reticular a capacidade para a satisfação da suas necessidades e, consequentemente (concluía) vencida alguma oposição ideológica a instituições internacionais fortes, os Estados viriam a ser substituídos na sua acção política por modelos de carácter essencialmente tecnocrático, pragmático e flexível[[64]](#footnote-64). Por outro lado – e esta era a sua segunda premissa central - para Mitrany a forma derivaria da função e, por conseguinte, não poderia ser pré-estabelecida[[65]](#footnote-65), prevalecendo por conseguinte os mecanismos de adaptação funcional sobre, por exemplo, modelos orgânico-institucionais ou mesmo sobre mecanismos de exercício de competências, pré-concebidos.

Importa notar, por um lado, que a doutrina funcionalista não indicava de forma clara qual seria ou até se haveria um desfecho para o processo como corolário do seu desenvolvimento e alargamento, situando-se portanto no grupo das correntes teóricas para as quais o fundamental era o estabelecimento de uma determinada dinâmica, subsumida a um conjunto de concepções dogmáticas de enquadramento, entre as quais e com vocação pinacular, a anteriormente afirmada prevalência da função sobre a forma.

Por outro lado e do mesmo modo, o funcionalismo não perspectivava o fim do Estado-nação (ou não o perspectivava de forma explícita e imediata), que entre outras, mantinha precisamente a sua vinculação às obrigações de gestão das organizações internacionais. Note-se ainda e porque se trata de um aspecto de particular significado e relevo para a apreensão do pensamento daquele autor, que Mitrany desenvolveu a sua teria de integração funcionalista de acordo com uma abrangência tendencialmente planetária, razão pela qual estava muito longe de ser um entusiasta dos processos de integração regional, que encarava mais como réplicas ou sucedâneos do Estado-nação, do que com a sua efectiva (e, subentenda-se, na sua óptica, claramente necessária) superação efectiva[[66]](#footnote-66).

Finalmente, cumpre ainda assinalar que no âmago desta teoria está a premissa fundamental de que a economia (de mercado, naturalmente, já que era esse o modelo em causa designadamente no âmbito do processo de integração europeia) se rege por desígnios que lhe são intrínsecos, sendo que o poder político, respectiva institucionalização, forma de organização e funcionamento, devem desempenhar relativamente ao domínio económico um papel absolutamente instrumental ou acessório, relacionado fundamentalmente com o exercício de competências de regulação, assegurando desse modo o seu funcionamento eficiente e abstendo-se de intervenções directas nesse domínio[[67]](#footnote-67).

Esta corrente encarava portanto – de um modo porventura relativamente ingénuo – o desenvolvimento dos processos de integração como fruto consequente de uma dinâmica mecanicista e automática, resultantes eles próprios do funcionamento dos mecanismos inerente aos processos económicos e da acomodação da resposta das estruturas políticas às necessidades que daquele campo emergissem. Nessa linha de pensamento, de resto, acreditava-se e defendia-se que as soluções de integração, segundo as linhas teórico-doutrinárias propostas, tendo embora na Europa o seu terreno mais fértil de expansão, alastrariam, tendencialmente, a todo o globo terrestre[[68]](#footnote-68).

Ao funcionalismo seguiu-se o neo-funcionalismo, que correspondeu a uma actualização do funcionalismo primitivo e representou como que um seu desenvolvimento natural, promovendo designadamente a correcção de algumas premissas teóricas da construção de Mitrany, cujo desajustamento a evolução histórica concreta do processo de integração europeia, havia vindo a revelar. Ao mesmo tempo, esta segunda corrente operou também uma delimitação menos ambiciosa do respectivo campo de análise. Assim, enquanto que o funcionalismo de Mitrany se reivindicava de vocação universalista, os neo-funcionalistas, sobretudo pela mão de Ernst Haas, restringem o seu campo de análise teórica ao domínio da integração europeia (e, mais concretamente, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), confirmando desse modo que os automatismos funcionalistas, de acordo com os quais as dinâmicas económicas haveriam de conduzir a uma certa irrelevância do tema da soberania nacional[[69]](#footnote-69), não estavam sequer confirmados no âmbito do processo de integração regional europeia, o que colocava naturalmente sérias dúvidas quanto à viabilidade da sua pretensa aplicação a uma escala global.

Por outro lado, representando nesse aspecto também um rumo de clivagem relativamente aos seus predecessores, os neo-funcionalistas assumem a importância da institucionalização europeia – centros de exercício do poder sobrelevando os Estados e condicionando a sua margem de decisão nos assuntos internos – como elemento gerador da deslocação das lealdades tradicionalmente desenvolvidas no seio de cada Estado (por parte de um conjunto de actores que não apenas os cidadãos individualmente considerados), precisamente para esses novos espaços de acolhimento de expectativas e de condicionantes da acção e das estratégias de cada um deles.

A esses centros de decisão supra-nacionais, de carácter incrementalista, é atribuída a função essencial de gerarem com a sua acção um efeito de alastramento e aprofundamento do processo, conseguidos essencialmente por via do estabelecimento de processos de tomada de decisão a um nível externo e independente dos Estados e dos seus interesses particulares.

O neo-funcionalismo é pois e como assinala Pentland[[70]](#footnote-70), um misto de teoria e de ideologia construído pelas elites europeístas, cuja prescrição fundamental era a de oferecer um método que permitisse alcançar no espaço europeu os mesmos resultados que os obtidos pelos movimentos federalistas propriamente ditos: a construção de uma unidade territorial impulsionada pelos Estados-Membros participantes do processo, mas com uma autoridade centralizada, absorvente de forma progressiva dos poderes desses mesmos Estados. Este novo centro de poder constituir-se-ia assim como um novo centro de lealdades para os cidadãos, empresas e instituições de cada um deles, promovendo a paulatina desvinculação dos vários processos de decisão política (em sentido amplo, isto é, abarcando as múltiplas dimensões ou esferas da vida social e económica) de uma ancoragem soberana de base territorial.

Deste modo, bem poderemos dizer que a célebre definição de integração construída por Ernst Haas constitui uma síntese muito ilustrativa do programa neo-funcionalista: *o processo de integração é aquele em que os actores políticos de diferentes proveniências nacionais são levados a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades para um novo centro, cujas instituições possuem ou reivindicam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final é uma nova comunidade política, que se impõe às pré-existentes*[[71]](#footnote-71).

Estes objectivos seriam atingidos, na óptica do neo-funcionalismo, essencialmente por força do denominado efeito de “spill-over”, ou, numa tradução algo rudimentar, de contágio ou propagação, conceito que no essencial tenta explicar a integração horizontal entre sectores técnico-económicos afins, cujo grau óptimo de funcionamento articulado (e interdependente) reclamará a integração dos sectores adjacentes e assim sucessivamente.

No essencial e de forma esquemática, tratar-se-ia de um processo em que a prossecução de determinados objectivos estaria dependente da realização de certa acção ou da tomada de certa decisão, sendo que esta, por sua vez, seria geradora de novas acções concorrentes para o mesmo resultado, fazendo surgir, consequentemente, crescentes mecanismos de interdependência e uma progressiva perda de autonomia decisória ao nível estadual[[72]](#footnote-72);[[73]](#footnote-73).

No entanto, como é sabido e foi já precedentemente assinalado, o final dos anos sessenta marcou um clima de grande arrefecimento no entusiasmo com que vinha sendo encarado o processo de integração europeia Se quisermos isolar um dos factores que não foi objecto de confirmação empírica, temos o caso da falta de harmonização de políticas económicas entre todos os Estados-Membros, demonstrando-se assim que o curso do processo não seria tão automático como antes previsto, o que levou o próprio Haas a declarar, em 1975, que a sua teoria havia perdido interesse e estava mesmo obsoleta[[74]](#footnote-74).

Deste modo e face à evolução descrita, o neo-funcionalismo perdeu alguma da sua credibilidade, sendo-lhe em regra apontadas as seguintes críticas essenciais: por um lado, não se verificou o carácter generalizável que os seus autores lhe apontavam (o desenvolvimento, a dinâmica e a profundidade de um determinado processo de integração pareciam estar muito dependentes de algumas características intrínsecas desse mesmo processo, não sendo por conseguinte abstractamente generalizáveis); por outro lado e essa foi a crítica mais significativa que lhe foi dirigida, não se confirmou um desenvolvimento linear e automatizado do processo de integração europeia, sobretudo porquanto o poder relativo dos Estados na concretização desse mesmo processo parecia ter sido sub-avaliado (aí radicando de resto e como veremos um dos pilares de outra das mais importantes correntes teóricas da integração europeia: o inter-governamentalismo), o que sugeria uma inquestionável falha predictiva. Pela nossa parte antecipando razões e ainda que a título de mera anotação marginal, não deixamos de sublinhar que uma parte importante das previsões desta escola de pensamento, sobretudo quando evidenciou a impossibilidade de segmentação e compartimentação da esfera de decisão política absolutamente soberana, entre Estado e Comunidades, acabariam por se ver confirmadas em larga medida ao longo da própria evolução do processo, aspecto este que renovou a atenção e interesse em redor dos seus cânones analíticos.

Encerrado este breve parêntesis e retomando os aspectos relativos ao declínio e posterior revivificação do neo-funcionalismo enquanto grande teoria da integração europeia, diremos agora que, sem surpresa, foi apenas nos anos oitenta e noventa do século passado e com o retorno a uma dinâmica de alargamento e aprofundamento sem precedentes do processo de integração, que se registou algum revivalismo e um interesse renovado pelas teses neo-funcionalistas. Aí se inserem as revisitações desta teoria por autores como Wayne Sandholtz (que a ela voltou, nomeadamente no âmbito do estudo da criação do Mercado Único[[75]](#footnote-75)) ou Ben Rosamond[[76]](#footnote-76).

De qualquer modo e em síntese, pese embora esta oscilação no peso da sua importância relativa no âmbito das teorias do processo de integração, o que podemos dizer sem hesitação de qualquer espécie, é que o neo-funcionalismo, assume um lugarcentral no âmbito das grandes teorias da integração europeia, constituindo inequivocamente uma das suas mais sugestivas e fundamentadas explanações, nomeadamente através da identificação a que procede das condicionantes objectivas que se colocariam a qualquer esforço de separação das esferas técnica e política, condicionantes essas que acabariam por projectar os seus efeitos quer no plano dos Estados, quer no plano das comunidades, que assim se veriam reciprocamente confrontados na dimensão das respectivas esferas de poder. Foi também de certo modo essa tensão da soberania, que promoveu os movimentos pendulares (maior poder dos Estados ou maior poder das comunidades na condução do processo de integração europeia) que o inter-governamentalismo e o liberalismo inter-governamental teorizaram.

#### 3.1.1.2. Inter-governamentalismo e liberalismo inter-governamental

##### 3.1.1.2.1. Inter-governamentalismo

O funcionalismo e o neo-funcionalismo, vieram a revelar os seus limites e debilidades explicativas do processo de integração europeia, especialmente aquando do episódio denominado habitualmente por “crise da cadeira vazia”, episódio esse que evidenciou de uma forma particularmente significativa, que o mecanicismo do processo de integração e designadamente o incrementalismo decorrente do efeito de *spillover* não constituiria, sem mais, o eixo em torno do qual se desenvolveria em *continuum*, o processo de integração[[77]](#footnote-77).

É bem verdade, que já antes, o fracasso da CED e da CPE[[78]](#footnote-78) haviam constituído um sinal claro de que o caminho de uma eventual “federalização europeia” (entendida aqui a expressão em sentido amplo), não se faria por uma estrada sem escolhos, mas no entanto, foi com a denominada “crise da cadeira vazia” e com os acordos do Luxemburgo, que tal se tornou mais evidente e irrecusável. Na verdade, foi nesse contexto que ficou explicitado um direito de veto, em sentido próprio, dos Estados sobre as decisões tomadas no Conselho, com a consequente afirmação de uma maior governamentalização (isto é, de um maior controle dos Estados sobre a marcha do processo), por oposição às perspectivas oriundas do campo do funcionalismo e neo-funcionalismo, que, como acabámos de ver, acreditavam na sua paulatina e irreversível comunitarização, desconsiderando os posicionamentos de resistência a essa marcha ininterrupta e automática do processo (que sendo de integração, era também de inevitável transferência de poderes soberanos, com todas as fracturas políticas inerentes), por parte de algum ou alguns dos Estados-Membros.

Deste modo e ainda que a despeito dos esforços da escola neo-funcionalista (designadamente pela mão de alguns dos seus nomes mais significativos, como os de Lindberg ou Scheingold) para promover uma adaptação dos seus princípios teóricos à ocorrência destes factos que claramente os contrariavam, a verdade é que a percepção do processo de integração se havia alterado de forma profunda, com naturais interrogações quanto à efectiva ocorrência do anunciado declínio irreversível dos Estados nacionais e, por outro lado, quanto à feição – resultado e dinâmica processual – que a experiência de integração regional europeia assumiria no futuro[[79]](#footnote-79).

É neste ambiente e neste quadro de circunstâncias, que se regista o aparecimento de uma nova teoria da integração: o inter-governamentalismo.

Fundamentalmente, o que esta nova proposta teórica vem colocar sobre a mesa é uma abordagem do processo de integração que, afastando-se das análises até então produzidas que encaravam o processo de integração europeia como um fenómeno a ser estudo em si mesmo a na sua especificidade e particularismos, o colocou fundamentalmente no contexto das relações entre Estados, resvalando por conseguinte na sua abordagem para o terreno próprio das Relações Internacionais e da sua teoria realista.

No quadro doutrinário desta corrente, os Estados-nação foram portanto recolocados no papel de actores centrais do processo de integração, assumindo-se que é neles que reside o poder e que a sua transferência para instâncias supra-nacionais se dá apenas na justa medida da sua vontade, sendo essencialmente o resultado de processos negociais.

Em 1966, após a ocorrência do tenso episódio que havia oposto a França aos seus parceiros comunitários, Stanley Hoffman publica um importante artigo, no qual afirma a subsistência de uma significativa diversidade de situações nacionais e de percepção recíproca do papel de cada Estado no seio comunitário: *cada sistema internacional tem a sua lógica interna ancorada na diversidade de determinantes domésticas, situação geo-histórica e objectivos externos dentre as suas unidades*[[80]](#footnote-80)*.* Indo um pouco mais longe, diz mesmo que o efeito de *spill-over –* pedra angular da construção teórica funcionalista – ocorrerá com alguma espontaneidade nas áreas do bem-estar, mas já não assim em domínios que segundo uma óptica nacionalista sejam considerados nucleares. Nestas hipóteses, a segurança e a certeza do controle estadual não cederão o seu domínio à incerteza do exercício desse mesmo controle no âmbito de instituições terceiras, ainda que do espaço da integração[[81]](#footnote-81).

Naturalmente que esta segunda visão, mais restritiva dos objectivos e limites do processo de integração, é também e por assim dizer, uma visão menos optimista das possibilidades da integração europeia enquanto processo de deslocalização – mecanicista, pelo menos – do centro de poder decisório, dos Estados nacionais para as instâncias comunitárias[[82]](#footnote-82).

Em síntese, os vectores em que assentava a crítica de Hoffman ao neo-funcionalismo, eram, fundamentalmente, os seguintes[[83]](#footnote-83): em primeiro lugar, negou que o processo de integração pudesse conduzir a uma situação em que os Estados deixassem de ser a principal unidade política envolvida, com uma importância muito superior à de outros participantes no processo (grupos de interesses ou tecnocratas, por exemplo), convicção reforçada pela circunstância de não se verificar a “transferência de lealdades” dos cidadãos em geral, para as instâncias comunitárias, ao contrário do que havia sido previsto, entre outros, por Haas. Em segundo lugar – e essa é uma crítica de certo modo nevrálgica – procedeu à distinção entre o que designou por alta e baixa política (colocou respectivamente, temas com a magnitude da política exterior ou da defesa do lado da alta política e temas como o bem-estar da população e os problemas técnico-económicos que lhe são correlativos, no campo da baixa política), para concluir que os autores neo-funcionalistas não haviam valorizado ou então não haviam sabido interpretar correctamente, o facto de os governos se haverem predisposto a colocar na esfera comunitária a discussão e tomada de decisão sobre múltiplos temas de “baixa política”, mas haverem sempre reservado para o seu espaço soberano interno os assuntos da “alta política”. Deste modo, a integração económica e a integração política, não são processos que possam desenvolver-se de modo similar ou replicado: aquela desenvolver-se-á sem grandes sobressaltos, precisamente por pertencer ao tal domínio da “baixa política”, enquanto que esta tenderá a manter-se imutável na esfera estadual.

Em sentido paralelo, mas centrando-se especificamente nas dificuldades operacionais do modelo de tomada de decisões no plano supra-nacional, se pronunciou Francis Rosenstiel, sublinhando que o problema assentava essencialmente na dificuldade persistente, em articular uma soberania alternativa à dos Estados-Membros[[84]](#footnote-84).

Como nota complementar à exposição da crítica inter-governamental aos modelos teóricos do funcionalismo e do neo-funcionalismo, deve também acrescentar-se que esse carácter de maior pessimismo quanto às dinâmicas da integração europeia (pessimismo, na óptica de articulação de *uma soberania alternativa à dos Estados-membros*, para retomar a expressão), não pode deixar de ser associado ao ambiente de menor entusiasmo ou de alguma desconfiança que entre o final dos anos setenta e princípio dos anos oitenta rodeou esse mesmo processo de integração (ambiente que terá tornado também os Estados mais cautelosos e musculados na defesa dos seus interesses particulares segundo uma óptica doméstica), ao ponto de ter havido mesmo um certo abandono da ideia de ensaiar juízos de prognose sobre qual seria o resultado final do processo ou a sua linha de rumo. Dito de outro modo as abordagens empíricas revelavam uma ausência de coesão em face da qual nenhuma previsão consistente podia, com credibilidade efectiva, ser apontada.

##### 3.1.1.2.2. Liberalismo inter-governamental

Ao inter-governamentalismo de Hoffman, sucedeu, do mesmo lado da barricada doutrinária ambos com algumas precisões e ajustamentos, o liberalismo inter-governamental de Andrew Moracvsick.

Na sua obra fundamental *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Moracvsick após haver procedido ao estudo da integração europeia no período compreendido entre 1955 e 1992, coloca-se a si mesmo três questões retóricas essenciais: 1º.: As preferências nacionais foram determinadas pela consideração de ideais e interesses de natureza geo-política global, ou antes por questões e interesses específicos, geralmente de ordem económica?; 2º.: Os resultados mais substantivos foram obtidos pela manipulação da informação levada a cabo por empresas multinacionais, ou antes como consequência de negociações inter-governamentais, baseadas na inter-dependência assimétrica? 3º.: A escolha das instituições europeias reflecte uma ideologia federalista, a necessidade de acordos tecnocráticos, ou antes o interesse dos próprios Estados em dispor de instâncias que garantam uma maior credibilidade dos acordos entre si alcançados?[[85]](#footnote-85)

Mantendo a premissa fundamental da corrente em que se filia, Moracvsick parte de uma posição estatocêntrica, naturalmente, desenvolvendo o seu argumento central (o argumento liberal intergovernamental), assente nas seguintes ideias-chave: a integração europeia tem sido fruto de uma série de adaptações racionais levadas a efeito pelos líderes nacionais em face dos constrangimentos e oportunidades derivados da evolução de uma economia mundial profundamente inter-dependente, do poder relativo dos Estados no sistema internacional e das potencialidades das instituições internacionais em reforçar a credibilidade dos compromissos inter-estaduais[[86]](#footnote-86).

Os Estados, interagem portanto reciprocamente – sobretudo na formação das grandes decisões – como actores principais, que movidos fundamentalmente pelas dinâmicas e interesses económicos e por uma inter-dependência assimétrica[[87]](#footnote-87), tenderão a dinamizar esses processos no seu interesse próprio, predispondo-se, face à expectativa de obtenção de certos resultados, a cedências e compromissos reciprocamente aceites.

Quanto à motivação para que os Estados se predisponham a delegar e partilhar a sua soberania própria no âmbito das instituições comunitárias, Moracvsick encontra para esse facto uma explicação que é a seguinte: os Estados delegam essas competências e poderes soberanos, já que tal favorece o estabelecimento de compromissos rodeados de uma mais sólida credibilidade[[88]](#footnote-88). As instituições comunitárias representam um elemento garantístico da credibilidade dos compromissos assumidos (*credible commitments*). A partilha e delegação de competências, é portanto apresentada como uma estratégia racional adoptada pelos Estados-Membros como forma de pré-comprometer os governos à tomada de futuras decisões, como forma de encorajar a cooperação futura e, finalmente, como forma de fomentar a efectiva aplicação dos acordos estabelecidos[[89]](#footnote-89).

De certo modo, as instituições internacionais (supra-nacionais, no sentido amplo em que temos acolhido o termo), constituiriam uma espécie de tampão, com múltiplos sentidos e outras tantas finalidades. Por um lado, as instituições seriam utilizadas pelos Estados (ainda que de forma assimétrica), como veículo de concretização das suas pretensões nacionais e não de um suposto interesse geral. Esta perspectiva não encontra por conseguinte no processo de integração regional europeia, a muitas vezes invocada razão e resultado, de superação dos denominados egoísmos nacionalistas. Por outro lado, esta escola teórica sugere também (deixa pressuposto de forma clara) que a existência de instituições europeias, assistidas do poder de aplicação directa no seio de cada Estado de um leque alargado (cada vez mais alargado ao longo da história da integração) de normas e decisões sobre as mais diversas matérias, representaria afinal a obnubilação da vontade concreta de cada Estado e não a sua voluntária sujeição a um poder externo, permitindo ao mesmo tempo a concretização em condições adequadas de estabilidade do que designaríamos por “programa da integração europeia” (isto é, dos eixos-matriz que ao longo do tempo foram sendo gerados como elementos propulsores e enquadradores do seu desenvolvimento), que nesta óptica deixariam de estar sujeitos, por exemplo, à variabilidade decorrente de alterações de orientação política na esfera interna de cada Estado-Membro.

## 3.2. As novas correntes teóricas

### 3.2.1. Governação multinível

Tal como ficou demonstrado nos capítulos antecedentes, a dinâmica e as vicissitudes que a integração europeia foi conhecendo, determinaram em larga medida a sistemática reconfiguração das respostas teóricas formuladas em ordem à explicação, compreensão e perspectivas de desenvolvimento futuro dessa nova realidade política, económica e social, emergente mas sem uma clara definição de contornos.

Do mesmo modo, delimitada e limitada a um só tempo por esse quadro contingente do próprio processo de integração, essa produção teórica revelou-se também mais pungente ou mais anémica, em relação essencialmente paralela e simétrica com a própria concretização mais ou menos intensa do projecto integrador de que se alimentava.

Assim, é perfeitamente coerente que a um período de maior eurocepticismo (sensivelmente desde os anos setenta até meados dos anos oitenta do século XX), haja correspondido uma fase de cristalização dos trabalhos teóricos que até aí vinham sendo desenvolvidos, arrefecimento esse que apenas foi superado quando o próprio processo conheceu um novo impulso nas suas expressões componentes de alargamento e de aprofundamento. Este ciclo de uma certa cristalização na análise teórica da integração europeia, viria contudo a ser interrompido no final dessa mesma década de oitenta do século XX e sobretudo por força do Acto Único Europeu (1986). Na verdade, verificou-se então um novo aprofundamento e reconfiguração, como teremos ensejo de sublinhar, do processo de integração europeia e com ele um interesse renovado pela análise não apenas do sistema político-institucional do espaço de integração, mas também pelo âmbito da relação entre poderes e soberania nacional e poderes e soberania comunitários.

Posto isto e antes de prosseguirmos, recapitulando sinteticamente o que afirmámos quanto ao que foi o rumo das denominadas teorias clássicas da integração, diremos que, encaradas na pureza dos respectivos princípios (que neste ponto preciso, deliberadamente simplificamos), essas teorias conduziram, fundamentalmente, à delimitação de dois grandes campos teóricos distintos: o inter-governamental (agregando as correntes para as quais o desenvolvimento do processo assenta fundamentalmente nos Estados e na sua vontade própria de cedência e partilha de soberania) e o funcionalismo que antevê o desenvolvimento do processo em direcção ao estabelecimento de uma estrutura política de natureza previsivelmente federal e em que o papel dos Estados vai sendo progressiva e paulatinamente relegado para zonas de crescente irrelevância[[90]](#footnote-90).

Em meados dos anos noventa do século XX, surge, pelas mãos de Gary Marks e através de um seu artigo então publicado[[91]](#footnote-91), uma nova problematização do processo de integração europeia, que aquele autor perspectivou encarando-o fundamentalmente enquanto um novo modelo de governação, assistido dos inerentes mecanismos decisórios com a sua panóplia alargada (aqui residiu a grande novidade) de sujeitos. Abdicando em larga medidade de uma abordagem relativa ao tema do equilíbrio de poderes, mediante o estabelecimento de um simples confronto entre os Estados por um lado e as instituições europeias por outro, Marks preferiu e do modo que veremos, convocar para esse mesmo confronto novos e em seu entender igualmente relevantes, actores.

Partindo da constatação de um significativo aumento da dotação orçamental dos fundos de coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola e Fundo Social Europeu), postulou então que esse aumento estrutural dos referidos fundos e as consequentes responsabilidades pela sua administração e gestão, colocavam sobre a mesa questões novas precisamente ao nível da repartição da responsabilidade de decisão política no seio comunitário. Muito concretamente, sustentou então que, verificando-se em simultâneo, por um lado a emergência de um novo papel para as instituições comunitárias - “obrigadas” a uma maior independência face aos Estados, no tangente à administração de tais fundos - mas por também responsabilidades acrescidas no plano sub-estadual (ao nível das regiões internas da cada país, por exemplo), tudo isso traduzia uma nova realidade ao nível da governação ou governança, cujas exigências impunham um reajustamento do papel das instituições europeias, dos Estados e dos poderes regionais e locais. Esse reposicionamento poderia, no seu dizer, conduzir a que os Estados viessem até a ser flanqueados pelas regiões, as quais poderiam inter-agir de forma directa junto dos actores institucionais comunitários[[92]](#footnote-92).

A extrapolação destas teses, do âmbito mais restrito da gestão dos fundos de coesão, para o entorno comunitário no seu conjunto, haveria de ser efectuada de forma muito detalhada e assertiva num outro artigo, publicado em 1996[[93]](#footnote-93), no qual surge exposta em toda a sua clareza, a ideia de que a integração europeia é um processo político, no âmbito do qual o exercício do poder é compartilhado em diferentes níveis: sub-nacional, nacional e supra-nacional, verificando-se nesse processo, por um lado uma perda do poder de controlo dos Estados sobre os actores que agem no seu território, ao mesmo tempo que em paralelo se verifica igualmente uma diluição do poder estadual no quadro do processo de tomada de decisão colectiva, já quenele participam não apenas os Estados mas também e no exercício de poderes autónomos, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça[[94]](#footnote-94).

Paralelamente a esta produção teórica de Marks, também em Wiener e Diez[[95]](#footnote-95) encontramos formulada a seguinte questão, alinhada no fundamental com esta nova concepção: *What is Governance?*

São-nos oferecidas duas respostas singelas: de acordo com a primeira delas, a governança será então a capacidade da sociedade desenvolver os meios de concretização de escolhas colectivas. Para a segunda, a governança representará a capacidade de superação dos problemas de acção colectiva, em termos que reúnam o consenso dos actores sociais. Pese embora a sua singeleza, estas duas respostas comportam contudo um aspecto nuclear da perspectiva desta nova corrente teórica. Em primeiro lugar há um claro sub-entendido de que a integração assume uma feição essencialmente tecnocrática, pelo que as escolhas a produzir serão racionais e consequentemente neutras do ponto de vista social e político-ideológico. Por outro lado e em segundo lugar, o salto qualitativo na abordagem ao fenómeno da União Europeia a partir do seu *governance model*, reside também na invocação de uma arquitectura competencial cuja característica essencial reside na circunstância de se considerar a existência de diferenciados patamares de intervenção no exercício do poder político, aos quais se reconhece um mesmo grau de legitimidade competencial.

Hix sublinha até que a existência de mecanismos de efectiva governação em rede, é uma realidade que pode ser constatada não apenas no domínio particular e específico da administração dos fundos de coesão (no que constituiu o ponto de partida para a análise de Gary Marks), mas que também a legitimação dos interlocutores das instituições europeias – em particular da Comissão (com as particularidades que resultam do seu espectro de poderes de iniciativa) - deriva do próprio posicionamento de muitos poderes sub-nacionais (como os designa), os quais actuando no quadro da defesa dos interesses específicos que lhes estão confiados, tendem a posicionar-se deliberadamente junto da União Europeia (e mais concretamente da Comissão Europeia), de modo a influenciarem a produção legislativa consequente do exercício por aquela do seu poder de iniciativa nessa matéria. Não por acaso (conclui) muitos desses poderes regionais mantêm representações permanentes em Bruxelas, agindo directamente junto das instituições sempre que a agenda institucional possa fazer presumir que vão ser praticados actos (normativos ou de outra espécie) com consequências no respectivo perímetro de jurisdição ou de interesses[[96]](#footnote-96).

Deste modo, bem podemos dizer que a governança ou governação multinível, constitui pois uma proposta teórica intimamente associada às ideias de desterritorialização do poder, por um lado e da sua dissipação entre múltiplos e não pré-identificáveis centros e actores por outro e surge objectivamente como um instrumento de corporativização e transnacionalização da soberania e de consequente enfraquecimento do poder democrático de controle do seu exercício. Foi, de resto, o reconhecimento implícito de que este posicionamento teórico colide em múltiplos aspectos com fundamentos essenciais da prática e dos princípios democráticos, que motivou a afirmação de uma supremacia da componente tecnocrática no processo de integração europeia, da parte de autores como Dahl ou Haas[[97]](#footnote-97), posicionamento este que contorna a questão da legitimidade democrática quer dos vários actores intervenientes no processo (mas que em muitos casos não assentam a sua representatividade em qualquer acto plebiscitário ou em acto designativo praticado por quem tenha a sua legitimidade assente precisamente em tal plebiscito), quer das próprias instituições e da resposta que oferecem a tais interesses privatísticos, evitando assim enfrentá-las deliberadamente.

### 3.2.2. Institucionalismo e neo-institucionalismo

Além das teorias da integração que enunciámos – duas grandes teorias e uma terceira que pela sua capacidade descritiva bem merecerá de facto o epíteto de intermédia entre uma e outra daquelas duas – outras abordagens do processo de integração europeia foram surgindo, todas elas contudo de natureza marcadamente parcial e apenas acrescentando ao debate teórico elementos de maior precisão ou detalhe. Aqui se situa o institucionalismo que contou entre os seus mais densos construtores com o nome de Simon Hix, o qual, quer na sua obra de maior fôlego no âmbito desta corrente, quer em trabalhos posteriores[[98]](#footnote-98), sublinhou a afirmação de que as instituições são em si mesmas e enquanto realidades autonomamente consideradas, elementos fundamentais do processo de integração europeia, que se encontram integradas nessa rede enorme e complexa (multicêntrica), que foi sendo gerada e que é inerente ao processo de integração europeia, e que nele se situam não apenas como entidades formais com papéis pré-delimitados e estáticos, mas antes como actores dinâmicos do processo e que desempenham a função primordial de o guiarem em múltiplos aspectos, sobrelevando, na sua dinâmica os planos inicialmente desenhados para o processo de integração (quer quando encarado no seu conjunto, quer em aspectos particulares e delimitados) pelos próprios Estados integrados[[99]](#footnote-99).

A esta visão das instituições europeias como variáveis independentes no processo de integração, foram colocadas objecções inevitáveis, por parte de autores como Moravcsik para o qual a forma como as instituições e o seu papel devem ser perspectivados no âmbito do processo de integração, não diverge essencialmente, e de acordo com as premissas epistemológicas e teleológicas em que se posiciona quanto ao processo de integração em si mesmo considerado não se desvinculando, na apreciação da componente institucional desse mesmo processo, daqueles que constituem os seus pontos fulcrais de análise. Deste modo, e coerentemente com a sua visão do processo de integração[[100]](#footnote-100), as instituições comunitárias representam elementos dotados da estabilidade associada ao próprio conceito de instituições e, tendo sido geradas pelos Estados em ordem à resolução dos seus problemas no contexto comunitário, constituem nele assento e garante, para o estabelecimento de compromissos credíveis entre esses mesmos actores. Quer isto dizer, que não reconhece nas instituições um papel ou função autonomizável da vontade dos Estados, mas apenas um papel subsidiário em relação a essa mesma vontade estadual, no que se nos afigura uma avaliação absolutamente rigorosa, acrescente-se.

Já se encararmos o tema segundo o olhar de Paul Pierson[[101]](#footnote-101), que estudou o denominado institucionalismo histórico no quadro do processo de integração, somos confrontados com o argumento de que o institucionalismo é, na sua essência, uma manifestação do neo-funcionalismo, na medida em que, como intentou demonstrar, os interesses que são acautelados no âmbito das instituições europeias, estão influenciados, de forma crescente, por factores que escapam ao controle estadual e em que as respostas a um problema são muitas vezes uma necessidade gerada pela resposta dada a um problema anterior, assim se produzindo, também no plano autónomo das instituições, a mesma dinâmica de *spill-over* que os funcionalistas e neo-funcionalistas colocam no centro das dinâmicas políticas (em sentido estrito e não necessariamente na sua componente ou expressão institucional) da integração, como vimos já.

Dito de outro modo e encarado na sua essência, parece-nos que a tese de Pierson não faz mais do que confirmar o alinhamento já proposto por Moracvsick, ainda que numa proposição situada nas antípodas. Ou seja, se para Moracvsick (que vê nos Estados os actores nucleares do processo de integração) as instituições não têm mais peso na condução do processo de integração do que aquele que lhes é conferido pelos Estados, já para Pierson (um funcionalista) são as dinâmicas do processo e nomeadamente o efeito de *spillover* que determinam qual a relevância que as instituições assumem em cada momento, enquanto agentes (por assim dizer) de promoção e dinamização do referido processo.

Estas posições não invalidam, a nosso ver, e indo para além desta visão mais esquemática, que é inquestionável o interesse que subsiste no estudo das instituições europeias enquanto elemento *a se*, com eventual papel estabilizador e de garante da máxima previsibilidade no âmbito da decisão política, e, nessa medida e nesse sentido, com um papel próprio, embora não o de actores principais do mesmo processo de integração. Resumidamente, o ponto de partida inicial é o de que as instituições europeias assumem um papel específico e pontualmente de relativa independência, e, consequentemente, são verdadeiros elementos dinamizadores dos processos de tomada de decisão (sobretudo encapsulando a decisão política numa esfera aparentemente tecnocrática) e assim sobrelevando tendencialmente as querelas emergentes das diferenciadas perspectivas sobre um mesmo problema por parte dos vários agentes políticos, nos casos em que surjam posicionamentos antagónicos mas que possam ser comprimidos precisamente nesta esfera reducionista da regulamentação técnica, evitando o seu transbordo para uma dimensão pronunciadamente política.

## 3.3. O debate teórico sobre a integração europeia: metáfora do elefante e dos homens cegos?

No âmbito dos estudos em torno das teorias da integração europeia e face às dificuldades objectivas e limites com que cada uma das propostas se defrontou, foi recuperada uma metáfora com grande poder cénico e impressivo: a metáfora do elefante e dos homens cegos. De forma resumida, a tradição Hindu encerra uma lenda segundo a qual um conjunto de homens cegos, apercebendo-se de grande alvoroço, aproximou-se para se inteirar da razão do burburinho, sendo-lhe então dito que a multidão assistia à passagem de um enorme elefante. Quiseram então saber o que era e como era um elefante. O guia parou e cada um deles palpou uma zona específica do corpo do animal e assim, com a certeza decorrente da sua percepção, avançou uma descrição do paquiderme, confundindo a parte tocada com o todo. Ora, também no que tange às teorias da integração, é muitas vezes referenciado que as suas fragilidades explicativas resultam em larga medida do facto de incidirem de um modo geral sobre aspectos parcelaras da integração, sendo por isso inapelavelmente incompletas, ainda que daqui não se extraia a automática conclusão de que esse carácter parcial deva contudo conduzir ao seu desaproveitamento. Há mesmo quem tenda a encarar cada um desses *tacteares do elefante* como um facto inelutável, mas que pode afinal ser pacificamente aceite, desde que se compreenda o lugar e a função que cabe a cada contributo parcelar aportar para uma análise integral do fenómeno. É essa, por exemplo, a posição de Amy Verdun, para quem as diferentes teorias do processo de integração oferecem de facto explicações e contributos teóricos apenas parciais, mas cuja utilidade – encarada de forma muito particular no que respeita à União Económica e Monetária – é potenciada quando se entenda que esses contributos são complementares e que, consequentemente, podem e devem ser todos eles aproveitados, residindo a respectiva utilidade funcional na sua natureza de ferramentas teóricas e não necessariamente de teorias integrais, o que aportaria a consequência da sua múltipla exclusão recíproca[[102]](#footnote-102).

Também Majone, por exemplo, veio afirmar que a teorização da integração europeia não logrou ver confirmada a sua dimensão prescritiva, já que, quando encarado o assunto a partir das perspectivas funcionalista e neo-funcionalista, o vértice central, que é como quem diz, a predicção de uma dissolução em cadeia dos vários Estados-nação e a sua substituição por uma nova realidade política, provavelmente de natureza federal, com a emergência de um nacionalismo europeu que substituiria os vários nacionalismos dos distintos Estados, não veio a confirmar-se, registando-se uma preservação absoluta das identidades nacionais. Por outro lado, também a óptica do inter-governamentalismo, ao replicar para o espaço da União Europeia fundamentalmente os mesmos pilares conceptuais em que assentam os Estado-Nação, ou melhor dizendo, ao encarar o processo de integração europeia sobretudo como um jogo de permanente acomodação dos interesses recíprocos de cada uma dos Estados, padece das fragilidades prescritivas decorrentes do que aquele considera a inadequação das velhas soluções do Estado, ainda que com pontuais mutações institucionais e replicadas a uma escala de grande dimensão, para enfrentar os desafios da contemporaneidade, mormente os decorrentes da globalização planetária[[103]](#footnote-103).

## 3.4. Integração europeia: os axiomas de partida e a sua condicionalidade analítica

O tema genérico dos processos de integração regional, começou por constituir um objecto de reflexão e análise no contexto das grandes correntes do pensamento económico, num processo cujo início remonta ainda ao século XIX. É por essa época que nos deparamos com o pensamento de autores como Adam Smith, o qual, em ruptura com as concepções mercantilistas até então prevalecentes, defendeu que a especialização económica, íntima e inseparavelmente ligada com a divisão internacional do trabalho, constituía um elemento fulcral para o aumento da riqueza de cada nação. Para tanto e do seu ponto de vista, importava que os mercados se ampliassem de modo a que cada um dos países tivesse a possibilidade de se dedicar de facto à produção daqueles bens relativamente aos quais dispusesse de uma vantagem competitiva comparativamente com os restantes[[104]](#footnote-104). Esta mudança fundamental de perspectiva traçada pela doutrina económica do liberalismo em matéria de comércio e relações internacionais, veio a conhecer com o decurso do tempo, um natural aprofundamento e desenvolvimento, que ocorreu em paralelo com o próprio desenvolvimento do sistema capitalista internacional. É em Samuelson e Nordhaus, dois reputadíssimos economistas liberais contemporâneos, que encontramos uma interessante síntese do que foi, nos seus aspectos essenciais, a evolução do pensamento daquela escola em relação a este domínio concreto e que aqueles autores sintetizam do modo que passamos a enunciar.

Em primeiro lugar (e em sintonia absoluta com a doutrina liberal do século XIX, que acabámos de referir), argumentam que a harmonização da legislação produzida nos vários Estados e a redução de barreiras de qualquer espécie à livre circulação dos factores de produção, constituem elementos essenciais para a conveniente divisão internacional do trabalho e a consequente especialização produtiva de cada Nação. Por outro lado, no âmbito dos acordos para a eliminação de tais barreiras e obsctáculos terá que ser considerada a perda de soberania por parte dos Estados, como condição adequada a que não surjam tentações protecionistas, distorcedoras do jogo da livre concorrência. Em terceiro lugar, no pressuposto assumido de que o resultado deste jogo de livre comércio internacional não produzirá benefícios simétricos para todos os que nele entrarem, advogam que existirão necessariamente mecanismos e programas assistenciais da responsabilidade dos países ricos e destinados a acorrer aos mais pobres em caso de necessidade. Em quarto lugar, é claramente afirmado que a coordenação de políticas macro-económicas terá que ser realizada no âmbito internacional e não no plano interno de cada um dos países, já que, dado o quadro geral de internacionalização (integração) das várias economias, as consequências das medidas tomadas por um qualquer Estado tendem a expandir-se e a afectar países terceiros, tal como, no dizer dos mesmos autores, ficou demonstrado na crise financeira despoletada em 2008. Em quinto e último lugar, também a protecção do meio-ambiente, questão incontornável no contexto das sociedades contemporâneas, apenas pode ser levada a efeito num contexto que não o da *anarquia das nações[[105]](#footnote-105)*.

Significa tudo isto que acabámos de referir e afirmar, que os processos de integração foram encarados no âmbito do liberalismo e mais tarde do neo-liberalismo, como um fenómeno ou um processo destinado essencialmente à optimização do funcionamento dos mercados, quer por via da sua dimensão, quer pela via mais específica dos seus mecanismos e regras de funcionamento (jurídicos, administrativos e políticos). Ora, se bem atentarmos em tudo quanto foi exposto nos capítulos antecedentes em matéria de teorias sobre a integração europeia, constatamos, que no seu cerne se encontram também fundamentalmente preocupações situadas essencialmente ao nível do desenvolvimento pleno da economia de mercado[[106]](#footnote-106), descurando ou secundarizando outras dimensões do processo, nomeadamente a dimensão social e a política, sendo que quanto a esta última e como teremos ainda oportunidade de melhor aclarar em momento posterior, a teorização produzida reflecte sobretudo a preocupação com o facto dessa decisão política (e mesmo em última instância, qualquer expressão da soberania no contexto nacional dos diversos Estados-Membros) aportare maior ou menor eficiência ao funcionamento desse grande mercado constituído precisamente no contexto da integração europeia. Desconsiderando as dimensões histórica e social da integração europeia e não reconhecendo a falência de alguns dos seus objectivos centrais como os da convergência económica e social[[107]](#footnote-107), as teorias da integração que expusémos articulam-se afinal com a doutrina e filosofia liberal e neo-liberal e analisam coerentemente o processo e respectivo desenvolvimento, partindo dos pilares dogmáticos em que aquelas mesmas doutrinas assentam. Ora essas premissas doutrinárias sustentam-se no ponto focal de que será necessária e obrigatoriamente através do mercado, com as suas dinâmicas e leis intrínsecas, que se lograrão atingir os melhores resultados ao nível do desenvolvimento e progresso económico e social no espaço da integração. Como não poderia deixar de ser, estas linhas axiomáticas inamovíveis, representam um factor crítico – uma condicionalidade analítica - em ordem à obtenção de uma visão holística por um lado e prospectiva por outro, do processo de integração, que assim tende a ser retratado ao nível das várias teorizações, do mesmo modo que os cegos, ao palparem partes do elefante, que não o seu todo, também projectaram dele uma idealização necessariamente parcial. Naturalmente que não negamos o potencial explicativo de cada uma das teorias, do mesmo modo que muitas delas se revelam até susceptíveis de uma recíproca articulação bem como de relações de complementaridade entre si. Contudo e do nosso ponto de vista, abarcar a integração europeia (quer como processo, quer como um previsível resultado desse mesmo processo), implica necessariamente uma abordagem de outros aspectos, que não apenas aqueles que constituem o âmago das denominadas teorias da integração, nos termos que as descrevemos e caracterizámos. O desenvolvimento dessa abordagem alternativa reclama porém uma visão estrutural do processo, que atente nos interesses propulsores das respectivas dinâmicas, nos actores que nele estiveram envolvidos e na respectiva legitimidade, no papel da integração europeia enquanto factor de reajustamento geo-estratégico consequente sobretudo da II Guerra Mundial, bem como papel desempenhado pela União Europeia enquanto, como soe dizer-se, *actor global*. Neste sentido e no capítulo seguinte, procuramos inserir a integração europeia no contexto mais geral desse outro processo político, económico e social tão recorrentemente chamado a terreiro em termos contemporâneos, que é o da globalização, aí procurando apurar da sua natureza concreta enquanto fenómeno planetário e, depois, da forma como se articula com a integração europeia, de modo mais particular.

# 4. GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO EUROPEIA

## 4.1. Enunciado geral do tema

O processo de integração europeia tem sido reiteradamente exposto, como um processo portador de uma visão do Mundo em que os egoísmos nacionais cedem o passo a mecanismos de integração que ao invés de fomentarem os embates entre países, promovem precisamente o estabelecimento de novos paradigmas na sua relação recíproca e em que a prevalência de um interesse geral comum, se sobrepõe a tais interesses nacionais mesquinhos e perigosos.

Neste sentido e por conseguinte, ao nacionalismo autárcico (e egoísta, como também bastas vezes apodado) opõe-se agora uma realidade política que sendo de integração regional é também e sobretudo a manifestação de um processo que é de natureza e vocação global. E isto, por duas ordens fundamentais de razões: em primeiro lugar, porque à tradicional e inquestionada soberania nacional, enquanto poder supremo no perímetro interno das fronteiras de cada Estado, se contrapõe agora – e sobrepõe mesmo, em muitos casos – um poder que sobreleva essas fronteiras e cujo *locus* está para lá do seu âmbito estrito. Por outro lado e em segundo lugar, porque não apenas os Estados são absorvidos por esta dimensão (que não apenas os desafia e convoca para novas dimensões das relações de poder, mas que muitas vezes os contorne e se lhes sobrepõe até), como também o próprio bloco de integração regional que hoje se consubstancia na União Europeia, se inscreve igualmente nesse movimento mais amplo e de vocação planetária a que se vem chamando globalização e que o molda em muitos dos aspectos que densificam a sua natureza mais profunda.

Por tudo isto que acabámos de referir, conhecer o processo de integração europeia enquanto processo político (e que por isso é inevitavelmente de natureza holística), implica por conseguinte e do nosso ponto de vista que o inscrevamos nesse movimento mundial da globalização, de cujos pilares essenciais de assentamento teremos também consequentemente que nos apropriar, quer no plano cognoscitivo, quer no plano analítico.

A página oficial da Comissão Europeia na Internet, reservada aos assuntos económicos e financeiros e, dentro destes, às questões económicas internacionais, dedica um título específico ao tema da globalização, aí se dizendo, em sintética afirmação preambular de apresentação genérica do tema, o seguinte: *A combinação dos progressos tecnológicos, dos baixos custos dos transportes e da liberalização na UE e no resto do mundo conduziu a um aumento dos fluxos comerciais e financeiros entre os vários países, com importantes consequências a nível do funcionamento da economia europeia. Embora seja inegável que a globalização traz enormes benefícios e oportunidades, não é menos verdade que tem como resultado para a Europa uma forte concorrência quer dos países com economias de baixos custos, como a China e a Índia, quer dos países com economias orientadas para a inovação, como os EUA*[[108]](#footnote-108).

Depois de exposto o tema nestes precisos termos, segue-se uma apreciação sintética quanto ao rácio de custos e benefícios decorrentes desse processo de globalização, sublinhando-se que ele encerra desafios, mas sobretudo muitas vantagens, pelo que, apesar das dúvidas e receios, *da* *opinião pública, que associa frequentemente a globalização à supressão de postos de trabalho e a pressões no sentido da diminuição dos salários e das condições de trabalho*[[109]](#footnote-109), ela deve ser encarada como um fenómeno francamente positivo e com o qual a União Europeia deve estar absolutamente comprometida.

Finalmente, quanto ao que seja mais concretamente este fenómeno ou processo de globalização, a Comissão Europeia esclarece também o seu entendimento em relação à matéria: a crescente integração económica internacional, traduz-se precisamente na ideia de globalização ou mundialização da economia; ou seja, integração económica internacional, globalização ou mundialização da economia, são afinal de contas três expressões que correspondem a outros tantos sinónimos da mesma realidade[[110]](#footnote-110).

Aproveitámos este singelo conjunto de proposições e de avaliação crítica do processo de integração na sua concatenação com o fenómeno ou processo da globalização, porquanto e do nosso ponto de vista, este conjunto de afirmações, ademais realizado no plano institucional da União Europeia e ainda que no contexto específico em que são produzidas (um contexto em que a preocupação com a síntese suplantará largamente os propósitos de uma análise mais exaustiva), não podem ainda assim deixar de ser entendidas como correspondendo à leitura política que no seio da União Europeia é realizada quanto às matérias aqui em causa. Além disso, este singelo enunciado comporta também uma poderosa afirmação de princípios relativamente ao posicionamento do espaço da integração no confronto com os demais competidores (blocos) internacionais e face às várias dimensões ou variáveis do próprio processo de integração: desenvolvimento tecnológico, salários e mercados.

Deste modo, a posição expressa pela União Europeia através da Comissão, ainda que sumariada, compreende um conjunto de afirmações de elevado significado, que nos convocam para a busca de resposta a questões essenciais e desde logo à mais primitiva de todas elas: o que é afinal a globalização?

 Ulrich Beck formulou sem reservas o problema da necessidade por um lado e da dificuldade por outro, de se proceder à delimitação conceptual da globalização, ao perguntar-se retoricamente, o seguinte: *o ponto central ainda é, portanto, a dupla questão, simples porem difícil: o que quer dizer globalização e como será possível configurar politicamente a globalização[[111]](#footnote-111)?*

Também Giddens chamou à colação a fluidez conceptual e fenomenológica que se esconde sob o termo “globalização”: *Nos debates que irromperam nestes anos mais recentes, o conceito de globalização tem sido definido em termos contraditórios por diversos pensadores. Há quem renegue totalmente o conceito. A estes darei o nome de cépticos. (…) Há outras pessoas que adoptam posições muito diferentes. Vou chamar-lhes radicais. Para os radicais a globalização é um facto bem concreto cujos efeitos se fazem sentir por toda a parte*[[112]](#footnote-112).

Já para Hobsbawm, por exemplo, a ideia de globalização pode ser traduzida como a ideia do Mundo, *como unidade singular de actividades interligadas e livres de limitações locais[[113]](#footnote-113).*

Finalmente, para um autor como Joseph Stiglitz, os burocratas sem rosto são o símbolo da nova ordem económica mundial e as suas reuniões são acompanhadas de forma sistemática por protestos mais violentos a cada nova reunião do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial ou da Organização Internacional do Comércio, pilares institucionais dessa mesma ordem. Não que tais protestos sejam novos (prossegue), já que durante décadas haviam tido já lugar nos países sub-desenvolvidos, traduzindo o descontentamento dos respectivos povos pelos programas de austeridade que lhes eram sistematicamente impostos como efeito do movimento globalizador. O que é novo agora (diz) é a onda de protestos também nos países desenvolvidos. Mas por que razão, a globalização, essa força que produziu tanto bem, se converteu agora no alvo de tanto descontentamento[[114]](#footnote-114)?

Apesar dos benefícios que afincadamente atribui à globalização enquanto *força emancipadora global[[115]](#footnote-115)*, Stiglitz (uma voz especialmente autorizada do ponto de vista do conhecimento *mainstream* por detrás da globalização, como o próprio sublinha[[116]](#footnote-116)) não pode contudo deixar de reconhecer alguns factos essenciais: a globalização não erradicou a pobreza (o número de pobres aumentou até em termos globais), não gerou maior estabilidade nas economias à escala global, e, sobretudo, a globalização é um processo em que a maior riqueza de uns se faz necessariamente à custa da maior pobreza de outros[[117]](#footnote-117).

## 4.2. A narrativa da globalização

Manuel Castells editou em 2009 a sua obra que intitulou *Comunicação e Poder.* Aí colocou sobre a mesa a questão da territorialidade – o território lugar de pertença identitária e delimitação espacial, onde pode ocorrer de forma legítima o uso da coerção com carácter de exclusividade, por parte de uma nação soberana – para logo contraditar essa visão (mais tradicional, como a qualifica) com o ponto de vista de Ulrich Beck, para quem este “nacionalismo metodológico” tem que ser questionado perante a evidência de que a globalização produziu a redefinição dos limites territoriais do exercício desse mesmo poder coercitivo[[118]](#footnote-118);[[119]](#footnote-119). Aproveitamos estas duas perspectivas relativamente contraditadas, para dizer que enunciámos até aqui um conjunto de pontos de vista sobre o tema da globalização, com o propósito confesso de patentear de modo claro o carácter heterogéneo e mesmo controverso com que o fenómeno é apresentado, desde logo de um ponto de vista conceptual. Sucede que esse aspecto é, em nossa opinião, precisamente um dos que condiciona mais severamente uma apreensão adequada da realidade que se alberga dentro da globalização, ou por detrás dela, se assim preferirmos.

A questão que a reflexão de Castells levanta e que pretendemos discutir, é desde logo a seguinte: reconhecendo que o exercício do poder ocorre tanto no interior dos territórios nacionais como para lá desses territórios[[120]](#footnote-120) (em instâncias ditas supra-nacionais, precisamente porque pairam sobre as realidades estaduais e sobre os limites das respectivas fronteiras), então importa determinar quem são os novos sujeitos da acção política, qual a arena em que decorre a sua confrontação, qual a fonte de que brota a respectiva legitimidade.

No seu livro *Rapiña Global*, Carlos Taibo, debruçando-se sobre os aspectos que temos vindo a enunciar, considera que a afirmação do carácter expontâneo do processo de globalização, não passa de um mito[[121]](#footnote-121). Para o autor trata-se de uma falácia absoluta, já que há um programa político por um lado e uma vontade por outro, que estão por detrás do processo, que o conduzem e que o programam de forma meticulosa em direcção à prossecução de objectivos que são, a final, os objectivos de desenvolvimento do sistema capitalista[[122]](#footnote-122).

Ainda na tentativa de surpreender os elementos compreensivos deste processo, socorremo-nos agora de Boaventura de Sousa Santos e da obra colectiva que organizou[[123]](#footnote-123), dado que aí são colocados sobre a mesa alguns vectores absolutamente objectivos que a realidade que designamos por globalização comporta e que recuperamos dada a sua relevância no contexto da nossa própria reflexão.

Em primeiro lugar, destaca que estamos na presença de um fenómeno que interpenetra e se revela, em todos os sectores e dimensões da vida individual e colectiva, ainda que, num certo senso comum a globalização seja habitualmente vinculada de modo particular à sua expressão económica.

Por outro lado, sublinha que estamos na presença de um fenómeno multi-dimensional, que conheceu nas últimas décadas e em particular coincidindo historicamente com a queda dos regimes socialistas, uma aceleração nunca antes registada, ao ponto de os factos e acontecimentos que lhe estão associados, impregnarem a vida da generalidade das pessoas e das sociedades, de um modo avassalador e irreprimível. Concordamos também com o essencial desta afirmação, desde que entendido – como intentamos demonstrar - que não sendo a globalização uma realidade estruturalmente nova, a sua expressão foi “acelerada”, para recuperar aquela mesma expressão, por factos e circunstâncias que lhe foram propícios. Esta sua última característica é, de resto, o resultado consequente de um determinado “consenso resignado” – quer quanto ao carácter inevitável do fenómeno, quer quanto aos efeitos positivos que dele derivam ou derivarão – afirmação que bem podemos ilustrar com as reflexões de Stiglitz de que demos devida nota nos parágrafos precedentes.

As várias posições expostas, permitem afirmar que a abordagem da globalização enquanto conceito político, comporta consigo uma narrativa, relativa a um fenómeno ou conjunto de fenómenos cuja existência todos parecem reconhecer, embora não segundo uma mesma perspectiva: quer quanto aos seus elementos directores (ou até mesmo quanto a um suposto impulso autónomo), quer quanto às consequências que gera.

Pese embora este facto, o roteiro intelectivo através da narrativa contemporânea da globalização, segundo aquela que é hoje claramente a sua tónica dominante, assenta em algumas palavras-chave que a estruturam e delimitam conceptualmente: “ameaça” ou “ameaças” e “desafio” ou “desafios”, são exemplos muito objectivos dessa semântica hodierna, indubitavelmente agregada à análise estrutural da globalização enquanto fenómeno[[124]](#footnote-124).

Dani Rodrik fala precisamente num novo “casting” para narrar a globalização e assim epigrafa o preâmbulo do seu livro *La Paradoja de la Globalización*[[125]](#footnote-125), aí reconhecendo explicitamente, que pela sua parte seguiu durante muito tempo a corrente de uma narrativa da globalização que assentava na proclamação das virtudes da híper-desregulação global – designadamente a financeira - como ferramenta adequada para fazer caminhar o Mundo por uma senda de progresso e de progressiva harmonização e convergência, levando por essa via e até onde ainda não haviam sido ainda expandidos, os benefícios do mercado livre[[126]](#footnote-126).

Contudo e tal como o mesmo Rodrik afirma, as suas previsões estavam erradas quanto ao funcionamento dos mercados financeiros, já que, diferentemente do que poderia ser teoricamente previsto, logo que libertos de qualquer controlo dos Estados se converteram em mercados sem fronteiras nem territórios definidos e sem que os respectivos mecanismos de regulação que supostamente os deveriam conter nos limites do desejável segundo o interesse geral da sociedade, o conseguissem efectivamente fazer. Por outro lado, verificou-se também que esses mesmos mercados liberalizados falharam estrondosamente no que tange ao suposto incremento do bem-estar generalizado, como se tornou particularmente evidente a partir da crise de *sub-prime* com origem nos EUA e propagação à escala global. Finalmente e por outro lado, os efeitos económicos da globalização em sectores como o comércio ou a indústria, não foram capazes de confirmar o potencial que muitos lhe prognosticaram para garantir um quadro de estabilidade, progresso e desenvolvimento, mais uma vez, a uma escala tendencialmente planetária.

A globalização é por conseguinte a expressão concreta da materialização de uma matriz ideológico-política e não um fruto expontâneo gerado pelo funcionamento de quaisquer leis ou dinâmicas autónomas, que a impulsionariam e determinariam a que se movesse de forma natural e independente da vontade ou decisão políticas. Por detrás do desenvolvimento dos processos que hoje compilamos no designativo globalização, há forças concretas e identificáveis, que agem exercendo um poder de facto na defesa de interesses específicos. Esses interesses, são essencialmente os interesses dos grandes conglomerados transnacionais (não apenas no domínio do comércio, da indústria, da agricultura, mas também e crescentemente na área dos serviços) bem como do capital financeiro, com o respaldo institucional de organizações-charneira que actuam ou aspiram a actuar a uma escala mundial e cujo papel se tem materializado na prossecução directa ou indirecta da promoção e salvaguarda desses mesmos interesses[[127]](#footnote-127).

Deste modo, podemos também dizer que a globalização enquanto expressão do processo de expansão do capitalismo, não é nem aspira a ser, um projecto conduzido com o fito primordial de salvaguarda do bem comum ou do interesse geral das sociedades humanas[[128]](#footnote-128).

Perante estes factos e para alguns autores, a raíz do problema não radica ainda assim propriamente na natureza do sistema capitalista e nas leis que regem o seu desenvolvimento histórico, mas antes na forma como o sistema pode ou não ser regulado, trazendo de novo para o controlo democrático as forças económicas *que no final do século passado foram libertadas da supervisão democrática e da regulamentação política[[129]](#footnote-129).* A pergunta capital é porém, precisamente a de saber se tais pretensões de controle democrático são compatibilizáveis com a própria natureza e necessidades específicas de expansão e crescimento essencialmente desregulados (condição essencial para o aproveitamento das melhores oportunidades de mercado), que constituem factores essenciais na óptica da realização do lucro, mas que reivindicam precisamente uma liberdade de actuação sobre as matérias-primas, o mercado de bens e serviços, mas também sobre o mercado de trabalho e mesmo na definição e modelação do papel do Estado, que se revelam, como veremos, essencialmente incompatíveis com a ideia de escrutínio popular.

## 4.3. Há uma globalização sui generis na União Europeia?

A compreensão dos factos políticos exige o seu posicionamento em determinado tempo, lugar e circunstâncias, já que uns e outros constituem no seu conjunto os factores ou elementos estruturais propiciadores da sua integral compreensão e apropriação analítica. Por tal razão e quando nos perguntamos quanto à ocorrência de uma globalização *sui generis* no âmbito da União Europeia, começamos por recordar que o processo de integração que conduziu à concretização dessa realidade política, teve na respectiva génese uma multiplicidade de factores específicos precisamente decorrentes do tempo, lugar e circunstâncias em que ocorreu a sua instituição.

Deste modo, a crise do final dos anos vinte do século passado com o famoso colapso (*crash*) da Bolsa de Nova Iorque, a que se seguiu a II Guerra Mundial, bem como, em paralelo, a emergência e capacidade atractiva do campo soviético, contam-se seguramente entre os factores circunstanciais que mais contribuíram para determinar a feição concreta que o processo de integração europeia veio a assumir, sobretudo ao tempo da sua concepção e desenvolvimento inicial.

Por outro lado, tratando-se embora de um projecto e de um processo de integração regional europeia, ele não deixou de reflectir também outros interesses fora da Europa e sobremaneira os interesses norte-americanos, quer em domínios militares e geo-estratégicos em geral, quer também no plano económico.

Naom Chomsky[[130]](#footnote-130) evidencia de forma clara alguns dos mais significativos traços daquilo que oportunamente designou como nova ordem mundial, começando por dizer que poucas são as ocasiões em que um fenómeno ou um processo político de qualquer espécie, se podem designar como globais. Ainda no seu dizer, um desses momentos foi o que permitiu a emergência dos Estados Unidos da América como grande potência mundial, logo após o final da II Guerra, com aspirações de acesso aos vários mercados (nomeadamente de recursos naturais) meta para cuja satisfação a elite económica do país organizou e dirigiu os meios legais, políticos e militares, capazes de satisfazerem as respectivas pretensões. A este estado de coisas (ainda seguindo Chomsky), veio a chamar-se a nova ordem mundial. Um novo quadro de forças e de poder nas relações internacionais, para cuja consolidação os Estados Unidos contaram, para além da sua própria elite interna com os seus aliados e parceiros nas mais diversas regiões do Mundo e também na Europa, naturalmente. Recordemos a tal propósito, que nos anos do pós-guerra havia uma Europa que era preciso erguer das cinzas, mas que não dispunha de capacidade instalada verdadeiramente digna desse nome, nos vários domínios da produção, carecendo em absoluto de recursos que apenas o já então gigante americano, estava em condições de disponibilizar.

Ora, foi neste ambiente de profunda debilidade e subalternização dos países europeus que se iniciou a reconstrução, alimentada em larga medida pelo Plano Marshall, mediante gestão da OECE - Organização Europeia para a Cooperação Económica (hoje, OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico), entretanto criada com tal finalidade e que garantia, para além de uma filosofia política própria como condição para essa ajuda (a vinculação necessária às regras essenciais da economia de mercado e do liberalismo económico), também a supervisão americana no âmbito da reestruturação das devastadas economias europeias. Afinal, as grandes empresas norte-americanas do sector exportador situavam-se na primeira linha dos interessados no grande mercado que a Europa representava. Neste sentido, o célebre Plano Marshall, é também um plano que abre as portas da Europa aos Estados Unidos da América e sobretudo às suas mega-corporações, dando assim resposta a uma sua muito objectiva e premente necessidade de expansão.

Por outro lado, às empresas europeias e neste cenário de concorrência, não restavam muitas alternativas: a criação de um mercado supra-nacional no espaço europeu constituía um veículo essencial para a criação de condições favoráveis de competitividade à escala europeia e mesmo mundial, numa altura em que um conjunto de importantes factores, entre os quais a perda dos impérios coloniais por parte da generalidade dos países europeus, apelava a uma atitude de maior proactividade na busca de novos mercados que garantissem a expansão e reprodução do capital. Assim, os industriais europeus, em especial Franceses e Alemães, expectantes e receosos embora no início do processo despoletado com a declaração solene de Robert Schumann, assumem contudo e dirigem, ainda que de modo indirecto e algo discreto, esse mesmo processo, logo a partir do momento de criação da CECA, que foi de resto imediatamente percepcionada como um balão de ensaio para domínios mais vastos de integração[[131]](#footnote-131).

Valentin Vasquez de Prada – um autor de que nos socorremos já em momento anterior – diz, a propósito da génese do processo de integração, o seguinte: *Se no terreno político as vantagens da unificação eram importantes, no da economia não o eram menos, A empresa capitalista, numa época de rápido progresso tecnológico, via-se obrigada a utilizar os modernos processos de produção em série, o que acarretava a necessidade de um mercado de consumo crescente, capaz de a absorver. Somente assim podia reduzir custos e aumentar a rentabilidade[[132]](#footnote-132).*

Antes de avançarmos na nossa exposição de motivos, julgamos oportuno articular a afirmação transcrita com a caracterização sintética que o mesmo autor faz do sistema capitalista[[133]](#footnote-133), quando a dado passo, sublinha: *O desenvolvimento do capitalismo não se produz de uma maneira uniforme e regular, mas antes de maneira cíclica: verificam-se na história do sistema uma série de movimentos, oscilações ou flutuações, de periodicidade e natureza diferentes, que assinalam fases de expansão ou contracção e influem no ritmo geral. Para superar estas crises que não passam da manifestação externa da passagem da expansão para a depressão, o capitalismo orientou-se para a concentração técnica e económica das empresas e para o açambarcamento dos mercados[[134]](#footnote-134).*

Ora, a criação de um grande mercado supra-estatal à escala europeia, potenciou precisamente o desenvolvimento do capital europeu, ao estabelecer as bases que garantissem precisamente a resposta às suas necessidades de expansão. Por outro lado, a criação da Comunidade Económica Europeia e tal como dissemos logo de início[[135]](#footnote-135), constituiu um elemento catapultador dessa dinâmica, nomeadamente pela supressão de mecanismos de barreiras tributárias e alfandegárias, mas sobretudo pela supressão de muitos mecanismos democráticos de controlo interno, consequência directa e indirecta da existência de novos poderes supra-nacionais exercidos por órgãos em que, ao tempo, nenhum dos titulares era eleito directamente pelos cidadãos dos países integrados, o que se traduzia naturalmente numa amputação radical da sua intervenção nos mecanismos deste mercado comunitarizado. Ao mesmo tempo e ainda como condição necessária para o desenvolvimento deste ambicioso projecto, institucionalizou-se um modelo jurídico-político que absorveu um número crescente de competências e funções dos Estados integrados, invocando-se como fundamento objectivo para a necessidade de realização dessa transferência de poderes, uma série de argumentos de base essencialmente tecnocrática e apolítica, vinculados também e paralelamente à reiterada afirmação das perversidades nacionalistas e à consequente necessidade da sua superação como condições nucleares para a paz e o progresso.

Finalmente, a integração europeia foi um processo dinamizado e conduzido por vontades muito concretas e identificáveis, agregadas e que se constituiram como a sua força propulsora e dirigente. Na verdade, tratou-se de um processo dirigido por uma elite política, mas estreitamente articulada com a elite económica e que contou com o apoio fundamental de grupos de tecnocratas recrutados para tal fim, os quais foram capazes de garantir uma tessitura institucional adequada às necessidades e exigências próprias de um processo que sobretudo a partir da assinatura do Tratado de Roma foi claramente um reflexo das necessidades, exigências e aspirações das forças de mercado e das suas necessidades de expansão e acumulação, por conseguinte um processo tão desvinculado e imune quanto possível aos ciclos de intervenção democrática popular[[136]](#footnote-136).

Posto tudo isto, podemos por isso dizer que a integração europeia assim gerada, materializou também um projecto de globalização (para nos socorrermos uma vez mais dessa semântica) consonante com as necessidades de desenvolvimento e expansão ditadas pelo dinamismo próprio da economia capitalista de mercado, não sendo por isso e nesse aspecto distinguível do quadro mais geral desse mesmo movimento globalizador geral.

De qualquer modo e como sucede em regra com os processos políticos, apesar dos traços comuns que os aproximam e agregam em determinado campo ideológico ou conceptual, cada um deles reveste-se depois das idiossincrasias que o tornam invariavelmente um fenómeno singular. Assim, se é certa a afirmação que sustentámos acima, de que não haverá uma globalização *sui generis* na União Europeia, também não é menos verdade que o processo de integração europeia foi apresentado como um projecto capaz de garantir dois aspectos absolutamente vitais no contexto da europa de então, os quais nessa medida o individualizam e matizam: em primeiro lugar o estabelecimento de condições para a existência de uma paz duradoura e em segundo lugar a promessa de um progresso económico capaz de alicerçar a melhoria das condições de vida da generalidade das populações, garantindo – e esse seria o seu traço distintivo mais importante – uma progressão e consolidação do Estado social, como modelo prototípico de organização daquelas que no futuro e na óptica desse mesmo processo de integração, seriam necessariamente as sociedades mais desenvolvidas do velho continente e do Mundo. Deste modo sobre este processo de integração europeia e nos termos agora mesmo expostos, repousavam e repousariam as bases mais sólidas do Estado social ou Estado de bem-estar social europeu, como também conhecido. Nesta medida, e recuperando aqui a singular afirmação de Manuel Castells, *a integração europeia* (foi apresentada como sendo) *ao mesmo tempo uma reacção ao processo de globalização e a sua mais avançada expressão[[137]](#footnote-137).*

Acontece porém e como teremos oportunidade de aprofundar, que se encontra hoje amplamente demonstrado que a União Europeia parece cada vez mais longe de se cumprir enquanto promessa de modelo político capaz de conciliar a exposição ao denominado “Mundo Global”, com uma matriz de desenvolvimento e progresso social, harmoniosos e tendencialmente generalizados, de que o Estado social, Estado de bem-estar social ou Estado Providência, constituiu durante décadas a face mais visível e apelativa para os respectivos povos.

Por conseguinte, impõe-se pois e neste momento, articular esses dois traços tão imbrincados do processo – mercado e bem-estar social - avaliando da sua compatibilidade ou incompatibilidade recíprocas, bem como das razões essenciais que nos conduzam em direcção a uma ou outra dessas ramificações conclusivas. Para tal efeito, começaremos por olhar mais de perto essa que foi, para milhões de europeus, a mais generosa das utopias: a concretização do Estado social enquanto modelo de organização económico-social perene.

# 5. O ESTADO SOCIAL

## 5.1. A questão do Estado: uma essencial caracterização sumária

A abordagem das questões relativas ao Estado social (Estado social, Estado de bem-estar social ou Estado-providência são designações que assumiremos doravante como sinónimos, em sintonia com o uso indiferenciado que destas expressões tem sido feito, de forma bastante generalizada entre os vários autores que se têm debruçado sobre o tema[[138]](#footnote-138)) bem como da sua relevância no contexto e desenvolvimento do processo de integração europeia, exigem um trabalho prévio de clarificação, tendo em vista por um lado, precisar de que género de Estado falamos quando falamos do Estado de bem-estar social e, por outro lado, mergulhar nas raízes mais profundas, que nos habilitem a compreendê-lo enquanto processo histórico bem como às determinantes que conduziram à sua concretização.

Assim, se até aqui temos feito alusão ao Estado, fundamentalmente para contra-distinguir as instâncias de poder soberano ancoradas num espaço nacional, daquelas outras colocadas no que se tem convencionado chamar espaço supra-nacional, sem nos questionarmos de modo deliberado acerca da essência do próprio fenómeno estadua, neste momento porém impõe-se-nos a exigência de uma aproximação ao próprio conceito de Estado enquanto realidade política para que depois e partindo precisamente dessa caracterização inicial, possamos assinalar a espécie dentro do género.

Cumpre esclarecer que não se trata aqui de promover uma incursão exegética sobre o tema, mas apenas de buscar os elementos de compreensão fenomenológica desse conceito, passo que reputamos imprescindível à subsequente colocação precisa do Estado social numa perspectiva contextualizada, gerada a partir da detecção daqueles que têm sido indicados como os seus caracteres distintivos essenciais e aos quais faremos oportuna e circunstanciada referência.

A noção de Estado tem sido reiteradamente associada pelos autores de matriz liberal a uma ideia de sublimação, que encerra a um só tempo no seu carácter reducionista e amalgamente, por um lado elementos de natureza puramente física, por outro lado também elementos de natureza social e política. É assim que território, povo, poder soberano, são expressões que lhe estão paradigmaticamente associadas[[139]](#footnote-139).

Por outro lado, no contexto axiomático do pensamento liberal o Estado tem sido caracterizado de forma sistemática como elemento da super-estrutura política de cada comunidade concreta politicamente organizada, a quem, por uma ou outra causa legitimante (causa cujos fundamentos apresentam significativa variabilidade de lugar para lugar e também de época para época, como veremos), está confiada a tarefa de realizar a síntese da justa composição das tensões sociais. Deste modo e segundo esta doutrina, o Estado é um elemento neutral, representativo de um interesse geral – o interesse comum, o interesse nacional – e não de qualquer interesse específico deste ou daquele grupo ou classe social. Decorrente desta sua natureza concreta bem como da sua posição de neutralidade quanto ao efeito produzido sobre quaisquer grupos de indivíduos determinados pelas soluções *gerais e abstractas* que irradiam a partir do seu núcleo, o Estado é finalmente apresentado como um poder para lá dos interesses, a quem está confiada a tarefa de promover a permanente harmonização, julgamento e pacificação do corpo social.

Esta concepção, parte por conseguinte da ideia naturalística da própria génese do fenómeno estadual. O Estado é encarado como um produto da evolução social, quase tão espontâneo, incontornável e indiscutível quanto ao seu aparecimento, como o se fosse o resultado da evolução biológica da espécie (humana, neste caso). Postas as coisas nestes termos porém e aceitando-se esta perspectiva sem qualquer avaliação crítica, corremos o risco sério de obnubilarmos a essência do fenómeno. É por isso que a própria indagação quanto a essas mesmas natureza e origem ainda que nos termos circunscritos em que nos propomos realizá-la, assume ume relevância que vai para lá da dimensão do simples conhecimento histórico. Tal como nas palavras do Prof. António Manuel Hespanha, importa afastar a visão unilateral (mais comum) que consiste em supor que as formas e funções actuais das instituições são aquelas que lhes competem por natureza, em qualquer fase da evolução histórica[[140]](#footnote-140). Significa isto que a edificação do fenómeno estadual, quer quando encarado do ponto de vista da sua evolução histórica, quer quando encarado do ponto de vista da sua natureza contemporânea, corresponde à consagração de modelos de organização e institucionalização do poder político que reflectem as próprias relações de poder que estão presentes em cada comunidade política e que lhe subjazem. Dito de outro modo, quando nos interrogamos acerca da origem e natureza do Estado, caminhamos em direcção a um caminho bifurcado, de opções irremediavelmente divergentes.

De um ponto de vista esquemático e olhando para o problema tomando em consideração as grandes doutrinas jurídico-políticas produzidas sobre a matéria, essa divergência assentará, estamos em crer, numa separação de águas gerada fundamentalmente a partir do confronto entre duas grandes famílias de pensamento: concepções marxistas e não marxistas do Estado.

Naturalmente que como em qualquer divisão esquematizada de fenómenos sociais, encontramos depois modelos específicos ou até mesmo variantes intermédias entre uma e outra destas grandes famílias, mas aquelas que enunciámos, acreditamos, são historicamente e ainda hoje, as grandes linhas divisórias quanto à determinação do aparecimento do Estado enquanto fenómeno historicamente datado e, por outro lado, quanto à sua caracterização enquanto manifestação e fenómeno político[[141]](#footnote-141).

Posto isto e dentro do que chamaríamos correntes não marxistas, vamos encontrar então uma panóplia relativamente diversificada de propostas teóricas explicativas da origem do Estado, propostas essas que encerram também (havíamo-lo antecipado já), elementos produtores, *stricto sensu*, da própria legitimidade do fenómeno estadual. É esse excurso que agora empreendemos, ainda que de um modo deliberadamente contido.

Assim e em breve esboço, identificamos um modelo de organização estadual a que chamaríamos teocrático, caracterizado por dois traços essenciais: por um lado o Estado surge como expressão de uma vontade ou criação divina e, por outro lado, aqueles que se encontram investidos no exercício do poder, aí se encontram também por uma vontade de carácter divino ou sobrenatural. Desta concepção derivam naturalmente importantes consequências, uma das quais a de que, sendo os que exercem o poder meros intermediários de uma vontade que lhes é superior, a submissão dos administrados àqueles que exercem o poder, não é mais, em última instância, do que a submissão e obediência à própria vontade de Deus. Esta forma ou modelo de Estado corresponde a uma ordem caracterizada também por quase inexistentes garantias jurídicas dos indivíduos, profunda desigualdade e um carácter hierarquizado e hierático da sociedade. Jorge Miranda classifica este modelo como Estado Oriental e dele exclui as monarquias teocráticas da cristandade, tal como vigoraram ao longo de toda a Idade Média e nas sociedades feudais de então[[142]](#footnote-142). Perspectiva um pouco diversa porém, sustenta-a o Prof. Adriano Moreira, para quem os Estados teocráticos tiveram também expressão substantiva sob influência cristã, com raízes que faz remontar a S. Tomás de Aquino e em que a combinação da ideia de um poder de origem divina com a ideia de obediência ao poder constituído, assume valor determinante na organização e estabilidade política das sociedades em que é exercido. Este arquétipo conhece no seu dizer duas rupturas fundamentais: a primeira delas com Maquiavel, que nos seus *Discorsi* admite (reconhece) a existência do conflito de interesses como realidade intrínseca de cada comunidade, a segunda dessas rupturas – mais profunda e irreversível – a que surge no séc. XVIII, com o advento do liberalismo e com a sua correspondente doutrinação[[143]](#footnote-143).

E é precisamente nos quadros conceptuais do pensamento liberal que a burguesia emergente, tendo como propósito determinante a superação da sociedade feudal, começou por afrontar a ideia de um Estado de origem divina, propondo em alternativa a ideia de que ele deveria ser construído mediante uma contratualização estabelecida entre homens livres e iguais, tendo em vista garantir a segurança, a liberdade e a propriedade, tarefas de que os melhores seriam encarregues pela sociedade. Trata-se no fundo desse percurso intelectual, filosófico e político, que atravessou os séculos XVI a XVIII e que veio a culminar nas grandes revoluções liberais burguesas, entre as quais a Revolução Francesa[[144]](#footnote-144). É também o que poderemos designar por corrente contratualista de caracterização não marxista do Estado (corrente de pensamento que contou entre os seus mais ilustres representantes com nomes como os de Hobbes, Locke ou Rousseau[[145]](#footnote-145)), na medida em que ela se funda na ideia de contrato social, enquanto mecanismo através do qual a massa dos indivíduos encarrega um grupo restrito de garantir a governação e com isso a segurança e a estabilidade de um determinado modelo pré-concebido de sociedade, que é na verdade a sociedade liberal burguesa. Deste modo e evidenciando a ausência de neutralidade do fenómeno estadual, a contratualização fundadora do Estado, estabelecida embora entre homens livres e iguais, destinava-se a assegurar um modelo de Estado cujos alicerces estruturantes estavam definidos antes de qualquer processo decisório que ocorresse nesse mesmo momento fundador.

Para os teóricos marxistas por seu turno, o Estado é encarado de forma sistemática como um instrumento de poder gerado por uma classe social como forma de garantir a reprodução do seu domínio sobre outra ou outras classes sociais. Foram de resto os próprios Marx e Engels quem no *Manifesto Comunista* de 1848, expuseram a questão nos seguintes termos: *O Executivo do Estado moderno, não é mais do que um comité encarregado da gestão dos assuntos correntes da burguesia* [[146]](#footnote-146)*.*

Não significa isto que a questão do Estado não tenha sido tradicionalmente encarada pelos próprios teóricos marxistas – quer os primordiais quer os mais recentes - como especialmente complexa e de difícil aprisionamento dogmático. Lénine abordou o tema e reconheceu essa complexidade, referindo-se à matéria nos seguintes termos: *“(...) a questão do Estado é uma das mais complexas, mais difíceis e, talvez, a mais embrulhada pelos eruditos, escritores e filósofos burgueses. (...) Todo aquele que quiser meditar seriamente sobre ela e assimilá-la por si, tem de abordar essa questão várias vezes e voltar a ela uma e outra vez, considerar a questão sob diversos ângulos, a fim de conseguir uma compreensão clara e firme[[147]](#footnote-147).*”

Do mesmo modo, Nicos Poulantzas, um dos mais representativos autores marxistas contemporâneos, que fez precisamente da análise do Estado enquanto fenómeno político um ponto central das suas investigações, referiu-se às dificuldades teóricas dessa abordagem, estabelecendo a dado passo a seguinte afirmação: *Toda a teoria política deste século sempre propôs no fundo, abertamente ou não, a mesma questão: qual a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais[[148]](#footnote-148)?*

De qualquer modo, a matriz ideológica fundamental – e nisso se verte o elemento segregador relativamente a todas as demais correntes que se lhe contrapõem – encontra-se no facto de o Estado deixar de ser encarado como um elemento naturalístico (em qualquer uma das suas expressões concretas), como o resultado de um processo de contratualização ou como um elemento neutral na gestão dos interesses que perpassando pela sociedade nela se encontram em situação de permanente antagonismo e conflito aberto ou latente, mas antes como uma manifestação concreta da super-estruturação de uma socieade organizada em classes, com a consequente utilização do Estado e dos seus macanismos político-institucionais, como forma de perpetuação da dominação de umas por outras dessas mesmas classes sociais.

Curiosamente contudo, deve registar-se também que esta perspectiva não é um exclusivo dos autores marxistas. Na verdade, pertenceu a Adam Smith o reconhecimento do carácter intrinsecamente conflituante que emerge da relação entre as distintas classes sociais, associado, em última instância, à posição desigual dos sujeitos em razão da posse dos meios de produção, bem como à caracterização do Estado enquanto garantidor dos interesses de determinadas classes sociais, em prejuízo dos interesses de outras classes sociais: *Quais* *são os salários comuns ou normais do trabalho? Isso depende do contrato normalmente feito entre duas partes, cujos interesses, aliás, de forma alguma são os mesmos. Os trabalhadores desejam ganhar o máximo possível, os patrões pagar o menos possível. Os primeiros procuram associar-se entre si para levantar os salários do trabalho, os segundos procuram fazer o mesmo para baixá-los. Não é difícil prever qual das duas partes, normalmente, leva vantagem na disputa e no poder de forçar a outra a concordar com as suas próprias cláusulas. Os patrões por serem menos numerosos, podem associar-se com maior facilidade; além disso a lei autoriza ou pelo menos não os proíbe, ao passo que para os trabalhadores ela proíbe. Não há leis do Parlamento que proíbam os patrões de combinar uma redução de salários; muitas são, porém, as leis do Parlamento que proíbem associações para aumentar os salários[[149]](#footnote-149).*

## 5.2. O Estado como território central do exercício e conservação do poder

O poder – na esteira de teorizações como as de Castells[[150]](#footnote-150) ou Poulantzas[[151]](#footnote-151) - é um processo relacional que permite a determinados actores ou sujeitos sociais agir de forma a impor uma vontade consonante com os seus particulares interesses, a outros sujeitos[[152]](#footnote-152), os quais, pela posição de subordinação que ocupam no seio dessa mesma relação, tenderão a ser coagidos (pelo menos por determinados lapsos de tempo e em certos contextos históricos) a submeter-se à aceitação dessa vontade dominante.

O Estado não é um elemento neutral no que tange às relações de poder que se constituem no seio da comunidade política e aos consequentes conflitos, que radicando precisamente no binómio dominadores/dominados - o mesmo que é constitutivo das relações de poder – participam com ele da mesma matriz genética, acompanhando-os em permanência, inexoravelmente.

Deste modo, o Estado, pleno de irresolúveis contradições que tão argutamente foi decifrado por Adam Smith, é, na verdade, o Estado ele mesmo. Isto é, um complexo e intrincado elemento da super-estrutura política, comum na sua matriz essencial a várias formas tipológicas de organização jurídico-política de variadas sociedades históricas, mas que viria contudo a assumir, com o desenvolvimento do sistema capitalista, aspectos de maior riqueza, densidade e complexidade.

Na verdade, mesmo no âmbito da organização jurídico-política das sociedades feudais, logramos detectar o essencial das funções de perpetuação sistemática próprias da organização política estadual. É certo que as relações de dominação próprias do Estado feudal assentam (com significativas divergências entre épocas e regiões distintas, como importa sublinhar ainda que com algum risco de eventual redundância) num esquematismo primário e apriorístico, em que avulta a mais profunda desigualdade entre sujeitos – em que a titularidade do direito de propriedade sobre a terra garante a renda fundiária correspondente sob a égide jurídico-política dos instrumentos normativos legitimadores, assistida pela tutela dos mecanismos (essencialmente privatísticos, acrescente-se) de uso da força como elemento último de coacção e imposição da lei – em que o poder régio nem sempre corresponde à sede unitária identificável do poder, em que a religião é uma fonte fundamental de legitimação, mas em que verificamos também e ao mesmo tempo, os interesses contraditórios entre diversos sectores sociais, a quem essa velha ordem já não satisfaz nem convém e em que avultarão por conseguinte, de forma progressiva, as pretensões e aspirações de mercadores, artesãos e de determinados estratos ligados às actividades de produção agrária (quer meros servos da gleba quer especialmente camponeses proprietários dos seus meios de produção) cuja ascensão económica reclamará, com intensidade crescente, o reconhecimento do correspondente estatuto político e social. Ao longo de todo este percurso histórico e em face do desenvolvimento concreto dos respectivos processos, o Estado feudal não deixou de cumprir a sua função de garante de uma ordem pré-estabelecida, ordem essa que era, como também já dito, uma ordem de desigualdade jurídica, política, económica e, consequentemente, social.

Ora, deste modo, se é certo que o progresso técnico-científico ocorrido ao longo do tempo na história das sociedades, fomentou a exigência de novas estruturas produtivas e de novos modos de organização do trabalho, acabando por dar ao Estado a sua feição de moderno Estado capitalista, nem por isso deixa de nos remeter ao mesmo tempo para essa sua antecâmara genética, que é o Estado feudal[[153]](#footnote-153). Embora, apesar do que atrás fica dito e como se intui, naturalmente que no quadro de uma avaliação rodeada por preocupações de maior detalhe, logramos encontrar sem esforço mutações (mormente o estabelecimento de patamares mínimos de legitimação política, como condição prévia ao exercício do poder) que nos levam a concluir pela substancial diferença entre as primitivas manifestações de um poder estadual – de forma absolutamente clara no seio das sociedades feudais, mas de forma também muito evidente nas várias expressões ancestrais da sociedade capitalista - e aquilo que é a sua expressão contemporânea, nomeadamente no âmbito das denominadas democracias liberais.

## 5.3. O Estado liberal de direito e o contributo da Revolução Francesa para o seu estabelecimento

A instituição do Estado de direito liberal, corresponde ao desenvolvimento e culminar de um processo de ruptura definitiva com o Antigo Regime e com a imposição paralela e simultânea de um novo quadro político.

A afirmação e consolidação do capitalismo enquanto sistema económico, cujas origens mais remotas se alicerçam no desenvolvimento progressivo das actividades manufactureiras e mercantis, conhece com o desenvolvimento dos processos produtivos e das actividades comerciais associadas à revolução industrial, um catalizador absolutamente explosivo: não são apenas os processos de produção em sentido estrito – com a progressiva substituição das manufacturas por uma produção industrial crescentemente diversificada e com uma capacidade produtiva nunca antes conhecida – ou mesmo as actividades extractivas ou comerciais que se desenvolvem também numa progressão absolutamente geométrica: é pelo contrário toda a vida quotidiana que é afectada por este novo mundo.

Contudo, se a revolução industrial, com o seu epicentro na Inglaterra, operou um conjunto inaudito de transformações económicas – que foram também inevitavelmente sociais e políticas – foi em França e no quadro da revolução que tomou o nome daquele mesmo país, que ocorreu a verdadeira mudança ideológica que alicerçou por um lado o moderno Estado capitalista demo-liberal e que, por outro lado, foi percursora de algumas das mais profundas transformações sociais europeias, quer no século XVIII quer mesmo nos séculos XIX e XX.

Deflagrando no ambiente de absoluta desagregação do antigo regime, a Revolução Francesa não representa um fenómeno isolado, mas integra-se antes no quadro de profunda agitação social e política que varreu vários países europeus e mesmo os Estados Unidos da América, a partir de finais do século XVIII, com manifestações que oscilaram entre os movimentos independentistas até a revoltas internas em vários países, de consequências mais ou menos profundas, mas que no essencial tinham de comum a rejeição do sistema vigente, animadas pela constatação crescente da sua insustentabilidade: EUA (1776-83), Irlanda (1782-84), Bélgica e Liége (1787-90), Holanda (1783-87)[[154]](#footnote-154).

A crise do antigo regime esteve muito longe de ser um facto político especificamente francês e isto num duplo sentido: por um lado, desde finais do século XVIII que se vinha assistindo a um conjunto de movimentações sociais de carácter revolucionário e de inspiração burguesa, dentre as quais a mais importante viria a ser a Revolução Americana, que culminou precisamente com a independência dos Estados Unidos da América em 1783 e que consagrou um conjunto de aquisições fundamentais em matéria político-social (a primeira Declaração de Direitos com o consequente reconhecimento da igualdade de todos perante a lei ou a consagração constitucional do princípio da separação de poderes), as quais viriam a revelar-se absolutamente fulcrais como fonte inspiradora da própria Revolução Francesa[[155]](#footnote-155). Por outro lado e num outro sentido a Revolução Francesa, enquanto concretização do movimento de repúdio do ordenamento do antigo regime e que tinha em vista a sua substituição por uma outra relação de forças sociais e bem assim por um novo quadro político e institucional, não constituiu também e de modo algum um epifenómeno localizado e circunstanciado geográfica e temporalmente apenas ao território de França e ao tempo da ocorrência daquela revolução. Bem pelo contrário, extravasando das circunstâncias histórico-políticas e geográficas do país em que ocorreu e pela radicalidade das mudanças operadas (materializou-se designadamente na eliminação dos antigos privilégios feudais, na proclamação de uma posição de igualdade formal de todos perante a lei, firmada de modo inequívoco na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no princípio da separação de poderes, na proclamação de um tríptico de palavras de ordem: liberdade, igualdade, fraternidade que ecoariam por um tempo multi-secular ainda que suportando ambições diversas e ainda na constitucionalização do poder e na sua dessacralização), a Revolução Francesa constituiu um fenómeno de importância europeia e mesmo mundial. Apesar das suas várias faces e mesmo apesar da posterior restauração de uma certa ordem monárquica decalcada sobre alguns traços do antigo regime, nem por isso o movimento de consolidação do modelo de Estado liberal deixou de progredir e se afirmar, não apenas em França, mas um pouco por toda a Europa, ao longo do século XIX. Foi precisamente para tal movimento, que o contributo da Revolução Francesa se revelou absolutamente ímpar[[156]](#footnote-156); [[157]](#footnote-157).

A Revolução Francesa constituiu portanto um momento crucial de transformação revolucionária. O processo que a ela conduziu não foi porém dirigido de modo formal por um partido, coligação de partidos ou outras estruturas de organização política da mesma natureza (sobremaneira no sentido em que hoje os entenderíamos: com modelos organizacionais, estruturas, programas e ideologia consagrados estatutariamente, publicamente conhecidos, identificáveis e escrutináveis), mas foi antes impulsionado pelos interesses e aspirações combinadas das camadas populares mais desfavorecidas da França de então (quer urbanas, quer rurais) e de um conjunto cada vez mais numeroso e importante de proprietários industriais e homens de negócios integrados no “terceiro estado” (não pertencentes portanto à aristocracia, grupo social que condensava o alto clero e a nobreza) para os quais as imposições decorrentes dos privilégios estatutários dos aristocratas, se tornavam absolutamente insuportáveis[[158]](#footnote-158).

Ora, importa salientar, que a Revolução Francesa ocorreu portanto impulsionada pela aliança conjuntural de vontades que tinham no repúdio ao Antigo Regime o seu mínimo denominador comum. Esses interesses, pese embora o facto de se encontrarem tacticamente unidos em torno da rejeição da ordem vigente, correspondiam no entanto e na sua essência, a um espectro social extraordinariamente heterogéneo, que abarcava trabalhadores assalariados, pequenos artesãos independentes, pequenos proprietários industriais e comerciantes, enfim, todos aqueles que integrando o vastíssimo “terceiro estado”[[159]](#footnote-159), divergiam depois e de forma significativa em dois aspectos centrais: no conteúdo concreto das respectivas aspirações e nas condições subjectivas para a sua concretização. Na verdade, entre a massa de descontentes que alimentou o fogo da Revolução Francesa, nem todos estavam em condições de liderar o respectivo processo. Em bom rigor, isso apenas poderia ser conseguido por uma camada social que tivesse do seu lado o conhecimento[[160]](#footnote-160), um ideal (que aspirava na sua concepção particular do Mundo, à plena realização do bem comum de toda a sociedade), a cultura e a riqueza, a maturidade de um projecto político, económico e social suficientemente acabado para que a mudança de um a outro paradigma ocorresse sem um qualquer desfecho caótico, que fizesse perigar aquela que era a sua antevisão de um novo modelo de organização social com a correlativa nova acomodação entre as várias classes e grupos sociais que a viriam a compor. Ora, essa classe social que tinha no liberalismo clássico (doutrinado de forma especialmente preponderante por autores como John Lock, Montesquieu, Kant, Stuart Mill, Benjamin Constant ou Adam Smith) o seu referencial magnético, e que se dispôs resolutamente, não apenas a fazer cessar a ordem do antigo regime, mas a substituí-la por uma outra ordem completamente nova, era a burguesia. E foi precisamente a burguesia que logrou impor, sobre a multiplicidade de perspectivas e interesses que germinavam no ambiente revolucionário e que o desígnio comum de fazer cessar o Antigo Regime uniu em improváveis co-habitações tácticas e estratégicas, a sua concepção em matéria de elementos estruturantes desse novo poder a que pretendia dar corpo.

Um elemento precioso de análise quanto à preponderância da burguesia enquanto classe social pujante no contexto da Revolução Francesa, é-nos facultado por esse marco histórico de incomparável importância, que foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Essa proclamação constituiu um manifesto de repúdio absoluto da ordem de estratificação social do Antigo Regime – com o seu cortejo de prerrogativas e privilégios, quer para a Nobreza quer para parte importante do Clero – mas não representou a afirmação de uma qualquer forma de igualdade geral, que ultrapassasse no essencial o patamar formal da igualdade perante a lei[[161]](#footnote-161).

De qualquer modo e ainda que com as limitações assinaladas enquanto instrumento de verdadeira equidade social substantiva, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (na senda, como já dito da Declaração de Direitos que integrava a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América) foi um marco de indesmentível progresso social e político. Desde logo na medida em que através da sua aprovação se concretizou o reconhecimento de um conjunto de direitos, liberdades e garantias, que colocavam, como já referido, a generalidade dos indivíduos numa situação de paridade perante a lei. Deste modo, normas como as dos artºs. 7º. a 9º., em que se consagraram princípios jurídico-penais que nos seus contornos essenciais subsistem até hoje, ou normas como as dos artºs. 10º. e 11º., sobre a liberdade de expressão, constituíram marcas de uma modernidade inquestionável quando confrontada esta nova realidade com o modelo de organização político-social que lhe foi pré-existente. Assumia-se agora e de forma pioneira o reconhecimento da existência de um conjunto de direitos na esfera de todos os indivíduos, geminado com o conceito angular da dignidade da pessoa humana, que deixava de estar dependente da integração numa determinada ordem ou estrato social[[162]](#footnote-162), corporizando assim um avanço indesmentível sobre a organização social dos séculos precedentes.

Mas a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, representou também e essencialmente, a consagração do estabelecimento do denominado Estado liberal.

Na verdade, o liberalismo enquanto ideologia, assenta num conjunto de postulados que resumidamente poderíamos enunciar do seguinte modo: direito à liberdade, igualdade perante a lei, defesa da propriedade privada, intervenção do Estado apenas para garantir a segurança e protecção dos indivíduos na titularidade e exercício dos seus direitos [[163]](#footnote-163).

Naturalmente que cada um destes elementos estruturantes do pensamento axiomático do liberalismo, sofreu depurações, precisões e mesmo análises relativas à recíproca articulação entre os vários elementos desta tetralogia dogmática, as quais foram muito diversas ao longo do tempo. No contexto em que nos situamos – e porque esse aspecto é que releva para o objecto do nosso estudo – interessa-nos fixar o modo como estes elementos matriciais foram estabelecidos no espaço europeu, consequentemente à Revolução Francesa, dada a sua manifesta capacidade de irradiação – e consequente influência - para o estabelecimento dos regimes políticos que passaram a vigorar na generalidade dos países desse mesmo espaço[[164]](#footnote-164).

Posto isto, retomemos então a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e para assinalar agora os seus elementos de compreensão da ordem social, bem como a proposta política nela contida.

De forma particularmente incisiva, o artº. 2º. dessa Declaração estabelece o seguinte: *O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.*

Mais adiante (artº. 17º.), sublinha-se a natureza do direito de propriedade, que é designado como um *direito sagrado[[165]](#footnote-165)*. Posto isto, não surpreende que dentro da mesma linha de raciocínio, um dos mais importantes teóricos do liberalismo no período entre o final do século XVIII e o primeiro terço do século XIX - Benjamin Constant[[166]](#footnote-166) - haja optado precisamente por epigrafar a quinta parte das suas “Obras Políticas”, com o sugestivo título: “Da inviolabilidade das propriedades”[[167]](#footnote-167).

Por outro lado, a liberdade, foi o princípio onde se albergou todo o romantismo da filosofia liberal. É hoje absolutamente consensual, que a liberdade, mais do que um direito formalizado e materializado em consequência de qualquer processo jurídico-político, é um elemento co-natural à natureza humana, densificando portanto aquela que é porventura a mais ancestral aspiração dos indivíduos. Nesta medida, a proclamação da liberdade como um direito, se por um lado assinala uma marca de ruptura com o Antigo Regime e o seu paradigma de estratificação social - em que se alimentavam, de forma institucionalizada, múltiplas formas de servidão: jurídicas, económicas e culturais – por outro lado, é uma liberdade, por assim lhe chamarmos, metafísica, a que se contrapõe uma outra liberdade, de natureza cultural, traduzida na liberdade de agir dentro de uma ordem e em vista da obtenção de certos fins[[168]](#footnote-168).

Para os ideais do liberalismo, estavam em causa duas dimensões principais da liberdade: a liberdade enquanto expressão da natureza humana, traduzida depois em aspectos como a liberdade de expressão ou a liberdade religiosa[[169]](#footnote-169), e, por outro lado, a liberdade de agir face ao Estado e às corporações, no fundo, aquela que hoje designaríamos por *liberdade da livre iniciativa e do contratualismo* (passe a manifesta e deliberada redundância) que se materializou também na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em preceitos como os dos artºs. 2º., 4º., 5º. ou 14º.

Neste ponto, podemos, com vantagem, seguir a caracterização de síntese do pensamento liberal sobre esta matéria, sumariada na sua “Teoria Geral do Estado” por Reinhold Zippelius: *As liberdades de culto e de consciência converteram-se em importantes pontos de cristalização do nascimento de direitos e liberdades fundamentais e universais. Mas, sobretudo, o Estado não deve regulamentar a vida económica tal como o fazia então sob a influência do mercantilismo. Deve garantir aos cidadãos a sua segurança e a sua propriedade e, quanto ao resto, deixar livre o caminho à iniciativa de cada um. Os mais aptos impor-se-ão e, prosseguindo os seus próprios fins, aumentarão também, afinal de contas, a prosperidade geral. (…) Os fisiocratas defenderam a opinião de que o egoísmo individual conduziria por si próprio a um desenvolvimento ordenado da vida económica e, desta maneira, a uma ordem natural da sociedade. (…) Acrescentou-se às liberdades fundamentais e universais do homem o princípio da liberdade de estabelecimento profissional e de um comércio livre para além das fronteiras nacionais. Como padrões essenciais de regulação do sistema social surgiram, a partir da perspectiva liberal, o contrato e o mercado. O contrato é a expressão e o instrumento da autonomia privada, mediante o qual as partes interessadas conformam, elas próprias, os direitos e deveres que lhes dizem respeito[[170]](#footnote-170)*.

## 5.4. Desajustamentos e convulsões no seio do Estado liberal, enquanto alicerces fundadores do Estado social

A caracterização do Estado liberal a que procedemos até aqui, permitiu-nos evidenciar que um dos axiomas que lhe está subjacente é o que respeita à exigência da mais absoluta omissão de intervenção do Estado nos vários domínios da vida colectiva: as relações entre os homens serão o resultado das suas livres escolhas individuais, por eles pactuadas em condições de recíproca liberdade e igualdade jurídica, a única igualdade reconhecida e aceite como relevante.

Rompendo com quaisquer resquícios de intervencionismo estatal na economia (mesmo que estivesse em causa apenas a intervenção destinada a estabelecer as regras que regiam as ordens profissionais no quadro do mercantilismo), o liberalismo veio advogar entretanto um absoluto *laisser faire, laisser passer*, espaço de afirmação plena das potencialidades empreendedoras de cada ser humano, arena onde a competição fará triunfar os mais aptos e, desse modo, beneficiar toda a sociedade.

Não há, nesta visão filosófica do Mundo e designadamente no que à economia respeita, lugar para o bom ou para o mau, para o justo ou para o injusto: as leis da economia são as leis da ordem natural das coisas, em que cada um ocupa um determinado lugar, de acordo com a sua condição. As desigualdades daí resultantes, não são mais do que o reflexo dessa mesma ordem natural que, consequentemente, deve ser olhada como um fenómeno eticamente neutro. Todas estas proposições se encontram no fundo condensadas na velha máxima do liberalismo de que a sociedade e a economia se ajustam, desde que flutuem livres de quaisquer determinismos ou regulamentações, contribuindo desse modo para a melhor satisfação das necessidades comuns bem como para a plena realização dos indivíduos.

Contudo, a crença optimista evidenciada por estes postulados não veio a ser confirmada pela realidade. O desenvolvimento das forças produtivas, a especialização e divisão social do trabalho, o crescimento da grande indústria e o êxodo consequente das populações trabalhadoras para a periferia das grandes metrópoles, trouxeram à tona o reflexo dos antagonismos sobre os quais repousava a estrutura económico-social vigente. A desigualdade material entre quem alienava a sua força de trabalho e aqueles que a adquiriam, impunha aos primeiros condições absolutamente degradantes, de que constituiu exemplo a utilização absolutamente massiva de mão-de-obra infantil ou a adopção de horários de trabalho de mais de catorze horas diárias[[171]](#footnote-171).

Por outro lado, as disfunções decorrentes da auto-regulação do mercado, afectavam também muitos dos agentes económicos que nele concorriam: a cartelização e concentração de empresas acabaram por surgir e ser utilizadas, objectivamente, como forma de eliminação ou distorção da própria concorrência[[172]](#footnote-172).

Naturalmente que esta degenerescência dos princípios teóricos enformadores do liberalismo e das perspectivas auspiciosas que traçavam, determinaram a ocorrência de uma profunda conflitualidade social, que assumiu forma expressiva um pouco por toda a Europa, sobretudo em finais do século XIX e início do século XX. Esta acesa confrontação, teve como elementos detonadores essencialmente fenómenos de duas ordens. Por um lado e em primeiro lugar, assistiu-se ao fortalecimento e afirmação do movimento operário, que assim encontrou as condições para lançar determinadas reivindicações (caso da fixação de uma duração para a jornada de trabalho) e em torno de cuja pauta reivindicativa se unia agora um número crescente de indivíduos. Por outro lado e tal como já assinalado, a crescente cartelização, estabelecimento de monopólios e concentração empresarial, colocavam numa zona de exclusão muitos elementos da pequena burguesia, que assim se encontravam também profundamente insatisfeitos.

A conjugação destes dois importantíssimos fenómenos teve por consequência o despoletar de um conjunto de desajustamentos e convulsões no seio do Estado liberal e com tais perturbações sociais as teses mais ortodoxas do pensamento liberal[[173]](#footnote-173) (sobretudo aquelas que encaravam como um facto absolutamente perverso toda a interferência ou proteccionismo com origem no Estado) viriam a reverter parcialmente a sua posição e, com isso, a garantir as condições mínimas de paz social, paz esta indispensável de resto à própria subsistência do sistema político, económico e social vigente[[174]](#footnote-174).

É neste contexto geral que têm que ser inseridas as primeiras manifestações assistencialistas prenunciadoras do aparecimento do Estado-Providência. Assim, no final do séc. XIX foi publicada legislação absolutamente pioneira, que veio assegurar a protecção dos trabalhadores e das suas famílias em caso de acidentes laborais de que resultassem situações graves de incapacidade ou mesmo a morte, garantindo-lhes a percepção de uma parte (dois terços) do rendimento que auferiam com o seu trabalho. A estes seguros em matéria laboral, seguiu-se, na Alemanha, então sob o governo de Bismarck, a produção de legislação instituidora de seguros de doença obrigatórios para os operários industriais especialmente desfavorecidos economicamente, bem como de seguros de invalidez e velhice, onde poderemos vislumbrar traços da instituição de um sistema obrigatório de reformas[[175]](#footnote-175). A estas transformações legislativas, outras se seguiram um pouco por toda a Europa e assim, entre o final do séc. XIX (1833) e o início da Primeira Guerra Mundial, surgiram sistemas públicos de assistência social aos trabalhadores, na maioria dos países europeus[[176]](#footnote-176).

## 5.5. Génese do Estado social europeu

A caracterização do Estado social enquanto modelo de organização política, implica por conseguinte, antes de tudo, a compreensão de um facto central que enunciámos já (ainda que porventura de forma mais implícita do que explícita) mas que aqui retomamos de novo, conferindo-lhe a centralidade que por direito lhe assiste no quadro desta investigação: o aparecimento do Estado social, em qualquer uma das formulações ou cambiantes que revestiu, constituindo um mecanismo de resposta a um vasto conjunto de anseios sociais que não podiam por mais tempo deixar de ser atendidos face ao quadro de entropia que lhes estava subjacente, representou também a confirmação de que, ao contrário do que havia sido predicto pelos pensadores liberais, os processos económicos, decorrendo no quadro de economias de mercado, livres de qualquer constrangimento, determinação ou dirigismo político, não conduzem, espontânea e naturalmente, ao estabelecimento de um bem-estar geral ou mesmo apenas à existência dos equilíbrios mínimos capazes de suportarem a paz social. Na verdade, não se confirmou que por mero efeito de uma qualquer “mão invisível” o funcionamento naturalístico da economia conduzisse a situações sistemáticas de reajustamentos conducentes ao equilíbrio, por meio dos sugeridos mecanismos da livre escolha, do contratualismo e das decisões racionais dos indivíduos que concretizam os processos de oferta e procura. Pelo contrário, a economia liberal na sua expressão mais pura, tendo funcionado sem constrangimentos de qualquer espécie e particularmente sem dirigismos estatais, vivendo no contexto do Estado mínimo, do *laissez faire,* do Estado investido apenas no papel de vigilante, garante da paz e dos direitos de propriedade, não cumpriu os seus próprios vaticínios no respeitante a constituir-se como elemento potenciador da satisfação do interesse geral da sociedade e por conseguinte, não esteve também em condições de garantir a harmonia e a paz social, a qual, é, por sua vez, um factor indispensável ao funcionamento quotidiano da vida em sociedade. Ora, a ausência desse limiar mínimo de convivência humana, seria, de resto, já o sabemos, o primeiro passo para um caótico mergulho no universo do estado de natureza do Leviatã Hobbesiano. Portanto e neste sentido, o aparecimento do denominado Estado social, é, em primeiro lugar, um processo consequente à falência do Estado liberal que o antecedeu. De facto, por detrás da própria ideia de Estado social encontra-se implícita a aceitação de que o Estado não deve reservar para si apenas o exercício dos seus poderes e funções de vigilante, garante da paz e dos direitos de propriedade, mas deve também assegurar um conjunto de funções de carácter económico e social, visando nomeadamente a obtenção de limiares minimamente adequados de justiça social. Este protótipo de Estado não dispensa por conseguinte a produção de juízos valorativos, em que a lei e a justiça assumem o primado sobre a pura racionalidade económica capitalista.

Por outro lado – e esse é, do nosso ponto de vista, um seu elemento caracterizador essencial – o Estado social representa a adopção de uma solução de compromisso entre interesses antagónicos, presentes num determinado contexto social e político. Naturalmente que são perceptíveis diferenças significativas de grau e de intensidade na configuração do Estado social nas diversas latitudes e contextos históricos em que se registou o seu aparecimento, mas o carácter de compromisso e de tentativa de superação dos antagonismos, designadamente dos que emergiram em simultâneo com o declínio e a perversão do Estado liberal, constituem sempre a sua marca de identidade.

Como referencia Esping-Andersen no seu muito afamado e comentado *The three Worlds of Welfare Capitalism*, a discussão em torno do Estado social comporta obrigatoriamente a consideração dos antagonismos entre classes sociais com distintos (e inconciliáveis) interesses, que se encontram presentes na sociedade e que são destiladas pelo sistema capitalista. Deste modo e como afirma, os fenómenos de emancipação das massas populares – sobretudo os consequentes da Revolução Francesa – e a generalização de direitos sociais e políticos, como o direito de voto, representaram um sinal de alerta que acabaria por ser vertido inicialmente numa doutrinação conservadora, que visava, no essencial, manter a economia afastada da política e de qualquer escrutínio de cariz democrático, garantindo, desse modo, a preservação de uma sociedade que assegurasse “a hierarquia e as classes”[[177]](#footnote-177).

A leitura atenta e judiciosa destas palavras de Esping-Andersen, não pode ter outra interpretação que não a de que o Estado social é também e desde a sua génese o fruto de um certo calculismo político que viu nele e nas suas inovações estruturais e conceptuais, uma forma de preservação da ordem existente, isto é, da ordem ou sistema capitalista.

Posto quanto acima está, importa ter também presente, que o final do século XIX e o início do século XX, assistem ao desenvolvimento e expansão sem precedentes do capitalismo industrial. Essa expansão abrangeu (ainda que com consequências e expressões muito assimétricas) os quatro cantos do Mundo, mas assumiu expressão particularmente vincada onde a revolução industrial se havia iniciado de forma mais prematura e consistente. Por conseguinte, essa expansão manifestou-se de forma especialmente visível e profunda, na Europa na América do Norte e no Japão[[178]](#footnote-178).

O capitalismo industrial gerou necessidades novas de mão-de-obra em grande escala e o seu modo próprio de produção conduziu ao êxodo rural por um lado e à urbanização de zonas cada vez mais amplas, por outro. Em paralelo com esses fenómenos, crescia também o número de trabalhadores assalariados, exercendo as suas actividades profissionais em grandes unidades de produção – de dimensão cada vez maior – constituindo massas crescentes de indivíduos, comungando dos mesmos problemas e aspirações, porquanto sujeitos das mesmas realidades materiais e sociais.

Esta “multidão industrial” colocava evidentemente uma interrogação central sobre a mesa, que, no fundo, correspondia a um retorno à essência das inquietações de um autor como Adam Smith[[179]](#footnote-179): com a generalização de direitos civis e políticos por parte dos trabalhadores (à cabeça dos quais o direito de voto, naturalmente) e com a reivindicação generalizada e torrencial desses mesmos direitos por parte daqueles que ainda os não possuíam, que problemas novos se colocariam então à ordem social estabelecida, sobretudo se esses mesmos trabalhadores e assalariados se organizassem como classe[[180]](#footnote-180).

A resposta relativamente previsível, teve efectiva materialização histórica, traduzida, por um lado na consolidação do movimento sindical que promoveu precisamente essa organização de trabalhadores até aí atomizados, ao mesmo tempo que lhes devolvia a concsciência de que cada um deles constitua um elemento de um corpo mais vasto e homogéneo do ponto de vista estrutural, ao mesmo tempo que dirigia e organizava o estabelecimento do seu quadro reivindicativo comum. Para além deste aumento da relevância das organizações sindicais, verificou-se também o paulatino aparecimento de partidos políticos de massas, de inspiração socialista revolucionária. Essas formações partidárias surgiram quer nos Estados Unidos quer na Europa, sendo contudo aqui que se mostraram mais pujantes, seduzindo um crescente número de cidadãos com as suas propostas[[181]](#footnote-181).

Por outro lado ainda, importa também sublinhar que os anos entre o final do século XIX e o início do século XX marcaram também uma definição mais nítida do papel do Estado capitalista, tendo ficado agora absolutamente claro que esse mesmo Estado, enquanto centro de condensação e emanação de poder, tem uma acção que se desenvolve determinada pelo objectivo fulcral de conservação da ordem instituída. Esse papel do Estado, reflectia-se agora designadamente numa produção legislativa que reservava para os detentores da propriedade o exercício de direitos fundamentais como o direito de voto. Deste modo, o Estado (corporizado nos seus órgãos representativos), passou a ser o interlocutor privilegiado junto do qual eram apresentadas as reivindicações populares, visando forçar uma produção legislativa que desse resposta precisamente às suas aspirações. Uma das reivindicações laborais que ao tempo assumiu maior importância e simbolismo, foi, sem sombra de dúvida, a que respeitou ao estabelecimento de um horário de trabalho, não apenas pré-determinado nos seus respectivos limites, mas também com uma duração máxima tal que permitisse aos trabalhadores a conciliação das suas obrigações profissionais, com a vida pessoal e familiar. Ora, precisamente pela sua importância e centralismo no contexto reivindicativo da época, os novos sindicatos, especialmente na Inglaterra, entendiam que a consagração da duração da jornada de trabalho deveria ser positivada num instrumento legislativo e não no quadro de uma mera negociação entre sindicatos e patrões. Portanto e neste sentido, o Estado assumiu aqui e ainda que involuntariamente, um papel unificador da luta social e política, na medida em que representando aos olhos dos trabalhadores a estrutura de topo de uma classe social que se lhes opunha, surgia ao mesmo tempo como o interlocutor natural das respectivas reivindicações laborais[[182]](#footnote-182).

### 5.5.1. A Constituição de Weimar e o período entre guerras

Como tivémos já oportunidade de assinalar, o início do século XX foi marcado de forma determinante, por um lado pelo deflagrar da Primeira Guerra Mundial, por outro lado pelo estabelecimento do regime socialista soviético.

A Europa pós-Primeira Guerra Mundial, era um espaço de enorme devastação social e económica, com a consequente agudização das lutas sociais e políticas um pouco por toda a parte. Ao mesmo tempo, do outro lado do Atlântico, os Estado Unidos da América consolidavam por essa altura a sua posição de super-potência mundial, quer no plano económico, quer no plano militar.

Por outro lado ainda e finalmente, o estabelecimento em 1917 do regime socialista soviético, representou a concretização de um poder político revolucionário, assente num modelo absolutamente antagónico do vigente nas sociedades capitalistas, designadamente na generalidade dos países europeus como também nos Estados Unidos da América.

A instauração do regime socialista soviético comportou consigo a afirmação de um projecto de alteração radical da sociedade, com a transformação absoluta do Estado e das estruturas de poder, mas sobretudo com o acento tónico na pretensão de emancipação dos trabalhadores[[183]](#footnote-183). Estes acontecimentos constituiram naturalmente um factor de alento de grande importância e significado para os sectores operários e para as suas reivindicações e criaram condições de uma crescente predisposição para o desenvolvimento de múltiplas lutas políticas e sindicais.

Estas transformações a Leste constituiram naturalmente um facto gerador de naturais preocupações para os detentores do poder no chamado “Mundo Ocidental”, ao ponto de os Estados Unidos considerarem que importava, relativamente a esse novo regime, estabelecer *um cordão sanitário*, que isolasse a Rússia Bolchevique do resto da Europa[[184]](#footnote-184).

Estas preocupações quanto a um eventual expansionismo dos ideais revolucionários em direcção à generalidade dos países europeus, eram absolutamente fundamentadas e coerente com as circunstâncias concretas daquela época, já que era precisamente na Europa que se encontravam reunidas, quer por razões de proximidade geográfica com a Rússia soviética (mais efectiva para alguns do que para outros países europeus, naturalmente), quer sobretudo pelo grau de maturidade e organização dos sectores sindicais e político-partidários de orientação revolucionária, já existentes ao tempo em muitos países europeus, as condições objectivas e subjectivas para que os ventos de Leste produzissem eventuais influências, também para cá dos Urais.

Este cenário e esta tendência geral, ocorriam entretanto num contexto de significativa heterogeneidade entre países europeus, nomeadamente quanto aos pressupostos económicos e sociais em que assentavam as respectivas realidades e modos de organização interna. Nesse plano, a Alemanha era, se assim o podemos dizer, o país mais afectado e turbulento. Na verdade, a guerra e o seu decurso e desfecho, haveriam de trazer consigo a derrota militar, bem como uma rendição incondicional e humilhante, a que a assinatura do Tratado de Versalhes deu corpo[[185]](#footnote-185). Ora, tal como era expectável, esse quadro circunstancial penalizador e adverso, foi também o alicerce de uma profunda crise política, económica e social.

Sobre os escombros da guerra havia entretanto sido instituída precisamente na Alemanha, a chamada “República de Weimar”, governo republicano subsequente ao desmoronamento do império monárquico, que por um lado assinou o armistício e os seus termos e que, por outro lado – e esse é o aspecto a sublinhar neste contexto – aprovou a constituição que ficou conhecida pelo mesmo nome – Constituição de Weimar – instrumento em que foram consagrados diversos direitos cívicos, sociais e laborais, mas que, para além disso, consagrou também o compromisso do Estado em garantir, através da sua intervenção, uma orientação política das actividades económicas[[186]](#footnote-186). Assim, aquele texto constitucional consagrou normas como a do seu artigo 153º., aí estipulando o carácter social e não mais absoluto do direito de propriedade (o texto constitucional weimariano abre, inclusive, a possibilidade de expropriação de bens, quando tal seja do interesse comum e sob certas condições - artigo 156º), mas, acima de tudo e no âmbito dos nossos propósitos de investigação, sublinhem-se os artigos 161º. e 162º. que propõem, respectivamente, uma previdência social pública e a observância de direitos sociais mínimos, entre os quais se compreendendo uma legislação internacional do trabalho (nos termos do artº. 162º., o Reich desenvolveria esforços com vista ao estabelecimento de uma regulação internacional das relações laborais, como forma de proporcionar à classe operária internacional um mínimo de direitos sociais). Esta linha de intervenção estatal e o conjunto de objectivos de natureza social que lhe estavam associados, e que foram consagrados de forma clara no texto constitucional, marcam uma fractura determinante e rompem abertamente com alguns paradigmas essenciais do Estado liberal. Essa consagração de direitos e princípios, designadamente os que respeitam a uma intervenção estatal no domínio económico, são também a manifestação de um elemento-chave para a compreensão do nascimento do Estado social europeu: a Constituição de Weimar representa a cedência necessária às reivindicações populares e sócio-laborais, construída sobre o consenso político entre os partidos centristas, que, como diz Ponteil, não são nem reaccionários nem radicais, nem democratas, nem aristocratas, nem nacionalistas: são partidos que cultivam soluções de compromissos e de meio-termo[[187]](#footnote-187). A Constituição de Weimar, esforça-se por ser um compromisso entre a burguesia patronal e o socialismo proletário, visando no essencial, uma readaptação do capitalismo, readaptação essa que ocorre como resposta a um caudaloso movimento reivindicativo, que afrontava seriamente a ordem vigente[[188]](#footnote-188).

Dito de outro modo, a questão social tornou-se por esta altura e fruto em larga medida da generalização dos direitos políticos e da emergência de partidos “trabalhistas”, uma questão política[[189]](#footnote-189).

Também no que respeita a este inovador intervencionismos estatal e à linha de compromisso social que lhe estava subjacente, a situação não era, uma vez mais, homogénea – longe disso – no conjunto dos países europeus. Ainda assim, registaram-se intervenções estatais em vários deles (Dinamarca, Reino Unido, França, Noruega, Suécia, para além da própria Alemanha), ainda que de carácter absolutamente contido e em larga medida prospectivo ou experimental.

Essa intervenção do poder central induziu depois comportamentos de outros agentes quer no âmbito público (no plano regional ou local), quer no plano dos agentes do sector privado, que assim se encontravam engajados no contexto enformador das medidas de política nacional que iam sendo decididas e que de forma directa ou indirecta, acabavam também por os envolver, ainda que segundo diferentes vias. Desde logo, a existência de regimes previdenciais ou assistencialistas no sector público, funcionava como referencial para que também o sector privado fosse compelido pela força reivindicativa desenvolvida no seu interior, a adoptar medidas de conteúdo idêntico. Por outro lado, o Estado utilizava as ferramentas fiscais, assumindo medidas de incentivo nessa esfera, traduzidas em deduções à tributação relacionadas com os encargos de segurança social suportados pelas empresas, o que constituía para estas um elemento de aliciamento no plano estritamente económico-financeiro e também, seguramente e desde logo por essa razão, também um factor de maior predisposição para a aceitação deste novo paradigma social.

Pesem embora estas novas dinâmicas, as medidas tomadas neste período (primeiras décadas do século XX) caracterizavam-se ainda, sobretudo pelo seu carácter incipiente, com uma protecção muito débil e ligada sempre a carreiras contributivas prévias, muito longas – o que remetia muitas vezes a efectividade das prestações sociais para a geração subsequente àquela que para elas havia contribuído.

Por outro lado, o desenvolvimento de um esquema de contribuições das empresas do sector privado para esquemas de protecção social dos seus trabalhadores, não significou a cobertura integral de toda a força de trabalho, nem um tratamento equitativo entre os vários assalariados. Muito menos correspondeu também a um acto voluntarista ou solidário. Por detrás da adesão dos sectores empresariais a estas medidas assistenciais e de protecção, estava a preocupação primordial de conter a força reivindicativa dos trabalhadores e de garantir a sua lealdade para com a ordem existente, mas por outro lado, através de uma diferenciação de tratamento entre segmentos profissionais no interior de cada empresa (privilegiando sobretudo o que designaríamos por quadros técnicos e superiores) estava também o propósito de premiar a fidelidade e gerar a divisão entre os elementos que compunham a força de trabalho[[190]](#footnote-190).

Neste sentido, confirmamos que a adopção de políticas sociais por um conjunto de Estados, se manteve intrinsecamente ligada a dois aspectos capitulares: por um lado à defesa intransigente da ordem económico-social e política vigente, por outro lado à gestão dos antagonismos resultantes do carácter divergente dos interesses das distintas classes e camadas sociais, que no interior de cada um dos países em causa se fazia sentir.

### 5.5.2. A crise de 1929, a segunda Guerra Mundial e o *New Deal*

Recuperamos aqui a citação de Edgar Morin que incluímos no título dedicado precisamente à eclosão da Segunda Guerra Mundial e aos seus efeitos na marcha do movimento integrador europeu: *a crise de 1929 será o sismo económico provocador das mais gigantescas erupções políticas e militares da história*.

Não cabe aqui discutir a validade absoluta e intrínseca da afirmação, no que tange a colocar a crise de 1929 num lugar inigualável no que toca ao seu efeito catalizador de mudanças políticas, económicas e sociais, dizendo apenas que a afirmação peca por exagerada e imprecisa já que outros factos históricos que ocorreram antes e depois dessa data, tiveram impactos a uma escala igualmente global e com uma profundidade igualmente significativa. De qualquer modo, com a clareza das evidências, é inequívoco que a crise de 1929 foi um terramoto que ameaçou gerar o colapso de uma ordem instituída e que até então parecia assentar em pilares de uma enorme robustez. Acresce que dessa crise e dos seus efeitos imediatos e mediatos (designadamente a ocorrência de convulsões sociais em grande parte dos países europeus e mesmo nos Estados Unidos da América) – combinados com os próprios efeitos da Segunda Guerra Mundial, que se lhe seguiu - derivaram muitas das políticas que alimentaram durante décadas a fio a visão e os conceitos estruturantes do *welfare state*. Importa por isso recuperar esses dois capítulos da História na sua dimensão de factores fundamentais de ancoragem do Estado social, enquanto modelo político, económico e ideológico, maduro e consolidado.

O final da primeira guerra mundial não trouxe consigo o mesmo tipo de consequências para todos os beligerantes. Se para os países europeus envolvidos o cenário subsequente ao final daquele tremendo conflito, foi de destruição e emergência social, humana, económica e financeira, já para os Estados Unidos da América o fim da guerra marcou precisamente o início de um período de grande expansão económica e de consolidação do seu papel como potência mundial de primeira grandeza[[191]](#footnote-191).

Os anos vinte do século XX testemunharam a convergência de um conjunto de factores, que concorreram para um movimento de expansão económica americana, absolutamente ímpar. A introdução de novos métodos na produção (*Fordismo*)[[192]](#footnote-192), com a consequente redução dos custos de produção e o aumento da eficácia da capacidade produtiva instalada, trouxe consigo a massificação de produtos de consumo que até então apenas faziam parte do imaginário de aspirações dos mais abastados. Entre esses produtos o automóvel constituía inequivocamente o símbolo maior e o mais apetecido. Não espanta por isso que a produção desse sector haja ascendido a quatro milhões e trezentas mil unidades no ano de 1926, atingindo o notável crescimento de cerca de 25% no espaço de apenas três anos: mais de cinco milhões e trezentos mil automóveis fabricados no ano de 1929. Em suma, os negócios eram prósperos e as taxas de lucro atingiam cifras de um crescimento exponencial[[193]](#footnote-193).

O clima gerado por este ambiente de prosperidade era de tal modo contagiante, que o optimismo raiava o delírio[[194]](#footnote-194). E, aparentemente, essa fé ilimitada nas possibilidades de expansão económica, não afectava apenas os homens de negócios ou o cidadão mais comum, mas contagiava mesmo quem detinha as maiores responsabilidades políticas. Assim, já no ano de 1929 (ou seja, com todos os sinais de crise económica já presentes de modo insofismável e consistente) a administração americana, então sob a presidência de Herbert Hoover, afirmava sem hesitação que no domínio da economia o campo que estava aberto era praticamente sem limites e tudo o que até então havia acontecido em matéria de crescimento e expansão, era apenas o roçar ao de leve as possibilidades efectivamente existentes[[195]](#footnote-195).

No entanto e ainda que a despeito destes estímulos à confiança, não foi possível suster a derrocada bolsista, que era, por sua vez, reflexo da derrocada do sistema especulativo que a alimentava[[196]](#footnote-196). Este foi o pano de fundo em que ocorreu o famoso *crash* da Bolsa de Nova Iorque, sucessão de episódios de incerteza ocorridos de forma sistemática e prenunciadora ao longo do mês de Outubro e que no dia 24 (a célebre Quinta-feira negra) conheceram o seu clímax, com perdas acumuladas que num só dia rondaram os 11%[[197]](#footnote-197).

As consequências deste estado de coisas fizeram-se sentir de imediato, com reflexos na quebra da produção industrial, diminuição drástica da procura interna, falências e desemprego em massa.

A significativa dependência de muitos países em relação aos EUA – quer enquanto país de destino das suas exportações, quer enquanto país de origem do seu financiamento creditício - provocou um efeito de contágio global de uma crise, que embora tendo origem nos Estados Unidos, se converteu numa crise económica mundial, até então sem precedentes: em 1932 o comércio mundial situava-se apenas num terço daquele de 1929, e o número de desempregados à escala global situava-se nesse mesmo ano de 1933 em 30 milhões de pessoas[[198]](#footnote-198).

O mercado e os seus mecanismos de ajustamento revelavam-se incapazes de resolver os graves problemas por detrás da crise e ninguém confiava na acção reguladora dos mecanismos automáticos do capitalismo[[199]](#footnote-199).

Assim, quando chegou à presidência dos Estados Unidos em 1933, Franklin Roosevelt tinha pela frente o desafio incontornável de promover as medidas que se mostrassem necessárias e adequadas à subsistência de um sistema, que corria o risco efectivo de colapsar[[200]](#footnote-200).

A tarefa é enfrentada rompendo com as concepções liberais mais ortodoxas da presidência republicana de Hoover e adoptando uma série de medidas de verdadeira *economia de guerra*: medidas de emergência[[201]](#footnote-201) caracterizadas por uma intervenção directa do Estado na economia. O investimento público em obras e infra-estruturas públicas atingiu níveis elevadíssimos, foram criados instrumentos financeiros de garantia e de apoio directo à concessão de crédito a diversos sectores, a par da instituição de mecanismos de regulação do sector financeiro, foram lançados programas de apoio aos desempregados e aos idosos e foram instituídos organismos de cúpula de matriz corporativa, tendo em vista a regulação do funcionamento de múltiplas actividades industriais, com a promulgação do National Industrial Recovery Act, ainda em 1933. Ao mesmo tempo, eram discutidas e aprovadas algumas medidas de resposta a problemas que revestiam a um só tempo, natureza económica (em sentido estrito) mas também sócio-laboral: a legislação sobre salários, preços, seguros sociais, ou duração (e, nalguns casos, redução) do horário de trabalho em determinados sectores, foram algumas dessas medidas de “dupla feição”, criticadas aliás por economistas da época, como Lionel Robbins[[202]](#footnote-202).

De qualquer modo e ainda que a despeito de alguma oposição interna dos sectores mais conservadores e ortodoxos do liberalismo, as medidas do *new deal* foram sendo paulatinamente implantadas e surtiram algum efeito, ainda que mais limitado do que o seu carácter expansionista poderia fazer prever. Tome-se como exemplo o caso – fundamental – do desempego, que nunca se situou em níveis aceitáveis, pese embora a inegável redução que conheceu entre 1933 e 1936.

No final de 1937 ocorre novo abrandamento (estagnação) da actividade económica e no final do ano seguinte, os efeitos do *new deal*, enquanto instrumento de recuperação económica, eram de todo em todo imperceptíveis[[203]](#footnote-203).

#### 5.5.2.1. As políticas Keynesianas

Pese embora o facto já sublinhado, de ter sido nos Estados Unidos que a crise de 1929 e a grande depressão a ela associada, tiveram, por assim dizer, o seu epicentro, isso não nos deve alienar do facto de que as suas consequências foram de natureza mundial, ainda que a sua gravidade e profundidade hajam variado significativamente no contexto interno de cada um dos países afectados. Por outro lado, a política de intervenção económica do Estado no âmbito do chamado *new deal*, não veio a surtir os efeitos de expansão que seriam necessários para conferir de novo aos EUA, uma pujança económica que lhes devolvesse o papel de “motor” da economia mundial, que em larga medida era o seu antes precisamente do deflagrar dessa crise profunda.

Não surpreende, por conseguinte, que o final dos anos trinta volte a ser marcado por um regresso acentuado ao pessimismo por parte dos cidadãos e empresas daquele lado do Atlântico.

Entretanto, na Europa um dos países mais afectados pela crise era a Alemanha, nunca curada das feridas da Primeira Guerra Mundial e das sequelas que lhe haviam sido infligidas por um tratado que apesar de dito “Tratado de Paz[[204]](#footnote-204)”, continha em si mesmo todos os ingredientes para que dele emergissem os apelos mais diversos à conflitualidade e, no limite, de novo à guerra. Deste modo, a tentativa de resgate desse país para o concerto das nações, no âmbito dos projectos federadores então existentes e mais concretamente da assinatura do Tratado de Locarno, vieram a revelar-se medidas tardias ou insuficientes para travar o ascenso eleitoral do Partido Nacional Nazi e a consequente subida de Hitler ao poder, ocorrida com as eleições de 1933. Nesse momento, esteva aberta a via para o conflito armado que haveria de eclodir em 1939.

Encontram-se seguramente distintas explicações para a ocorrência dessa segunda guerra mundial, separada da primeira por um intervalo de apenas duas décadas. De qualquer modo, entre as causas complexas para um tal desfecho, devem incluir-se os insofismáveis problemas económicos da Alemanha de então, que a crise norte-americana havia exponenciado[[205]](#footnote-205), matando à nascença qualquer semente de frágil recuperação económica. As reservas de ouro esvaíam-se, a produção industrial caía vertiginosamente (de um índice 100 em 1928, para um índice 59 em 1932), o desemprego continuava a galopar imparável e do número já impressionante de dois milhões e meio de pessoas desempregadas que se registava em 1929, acabaria por se passar para o número de seis milhões, em 1932[[206]](#footnote-206).

Ora, se a essas causas económicas juntarmos a humilhação de um povo, que assim desconsiderado no seu amor-próprio exacerbou o nacionalismo, não enquanto dimensão de apego ao património colectivo da respectiva memória, mas antes enquanto factor de acicatamento da xenofobia e do racismo, se lhe adicionarmos igualmente a loucura insana de um demagogo fora do vulgar, se cobrirmos tudo isso com a cumplicidade tácita de uma classe de dirigentes para quem todo o mal estava no comunismo soviético estabelecido a Leste, então está completo de ingredientes essenciais o *cocktail* que desembocou na época de horrores registada durante os anos de 1939 a 1945[[207]](#footnote-207); [[208]](#footnote-208).

Mas se esta era a situação política, social e económica na Alemanha nos anos anteriores à Segunda Guerra Mundial, também do lado dos países vencedores os efeitos da crise e da depressão económica se faziam igualmente sentir por essa altura, embora de maneira assimétrica entre uns e outros, naturalmente. Deste modo, enquanto que o caos económico-social germânico se constituiu como mínimo denominador comum da agregação nacionalista (conduzindo ao progressivo agrupamento em torno do Partido Nacional Socialista), já em França a chegada de Adolf Hitler ao poder foi encarada com preocupação e repulsa, constituindo mesmo motivo para o desenvolvimento de um significativo movimento popular, de raíz essencialmente anti-fascista, alimentado de forma consistente pela chegada de muitos refugiados alemães que buscavam em França a protecção do “país dos Direitos do Homem”[[209]](#footnote-209).

No plano político-partidário estas movimentações eram conduzidas pelos partidos socialista e comunista, apesar das profundas clivagens existentes entre as duas formações: enquanto que os socialistas pugnavam por uma visão reformista, os comunistas, profundamente inspirados pelo modelo soviético, almejavam o desenvolvimento de um processo abertamente revolucionário[[210]](#footnote-210). Contudo, e pesem embora essas divergências de fundo, comunistas e socialistas (estes integrados na SFIO - Section Française de l'Internationale Ouvrière, que agrupava o Partido Socialista Francês, o Partido Socialista de França, o Partido Operário Socialista Revolucionário e algumas outras estruturas e formações autónomas) acabaram por subscrever, em 1935, uma plataforma programática comum, de que as palavras de ordem “pelo pão, pela liberdade, pela paz”, constituam elementos sintetizadores, assim dando origem à “Frente Popular”, que em Junho de 1936 vence as eleições e chega ao poder[[211]](#footnote-211). Léon Blum, líder socialista do governo da Frente Popular, proclama no seu primeiro discurso perante a Assembleia Nacional Francesa, as linhas mestras de um programa em que se salienta o apelo vigoroso à defesa da paz, e em que se anuncia também e de imediato, um conjunto de importante medidas programáticas, de cariz sócio-laboral e económico: instituição da semana de quarenta horas, dos contratos colectivos de trabalho e do direito a férias pagas, o prolongamento da escolaridade obrigatória, revisão da legislação visando a protecção das camadas profissionais mais desfavorecidas, nomeadamente do sector público e ainda a instituição de um fundo de desemprego e de um sistema de pensões de velhice. Por outro lado e ao mesmo tempo, era também anunciada a intenção de realização de um vasto programa de investimento em obras públicas, nacionalização das fábricas de material de guerra, alteração do estatuto do Banco Central, de modo a que nele ficasse clara a prevalência dos interesses nacionais sobre quaisquer outros ou ainda o estabelecimento de um regime de seguros contra as calamidades agrícolas[[212]](#footnote-212).

Também noutros países europeus, especialmente em Espanha, a conflitualidade social atingia nestes mesmos anos trinta do século XX níveis elevadíssimos de intensidade, fruto a um mesmo tempo dos efeitos da crise económica mundial e do seu impacto sobre a realidade nacional concreta daquele país.

Em paralelo com a queda de Primo de Rivera e a consequente instauração da (breve) república espanhola, regista-se também um maior protagonismo das organizações sindicais (União Geral de Trabalhadores e Confederação Nacional do Trabalho) e dos partidos políticos de inspiração socialista e marxista (essencialmente o Partido Socialista Operário Espanhol e o Partido Comunista Espanhol) que recrudesceram de intensidade na sua acção e no seu discurso reivindicativo. Com o despoletar da guerra civil em 1936 torna-se mais patente o confronto entre os interesses antagónicos presentes na sociedade espanhola, que assiste, especialmente na Catalunha, à concretização de um conjunto muito generalizado de experiências auto-gestionárias e de controle da produção, que revestem um carácter marcadamente revolucionário[[213]](#footnote-213). E se é certo que o fim da guerra civil em Espanha haveria de coincidir com o esmagamento dessas experiências de gestão popular, nem por isso estava menos clara a existência de aspirações não satisfeitas no seio dos sectores assalariados, que, em novas condições histórias poderiam emergir, porventura num movimento mais avassalador.

A experiência espanhola e mesmo a sua guerra civil constituíram também, de certo modo, uma antecipação de muitos dos elementos estruturais determinantes do posicionamento dos beligerantes que se enfrentaram na Segunda Guerra Mundial: para além da unificação estratégica traduzida na defesa de posições contra um inimigo comum (quer ele fosse o fascismo quer fosse o nazismo ou o comunismo, dependendo do posicionamento de cada um dos opositores), também e ao mesmo tempo se constituíam barricadas opostas. Umas, em favor de uma regeneração social que comportasse um caminho em direcção ao bem-estar e ao desenvolvimento, tornados impossíveis pela crise económica que asfixiava milhões de indivíduos; outras, a favor de um certo retorno ao Mundo tal como existira no final do século XIX e início do século XX, pugnando pela restauração mais ortodoxa da ordem capitalista. O certo e em suma, é que depois de que se vivera, nada voltaria a ficar como antes[[214]](#footnote-214).

É neste contexto que a obra e as propostas de John Maynard Keynes, assumem um significado pleno, mormente pela importância de que se revestem no assentamento dos pilares económicos e ideológicos do *Welfare State*.

Tendo observado e compreendido que o sistema capitalista não poderia continuar no percurso que até aí fora o seu (o *capitalismo laissez-faire*, herança pura do liberalismo económico dos finais do século XVIII e início do século XIX) sob pena de se desintegrar[[215]](#footnote-215), Keynes acometeu contra alguns dos dogmas essenciais do chamado pensamento económico clássico, visando, desse modo, não a superação daquele regime, mas antes a sua reforma e renovação, edificada porém em novos moldes.

Assim, começa por romper com uma das pedras angulares do pensamento económico liberal clássico, ao afirmar que a economia não constituía um corpo autónomo da sociedade, regida por leis próprias e em que qualquer intervenção externa constituiria um elemento perturbador do equilíbrio geral. Pelo contrário, Keynes assume que a gestão dos assuntos económicos é antes de mais um problema político, exigindo a determinação de certas linhas orientadoras que apenas os poderes públicos (do Estado, fundamentalmente) estavam em condições de lhe imprimir.

Em termos esquemáticos, um dos axiomas centrais do pensamento Keynesiano, prendia-se com a constatação de que as economias capitalistas ou de mercado eram por definição instáveis, instabilidade essa com reflexos inelutáveis na produção e no emprego. Quanto a esta variável, exprimiu mesmo a ideia de que as situações de pleno emprego nas economias capitalistas e sem medidas contra-cíclicas, seriam tão raras como efémeras[[216]](#footnote-216).

Por outro lado, as desigualdades em medida excedente do que seria razoavelmente possível aceitar-se[[217]](#footnote-217), seriam também, do seu ponto de vista, inadmissíveis e, sobretudo, contra-producentes. De acordo com a sua perspectiva, a ocorrência das situações de assimetria escandalosa na distribuição da riqueza, acaba sempre por redundar numa menor procura por parte de largas camadas da população (dado que a redução generalizada de rendimentos a isso conduz) e, consequentemente, numa menor lucratividade das empresas, incapazes de garantirem níveis adequados de escoamento para os seus produtos e mercadorias. Tudo isto, afirmava também, era tanto mais verdade quanto era certo que o desenvolvimento científico e tecnológico tendia a propiciar claramente, uma necessidade de massificação do consumo.

As propostas Keynesianas, apresentavam-se por conseguinte amparadas na preocupação de prevenir, corrigir e mitigar os efeitos das crises cíclicas do sistema capitalista, de que o autor se dera claramente conta nos seus estudos. Daqui derivou a sua legitimação perante o poder político e mesmo perante uma parte crescente dos detentores do capital, que foram forçados a reconhecer a imprescindibilidade de uma maior presença pública sempre que o sector privado se mostrasse incapaz de promover um nível de actividade económica susceptível de gerar ao mesmo tempo lucros, salários e níveis aceitáveis de desemprego. Em suma, capaz de garantir a manutenção da ordem capitalista, ainda que para tanto fosse necessário remover dela as suas características mais detestáveis[[218]](#footnote-218).

Esse crescimento económico por seu turno e naquilo que à intervenção estatal respeitasse, decorreria da realização de despesa pública em bens e serviços, colecta de impostos com vista a financiar um conjunto de despesa social e garantia de níveis mínimos de assistência e de rendimento disponível em vicissitudes como o desemprego ou a velhice, capazes de assegurarem as condições indispensáveis de dignidade dos indivíduos. Com estes pressupostos económicos garantia-se também e ao mesmo tempo a paz social, condição fulcral para a conservação do sistema vigente. Keynes e as suas propostas teóricas, ofereciam assim um contributo indesmentível para o estabelecimento das bases teóricas, no plano económico e no plano ideológico, do designado Estado social, enquanto representação de uma concertação articulada entre a manutenção do sistema capitalista e a acomodação de um conjunto de reivindicações sociais (não apenas laborais em sentido estrito), que se revelava de resto condição imprescindível precisamente para a manutenção desse mesmo sistema.

## 5.6. O Estado social enquanto componente do processo de integração europeia

### 5.6.1. Considerações em torno dos modelos teóricos de Estado social

Temo-nos referido ao Estado social tomando-o como um elemento pressuposto, mas sem havermos no entanto procedido à sua delimitação mais precisa, o que só pode ser feito mediante o estabelecimento de fronteiras perceptíveis, isto é, de elementos de caracterização suficientemente individualizadores, que o convertam num elemento cognoscível. Deste modo e chegados aqui, importa então começar por clarificar que o Estado social não corresponde a um modelo super-estrutural presente em determinadas comunidades político-sociais, revestindo natureza estática, constante e imutável no seu conteúdo concreto. Pelo contrário, trata-se antes de um conceito de relativa ambiguidade[[219]](#footnote-219), dado que não se refere a uma realidade de natureza uniforme e individualizável, mas antes a um conjunto de caracteres, que quando presentes em determinada comunidade política e ainda que a despeito da sua relativa heterogeneidade, nos levam a afirmar precisamente a existência desse mesmo Estado social enquanto fenómeno político, ou talvez, preferivelmente, enquanto modo de organização política e económico-social.

Foi precisamente essa relativa fluidez das suas linhas de fronteira, conceptuais e substantivas, que levou Esping-Andersen a interrogar-se (ainda que em termos sobretudo retóricos) sobre o que é afinal o Estado social ou de bem-estar social[[220]](#footnote-220). Mas se, como já dito, a formulação da pergunta no contexto em que o autor a realiza é de natureza essencialmente retórica, nem por isso deixa de reflectir também a dificuldade de fixação dos elementos básicos identificadores do Estado social. A ideia de uma responsabilização do Estado enquanto “garante social” – formulação propositadamente ampla e abrangente – surge como um primeiro patamar de abordagem ao conceito e acompanha a própria ideia de Estado social desde o seu aparecimento. Contudo o problema complexifica-se à medida que progredimos em direcção a outros níveis de abordagem mais detalhada: qual a expressão concreta dessa protecção estatal? É o volume de despesa que a mede? E até que ponto isso reflecte a concretização de aspectos como a solidariedade ou a coesão social, que constituem também objectivos centrais desse mesmo Estado social? É perante estas dificuldades que o autor formula uma proposta doutrinária tripartida, na qual surge em primeiro lugar a ideia de que o conceito de Estado social tem que estar necessariamente ligada a um processo de transformação do próprio Estado, no sentido de dirigir a sua acção quotidiana essencialmente para as esferas do bem-estar e não já exclusiva ou principalmente da defesa ou da ordem pública. Em segundo lugar, numa visão tributária dos estudos prospectivos de Richard Titmuss, Esping Andersen distingue os Estados sociais residuais (em que a prestação pública é fundamentalmente de natureza assistencialista, visando os mais pobres dos pobres e em que as prestações são complementares da intervenção familiar ou mesmo das respostas proporcionadas pelo sector privado ou pelas instituições da economia social), contrapondo a estes os chamados Estados sociais institucionais, isto é, aqueles Estados que têm uma pretensão universalista no domínio do bem-estar social, garantido essencialmente pelas próprias instituições públicas, de forma directa ou indirecta. Finalmente, num terceiro e último plano (a que dedica de resto uma menor atenção) reporta-se às análises de natureza essencialmente quantitativa (embora temperadas com elementos qualitativos, naturalmente) de acordo com as quais a verificação da existência ou inexistência de um Estado social seria objecto de comprovação através da aplicação de um conjunto de critérios e definições a cada realidade concreta em análise[[221]](#footnote-221).

Finalmente (antes embora de uma referência à visão transversal que nos oferece do Estado social enquanto fenómeno multi-facetado), o autor identifica três grandes regimes de *welfare state*. Em primeiro lugar, o que designa por modelo liberal, em que as prestações são de natureza assistencialista, minimalista e estigmatizadora. Neste modelo a prestação social é encarada como um mal necessário, que jamais deve ser mais apelativa do que o próprio mercado, de modo a evitar uma perversa preferência dos sujeitos destinatários das prestações. Um segundo modelo, de carácter corporativista e conservador, acolhendo embora as prestações com maior naturalidade do que o anterior protótipo, nem por isso as encara como um factor de desmercadorização do indivíduo, mantendo-as pelo contrário congénitas de uma clara estratificação social classista, muito vinculada a valores tradicionais como os da família enquanto núcleo de protecção fundamental do indivíduo e em que a Igreja representa também um papel de relevo. Finalmente, surge um terceiro tipo (que designa por social-democrata), em que se regista uma tendência generalizada para a universalidade da disponibilização de prestações públicas (em sentido amplo), aí se incluindo quer componentes estritamente assistencialistas, quer a disponibilidade de recursos de carácter diverso, indexados já a padrões elevados de qualidade e com projecção em domínios externos a esse perímetro assistencialista, caso da educação, por exemplo. Neste protótipo, sociedade, Estado e mercado, surgem aqui profundamente harmonizados[[222]](#footnote-222).

Quanto a esta tipologia, aquele autor clarifica a inexistência histórica de qualquer destes tipos concretos no seu estado puro, digamos assim, do mesmo modo que sublinha a natureza essencialmente classista da sua própria génese e desenvolvimento, a ditar a diversidade de soluções concretas que densificam essa mesma caracterização[[223]](#footnote-223).

Já Juan Mozzicafreddo, por exemplo, apresenta uma conceptualização construída segundo premissas de abordagem metodológica distintas e assim encara o problema sobretudo a partir da própria configuração do Estado – diríamos – enquanto género, de que o Estado social será uma espécie, e desta forma alicerça a caracterização do Estado social (que assimila sem reservas ao Estado-Providência e também ao Estado de Bem-estar Social) no âmbito do papel (dos papéis) que ao Estado cabe desempenhar enquanto regulador político-social, que se vê confrontado com um conjunto de crescentes desafios, típicos das sociedades contemporâneas aos quais intenta dar respostas, constituindo-se desse modo como um operador de processos de modernização e, ao mesmo tempo, como um factor de mobilização social e política. Isto é, a intervenção do Estado no domínio do Estado social e de acordo com a sua perspectiva, faz-se sentir sobretudo enquanto elemento corrector de certas falhas do mercado (substituindo-se a ele ou estimulando-o através de múltiplos instrumentos e incentivos) e constituindo-se por outro lado como elemento agregador do corpo social (conjunto dos sujeitos presentes em cada sociedade determinada e concreta). Esta solução, parece portanto partir da perspectiva de que o mercado, sendo embora a base nuclear de sustentação do bem-estar social, apresenta no entanto falhas a dois níveis: por um lado, nem sempre o seu desempenho conduz efectivamente à dissipação do bem-estar social pelo conjunto de indivíduos da sociedade e, por outro lado, as ineficiências do mercado reclamam (precisamente na perspectiva de garantir a produção de um efeito generalizado de bem-estar, como uma das suas consequências necessárias) o estímulo do Estado, através de um conjunto de vias que serão mais ou menos dirigistas, segundo as exigências concretas de cada momento[[224]](#footnote-224).

Pela nossa parte e concluindo, diríamos então que estas caracterizações, diferenciadas embora entre si, comportam no entanto um núcleo essencial que é comum e que julgamos poder condensar numa abordagem de síntese, que é a seguinte: o Estado social é alimentado na sua estrutura nuclear por ideais de concertação social, a que se ligam políticas garantísticas no domínio previdencial e políticas prestacionais em domínios como a saúde ou a educação, tudo isto suportado na redistribuição do rendimento e no intervencionismo económico, pelo menos em determinados sectores considerados estratégicos.

O problema da caracterização do Estado social, como um tipo particular de Estado e, sobretudo, a sua aptidão para se constituir como um Estado para lá das classes sociais[[225]](#footnote-225), verdadeiro cavalo de Tróia, capaz de inter-penetrar as fronteiras do capitalismo e do socialismo[[226]](#footnote-226), é tema a que retornaremos em momento posterior, bastando-nos por agora e para a delimitação mais precisa do nosso objecto – Estado social – com assinalar-lhe, como acabámos precisamente de fazer, os traços que constituem, do nosso ponto de vista, o núcleo mais incontroverso da respectiva caracterização.

### 5.6.2. O Estado social no processo de integração europeia: pilares normativos

#### 5.6.2.1. Assento da matéria no Tratado de Roma

O projeto de integração europeia nos termos em que foi exposto, comportou em si mesmo duas promessas implícitas fundamentais: a promessa de uma paz duradoura na Europa e a promessa da consolidação e réplica a essa escala supra-nacional, de um Estado social e de um modelo social europeu, que beneficiando dos anos de ouro do pós-guerra, parecia haver entrado numa rota imparável de consolidação e crescimento, corporizando assim as mais audaciosas ambições sociais-democratas, materializadas no imaginário colectivo de muitos europeus[[227]](#footnote-227).

No entanto e pesem embora estas promessas implícitas fundamentais, através de uma análise crítica dos principais instrumentos normativos coetâneos do que podemos designar como o momento constituinte do Estado social europeu, comprovamos de forma absolutamente clara que o propósito fundamental que esteve por detrás do seu aparecimento, foi o de se assumirem como elementos estruturadores e referenciais disciplinadores de um mercado único, integrando os respectivos Estados-Membros (seis de início, como é sabido) e vinculando-se e vinculando-os de imediato (através das referidas normas dos Tratados, mas também através da acção concretas dos órgãos e instituições comunitárias competentes) à concretização dos objectivos essenciais em que se traduzem as clássicas liberdades de mercado: livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços.

Em abono desta perspectiva, atente-se no Tratado CEE e vejam-se a este propósito, os artºs. 3º., 4º., 8º.-A bem como todos os demais que neste último são referidos (8º.-B; 8º.-C; 28º.; nº. 2 do artº. 57º; 59º.; nº. 1. do artº. 70º. e ainda os artºs. 84º.; 99º.; 100º.-A e 100º.-B) onde estão claramente plasmadas as regras e princípios que acabámos de enunciar, nomeadamente aí sendo explicitadas metas temporais concretas para a criação do mercado interno nas suas várias dimensões (*v.g.*, artºs. 8º., 12º., 13º. e 14º., 22º.), e sendo conferidas às instituições comunitárias, ao mesmo tempo, as competências necessárias para a concretização de tais objectivos. A título de exemplo, mais uma vez, atente-se agora nos artigos 4º., 8º., nº. 3., 10º., nº. 2, 14º., nº. 6., 22º. e segs., 37º., nº. 3., numa listagem que poderia ser ainda mais exaustiva.

Tal não significa que o mesmo Tratado não comportasse também um acervo de disposições em matéria de política social. Na verdade, o Tratado CEE continha um conjunto de normas programáticas nesse domínio, (artigos 117º. a 128º.), as quais, no entanto e diferentemente do que ficou imediatamente estabelecido em matéria de construção do mercado interno, não revestiram natureza vinculativa nem para a Comunidade nem para os Estados-Membros, prevalecendo a regra de que tais políticas seriam desenvolvidas no plano nacional, de acordo com as condições concretas de cada país e com as decisões políticas que aí fossem tomadas a esse nível.

Finalmente, ainda no âmbito do mesmo Tratado foi prevista a existência de um denominado Fundo Social Europeu, com a finalidade essencial de melhorar as possibilidades de emprego no mercado comum (associada à mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores), contribuindo assim para elevar o respectivo nível de vida (artº. 123º.). Deste modo e como agora mesmo exposto, o único instrumento de política social previsto no Tratado, destinava-se a promover o reforço de competências profissionais no espaço de integração, facto de que, aproveitando os trabalhadores, pois que tais capacidades os colocavam numa melhor posição com vista à oferta da respectiva força de trabalho, aproveitavam igualmente as empresas que lhes adquiriam precisamente essa mesma força de trabalho. Em suma, a estrutura jurídica deste Tratado fundador, confirma de forma inequívoca e como se demonstra a partir da análise das respectivas normas relevantes a tal propósito, a clara preponderância das disposições destinadas a instituir o mercado, por comparação com aquelas em que se fundamentou a dimensão social da integração.

Deste modo e concluindo, aquilo que o Tratado de Roma reflecte neste domínio, é a opção político-ideológica que lhe está subjacente, de acordo com a qual a política social não representava portanto uma preocupação específica da política comunitária, já que o seu conteúdo concreto e o âmbito de protecção e de bem-estar que fosse capaz de assegurar, brotaria de forma natural e espontânea enquanto resultado do desenvolvimento que ocorresse na dinâmica deste novo mercado liberalizado e não como resultado de qualquer efeito regulatório ou redistributivo operando por efeito de decisões políticas nesse sentido[[228]](#footnote-228).

#### 5.6.2.2. Acto Único Europeu e Carta dos Direitos Fundamentais

O Tratado de Roma veio a sofrer a sua primeira grande transformação com a assinatura do chamado Acto Único Europeu, que ocorreu no Luxemburgo em 17 de Fevereiro de 1986 por nove Estados-Membros e em 28 de Fevereiro de 1986, pela Dinamarca, Itália e Grécia.

Através deste instrumento procedeu-se á primeira grande reforma dos Tratados tendo como objectivo nuclear a concretização plena do Mercado Interno e fixando-se como horizonte temporal para o efeito, o ano de 1992. Deste modo e por esta via, ficava plenamente assegurada a livre circulação no interior do espaço comunitário, de todos os, como habitualmente denominados, factores de produção[[229]](#footnote-229).

Antes porém de prosseguirmos a análise do Acto Único Europeu, há que recuar um pouco no tempo, até aos anos setenta do século XX, já que, volvido o auge do processo de integração europeia, coincidente com o período subsequente ao pós-guerra, alguns efeitos negativos do mercado interno e sobretudo os relativos aos níveis de desemprego, faziam-se agora sentir de modo indisfarçável, o que conferia às normas em matéria social uma relevância que não tinham conhecido até então. É neste âmbito muito concreto que devemos situar o Plano de Acção Social, aprovado pela Comissão Europeia em 1974, cujas preocupações subjacentes, tiveram tradução na aprovação de diversas directivas relacionadas com a aplicação do princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres ou o esforço de coordenação dos regimes nacionais de segurança social, em matérias como as relativas à salvaguarda dos direitos dos trabalhadores face a despedimentos colectivos, bem como à adopção de um programa específico orientado para a pobreza[[230]](#footnote-230).

Estes tímidos esforços não conduziram ainda assim a resultados palpáveis em matéria de política social europeia, a qual, acompanhando de resto a inversão da dinâmica de crescimento económico bem como o ambiente eurocéptico dos anos setenta, se manteve em estado essencialmente larvar até à aprovação do referido Acto Único Europeu, instrumento que visando especificamente o aprofundamento do processo de integração em vista da concretização do mercado único até 1992, teve também que lhe acrescentar dimensão legitimadora e de aceitação social.

Com a adopção deste normativo, foram adicionados alguns novos artigos ao Tratado CEE, dedicados ao tema da política social. Chamam-se à colação os artigos 118º-A – norma que veio autorizar o Conselho, deliberando por maioria qualificada no âmbito do procedimento de cooperação, a adoptar as prescrições mínimas para promover "a melhoria (…) das condições de trabalho" e para proteger "a segurança e a saúde dos trabalhadores" - e o artigo 118º-B, o qual estabelece, mais uma vez de modo programático, que cabe à Comissão desenvolver o diálogo social a nível europeu. A maior novidade legislativa que o Acto Único Europeu aportou neste domínio[[231]](#footnote-231), residiu no facto de, pela primeira vez no quadro da política social europeia, se ter permitido aos Estados-Membros a aprovação de Directivas mediante a tomada de deliberações por maioria qualificada no domínio da higiene, segurança e saúde no trabalho. Ora, como salientam Falkner, Treib, Hartlapp e Leiber[[232]](#footnote-232), estas medidas de harmonização das condições de trabalho e tal como acima assinalámos, representando uma necessidade decorrente e inerente ao quadro da concretização do mercado interno, não deixaram ainda assim de produzir reflexos positivos na esfera jus-laboral, havendo originado a prolação de quadros jurídicos de harmonização com as novas regras comunitárias no âmbito de cada Estado-Membro em matérias como a protecção das trabalhadoras grávidas, dos jovens trabalhadores ou a fixação de regras em matéria dos tempos de trabalho[[233]](#footnote-233).

Ainda que externa ao Acto Único Europeu, deve assinalar-se igualmente aqui, em estreita conexão com aquele, também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, assinada em Estrasburgo a 9 de Dezembro de 1989 e que surgiu com o propósito de se constituir como um factor de delimitação da esfera de protecção de alguns direitos sociais, de modo a que, no âmbito do alargamento e da heterogeneidade económica que lhe estava inevitavelmente associada, pudessem ser prevenidas as situações de *dumping* social a que uma competição sem limites poderia conduzir com alguma probabilidade.

Por tal razão, no segundo considerando da Carta estabelecia-se uma proclamação afirmativa da necessidade de encarar com igual importância os aspectos sociais e os aspectos puramente económicos.

Finalmente, no considerando décimo-terceiro, sublinhava-se que a aplicação das regras do Acto Único Europeu devia tomar em consideração a dimensão social da Comunidade, garantindo níveis adequados de desenvolvimento dos direitos sociais dos trabalhadores.

A Carta dos Direitos Fundamentais, continha na verdade um catálogo do que designaríamos por direitos essenciais básicos (abusando do termo, designamo-los por básicos na medida em que os encontrávamos já antes da referida Carta, com igual ou maior amplitude nos ordenamentos jurídicos nacionais de cada Estado-Membro), que era em suma, o seguinte: direito de livre circulação dos trabalhadores, direito de exercício de uma profissão, direito de retribuição adequada, direito a tempos de descanso semanais e a férias pagas, direito à protecção social adequada, direito de negociação colectiva, direito à greve, direito a um ambiente laboral respeitador de regras de higiene e salubridade, direito à protecção de menores, deficientes ou idosos.

Sucede porém, que este documento enfrentou sempre uma dura oposição do Reino Unido e essa falta de consenso conduziu a que fosse convertido numa Declaração Solene, sem eficácia jurídica, situação que perdurou durante até à aprovação do Tratado de Lisboa.

#### 5.6.2.3. Maastricht

Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht e com ele foi instituída a União Europeia.

Este tratado surge em circunstâncias históricas particularmente favoráveis à consolidação dos modelos políticos neo-liberais, já que parecia evidenciar-se, designadamente em consequência dos acontecimentos na República Democrática Alemã e na então União Soviética (que culminaram com a derrocada dos regimes socialistas que constituíam até aí o chamado “Bloco de Leste”), que o capitalismo representava *o fim da História* na expressão cunhada por Francis Fukuyama[[234]](#footnote-234). A assinatura do Tratado de Maastricht ocorreu portanto no momento em que se vivia esse importantíssimo período histórico e inseriu-se também no movimento de planetarização dos ideais do neo-liberalismo, ao ponto de ser designado por alguns autores como uma verdadeira réplica europeia do “Consenso de Washington”[[235]](#footnote-235). De modo paralelo, outros autores sublinharam que o momento de viragem no processo de integração europeia, materializado precisamente pela assinatura do referido Tratado, foi o resultado de uma conjugação de múltiplos factores, dentre os quais as transformações sistémicas decorrentes da implosão dos regimes socialistas tiveram um papel especialmente relevante[[236]](#footnote-236).

Cabe agora perguntar até que ponto tudo isto – ambiente internacional e paradigma ideológico - se reflectiu no Tratado (designadamente na sua estrutura normativa), precisamente na dimensão que temos vindo a considerar, isto é, do seu papel e do seu posicionamento face ao modelo de Estado social europeu.

Para responder a esta pergunta, importa ter presente, para além do quadro circunstancial que acabámos de referir e de certo modo até como seu contraponto conjuntural e aparentemente paradoxal, que a ratificação do Tratado de Maastricht foi um processo profundamente controverso, delicado e difícil. Na verdade, tal como noutros momentos ao longo da história do processo de integração europeia, também em relação à aprovação do Tratado de Mastricht se verificou um claro afastamento entre a vontade dos dirigentes políticos que conduziram o processo e a vontade popular. Deste modo, pese embora o consenso (porventura, mais aparente do que real) em redor do Tratado, por parte dos representantes dos Estados-Membros reunidos na Conferência Inter-governamental que teve lugar na cidade holandesa que lhe deu nome (Maastricht)[[237]](#footnote-237), a verdade é que, submetido a aprovação referendária em vários países, o mesmo Tratado acabaria por ser rejeitado na Dinamarca, tendo-se verificado que só depois de complexas negociações e do estabelecimento de um regime de excepção quanto a determinadas matérias (a chamada cláusula *opting out*) foi possível, numa segunda tentativa, obter a ratificação naquele país. Mesmo em França o Tratado foi aprovado com escassa margem, pesem embora os apelos dramáticos que se fizeram sentir em vista dessa mesma aprovação, de que aqui respigamos as significativas palavras de Michel Sapin e de Jacques Delors, o primeiro, ao tempo Ministro das Finanças francês e o segundo, Presidente da Comissão Europeia: *Maastricht apporte aux dernières années de ce siècle une touche d’humanisme et de Lumière qui contraste singulièrement avec les épreuves cruelles du passé[[238]](#footnote-238) ; On ne peut dire que “oui”, oui à la paix, oui à la compréhension entre les peuples, oui à l’union qui fait la force[[239]](#footnote-239).*

A aprovação do Tratado de Maastricht decorreu portanto num contexto dicotómico: de um lado o entusiasmo dos dirigentes envolvidos na sua preparação e aprovação, do outro, um sentimento de menor entusiasmo europeísta e consequente recusa do mesmo Tratado por parte de muitos cidadãos europeus[[240]](#footnote-240), devido em larga medida à crise económica que havia começado por se manifestar no decurso dos anos setenta e a que se associavam agora todos os muitos receios que o programado alargamento a Leste comportava, designadamente pela dimensão da sua expressão concreta e pelo carácter assimétrico das economias a integrar, com a consequente tendência para a desvalorização interna em termos gerais, com reflexos, por exemplo, ao nível das políticas salariais no seio dos vários Estados-Membros[[241]](#footnote-241).

No entanto, pese embora o ciclo de menor pujança no plano do crescimento económico, bem como o choque antecipável que resultaria da incorporação dos países de Leste no espaço da nascitura União Europeia – um e outro destes aspectos a convocarem uma maior exigência no plano da resposta social - se percorrermos o articulado desse Tratado na sua versão originária, constatamos contudo que não há propriamente um quadro de inovação no domínio das políticas sociais. Pelo contrário, verifica-se até e como se demonstrará de seguida, ter sido projectado um caminho de maior vinculação à competitividade económica que não a qualquer forma de proteccionismo assistencialista ou social.

Assim, a par do artigo “F” que afirmou o respeito da União pelos direitos fundamentais tal como garantidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (assinada em 1950), a política social manteve (artºs. 117º. a 122º.) a estrutura normativa herdada do Tratado CEE, com a modificação da redacção do nº. 2. do artº. 118º.-A, tornada obrigatória face às alterações ocorridas no âmbito do processo de tomada de decisão[[242]](#footnote-242).

No entanto, o artº. 123º. do Tratado da União Europeia (Fundo Social Europeu) contém uma diferença subtil em relação a artigo idêntico do anterior Tratado, a qual vai no sentido de afirmar a prevalência dos mecanismos de adaptabilidade decorrentes *das mutações industriais (*e da*) evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais,* suprimindo-se por conseguinte as referências à facilidade de emprego e à mobilidade geográfica e profissional, como finalidades do referido Fundo estrutural. Ou seja, a uma maior abertura e exposição de cada economia nacional, correspondia agora uma resposta dirigida já não à protecção enquanto mecanismo de suporte aos afectados por tais mudanças, mas antes de requalificação e reconversão profissionais em vista da adaptabilidade, abstraindo dos efeitos concretos que tais medidas operassem na esfera efectiva de cada sujeito e, sobretudo, desvinculando a União de responsabilidades a esse nível.

Esta alteração de perspectiva operada pelo Tratado de Maastricht – da protecção no emprego para a promoção do emprego – viria depois a ser confirmada pelo relatório da Comissão intitulado *White paper on Growth, Competitiveness and Employment,* elaborado logo em 1993[[243]](#footnote-243).

Outro dos sinais de resistência a um compromisso europeu com o desenvolvimento de políticas sociais, que constituiu ao mesmo tempo um elemento adicional de pressão para o estabelecimento de um novo enquadramento dos temas sociais no contexto da União Europeia, teve origem na Grã-Bretanha, que se recusou a subscrever o Protocolo 14 (um dos anexos ao Tratado), precisamente o Acordo sobre Política Social. E pese embora esta posição britânica, a verdade é que a União Europeia tinha os seus objectivos nucleares inscritos nas referências constantes do artigo B do Tratado de Maastricht, entre os quais se contava o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, compreendendo a adopção de uma moeda única a utilizar por todos os Estados que a ela aderissem.

Estes elementos de referenciação normativa, facilitam a compreensão de um facto da maior relevância associado precisamente ao Tratado da União Europeia e que é o seguinte: a aprovação do Tratado de Maastricht, compreendendo a instituição do Banco Central Europeu – cujos estatutos foram aprovados como protocolo anexo ao Tratado, mas com um detalhe significativo das suas competências e objectivos – criou as condições estruturais adequadas para um novo paradigma das políticas europeia e nomeadamente das políticas sociais. Na verdade, por um lado estava conferida a esse mesmo Banco Central Europeu e por via estatutária, a missão essencial de garantir a estabilidade de preços. Por outro lado, tal objectivo articulava-se íntima e coerentemente com todo um quadro de novas perspectivas e posicionamentos, que tornavam mais nítida a orientação política que doravante ficava estabelecida com carácter estrutural. Essa orientação encontrava-se vertida nomeadamente ao nível dos mecanismos de redistribuição fiscal, em que se preconizava agora a necessária ausência de uma qualquer *redistribuição considerável e arbitrária de riqueza e de rendimento*, numa filosofia em que se entendia também e agora na esfera da protecção social mais propriamente dita, que *os sistemas fiscais e de segurança social podem criar incentivos perversos que distorcem o comportamento económico[[244]](#footnote-244)*.

Dito de outro modo, a abdicação da soberania monetária por parte dos países integrantes da União Económica e Monetária, significava também a implícita submissão a um conjunto de regras condicionantes das respectivas escolhas económicas, dada a necessidade de cumprimento dos critérios de pertença a essa zona monetária, tutelado em larga medida pelo Banco Central Europeu e que assim se assumia, de um modo absolutamente incompreensível, como um órgão federal de uma comunidade política não federalizada. Ao mesmo tempo, os mecanismos de redistribuição – afinal um dos elementos de sustentação das políticas do Estado social – não constituíam um objectivo desejável, dadas as suas potenciais implicações no desempenho eficiente da economia. Por tudo isto e em suma, o Tratado de Maastricht não representou um factor de aprofundamento do Estado social europeu, mas pelo contrário e como acabámos de ver, representou antes um factor fundamental para o seu estancamento e retrocesso.

#### 5.6.2.4. Amesterdão

Em 1997 viria a ser assinado o Tratado de Amesterdão, cuja entrada em vigor ocorreu em 1999. Através deste novo instrumento e em termos de síntese geral, podemos dizer que foi delineado um caminho sequencial do já estabelecido nos Tratados anteriores e em especial no de Maastricht, com o qual Amesterdão se articula largamente, ainda que com a adaptabilidade que referiremos de seguida.

Para uma interpretação adequada das suas normas, importa naturalmente atender ao momento histórico da sua produção, o que implica, em primeiro lugar, referenciar a mudança política em Inglaterra, com a subida ao poder do Partido Trabalhista, que nas eleições de 1 de Maio de 1997 arrecadou 43,2% dos votos e assim uma vitória esmagadora sobre os Conservadores que se quedaram por 30,7%[[245]](#footnote-245). Este facto foi ao mesmo tempo um sinal das aspirações de mudança interna, mas também um elemento gerador de consequências no plano europeu. Por um lado, tendo em conta o peso relativo e a importância económica e política daquele país e, por outro lado, tomando também em consideração a circunstância de terem sido precisamente os britânicos que haviam recusado anteriormente a ratificação do Acordo sobre Política Social e que agora, finalmente, se dispunham a subscrevê-lo.

Ao mesmo tempo em que ocorriam estas mudanças entre os britânicos, também em França – outro Estado-charneira do processo de integração (ou, talvez com maior propriedade: este sim, um Estado-charneira do processo de integração, já que a Grã-Bretanha sempre evidenciou uma relação de alguma ambiguidade com o processo de integração e com os termos da sua participação nele) – se realizaram eleições (a primeira volta em 25 de Maio e a segunda em 1 de Junho de 1997) e também aí os vencedores foram da mesma família política, com os socialistas de Lionel Jospin a obterem 38,05% dos votos, contra os 22,81% do Rassemblement pour la République (RPR), a segunda força mais votada[[246]](#footnote-246).

Essas mudanças políticas, em conjunto com todas as consequências subjacentes ao tumultuoso – e ainda tão presente - processo de ratificação do Tratado de Maastricht, recomendavam, segundo uma óptica europeísta, a adopção de medidas que pelo seu carácter emblemático pudessem sinalizar uma mudança de perspectiva e de posição das instituições comunitárias neste domínio.

Por outro lado ainda, fora a própria Comissão que apenas quatro anos antes, em 1993, identificara no seu “Livro Branco sobre Competitividade Crescimento e Emprego”, alguns problemas estruturais com que a Europa se defrontava à época, entre os quais o alastrar descontrolado do desemprego. Sobre essa variável fundamental e fazendo o “estado da arte” do processo de integração disse a Comissão naquele relatório, a dado passo, o seguinte[[247]](#footnote-247): *O nível de desemprego na Comunidade atingiu uma dimensão extremamente preocupante. (…) Tendo em conta as actuais tendências, não é de prever uma estabilização da taxa de desemprego antes do final de 1994. Nesta data, mais de 18 milhões de cidadãos poderão encontrar-se desempregados, valor que corresponde à população da Bélgica, da Dinamarca e da Irlanda em conjunto.*

Complementarmente, um outro documento igualmente produzido pela Comissão Europeia[[248]](#footnote-248), indicou a linha directriz que no entender daquele órgão continha o mecanismo capaz de garantir a promoção do Estado social e que se consubstanciaria na consigna da manutenção e desenvolvimento do Estado social subordinado ao crescimento e competitividade da economia europeia no mercado global: *Continuing social progress can be built only on economic prosperity, and therefore on the competitiveness of the European economy. The key to this is continuing productivity gains, which will enable the Union to reconcile high social standards with the capacity to compete in global markets*.

Posto isto, cabe então dizer e em referência directa ao conteúdo do Tratado de Amesterdão, que, logo no artº. 1º. (alterações substantivas), foi explicitada a inclusão de um considerando (o quarto, na estrutura que o Tratado tinha à época), com o seguinte teor: *CONFIRMANDO o seu apego aos direitos sociais fundamentais, tal como definidos na Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961, e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989*.

Essa proclamação do apego da União Europeia aos direitos sociais fundamentais, encontrou depois uma ressonância (limitada) nas disposições sociais do seu título XI, em cujo artº. 136º. ficou consignado que os Estados-Membros deveriam ter presentes os direitos sociais inscritos na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que desse modo passou a dispor de força vinculativa, embora com o constrangimento que resultou de se haver fixado ao mesmo tempo que as decisões a tomar no domínio social o teriam que ser por unanimidade (cf. artº. 137º., nº. 3.), com a consequente maior dificuldade na sua efectiva adopção.

Outro tanto se poderia dizer – considerando uma relação entre a regra e a excepção – do dispositivo constante do artº. 137º., nº. 1., com a explicitação de um conjunto de normas relativas às condições de saúde, higiene e segurança no trabalho, à igualdade de género no domínio do exercício profissional ou ao desenvolvimento de políticas de inclusão no mercado de trabalho, as quais, no entanto, são refreadas na sua amplitude e efeitos práticos pela disposição do artº. 136º. que consagra a necessidade de serem observadas as práticas nacionais, sobretudo no domínio da contratação bem como a competitividade da economia da Comunidade, assim se consignando a subordinação daquelas políticas a estes desideratos.

Por conseguinte, pese embora o Tratado de Amesterdão haja incluído no seu articulado um conjunto de perspectivas inovadoras no tocante ao estabelecimento de um quadro relativamente amplo de objectivos em matéria de políticas sociais, a verdade é que tal quadro ficou desde logo condicionado do modo que explicitámos, postergando-se assim o seu efeito e alcance práticos, com a remissão para o contexto interno nacional das principais decisões e subsistindo por conseguinte uma geometria europeia muito variável (para usar o jargão comunitário mais comum), neste domínio.

Portanto em face de tudo quanto explicitado nos parágrafos que antecedem e em jeito de conclusão, cumpre dizer que o Tratado de Amesterdão se constituiu essencialmente como um elemento de continuidade da orientação normativa vertida no seu antecessor, o Tratado de Maastricht, ainda que com as modificações que acabámos de explicitar, a mais simbólica delas foi a inclusão do Acordo sobre Política Social (artºs. 137º. e seguintes), entretanto ratificado pelo Reino Unido.

#### 5.6.2.5. Nice

Em 2001, o facto central das cogitações europeias girava em torno do mais que previsível alargamento da União Europeia a Leste e na também muito provável passagem de quinze[[249]](#footnote-249) para vinte cinco Estados-Membros.

Neste sentido, pode dizer-se que o grande objectivo do Tratado que nesse mesmo ano foi assinado em Nice, se prendeu fundamentalmente com a preparação da reforma institucional da União Europeia, com vista àquele que seria o quinto alargamento[[250]](#footnote-250).

É absolutamente manifesto, que ocorre um conjunto de alterações institucionais, feitas na perspectiva do alargamento que então estava perspectivado. Assim, verificou-se designadamente uma reconfiguração do peso dos votos de cada Estado-membro, alterando a ponderação da representatividade de cada um deles, o que no fundo promoveu o alargamento do peso específico dos grandes Estados, mormente no que tange à formação das chamadas “minorias de bloqueio”[[251]](#footnote-251).

No entanto, o Tratado de Nice, para além da resposta que visou proporcionar enquanto elemento reformador das instituições e do processo de tomada de decisão no seio da União, proporcionando uma nova arquitectura institucional que atendesse ao alargamento exponencial do processo de integração, ofereceu também e ainda que de modo indirecto, um significativo contributo para a tentativa de constitucionalização europeia, traduzido de forma muito concreta no facto de a “Declaração 23”, respeitante ao futuro da União, prever a convocação em 2004 de uma conferência intergovernamental que deveria abordar quatro questões específicas: estabelecimento de uma delimitação mais precisa das competências entre a União e os Estados-Membros, estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a simplificação dos Tratados e o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia. Na sequência desta Declaração, o Conselho Europeu de Laeken (Dezembro de 2001) decidiu convocar a Convenção sobre o futuro da Europa, incumbida de formular propostas sobre as questões fundamentais relativas a uma União Europeia renovada e alargada, sendo no seu âmbito que surgiu o projecto de Tratado estabelecendo uma Constituição para a Europa[[252]](#footnote-252). De algum modo, não nos parece que seja desajustada a afirmação de que, ao tempo em que o Tratado de Nice foi preparado e aprovado, o processo de integração europeia era alimentado por um ideal determinístico (em que a tentativa de uma constitucionalização se insere de forma absolutamente harmoniosa) cujos elementos propulsores se reconduziam a dois singelos vocábulos: alargamento e aprofundamento, e em que a componente social do processo não se vislumbrava senão apenas como um reflexo pálido do núcleo essencial de políticas da União.

#### 5.6.2.6. Lisboa

O Tratado de Lisboa (assinado na capital portuguesa a 13 de Dezembro de 2007 e em vigor desde 1 de Dezembro de 2009) constitui a peça estrutural mais recente do edifício normativo da União Europeia, tal como construído especialmente a partir de Maastricht[[253]](#footnote-253) e surgiu na sequência da fracassada tentativa de aprovação do projecto de Tratado que foi denominado “Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa”, também indistintamente designado por Tratado Constitucional ou Constituição Europeia[[254]](#footnote-254).

O Tratado de Lisboa é, de resto – diga-se também, em anotação circunstancial enquadradora – um lídimo herdeiro do corpo e do espírito do rejeitado Tratado Constitucional, ainda que, como bem sublinham Maria Luísa Duarte e Carlos Alberto Lopes: *pese embora a extensão e a relevância do “legado” incorporado no Tratado de Lisboa, alguma coisa tinha de mudar para criar a ilusão de uma ruptura com a Constituição Europeia[[255]](#footnote-255)*.

O Tratado de Lisboa foi estruturado de um modo bipartido, compreendendo de um lado o Tratado da União Europeia propriamente dito e de outro lado o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Em anexo a esses corpos normativos, encontra-se a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O Tratado da União Europeia afirma o reconhecimento de determinados direitos sociais enquanto alicerce estrutural da própria União, direitos esses proclamados nos arts. 2º. e 3º.: respeito pelos direitos humanos, igualdade de género e não discriminação em geral. Estes direitos, são colocados ao lado de outras normas fundadoras da União, designadamente as referenciadas no nº. 3. do mesmo artº. 3º.: o pleno emprego e o progresso social, como metas associadas a uma economia de mercado altamente competitiva, empenhada no combate à exclusão social, e no direito à justiça e protecção sociais. Mais simbólica e significativa, é a atribuição de força vinculativa à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual, nos termos do artº. 6º nº. 1., passa a gozar de valor jurídico similar ao dos Tratados.

Antes de abordarmos especificamente o conteúdo normativo quer do Tratado da União Europeia, quer do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, naquilo que respeita ao nosso objecto de análise, importa dizer que as referências a um direito social europeu ou mesmo, mais especificamente, a um direito social da União Europeia, são – ou podem ser – relativamente equívocas. No seio comunitário primeiro e da União depois e tal como temos vindo a demonstrar, houve lugar em diferentes momentos e com intensidades diversas, ao estabelecimento de regras, ainda que fragmentadas e deliberadamente selectivas (isto é, promovendo apenas a regulamentação jurídica em domínios muitos específicos como a liberdade de circulação de trabalhadores, mas não já no capítulo da sua remuneração ou das garantias de carácter sócio-laboral padronizando-as convergentemente através do estabelecimento de critérios referenciais comuns, por exemplo), com projecção directa em domínios compreendidos no espectro jus-social: normas relativas ao trabalho e normas relativas à protecção social.

Por outro lado ainda (e de certo modo como corolário desta vontade de intervenção limitada) a dicotomia União – Estados nacionais, é uma marca de água neste domínio, o que em bom rigor torna muitas das normas vertidas nos Tratados ou outros instrumentos normativos comunitários, num programa de intenções, que não propriamente em normas jurídicas assistidas de mecanismos coercivos de execução, capazes de as tornarem efectivas no plano da sua concretização e sobretudo enquanto elementos integrantes de um corpo organizado de normas e princípios jurídicos, gizado enquanto um verdadeiro repositório disciplinador das matérias integrantes do domínio social, isto é, grosso modo, as matérias jus-laborais e as matérias do Direito da Segurança Social[[256]](#footnote-256).

Esta observação é importante, na medida em que, espelhando o que acabamos de arguir, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia consagra uma delimitação entre, por um lado competências que são exclusivas da União Europeia e, por outro lado, competências partilhadas entre a União e os Estados Membros. Ora, sucede que o domínio da política social integra precisamente o elenco das matérias em ralação às quais a competência é partilhada entre a União e os Estados Membros (conforme dispõe expressamente o artº. 4º., nº. 2., alínea b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), o que significa que tanto uma como outros podem *legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos* neste domínio – tal como dispõe o artº. 2º., nº. 2., do mesmo Tratado.

O artº. 5º., por seu turno, contem um conjunto de preceitos de que resulta, por um lado, mais uma manifestação do princípio da competência partilhada (a União dispõe de competências para tomar medidas que garantam a coordenação das políticas de emprego, definindo directrizes gerais e as políticas sociais dos Estados-Membros, igualmente mediante a tomada de iniciativas de coordenação - arts. 5º nºs 2 e 3, respectivamente), mas por outro lado, desse mesmo preceito resulta o propósito de vincular os mesmos Estados-Membros a uma coordenação prévia da suas políticas económicas no seio da União (nº. 1.), donde resulta, que as próprias medidas de política interna a adoptar no seio de cada Estado-Membro, no âmbito dessa partilha de competências, se encontram condicionadas em alguma medida pelos ditames de coordenação económica - mais amplos e estruturantes - e que, por conseguinte, condicionam e determinam em larga medida o sentido das normas domésticas em domínios como os compreendidos nas políticas relativas ao emprego e à proteção social.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consagra ainda uma perspectiva ou critério interpretativo de algumas das suas normas (precisamente daquelas que se situam entre as que podemos ainda enquadrar, em perspectiva ampla, no plano do ordenamento jurídico-social) que vai no sentido de afirmar que a respectiva execução ou cumprimento há-de conduzir (deve conduzir) à obtenção de determinados resultados. Deste modo e no artº. 8º., estipulou-se que a União tenderá em todas as suas acções a eliminar as desigualdades e a promover a igualdade entre homens e mulheres; no artº. 9º., diz-se que na definição e execução das suas políticas a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana; no artº. 10º. inscreve-se o propósito da luta contra a discriminação em geral, designadamente com fundamento no sexo, na raça ou origem étnica, na idade ou na deficiência, na religião ou crença, ou na orientação sexual. Por fim, no artº. 18º. consagra-se o princípio geral da proibição de discriminação em razão da nacionalidade.

Para além destas normas de vocação geral (Disposição de Aplicação Geral, é precisamente a epígrafe do Título II – artºs. 7º. a 25º., do TFUE), encontramos ainda no corpo do Tratado, um tratamento mais específico das matérias que constituem o elenco das que se inscrevem no plano das normas sociais.

Assim, o art. 145º reafirma o propósito de desenvolvimento de uma estratégia concertada de promoção do emprego e da qualificação profissional, mediante o exercício de uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros, podendo a União definir orientações gerais para os Estados e cabendo-lhe ainda avaliar a implementação de tais orientações ao nível nacional – artºs.146º, 147º e 148º nº 2.

O método de deliberação para a aprovação de actos normativos comunitários nesta matéria é o processo legislativo ordinário, precedido de consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões (art. 149º).

Mas é o título X (A Política Social), que se debruça de forma muito concreta sobre as normas de direito social da União Europeia. Ora quanto a isso e em bom rigor, se atentarmos no conteúdo das normas integrantes deste capítulo, verificamos, como tónica dominante, a existência de uma linha de continuidade com as versões anteriores dos Tratados. Veja-se, demonstrativamente, o conteúdo do art. 151º, sobre a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, o direito a uma protecção social adequada, a promoção do diálogo social europeu e a luta contra as exclusões sociais.

Muito clara e significativamente, reafirma-se igualmente a dependência da política social relativamente aos objectivos concorrenciais da União Europeia (art. 151º, 2º. parágrafo).

É também enunciado um princípio de autonomia dos Estados em matéria de segurança social, que, de qualquer modo e ainda que a despeito dessa mesma autonomia, devem prosseguir o objectivo de assegurar a sustentabilidade económica desses mesmos sistemas (art. 153º nº 4). Além disso, a aprovação de medidas comunitárias na área da política social exige uma consulta aos parceiros sociais europeus (art. 154º).

A concluir, cabe tecer algumas considerações sobre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tendo em conta especialmente o valor normativo reforçado que lhe foi atribuído pelo Tratado de Lisboa (art. 6º nº 1 do Tratado da União Europeia).

Importa começar por referir, que tratando-se de uma Carta de Direitos Fundamentais o seu espectro é tendencialmente mais amplo do que seria o de uma Carta de Direitos Sociais, entendida no sentido de um hipotético repositório de princípios, vertidos em letra de lei e alicerçantes do Estado social, tal como recortámos precedentemente o seu perfil de modo minimalista: *o Estado social é alimentado na sua estrutura nuclear por ideais de concertação social, a que se ligam políticas garantísticas no domínio previdencial e políticas prestacionais em domínios como a saúde ou a educação, tudo isto suportado na redistribuição do rendimento e no intervencionismo económico, pelo menos em determinados sectores considerados estratégicos.*

Posto isto, diremos então, que entre os direitos fundamentais com maior incidência específica na esfera social, se destacam os seguintes: a liberdade de associação e reunião, que inclui a liberdade sindical (art. 12º., nº. 1); o princípio de igualdade de tratamento no emprego entre cidadãos europeus e cidadãos de países terceiros (art. 15º.); o direito à igualdade e não discriminação com qualquer fundamento (art. 21º), que se projecta ainda em especial no direito à integração profissional das pessoas portadoras de deficiência (art. 26º) e no direito à participação social das pessoas idosas (art. 25º); o direito à igualdade de género, nomeadamente em matéria de emprego, trabalho e remuneração, (art. 23º); o direito de informação e consulta dos trabalhadores na empresa (art. 27º); o direito de negociação e acção colectiva, incluindo o recurso à greve, previsto tanto para os trabalhadores como para os empregadores (art. 28º); o direito à protecção contra o despedimento sem justa causa, mas com remissão para as legislações nacionais (art. 30º); o direito a boas condições de trabalho, incluindo o direito ao descanso diário, semanal e anual (art. 31º): o direito de algumas categorias de trabalhadores a protecção especial, que inclui a proibição do trabalho infantil e a adaptação das condições de trabalho dos jovens (art. 32º); o direito à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, que inclui o direito à licença de maternidade e à licença parental e ainda a protecção contra o despedimento fundado em razões atinentes à maternidade (art. 33º); o direito à segurança social e à assistência social em várias eventualidades, que também inclui o direito à protecção social dos trabalhadores deslocados dentro da União (art. 34º).

Em síntese, parece-nos legítimo afirmar que o quadro jurídico consagrado no Tratado de Lisboa com incidência em matéria social, não acarreta consigo e indo para além de qualquer aparência, novidades de relevo, pese embora o facto de a nova redacção dos artigos iniciais do Tratado da União Europeia, da presença da Carta de Direitos Fundamentais ou ainda do artº. 14º. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, inculcarem a ideia de uma maior aproximação a determinados valores fundamentais integrantes do Modelo social europeu.

#### 5.6.2.7 O Estado social no processo de integração europeia: pilares normativos, visão de conjunto

O percurso desenvolvido através dos instrumentos que designámos por pilares normativos do Estado social no processo de integração europeia, teve como propósito abordar o processo de integração numa perspectiva de análise crítica dos seus eixos jurídico-políticos, no que neles releva para a dimensão de construção do Estado social no espaço da integração, quer no plano comunitário e mais tarde da União Europeia, quer mesmo no âmbito interno de cada Estado-Membro mas como reflexo de uma disciplina jurídica construída no domínio supra-nacional.

Para este efeito foram desde logo considerados os Tratados fundadores e, dentre estes o Tratado instituidor da Comunidade Económica Europeia, já que, pese embora o facto de o Tratado de Paris de 1951 (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), conter no seu artº. 2º. o objectivo de *promoção do emprego e das condições de trabalho em vista da melhoria geral do nível de vida*, a verdade é que o facto de haver caducado em 2002 lhe retira grande parte daquilo que poderia constituir o seu interesse analítico no presente contexto.

Feita esta primeira selecção, seguiu-se um roteiro cronologicamente dirigido, que incidiu sobre os instrumentos de revisão ou modificação dos Tratados, concluindo, de modo aliás mais detalhado e por razões que facilmente se compreendem, com o mais recente, isto é, o Tratado de Lisboa. Abordou-se ainda a Carta de Direitos Fundamentais, cuja importância advém, tal como em devido tempo explicitado, do estatuto jurídico que lhe foi outorgado, precisamente no âmbito deste mesmo Tratado.

Da análise a que procedemos deste acervo fundamental, resultou claro que as soluções nele vertidas representam elementos de um edifício normativo fragmentário, mas que se revelou, quando encarado numa óptica integrada, absolutamente coerente e causal nos seus propósitos. Partindo da consideração objectiva dos instrumentos jus-positivos que foram enunciados, e como resultado da análise que sobre eles desenvolvemos, foi-nos dado atingir um conjunto de conclusões, que apontamos de seguida e que resultaram para nós como traços caracterizadores essenciais da produção normativa europeia em matéria social.

Em primeiro lugar, cumpre dizer que as questões sociais não constituíram de modo algum uma prioridade de primeira linha no domínio da integração europeia. Por um lado, o processo de integração iniciou-se mediante a congregação de um conjunto de seis países com níveis essencialmente paralelos de desenvolvimento, por outro lado o objectivo primordial do processo de integração, foi, desde a primeira hora, o de constituir um enorme mercado no espaço europeu, e, deste modo, foram os aspectos relativos à sua concretização em primeiro lugar e ao seu funcionamento em segundo lugar, que representaram o cerne da busca de soluções de sustentação técnico-jurídicas adequadas a servir-lhes de suporte. A este propósito é bem ilustrativa a tensão antagónica vivida entre a França e a Alemanha em matéria de integração da política social europeia nos instrumentos normativos comunitários, logo aquando das negociações prévias à celebração do Tratado de Roma. Assim, enquanto os franceses pugnaram pela inclusão de disposições jurídicas em matéria social, com o argumento de que o mercado comum que se pretendia criar implicava a necessidade de uma certa harmonização da política social, já os germânicos contra-argumentaram serem os custos sociais essencialmente um reflexo da localização das actividades económicas. E na verdade e como assinala Gerda Falkner, aquilo que o Tratado veio a reflectir foi precisamente que a Comissão não tinha quaisquer atribuições em matéria de política social, salvo na medida em que as disposições respectivas fossem necessárias a assegurar o bom funcionamento do mercado interno[[257]](#footnote-257). É certo que o processo de integração deveria conduzir – e essa perspectiva teve também consagração no domínio das suas prescrições jurídicas – à produção de um conjunto de regras orientadoras com incidência na esfera ou no plano social, nomeadamente ao nível do emprego, da riqueza e do bem-estar, consequências favoráveis essas que seriam de resto e em qualquer caso, efeitos derivados do próprio funcionamento eficiente da economia. Como bem assinalou Giusepe Bertola, a existência de um projecto de integração económica supra-nacional reclama inevitavelmente a adopção de algumas medidas de harmonização em matéria de política social dada a incindível ligação entre um e outro destes domínios[[258]](#footnote-258).

Contudo, as disposições jurídicas integrantes deste segundo grupo, foram incorporadas no acervo comunitário fundamentalmente sob a forma de normas programáticas e estritamente vinculadas ao desempenho do mercado e às suas regras, entre as quais se contando também as determinantes dos próprios mecanismos de redistribuição social, os quais, como é sabido, constituem eixos fundamentais de suporte da própria construção do Estado social.

Partindo destas premissas e agora no respeitante à delimitação de competências entre os Estados e a União, podemos dizer que o direito social da União Europeia (entendido aqui enquanto conjunto de normas jurídicas vertidas em instrumentos normativos de produção supra-nacional) se rege claramente pelo princípio da subsidiariedade, deixando à esfera nacional de cada Estado-Membro a adopção de medidas e políticas que constituam a respectiva resposta neste domínio. Ou seja, sendo certo que a construção do mercado interno foi eleita como tarefa primordial das Comunidades e depois da União, já a tradução social da riqueza produzida no seio desse mesmo espaço de integração, foi concebida como tarefa dos Estados e sua a responsabilidade pelo bons ou maus resultados a atingir nesse campo, ainda que e de um mdo quase esquizofrénico, essas decisões nacionais e sobretudo depois de Maastricht, sejam extraordinariamente condicionadas pelas orientações e decisões políticas europeias. A este propósito, a disposição contida no artº. 100º. do Tratado de Roma é absolutamente elucidativa ao fixar dois planos distintos de intervenção das instituições comunitárias: uma, a do seu primeiro parágrafo, em que se comete ao Conselho o poder de adoptar directivas de harmonização entre os Estados-Membros com incidência ou reflexo no estabelecimento ou funcionamento do mercado comum; a outra, a do segundo parágrafo, em que se prevê um mero mecanismo de consulta ao Parlamento Europeu bem como ao Comité Económico e Social, quando tais directivas (as referidas no parágrafo anterior) possam implicar alteração das regras vigentes no seio de determinado Estado ou Estados-Membros.

Finalmente, as normas jurídicas produzidas no âmbito do direito social, sejam as emergentes dos Tratados, sejam mesmo algumas normas de Direito Derivado (Regulamentos, Directivas, Decisões), foram posicionadas nesse perímetro do ordenamento jurídico-social (em sentido amplo), ainda que a sua produção possa ter sido motivada por necessidades decorrentes da correcção ou parametrização de certas externalidades do mercado ou da concorrência. Aí se inscrevem, por exemplo, as que foram redigidas com a preocupação de evitar determinadas formas de “dumping” social, corporizadas *maxime* na Carta Social dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989.

Concluindo, somos levados a dizer que do ponto de vista da sua arquitectura jurídica, os instrumentos fundamentais do processo de integração europeia estabelecem uma relação hierarquizada entre mercado e política social, sendo por conseguinte imprescindível averiguar de que modo se encontram articulados esses dois parâmetros nucleares: o das políticas constitutivas do que designaríamos por Estado social (europeu, mais restritamente) com as políticas constitutivas do mercado enquanto expressão do sistema jurídico-político, económico e ideológico do capitalismo, com expressão no espaço da integração europeia.

#

# 6. ESTADO SOCIAL E MERCADO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

## 6.1. Enquadramento geral do tema

Ao promovermos o confronto recíproco entre o modo como o Estado social por um lado e o mercado por outro, se encontram posicionados no plano jurídico-político no seio da União Europeia, tomemos desde já em consideração, pelo seu carácter especialmente significativo quanto a esta matéria e como ponto de partida para a nossa abordagem, o artº. 151º. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Ao determo-nos de forma atenta sobre o teor dessa norma jurídica, constatamos que aí se apontam objectivos de promoção do emprego, melhoria das condições e de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o desenvolvimento dos recursos humanos, bem como a luta contra as exclusões sociais de variada ordem, tudo isto suportado num diálogo entre parceiros sociais e almejando um nível de emprego elevado e duradouro. Quanto aos alicerces de sustentação de tais medidas político-económicas e sociais, diz-se um pouco mais à frente, no terceiro parágrafo, que tais objectivos e o desenvolvimento que lhes está inerente, decorrerão do funcionamento do mercado interno. Por conseguinte, o desenvolvimento de políticas sociais (é essa a epígrafe do título X do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, cujo primeiro artigo é precisamente o artº. 151º., que agora mesmo citámos) e o desenvolvimento do mercado, são perspectivados como elementos que se harmonizam e articulam. Essa harmonização e articulação, não ocorrem contudo de modo aleatório mas antes a partir de uma relação hierarquizada: é do funcionamento do mercado que derivarão os alicerces de sustentação do próprio Estado social e do modelo social europeu.

Vem tudo isto a propósito de uma interrogação que merece seguramente foros de centralidade na nossa investigação e que se prende com a articulação dos papéis a que foram votados o Estado, por um lado – aqui, apenas e ainda o Estado democrático-liberal, prescindindo de quaisquer declinações relativas à sua matriz de *welfare state* - e o mercado, por outro, no processo de integração europeia.

Tal como temos vindo a demonstrar ao longo das páginas precedentes, verifica-se, pelo menos desde meados da década de noventa do século passado, que a União Europeia transcendeu o seu âmbito competencial originário (por assim dizer), indo no exercício dos seus poderes muito para além das questões de integração na óptica do mercado e da sua regulação, mas intervindo também e de forma crescente, em áreas constitutivas do núcleo de autoridade soberana do(s) Estado(s), ao ponto de tais tendências haverem chegado a ser descritas como sendo o espaço de integração europeia o único regionalismo no sistema internacional onde há uma tentativa de democratizar a política acima do nível do Estado[[259]](#footnote-259).

Se é um facto que esta anotação de Brigid Laffan está absolutamente alinhada com os nossos comentários e perspectivas a propósito da validade das proposições funcionalistas quando avisadamente anteciparam a impossibilidade do processo de integração se conter no interior das margens com que fora inicialmente exibido e projectado, não é menos verdade que esse reconhecimento acarreta consigo a ideia implícita de que, no balanceamento entre as esferas do Estado (do Estado soberano corporizado por e em cada um dos países integrantes) e do mercado, foi este último, com as necessidades inerentes à sua expansão e funcionamento a capturar de forma progressiva domínios e competências, que havendo sido transmutados para a esfera supra-nacional, aí foram depositados por força das necessidades de constituição (primeiro), de conclusão e funcionamento depois, do grande mercado Europeu.

Wolfgang Streeck[[260]](#footnote-260) evidencia a propósito desta relação algumas ideias fundamentais. Em primeiro lugar, assinala o facto de a União Europeia ter conhecido, precisamente por volta dos anos noventa do século XX, um aprofundamento da sua orientação liberal, em consonância com as mudanças político-partidárias ocorridas em vários Estados-Membros, com especial destaque para a Inglaterra, o que se traduziu numa crescente prevalência dos interesses do mercado em detrimento das perspectivas sociais que passaram a encontrar-se sistematicamente secundarizadas e subalternizadas, ainda que reiteradamente afirmadas pelos responsáveis europeus e pelas instituições comunitárias como metas a atingir num futuro tão próximo quanto possível. Por outro lado e em razão da sua natureza específica, a intervenção de instâncias supra-nacionais nomeadamente no quadro da integração regional europeia, teve a virtualidade de proteger os interesses dos mercados de quaisquer convulsões internas, nomeadamente as originadas por reivindicações populares antagónicas a esses mesmos interesses. Finalmente – esse um dos traços que aqui pretendemos também sublinhar muito vivamente – enfatiza o mesmo Wolfgang Streeck[[261]](#footnote-261) que tudo isto fora já previsto com elevado grau de certeza por um economista liberal como F. Hayek, que afirmou de modo muito claro, que uma ordem económica comum, sem direitos aduaneiros nas fronteiras internas e com liberdade de circulação para pessoas e capital – uma união com um mercado único – tem de restringir fortemente o alcance e a profundidade de intervenção da política económica de cada Estado-membro, tal como tem também que restringir a regulamentação, mesmo em matérias como a legislação laboral, as medidas de protecção social dos trabalhadores (caso do desemprego), sob pena de perder competitividade, o que seria desastroso em economias abertas e expostas. Por conseguinte e em suma, para Hayek e num escrito antes do tempo (de final dos anos trinta do século XX, antes portanto do início do processo de integração europeia), era antecipável uma orientação política liberal no contexto de um processo como o processo de integração europeia, orientação política essa em larga medida incompatível com as pretensões características do modelo social europeu[[262]](#footnote-262).

Por conseguinte e regressando ao nosso ponto de partida nesta matéria, se é certo que o artº. 151º. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia sufraga o entendimento (que, como teremos ocasião de ver mais tarde, se tornou dominante no seio da União Europeia) de que o mercado representa afinal o caminho mais seguro para obtenção de um Estado social forte, não deixa por outro lado de se sublinhar, que em caso de um antagonismo efectivo entre a perspectiva do mercado e a pretensão cidadã de um efectivo modelo social europeu, prevalecerão as regras que se mostrem necessárias e adequadas para a concretização plena do mercado interno e das necessidades da competitividade, ainda que em detrimento de eventuais medidas de política social, as quais encontrarão o seu espaço próprio de afirmação e concretização, tão logo o crescimento económico o permita.

## 6.2. Crescimento, competitividade e emprego: o nó górdio do modelo social europeu

É afirmação que se toma por incontroversa que o emprego ocupa uma posição central no âmbito da construção do Estado social. Na verdade, apresenta-se como um facto evidente, até de um ponto de vista meramente empírico, que a taxas de desemprego elevadas corresponderão por um lado situações tendencialmente insustentáveis do ponto de vista político-social e, por outro lado, pressões financeiras, também elas igualmente insustentáveis (sobretudo segundo uma perspectiva de médio e longo prazo), sobre os sistemas previdenciais e de segurança social. Isto, quer por via da menor arrecadação de receitas tributárias que as situações de desemprego comportam, quer porque é precisamente em tais ocasiões que se torna mais premente a resposta dos sistemas previdenciais ou assistencialistas, com a consequente necessidade de uma maior mobilização dos respectivos recursos.

A esta luz compreender-se-ão melhor o conteúdo e as motivações determinantes do lançamento de um documento produzido pela Comissão Europeia (então presidida por Jacques Delors) em Dezembro de 1993 e que foi intitulado *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, documento esse em que se deu conta, por um lado do quadro gerador das preocupações subjacentes à sua produção (genericamente, as que enunciámos a abrir este título: (crescimento, competitividade e emprego) enquanto se procedeu, por outro lado e ao mesmo tempo, à avaliação da situação económica no espaço da União Europeia, com um particular sublinhado precisamente nas questões relativas ao emprego.

Na óptica da Comissão Europeia o momento então vivido era de grande delicadeza, quer no plano político, quer no plano económico[[263]](#footnote-263) e as razões para essa fragilidade radicavam num quadro de circunstâncias e fundamentos que poderiam ser todos reconduzidos a uma mesma origem comum, e traduzidos recorrendo a um único vocábulo: desemprego[[264]](#footnote-264).

Um desemprego cujo nível se tornava assustador: dezassete milhões de indivíduos sem trabalho, reflexo de um crescimento de 9% da respectiva taxa num espaço de apenas 20 anos[[265]](#footnote-265), a que urgia dar resposta mediante a criação de postos de trabalho em número não inferior a quinze milhões até final do século XX[[266]](#footnote-266).

Mas como conciliar ao mesmo tempo as exigências de economias cada vez mais expostas ao ambiente da competição internacional, com a inerente deslocalização de múltiplas actividades e sectores – especialmente industriais – com a necessidade simultânea de criação de empregos, ainda para mais, segundo os padrões europeus de remuneração e protecção[[267]](#footnote-267)?

Confrontada com estes problemas e dilemas, a Comissão Europeia traçou as suas linhas orientadoras, começando por referir de forma lapidar a sua consideração quanto à inexistência de qualquer *cura milagrosa* para o problema. Com esse postulado inicial, aquele organismo quis deixar claro que ficavam liminarmente afastadas quaisquer eventuais perspectivas de proteccionismo económico ou de aumento da oferta monetária com as correlativas consequências inflacionistas. Dessas hipotéticas mas liminarmente rejeitadas hipóteses de solução, se dizia, aliás, que à semelhança de qualquer narcótico produziriam um bem-estar efémero, seguido da depressão profunda resultante do confronto subsequente com a realidade. Do mesmo modo, a solução não residira também na redução do número de horas de trabalho e na repartição da oferta de trabalho por um número mais alargado de trabalhadores, dadas as dificuldades de ajustamento que um tal modelo comportaria. Da mesma maneira e finalmente, não se deveria encarar a possibilidade de um corte abrupto nos rendimentos do trabalho (equiparando-os, por exemplo, aos salários muito inferiores praticados em alguns países asiáticos e noutras zonas do Globo com que a União Europeia estava agora em pé de igualdade no domínio da competição), na medida em que tal medida produziria um conjunto de efeitos absolutamente perversos, quer pela redução acentuada na procura interna, quer pelo seu carácter política e socialmente insustentável[[268]](#footnote-268).

Afastadas estas possibilidades, definia-se então que as acções concretas destinadas a incidir de forma directa e específica na criação de novos empregos, deveriam debruçar-se de forma muito particular sobre a rigidez do mercado de trabalho, factor considerado responsável por uma parte importante do desemprego estrutural na Europa. Ao mesmo tempo, deveriam ser tomadas iniciativas no campo dos sistemas educativos, das leis do trabalho (incluindo uma reforma do regime jurídico dos contratos de trabalho), acompanhadas finalmente de uma ponderação quanto ao âmbito mais ou menos amplo e generoso dos sistemas de segurança social. Finalmente, a intervenção integrada nestes domínios concretos, encontrava-se fundamentada pelo facto de se entender serem eles os verdadeiros pilares estruturais dos sistemas laborais dos vários países, em termos gerais[[269]](#footnote-269).

Este diagnóstico – e agora sintetizando a sua dimensão estrutural – colocou sobre a mesa três vectores centrais e que foram os seguintes: relevaram-se as elevadas taxas de desemprego como um problema central, quer de natureza económica (com maior pressão sobre os orçamentos nacionais e sobre os sistemas de segurança social) quer de natureza social e política (dada a disrupção social que lhe está inevitavelmente associada); por outro lado, foram enunciadas as preocupações quanto à necessidade de garantir o crescimento e a competitividade num quadro económico globalizado, sem que (terceiro aspecto) tal devesse ou pudesse ser feito mediante a equiparação abrupta das condições de prestação do trabalho no espaço da União Europeia[[270]](#footnote-270) (nomeadamente ao nível dos salários e das prestações sociais, como também ao nível das condições de higiene, segurança e saúde no trabalho, por exemplo) com as existentes em países e regiões em que tais condições de trabalho estavam alinhadas por padrões manifestamente inferiores. Ora, o que parece ser incontornável, é que ao identificar estes vectores como eixos centrais do paradigma estrutural europeu em matéria de modelo económico-social e laboral, a Comissão enunciou os termos dilemáticos com que o processo de construção europeia se encontrava irremediavelmente confrontado: como combinar ao mesmo tempo as exigências decorrentes de um mercado cada vez mais interdependente e competitivo a uma escala global, com as pretensões de um modelo social europeu garantístico, previdencial e distributivo? Como veremos de seguida, enunciada que estava a questão nestes termos e por força da necessidade de obter uma resposta de acordo com o paradigma do próprio processo de integração, estava também colocada sobre a mesa, de modo incontornável, a própria revisão do conceito de modelo social europeu, nos termos em que até aí vinha sendo generalizadamente percepcionado.

Nos parágrafos seguintes, procederemos precisamente a uma análise dessa proposição a partir da consideração das principais decisões tomadas em matéria de emprego e relações de trabalho, pobreza, exclusão e inclusão social, dedicando uma particular atenção (por razões que mais adiante explicitaremos com detalhe) à Estratégia de Lisboa e às revisões de que foi alvo, na medida em que a sua dimensão programática a converteu num instrumento balizador – uma vezes de forma mais directa, outras de modo mais indirecto – precisamente das dimensões ou planos que agora mesmo enunciámos.

Não seguiremos uma ordem puramente cronológica, na medida em que as exigências analíticas de factos e conceitos possam reclamar a sua concetanação expositiva em termos diacrónicos. Contudo e como regra, seguiremos os factos de acordo com a ordem da sua ocorrência histórica.

### 6.2.1. Conselho Europeu do Luxemburgo (1997)

Em 1997 teve lugar no Luxemburgo o primeiro Conselho Europeu dedicado exclusivamente ao tema do emprego, em cujo documento de conclusões começou por ser sublinhado, uma vez mais, que a situação dos altos níveis de desemprego persistentes no seio da União colocavam seriamente em risco a coesão das próprias sociedades europeias[[271]](#footnote-271), urgindo a tomada de medidas capazes de contrariar esse estado de coisas. Em face deste diagnóstico, foi decidido lançar a chamada “Estratégia Europeia de Emprego”, programa que foi desenvolvido na sequência da cimeira de Amesterdão realizada nesse mesmo ano, a qual havia incluído um novo título no Tratado da União Europeia, dedicado precisamente ao tema do emprego. Esta iniciativa surgiu enquadrada pela palavra de ordem de que o emprego constituía uma preocupação comum de todos os Estados-Membros e que por conseguinte, num espaço de integração, essa matéria deveria ser alvo de uma avaliação integrada bem como do desenvolvimento correlativo de políticas de inter-coordenação. Ora, a partir destas considerações e sobretudo daquela relativa ao desenvolvimento das referidas *políticas de inter-coordenação,* estavam lançadas as bases legitimadoras de uma intervenção da União Europeia ao nível da coordenação das políticas dos mercados de trabalho de cada um dos seus Estados-Membros (coordenação essa concretizada no âmbito do denominado Método Aberto de Coordenação), o que não significava, em qualquer caso, um envolvimento ou responsabilidade directa da própria União na concretização de medidas de combate ao desemprego (matéria que continuava a inscrever-se no âmbito das competências e decisões internas de cada um dos países) e menos ainda a sua responsabilidade pelos resultados que viessem a ser atingidos com essas mesmas medidas[[272]](#footnote-272).

Para a concretização dos objectivos de coordenação supra-nacional a que nos referimos, foi delineada uma estratégia que determinou a instituição de um quadro de supervisão multilateral, compreendendo, nomeadamente, um relatório conjunto anual sobre esta matéria, orientações para o emprego destinadas a servirem de base aos planos de acção nacionais elaborados pelos Estados-Membros, bem como recomendações do Conselho aos diferentes Estados-Membros.

Assim e através do lançamento desta Estratégia, a coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego, destinou-se essencialmente a vincular os Estados-Membros a um conjunto de objectivos e de metas que na óptica das instituições europeias, deveriam ser comuns a todos, já que seriam, segundo o diagnóstico das instituições europeias, as medidas capazes de inverterem o fenómeno que fustigava violentamente o espaço da União Europeia, em termos gerais[[273]](#footnote-273). Essas finalidades foram centradas em torno de quatro grandes pilares: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades no emprego entre homens e mulheres[[274]](#footnote-274), os quais, por sua vez, deveriam constituir os alicerces da edificação ao nível interno de cada Estado-Membro, de Planos Nacionais de Emprego, a submeter subsequentemente à consideração das instituições europeias.

Destas linhas ou traves-mestras, podem extraír-se algumas conclusões. A primeira dessas conclusões é relativa à política europeia de emprego. Neste domínio, vigora mais uma vez a dualidade de intervenções (palavra cuja utilização parece aqui preferível ao uso da palavra competências, entendida no sentido comum técnico-jurídico, de poder funcional para a concretização de uma atribuição) entre a União e os Estados, na medida em que através do estabelecimento do denominado Método Aberto de Coordenação, foram conferidas à União Europeia prerrogativas de “supervisão”, mas não lhe foi atribuída qualquer responsabilidade no cumprimento de metas relacionadas com a redução das taxas de desemprego, as quais foram relegadas para o âmbito interno de cada um dos países envolvidos. Por conseguinte, também neste segmento da política social europeia, podemos identificar uma ausência de efectivo equilíbrio entre a responsabilidade da União e a dos Estados-Membros, tanto mais evidente quanto é certo que as acções tomadas no domínio do emprego e no quadro doméstico nacional, devem, à luz e segundo as regras instituídas no âmbito da União, ser coerentes com um conjunto de áreas próximas ou afins, caso das relativas a políticas sociais, à educação, ao regime fiscal, à política de empresa e ao desenvolvimento regional, sendo que a inserção das concretas medidas nacionais nestes domínios, depende de juízos de adequação que exorbitam portanto da esfera nacional.

As práticas do Método Aberto de Coordenação vieram a ampliar-se mais tarde a outras áreas que não apenas a do emprego, passando a abranger domínios como a protecção social, a educação ou a formação profissional[[275]](#footnote-275), o que, na prática, se traduziu num aumento do poder de intervenção das instituições europeias e no consequente maior condicionamento das políticas nacionais respectivas. Isto é: apesar de intervir e supervisionar, condicionando as opções de política nacional nas matérias referidas, os bons ou maus resultados que dessas opções políticas condicionadas houvessem de resultar, continuaram a situar-se na esfera de responsabilidade de cada um dos Estados-Membros, criando um quadro institucional e político, diríamos, no mínimo, de uma enorme ambiguidade. Finalmente, importa assinalar que a Estratégia Europeia do Emprego, ao estabelecer os fundamentos em que deveria radicar a promoção do emprego (recordando: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades no emprego entre homens e mulheres), cometeu a cada cidadão a tarefa primordial de promover ou gerar o seu próprio emprego. O ajustamento ou desajustamento entre a oferta e a procura de trabalho, pese embora o enunciado de preocupações com o problema, deixaram, na prática, de ser encarados como um problema de políticas públicas e voltaram a ser colocados num plano de atomização e individualização, em que, como soe dizer-se, *cada um é dono do seu destino*. Esta posição da União Europeia representa por conseguinte – ou assim pode legitimamente ser interpretada – um abandono da filosofia Keynesiana, e o retorno a uma concepção ideológica muito vinculada ao ideário do liberalismo, com os traços e a natureza que lhe apontámos anteriormente, de forma mais detalhada.

Tudo isto corrobora e enfatiza o facto de não haver verdadeiramente uma política europeia especificamente construída para esta finalidade concreta e com o propósito de consecução de objectivos verdadeiramente europeus, tudo sendo remetido para a esfera interna de cada um dos Estados, quando, de um modo absolutamente vicioso, a existência de crescentes vínculos de recíproca interdependência, tolhe por sua vez a liberdade de adopção dessas mesmas medidas de acordo com as necessidades concretas de cada um. E nem sequer vale invocar a intervenção nestes domínios no contexto da coordenação de políticas[[276]](#footnote-276), já que aí não se poderia resolver, em qualquer caso, o âmago das contradições decorrentes das diferenças estruturais entre os vários países.

### 6.2.2. Emprego, inclusão e Estado social, algumas considerações intercalares

As notas preliminares e de enquadramento que adiantámos nos dois breves capítulos precedentes, serviram fundamentalmente para uma explicitação da centralidade do tema do emprego enquanto fenómeno gerador de efeitos multiplicadores a montante e a jusante, quer quando na óptica da efectiva prestação de trabalho (isto é, na óptica dos sujeitos empregados) quer no plano da situação inversa, isto é, precisamente a das situações de desencontro entre a força de trabalho disponível e as ofertas de trabalho capazes de a acolherem.

Concretizando um pouco mais, os temas do emprego e do desemprego são aspectos nucleares básicos da estrutura complexa do mercado de trabalho e as suas ineficiências e desajustamentos são o resultado de uma heterogeneidade de causas e factores (endógenos e hexógenos a um determinado mercado específico) e em que a influência da divisão internacional do trabalho é crescente. Esses desajustamentos desembocam, como já referido, na assimetria entra a oferta e a procura de trabalho. Assim, a persistência de fenómenos de desemprego em larga escala no seio da União Europeia, nem sempre tem uma relação directa e invariável com os cenários de ausência de crescimento económico, tendo sido registadas situações em que esse paralelismo não se verifica. Isto é, situações em que, apesar do crescimento ocorrido, persistiram problemas de desemprego muito significativos[[277]](#footnote-277), o que remete a origem do problema para esse conjunto muito vasto e heterogéneo de causas.

Haverá ocasião um pouco mais adiante para proceder a uma análise mais minuciosa de alguns desses factores, mas, de qualquer modo, parametrizando desde já o tema e os termos básicos essenciais da sua análise, um dos aspectos que se evidencia de modo mais imediato é o de que a ocorrência de taxas de desemprego especialmente elevadas, dada a sua centralidade enquanto factor de maior ou menor coesão social, constituirá um factor de inevitável reivindicação da concretização de políticas sociais e económicas que promovam a correcção das ineficiências desse mesmo mercado de trabalho, ou, quando as medidas tomadas nesse plano se revelem ineficazes, a necessidade de adopção de medidas mitigadoras dos efeitos sociais correlativos, sob a forma de subsídios e outras mecanismos de apoio aos indivíduos integrantes dos grupos afectados de forma mais directa.

Compreende-se portanto e também em razão daquilo que acabámos de dizer, que o emprego enquanto forma de realização do trabalho (isto é, o emprego enquanto expressão do trabalho remunerado e com determinados direitos associados à condição de trabalhador), ocupa inquestionavelmente um lugar central no domínio conceptual do Estado social e dentro dele e de modo especial, do que temos vindo a designar por Estado social europeu.

Indo um pouco mais longe, diremos mesmo que a centralidade do emprego se revela quer no quadro mais restrito das relações que lhe são típicas (relações laborais em sentido próprio), quer também através da referenciação do indivíduo enquanto ser social e político, desenhada precisamente a partir da sua situação perante o trabalho: empregado, desempregado ou subsidiado, para nos socorrermos do apoio exemplificativo destas três situações paradigmáticas.

Em relação íntima com o trabalho e o emprego enquanto realidades sociais, económicas e políticas, com projecções simultaneamente individuais e colectivas, encontram-se finalmente dois vectores que lhe estão indissociavelmente acoplados e que são os do pleno emprego e o do emprego com direitos.

Quanto ao pleno emprego, encontramo-lo definido como meta por exemplo no artº. 6º., nº. 1. do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas ou na Constituição da Organização Internacional do Trabalho de 1919, tal como o encontramos também colocado como objectivo no artº. 3º., nº. 3. do Tratado da União Europeia. Apesar de toda a importância que o assentamento do tema em instâncias tão diversificadas revela, o emprego apenas foi tornado assunto de debate específico aprofundado no seio da União Europeia, pela primeira vez, no ano de 1997: por um lado no contexto do Tratado de Amesterdão, aprovado em Junho desse mesmo ano e, por outro lado, no âmbito da Cimeira do Luxemburgo, que fixou precisamente um conjunto de linhas orientadoras que viriam a ser conhecidas como *directrizes para o emprego[[278]](#footnote-278)*.

Por outro lado, o conceito de emprego com direitos encontra-se ancorado na ideia de que o emprego deve ser capaz de permitir a emancipação social de cada indivíduo, mediante o exercício de uma actividade social e economicamente útil, à qual deverá corresponder uma remuneração que permita ao trabalhador prover de forma adequada à satisfação das suas necessidades. Vão nesse sentido as perspectivas da Organização Internacional do Trabalho no âmbito do seu programa denominado “Trabalho Decente”, em que se evidencia a necessidade dos indivíduos terem uma perspectiva consistente de integração no mundo laboral, mas também que essa integração ocorra em condições de dignidade no exercício da profissão, mormente através da percepção de um salário que lhes permita prover à satisfação das suas necessidades pessoais[[279]](#footnote-279).

Encontramos aqui implícitas algumas das proposições de Zigmunt Bauman a propósito do que designa por “ética do trabalho”[[280]](#footnote-280), isto é (dito pelas palavras do próprio Bauman), a ética do trabalho como uma norma de vida assente em duas premissas explicitas e duas presunções tácitas. A primeira premissa explícita é a de que a alienação de um trabalho que outros estejam dispostos a pagar é a primeira condição para se conseguir o necessário para viver. A segunda premissa explícita é a de que aquele que está em condições de trabalhar o deve continuar a fazer mesmo depois de haver logrado alcançar o suficiente para viver. Neste sentido, há aqui uma clara valorização ético-moral do trabalho, como oposto do ócio: o trabalho é nobre o ócio é desprezível.

Depois destas premissas, a primeira presunção tácita, é a de que a generalidade dos sujeitos dispõe das condições necessárias para trabalhar e está disposta a fazê-lo. Finalmente – última presunção tácita – apenas o trabalho que alguém está disposto a adquirir pagando por ele um salário, reveste as características que fazem dele um trabalho digno.

Esta análise de Bauman, não estando isenta de críticas – mormente por não conter elementos analíticos da estrutura socialmente produzida em que assenta a desigual qualidade dos sujeitos e da posição recíproca que ocupam na relação de trabalho - nem por isso deixa de revestir assinalável interesse, mormente porque articula a prestação do trabalho com a dimensão mercantil em que ela ocorre, ao mesmo tempo que – e porque é da colocação da sua dimensão ético-social que se trata – dirige um olhar crítico ao papel do Estado social e à sua consequente resposta precisamente no domínio enunciado: do emprego e dos direitos e prestações, associados à realização do trabalho.

O Estado social encerra a ideia de que a cada indivíduo, pela própria circunstância de o ser, está associado um quadro de dignidade que decorre precisamente da sua natureza humana, pelo que, quando se mostre inviável a satisfação de um conjunto de necessidades associadas a essa mesma dignidade fundamental, através da insuficiente provisão de cada sujeito por razões a que será manifestamente alheio e que não está em condições objectivas de contrariar, o Estado é chamado então a desempenhar o seu papel através da activação de mecanismos de protecção que ocorrendo a um conjunto de vicissitudes e riscos (o desemprego involuntário, por exemplo) se coloca na posição de garante desse limiar de vida digna.

Por outro lado, ao não sujeitar a concretização de tais direitos sociais a um nível obrigatório de desempenho ou a uma contribuição prévia como condição *sine qua non* da sua efectivação, mas associando-os antes ao estatuto da cidadania, o Estado social, promove, como diz Esping-Andersen, a desmercadorização do indivíduo, como resposta necessária ao efeito perverso da hegemonia e universalização dos mercados, em cujo seio o bem-estar das pessoas passou a depender inteiramente de relações monetárias[[281]](#footnote-281). Em palavras suas, a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado, explicitando ainda que a mera presença da previdência ou da assistência social não geram necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado. A assistência aos pobres pode oferecer uma rede de segurança de última instância, mas quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado[[282]](#footnote-282).

## 6.3. As iniciativas europeias de combate à pobreza e exclusão social: uma história de meio século

Expostos que estão estes vectores essenciais de análise que incidem sobre o tema do emprego e do mercado de trabalho enquanto um dos núcleos centrais em torno do qual gravitam muitas das propostas político-económicas do Estado social, importa agora que nos debrucemos sobre um outro dos pilares estruturais de assentamento desse mesmo Estado social, que é precisamente o que respeita ao combate contra a pobreza e a exclusão social.

O Estado social e mais concretamente o Estado social europeu – em qualquer das suas versões e classificações, como, por exemplo, as propostas por Esping-Andersen[[283]](#footnote-283) - apresentou-se, nessa sua fase de amadurecimento do pós-guerra, como portador de uma proposta social que comportava genericamente três grandes conteúdos essenciais: o pleno emprego, a segurança económica (entendida como garantia da plena concretização de certas condições de vida, que viriam a constituir o elemento imaterial densificador da construção abstracta desse estrato social, que no imaginário colectivo das sociedades europeias assumiria a designação de *classe média*) e a redução das desigualdades[[284]](#footnote-284).

Nos capítulos que antecedem, abordámos já as questões relativas ao emprego e nomeadamente as relativas à garantia de certas condições ou patamares de vida, associados precisamente à condição de “sujeito trabalhador”, quer como garante de rendimentos capazes de proporcionarem aos que realizam um trabalho remunerado e suas famílias a satisfação das respectivas necessidades, quer como factor de realização de uma cidadania plena.

Seguindo o mesmo roteiro metodológico, olhamos agora os problemas da redução da pobreza, bem como os da inclusão e exclusão social, que lhes são intrinsecamente correlativos.

Uma análise crítica acerca da política europeia no domínio do combate à pobreza e à exclusão social, exige, para além de um olhar sobre a situação contemporânea que contemple designadamente um antes e um depois da habitualmente designada como “crise financeira internacional” (marco incontornável dada a reconhecida transversalidade com que influiu todo o espectro do Estado social e, consequentemente, do modelo social europeu[[285]](#footnote-285)), também uma nota retrospectiva mais ampla que nos elucide quanto à forma como este tema foi sendo encarado no plano comunitário e da União, apurando-se também aí quais as medidas e linhas de orientação estratégica que foram decididas em cada época e (finalmente) com que efeitos. Para tanto, tomamos a liberdade de nos apropriarmos do título de um documento da Comissão Europeia, dedicado especificamente ao trajecto do Fundo Social Europeu (*European Social Fund: 50 years investing in people[[286]](#footnote-286)*), sendo com a anotação dessa referência ao percurso histórico de meio século do Fundo Social Europeu, aqui com o sentido de elemento emblemático das políticas sociais europeias, mais do que uma sugestão de análise do respectivo conteúdo concreto, que iniciamos também o desenvolvimento deste nosso capítulo*.*

Colocado sobre a mesa este esquiço preambular, importa dizer então que durante os primeiros anos do processo de integração os temas da pobreza ou da exclusão social estiveram ausentes ou praticamente ausentes do léxico e da agenda comunitária, quer pelo carácter subalterno das disposições de natureza social relativamente às disposições de concretização do mercado único, quer, por outro lado, porque o período vivido à época era de efectivo crescimento económico, tornando a pobreza, um fenómeno essencialmente marginal e, por conseguinte de relativamente fácil acomodação no conjunto da sociedade: fosse através dos mecanismos assistenciais públicos, fosse por via da intervenção de determinados sectores da denominada sociedade civil.

### 6.3.1. Os anos de 1975 a 1990

Deste modo, compreensivelmente, uma primeira referência ao tema da pobreza encontramo-la apenas numa decisão do Conselho Europeu de 22 de Julho de 1975[[287]](#footnote-287), denominada C*oncerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty*.

Esta decisão surgiu na sequência e em desenvolvimento do denominado Programa de Acção Social e contemplava uma vintena de medidas orientadas por três eixos de intervenção: a concretização de pleno e melhor emprego; a melhoria das condições de vida e de trabalho; a criação de um mais sustentado equilíbrio do seu progresso e da participação dos actores sociais nas decisões económicas e sociais da Comunidade, bem como dos trabalhadores na vida empresarial. Neste Programa reconheceu-se pela primeira vez que não seria possível desenvolver uma política social meramente interna em cada Estado-Membro, ignorando o contexto da sua integração no espaço mais vasto das comunidades, consideração esta que traduziu também o reconhecimento implícito de que, mesmo num espaço de integração comunitária que era então de apenas nove membros e com relativa paridade económica entre si (as excepções seriam essencialmente a Irlanda e algumas regiões Italianas) o processo de convergência entre os vários Estados-Membros não ocorreria de modo automático como consequência das normais dinâmicas dos processos económicos, sendo por isso necessárias políticas promotoras desse nivelamento recíproco.

A definição de pobreza então adoptada (e a referência à metodologia e conceptualização são importantes na medida em que delas derivam as bases de quantificação do fenómeno, por exemplo), foi a de que se consideravam pobres aquelas pessoas que dispunham de rendimentos inferiores a 50% da mediana dos rendimentos *per capita* do país em que viviam[[288]](#footnote-288).

Este carácter impreciso da delimitação do universo da pobreza viria a ser objecto de reajustamento posterior, no âmbito de um segundo Programa Europeu (1985-1989), aí se considerando serem pobres aquelas pessoas, grupos e famílias cujos recursos materiais, sociais e culturais eram tão escassos que se viam excluídas das formas de vida minimamente aceitáveis no Estado-Membro em que viviam.

E quantos pobres, de acordo precisamente com a definição adoptada, se contabilizavam então na Europa comunitária?

Numa comunicação da Comissão ao Conselho datada de final dos anos oitenta, reconhecia-se que a pobreza e a exclusão social eram fenómenos persistentes no espaço comunitário e que os programas desenvolvidos em vista da sua erradicação não se tinham mostrado até então eficientes. Ao mesmo tempo, estimava-se (ainda que a despeito de alguma controvérsia quanto ao valor preciso, em razão da variação metodológica para a delimitação do respectivo universo) que o número de pobres teria tido uma evolução, aumentando dos trinta e oito milhões de indivíduos que no ano de 1975 dispunha de um rendimento inferior a metade do rendimento médio *per capita* do respectivo país, até aos quarenta e quatro milhões que no ano de 1985 (uma década depois, portanto), se encontrava na mesma situação[[289]](#footnote-289).

Este mesmo documento não deixava de identificar um paradoxo: constatando um crescimento económico sustentável e continuado desde 1982, com indicadores muito favoráveis em termos macro-económicos, nem por isso e no mesmo período o número de pobres cessou de aumentar na generalidade dos países comunitários[[290]](#footnote-290).

Olhando para as experiências colhidas dos programas anteriores bem como para a persistência das situações de pobreza e exclusão, o agora denominado “Programa Comunitário para a Integração Económica e Social dos Grupos mais Desfavorecidos[[291]](#footnote-291)”, propunha-se concretizar uma auto-denominada estratégia pluri-dimensional, a qual, contudo, não alterava alguns dos pressupostos essenciais do tratamento das questões relativas à pobreza e exclusão social enquanto matéria equacionada no foro supra-nacional: a responsabilidade pela concretização das medidas preconizadas neste novo programa bem como (e sobretudo) pelos resultados a atingir por força da sua realização, continuavam a inscrever-se claramente na esfera interna de cada Estado-Membro[[292]](#footnote-292); por outro lado, às instituições comunitárias e em especial à Comissão, estava confiado um papel de supervisão e de administração, quer dos recursos financeiros comunitários a afectar a algumas medidas programáticas, quer da delimitação dos programas elegíveis quer ainda da estrutura administrativa e técnica correspondente[[293]](#footnote-293).

No que respeita ao modelo de financiamento das iniciativas a desenvolver no quadro deste novo Programa, há um aspecto que importa sublinhar. Na realidade, constata-se que, de um modo geral, foi perspectivado que as despesas a realizar com as futuras iniciativas, em condições de preencherem os critério de elegibilidade que viessem a ser definidos pela Comissão, seriam financiadas em 50 ou 55% pelo orçamento comunitário e na parte restante pelos promotores institucionais públicos de cada Estado-Membro, quer ao nível dos respectivos governos centrais, quer também ao nível das suas autoridades locais ou regionais. Contudo, no caso de medidas inovadoras de combate à pobreza extrema e para as quais se constatasse existirem dificuldades de financiamento por parte dos sistemas públicos nacionais, os encargos a assumir pelos fundos (*lato sensu*) comunitários poderiam ascender a 75% do total da despesa, com a condição de que a concretização de tais medidas decorresse sob a égide de *organizações voluntárias firmemente implantadas no âmbito local, caso da Caritas ou da ATD[[294]](#footnote-294);[[295]](#footnote-295)*.

Por conseguinte, aquilo que verificamos é que foi realizado um diagnóstico muito negativo, associado a um quadro vasto de preocupações (e em que assumiram particular relevo a persistência e aumento dos fenómenos do desemprego e da exclusão social) e em vista de cuja resposta as instituições europeias manifestaram uma preferência declarada pelas instituições do denominado terceiro sector, também dito da economia social, reservando para os Estados um papel de segunda linha ou de menor importância (parcialmente, pelo meno), parecendo com isso querer introduzir (ainda que de modo suave) um novo paradigma na articulação de responsabilidades, competências e funções de uns e outros destes actores. Quanto ao mais, a política social europeia era, no final dos anos oitenta, início dos anos noventa do século passado, uma política de continuidade, ainda que mediante ajustamentos e correcções das anteriores medidas e programas gerados e desenvolvidos com idênticas finalidades, mas que até aí se tinham revelado profundamente ineficazes.

### 6.3.2. O alargamento a Leste

Pese embora o espaço da integração europeia, haja sido constituído por uma “Europa dos quinze” até ao ano de 2004, a verdade é que o colapso do chamado “Bloco de Leste”, com as pronunciadas mudanças políticas que lhe foram correlativas, aportou a esse mesmo espaço de integração um quadro absolutamente novo, nomeadamente por força das importantes expectativas quanto ao que seria o futuro desses países, ponderada designadamente a insofismável possibilidade (probabilidade, a partir de certo momento) da sua integração no espaço comunitário. Essas reflexões tiveram incidência nas linhas estratégicas de actuação definidas pelas instituições europeias, as quais foram orientadas no sentido de gerarem as condições propícias a esse previsível alargamento, o qual, como é sabido, veio a concretizar-se mediante incorporação na União Europeia de uma parte importante dos países que até aí eram parte integrante do referido “Bloco de Leste”. Nesta óptica e neste percurso, o Tratado de Maastricht veio a cumprir uma função absolutamente fulcral, já que nele foram consagradas as regras jurídicas destinadas a parametrizar nos seus elementos essenciais os eixos paradigmáticos estruturantes da União Europeia, nomeadamente através do estabelecimento de balizas orientadoras que, vinculando no imediato todos os países que eram já então os seus respectivos Estados-Membros, têm inevitavelmente que ser entendidas também como regras profiláticas, destinadas a promover e prevenir o acolhimento e devido enquadramento de todos aqueles países que se sabia virem a ser os seus futuros parceiros. Em momento oportuno, tivemos oportunidade de proceder a adequado desenvolvimento dos principais eixos norteadores do Tratado de Maastricht enquanto instrumento estratégico do desenvolvimento do processo de integração europeia, pelo que e na parte agora não explicitada, remetemos precisamente para o que aí se encontra escrito, acrescendo agora e para além das considerações já produzidas em torno das circunstâncias mais gerais relativas à aprovação do referido Tratado, que importa encará-lo também enquanto elemento preparatório dos futuros processos de adesão, já então absolutamente no horizonte do poder político europeu, tal como acabámos de sublinhar[[296]](#footnote-296).

Aliás e em bom rigor, tais processos de adesão iniciaram-se de facto, se bem que de modo, por assim dizer, indirecto, ainda em 1990, quando a Comissão Europeu dirigiu o processo que conduziu à celebração de acordos de associação precisamente com um conjunto desses países da europa central e de Leste. Tais acordos de associação, visavam precisamente viabilizar e formalizar o estabelecimento imediato de relações de comércio livre da União Europeia com esses mesmos países, criando as condições para a sua futura vinculação enquanto Estados-Membros, logo que cumpridos os denominados critérios de adesão[[297]](#footnote-297).

Portanto e em suma, a aprovação do Tratado de Maastricht decorreu na certeza de que a prevista incorporação no espaço da União, daquele conjunto de novos países (dez, no total), acarretava consigo um conjunto de novos desafios, os quais - não apenas nos planos económico e social, evidentemente, mas sobretudo nesses domínios - envolviam cálculos de alto risco, quando considerados os objectivos de coesão e desenvolvimento interno no espaço da União, como seus eixos motores.

Em 1989 e como é conhecido, foi aprovada pelo Conselho Europeu, reunido em Estrasburgo, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que constituiu de certo modo um prólogo, ainda que apenas parcial, daquilo que seria o acordo sobre política social, incorporado no Tratado de Maastricht. Tais instrumentos e designadamente o primeiro, representaram o reconhecimento da existência de um quadro económico-social em que o aumento da pobreza era, não apenas uma realidade presente, mas sobretudo uma realidade cujo incremento se apresentava como inevitável face ao alargamento da União Europeia e ao consequente processo de desvalorização interna, resultante da edificação de um verdadeiro mercado de trabalho europeu, para utilizar a expressão de Michelle Durand[[298]](#footnote-298). Mas mais do que isso e ainda recorrendo às palavras da mesma autora, o que eles revelavam é que se aplicavam à Europa social *os princípios válidos para a integração económica europeia, os únicos que, a bem dizer, têm por enquanto uma verdadeira legitimidade política devido ao carácter de prioridade estratégica que lhe é conferido pelo Tratado de Roma (1957) e depois pelo Acto Único (Junho de 1987, JO da CE). É aí que a Comissão, enquanto instância executora do Acto Único, vai buscar os seus fundamentos para agir[[299]](#footnote-299).*

Ou seja, uma primeira conclusão a extrair é a de que, pese embora o impacto decorrente do alargamento da União Europeia aos países do Leste europeu, com um aumento significativo da assimetria de níveis de desenvolvimento entre os vários Estados-Membros, não foram previstos mecanismos específicos para mitigar os efeitos de tal situação, relegando-se de novo para a esfera do aprofundamento do mercado interno, a via pela qual se lograria uma progressiva elevação e parificação desses mesmos níveis de vida e de desenvolvimento, dos vários países, regiões e cidadãos europeus.

## 6.4. A Estratégia de Lisboa

Tal como temos reiteradamente chamado à colação, o projecto de integração europeia, constituiu-se como uma das faces do poliedro da concorrência económica no plano internacional, esta por sua vez erigida em vector paradigmático de um verdadeiro sistema-mundo no qual pontificavam os Estados Unidos da América, naturalmente, mas também os chamados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e algumas outras economias, especialmente asiáticas. Neste quadro assim genericamente exposto, cada um dos participantes (cada um destes novos ou velhos blocos) viu-se confrontado com a necessidade de alcançar a posição mais vantajosa nesse contexto global, mormente gerindo a seu favor os factores de vantagem competitiva, que lhe permitissem um melhor posicionamento face aos demais concorrentes. Neste quadro de uma crescente abertura das relações económicas internacionais, o controle dos vários mercados assumia naturalmente uma importância da maior grandeza. Compreende-se assim facilmente, que no âmbito da União Europeia, a previsão do alargamento a Leste – pesem embora os efeitos adversos no plano da coesão, ao nível do pobreza, da exclusão social ou mesmo do desemprego, (efeitos que eram previsíveis e vieram a verificar-se, como adiante será oportunamente demonstrado) – era sobretudo encarada na óptica da agregação de um futuro mercado de muitos milhões de consumidores e de uma disponibilidade acrescida de mão-de-obra, a que se somariam um controle cada vez maior da inflacção, por via das políticas monetárias e da estagnação ou moderação dos salários, bem como do equilíbrio orçamental público, designadamente por redução do âmbito da intervenção pública na economia e nas prestações do Estado social. Todas estas correntes estratégicas se alicerçavam por um lado e alicerçavam por outro, a ideia de uma mudança de perspectiva quanto às linhas determinantes do processo de integração, em que o mercado vinha deixando paulatinamente se ser encarado e anunciado como um meio ao serviço dos interesse superiores da União (um meio através do qual se lograria precisamente alcançar as metas mais auspiciosas da integração), passando a ser encarado antes e de forma cada vez mais clara, como um fim em si mesmo, um elemento finalístico e mais do que isso determinístico, a cuja realização segundo os respectivos paradigmas, todas as outras dimensões deveriam subordinar-se.

Foi envolvido por todo este ambiente, que o Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000, identificou o momento então vivido como extraordinariamente auspicioso, assim o qualificando por razões que explicitou no ponto 3. do documento de conclusões da presidência, nos seguintes termos: *Abrem-se neste momento à União as melhores perspectivas macroeconómicas desde há uma geração. Em resultado de uma política monetária orientada para a estabilidade e apoiada por políticas orçamentais sólidas num contexto de moderação salarial, a inflação e as taxas de juros estão baixas, os défices do sector público foram consideravelmente reduzidos e a balança de pagamentos da UE encontra-se numa situação sólida. A introdução do euro foi coroada de êxito e está a trazer os benefícios esperados para a economia europeia. O mercado interno já se encontra amplamente realizado e está a produzir benefícios palpáveis tanto para os consumidores como para as empresas. O futuro alargamento criará novas oportunidades para o crescimento e o emprego.* *A União dispõe em geral de uma mão-de-obra com boa formação, bem como de sistemas de protecção social capazes de proporcionarem, para além do seu valor intrínseco, o enquadramento estável necessário para gerir as transformações estruturais inerentes à evolução no sentido de uma sociedade baseada no conhecimento. Verificou-se uma retoma do crescimento e da criação de emprego[[300]](#footnote-300).*

É certo que esta visão era temperada com a constatação da existência de um conjunto de fraquezas (na linguagem do mesmo documento), entre as quais e com particular significado, a persistência de taxas elevadíssimas de desemprego (quinze milhões de pessoas), muito do qual de carácter estrutural e revestindo natureza endémica em certas regiões[[301]](#footnote-301). Contudo e ainda que a despeito dessa consciência e desse conhecimento, as novas linhas orientadoras estavam claramente estabelecidas e eram suportadas, uma vez mais, pela persistente alegação de que num quadro e num contexto em que a escala das decisões era cada vez mais estabelecida por um centro ficcionado e imaginário, do que pelos poderes soberanos (formais, por assim dizer) instituídos em cada uma das múltiplas periferias desse quadro de competição integral, a única via existente seria a da adaptação dos competidores a esse novo modelo, sob pena do seu isolamento primeiro e definhamento depois.

Na óptica dos dirigentes europeus e das instituições comunitárias, estava em causa fundamentalmente a determinação do lugar reservado à União Europeia e aos cidadãos dos respectivos Estados-Membros, num contexto de crescentes interdependências económicas e de uma concorrência acrescida e cada vez mais predatória. Entretanto e como se tem por mais ou menos evidente, a questão básica (por entre os muitos problemas que a determinação dessa estratégia integrada e transversal a todas as políticas europeias e nacionais suscitava) residia em saber de que modo seria possível conciliar os objectivos da competitividade económica no ambiente internacional com o modelo caracterizador (sobrestando aqui as diferenças nacionais entre os vários países) do denominado Estado social europeu, verdadeiro cimento agregador da vontade e das aspirações de muitos milhões de pessoas e, por conseguinte, reduto fundamental de legitimidade do próprio projecto.

Esta mesma questão formulou-a retoricamente a Profª. Maria João Rodrigues (ao tempo, Assessora Especial das Instituições da União Europeia para os assuntos sobre a Estratégia de Lisboa) que se questionou precisamente quanto à possibilidade de concretização de uma estratégia europeia de desenvolvimento, capaz de responder aos novos desafios da globalização, às mutações tecnológicas em curso, ao envelhecimento populacional, e, ao mesmo tempo, fazer tudo isto preservando o que denominou de valores europeus. No ambiente de optimismo que então se vivia – originado precisamente pelas perspectivas do alargamento – e embora reconhecendo que (nas suas palavras uma vez mais), a União Europeia vinha perdendo terreno para os Estados Unidos, acreditava ainda assim que era possível a competição do bloco europeu com o bloco americano, sem que para isso fosse necessário copiar o respectivo modelo[[302]](#footnote-302). Isto é, no fundo, sem que houvesse necessidade de abdicar precisamente dos principais pilares distintivos e caracterizadores do modelo social europeu.

Por conseguinte e para nos situarmos, foi no ambiente de tímido confronto com a realidade – da incompatibilidade de objectivos potencialmente antagónicos – mas ao mesmo tempo (e paradoxalmente) de forte pendor optimista, que a União se atribuiu a si própria aquele que deveria constituir o seu novo objectivo estratégico para a década que então se iniciava: *tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do Mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social[[303]](#footnote-303)*.

Quanto à articulação destas perspectivas e objectivos com o modelo social europeu, o Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa (Março de 2000) sublinhou que tal modelo possuía as virtualidades necessárias para operar a transicção para o novo paradigma desenvolvimentista agora traçado, o que implicaria contudo a sua modernização. Seriam traços fundamentais dessa modernização, o favorecimento do trabalho (por contraponto à situação de reforma ou jubilação), a garantia de regimes de pensões viáveis (articulando a viabilidade dos referidos regimes com o progressivo envelhecimento da população) e, finalmente, a garantia de estabilidade social enquanto factor de fomento da integração social[[304]](#footnote-304).

A Estratégia de Lisboa, foi acompanhada, em paralelo, pelo reforço da institucionalização da Estratégia Europeia de Emprego, que se traduziu num aprofundamento do nível de articulação das políticas nacionais com a supervisão da União Europeia sobre essas mesmas políticas, tal como de resto foi enunciado na Comunicação da Comissão às Instituições Europeias[[305]](#footnote-305), documento este em que o ambicioso papel outorgado à referida Estratégia Europeia de Emprego era colocado sobre a mesa nos seguintes termos: *Há hoje consenso generalizado em torno da ideia segundo a qual a Estratégia Europeia de Emprego deve ser concebida enquanto ferramenta fundamental de apoio à Estratégia de Lisboa numa UE alargada. Ao fazê-lo, a estratégia contribuirá igualmente para a coesão económica e social[[306]](#footnote-306)*.

Sintetizando, a Estratégia de Lisboa foi apresentada como um processo de incremento e desenvolvimento transversal do processo de integração europeia, mediante o qual se firmava o compromisso de que a União se converteria, num lapso temporal de apenas dez anos, numa economia capaz de combinar o desenvolvimento, a competitividade e a prosperidade sustentável, e capaz, também e ao mesmo tempo, de garantir mais e melhores empregos e uma maior coesão social, elegendo para esse efeito o conhecimento e o desenvolvimento tecnológicos como vectores fundamentais da realização desses objectivos.

Para tal efeito (ou melhor, para tais efeitos), foram definidas como linhas-mestras de intervenção: o desenvolvimento de mecanismos em vista da concretização de programas nacionais e supra-nacionais, envolvendo todos ou apenas alguns dos Estados-Membros; criação de um ambiente amigo do investimento e da investigação; fortalecimento do Método Aberto de Coordenação; facilitação da criação de redes de dados trans-europeias de muito alta velocidade, ligando universidades e centros de investigação e eliminando ao máximo as barreiras à mobilidade de investigadores, criando precisamente e através destas medidas, condições para atraír os talentos para a Europa[[307]](#footnote-307).

### 6.4.1. Reflexos da Estratégia de Lisboa no campo das relações laborais

#### 6.4.1.1. A flexisegurança

O quadro decorrente da Estratégia de Lisboa – quer aquando do seu lançamento, quer sobretudo depois do processo de revisão a que foi sujeito e de que falaremos adiante – acarretava implicações profundas em áreas nucleares das políticas do Estado social e, de forma muito expressiva, no domínio das políticas laborais*.*

Entre essas alterações no paradigma daquele que havia sido o quadro vigente durante algumas décadas, foi progredindo de forma consistente a ideia de que importava proceder à alteração do quadro normativo e político de enquadramento das relações laborais, flexibilizando-o, debaixo do argumento de que, dessa flexibilização adviriam ganhos importante ao nível do combate ao desemprego. Foi no fundo esta proposição genérica (proposição que em qualquer caso veio a conhecer adptações, modificações e cambiantes de ordem vária) que esteve também na origem de um conceito que chegou mesmo a consolidar-se num termo novolinguístico: f*lexicurity.*

Cumpre por isso proceder a uma análise adequada das razões que motivaram a introdução do conceito de *flexisegurança* no léxico da União Europeia, bem como da forma como ele foi enunciado na sua articulação com o modelo social europeu.

O termo flexisegurança *(*aportuguesamento da expressão *flexicurity*) traduz, quando encarado num plano estritamente literal, a conjugação de duas outras expressões que são no fundo os seus elementos componentes: flexibilidade e segurança. A expressão terá sido utilizada pela primeira vez pelo Holandês Hans Adriannsens e com ela procurava-se fixar uma certa conceptualização da mudança no domínio das relações laborais e do estatuto do trabalho dependente assalariado, que se traduziria, segundo a perspectiva de autores como Wilthagen y Tros, no seguinte: *Flexicurity is (1) a degree of job, employment, income and “combination” security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring amd high quality labour market participation and social inclusion while at the same time providing (2) a degree of numerical (both external and internal), funtional and wage flexibility that allows for labour markets (and individual companies) timely and adequate adjustment to changing conditions in order to mantain and enhance competitiveness and productivity[[308]](#footnote-308).*

A flexisegurança, surge assim como um elemento central para a concretização de uma doutrina em matéria de política de emprego, encaminhada no sentido de proporcionar alegadamente e a um só tempo, flexibilidade por um lado e segurança por outro, no âmbito das relações jus-laborais. De modo genérico, a flexibilidade traduzir-se-ia na proliferação de tipos de contratos e de vínculos laborais, e, consequentemente, também na multiplicação de situações fundamentadoras da possibilidade de cessação das relações contratuais de carácter laboral. A segurança, pelo contrário, residiria nos mecanismos garantísticos capazes de suportarem o trabalhador nos períodos e vicissitudes associadas à transicção de uma situação de actividade para uma situação de inactividade, proporcionando-lhe os adequados meios de subsistência.

Quando em 2006 a Comissão Europeia relançou o debate sobre a flexisegurança[[309]](#footnote-309) foi precisamente destas bases conceptuais e programáticas, que partiu, insistindo na necessidade de flexibilização do mercado de trabalho, como condição para garantir maior segurança no emprego[[310]](#footnote-310). No ano seguinte (2007), a mesma Comissão lançou um novo documento que visou completar o primeiro[[311]](#footnote-311) e através do qual foram fixados os termos essenciais do conceito de flexisegurança, que surge então absolutamente vinculado à concretização da estratégia de emprego da União Europeia por um lado e à concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa, por outro[[312]](#footnote-312).

A Comissão Europeia elencou um conjunto de quatro eixos essenciais de desenvolvimento deste plano estratégico: (1º.) Estabelecimento de contratos flexíveis e fiáveis, tendo em conta as perspectivas de ambos os actores essenciais dos processos de contratação no âmbito laboral: empregador e trabalhador, bem como a perspectiva dos que estão dentro do mercado de trabalho (os que se encontram empregados, os *insiders*) e daqueles que estão fora desse mesmo mercado (os que pretendendo trabalhar, não lograram alcançar um posto de trabalho, os *outsiders*). Tudo isto, tendo como pressuposto e pano de fundo, um conjunto de legislação gerada especificamente para esta esfera de relações jurídico-económicas, sociais e políticas (incluindo as convenções colectivas) adequadas ao moderno mercado de trabalho; (2) em segundo lugar, preconizou o desenvolvimento de estratégias globais de aprendizagem permanente capazes de garantirem a empregabilidade e a adaptabilidade constante dos trabalhadores, prestando particular atenção aos grupos mais vulneráveis; (3) por outro lado ainda, foi identificada a necessidade de desenvolvimento de políticas activas ao nível do mercado de trabalho, capazes de apoiarem os indivíduos, preparando-os para enfrentarem as mudanças rápidas ocorridas no mercado de trabalho e capazes, por conseguinte, de diminuírem os tempos de desemprego, facilitando ao mesmo tempo as transicções entre distintos postos de trabalho; (4) finalmente, foi indicada a necessidade de serem introduzidas medidas de modernização nos sistemas de segurança social, apoiando os rendimentos das pessoas de forma adequada, fomentando o emprego e a mobilidade do mercado de trabalho. Neste ponto, refere-se também a necessidade de que os sistemas de segurança social promovam as medidas necessárias a uma adequada conciliação da vida laboral e familiar, concretamente no âmbito da parentalidade[[313]](#footnote-313).

A formulação vaga destes quatro princípios, encontra desenvolvimento no mesmo documento no capítulo denominado “Developing common principles of flexicurity”[[314]](#footnote-314), em que se indicam oito pontos capitulares, a utilizar como referencial na concretização nacional destas políticas, ao nível de todos e de cada um dos Estados-Membros[[315]](#footnote-315): (1) A celebração de acordos flexíveis, fiáveis e aceitáveis, que contemplem e envolvam todos os actores do mercado de trabalho, estabelecimento de estratégias de aprendizagem ao longo da vida, concretização de medidas eficazes de activação do mercado de trabalho, bem como de adequação e modernização dos sistemas de segurança social; (2) promoção de um adequado equilíbrio dos direitos e deveres quer dos empregadores, quer dos trabalhadores activos ou inactivos, bem como dos organismos e instituições públicas; (3) tomada de medidas de adaptação dos princípios gerais è realidade concreta de cada país; (4) redução do fosso entre os trabalhadores activos (os que estão dentro do mercado de trabalho) e trabalhadores inactivos (os que estão fora desse mesmo mercado); (5) promoção de formas de flexibilidade tanto no plano interno (ao nível de cada empresa ou empregador) como no plano externo (entre empresas ou empregadores); (6) medidas em ordem à igualdade de género; (7) Um clima de recíproca confiança e diálogo entre instituições públicas, interlocutores sociais e actores privados; (8) finalmente, é determinado que as medidas a tomar devem ter em conta os respectivos custos orçamentais, de modo a que seja realizada uma política sustentável a esse nível.

#### 6.4.1.2. Flexisegurança: reconfiguração das relações laborais e do papel do Estado

Enunciados que estão os pontos cardeais da flexisegurança enquanto elemento que foi erigido como eixo central de desenvolvimento das políticas laborais e de emprego da União Europeia, cabe lançar um olhar de avaliação crítica sobre a sua natureza enquanto instrumento de acção jurídico-política e económica, quer na óptica dos seus efeitos no plano mais estrito da regulação das relações jus-laborais, quer enquanto elemento capaz ou não de se constituir como propulsor de políticas de inclusão, emancipação e progresso social, aqui, já na óptica dos princípios e objectivos norteadores do Estado social e do modelo social europeu.

Note-se, a tal propósito, que a tese de que havia uma necessidade de dosear flexibilidade e segurança no quadro das relações laborais no seio da União Europeia, esteve sempre presente no contexto da denominada Estratégia Europeia de Emprego. Na verdade, se atentarmos na Cimeira Europeia do Luxemburgo de 1997 em que se aprovaram as linhas rectoras (dezanove) a aplicar no ano seguinte, verificamos que já então se advogava o incremento da adaptabilidade e flexibilidade de trabalhadores e de empresas, assinalando que deviam instituír-se precisamente os instrumentos viabilizadores de maior flexibilidade combinada com maior segurança, como condição básica para o estabelecimento de mercados de trabalho mais sólidos e de uma consequente diminuição do desemprego. Deste modo, abria-se o caminho para uma nova conceptualização e doutrinação, em que a flexibilidade e a segurança se apresentam já não como elementos irremediavelmente antagónicos entre si, mas antes como instrumentos conciliáveis, uma espécie de complementos recíprocos um do outro. Nesse plano e por via dos mecanismos que a constituiem e densificam, através da flexisegurança logra-se obter uma adequada adaptação da empresa às circunstâncias gerais do mercado, outro tanto se preconizando em relação aos trabalhadores, para os quais se prescreve uma formação contínua ao longo da vida, habilitando-os, nomeadamente, a estarem permanentemente aptos a enfrentar mudanças e desafios, por exemplo, aquando da transição entre diferentes postos de trabalho, aspecto tão mais relevante quanto é certo que de todo o que não se encarava mais como normal, seria a manutenção de um mesmo trabalho por longos períodos de tempo ou, menos ainda, por toda a vida.

A visão da União Europeia era, de um ponto vista esquemático e substancial aquela que agora mesmo expusémos nos seus traços essenciais, aduzindo-se no seio das suas instituições e como vimos, que a flexisegurança é um mecanismo que surge essencialmente como forma de enfrentar o problema da rigidez laboral, rigidez aboral essa que se manifesta sobretudo na circunstância de subsistirem no mercado de trabalhado dois tipos de situações paradigmáticas: de um lado encontram-se os *insiders -* que estão ocupados, gozam da protecção de vínculos laborais rígidos e de uma posição negocial forte, o que conduz a que recebam salários mais altos - e do outro lado estão os *outsiders*, que se encontram desocupados ou com formas de emprego precárias, não dispondo por conseguinte da força negocial dos primeiros. Deste modo, a rigidez salarial encontra-se precisamente nesse poder negocial dos *insiders*, que conduz à existência de salários situados acima do ponto de equilíbrio que resultaria da concorrência perfeita (e desejável, nessa mesma óptica) de todos esses trabalhadores entre si, facto este que por sua vez se mostra impeditivo da conveniente elasticidade e vigor do mercado laboral, características estas que, estando presentes, o tornariam mais apto a gerar precisamente um maior número de postos de trabalho.

O estabelecimento das políticas de *flexisegurança* adoptadas pela União Europeia, encontra-se por conseguintes em sintonia com estas propostas e perspectievas, baseadas de resto em considerações e concepções apriorísticas sobre a própria natureza e segmentação do mercado de trabalho. Esta a razão pela qual se predispôs a acolher no contexto do seu espaço de integração os mecanismos da flexisegurança, chamados a intervir, tendo em vista promover a desejada paridade dos trabalhadores protegidos (*insiders)* com os desprotegidos (*outsiders)*, o que será conseguido reduzindo a protecção dos primeiros[[316]](#footnote-316). A consecção deste objectivo por sua vez, deveria ser atingido através da utilização de um conjunto de mecanismos paralelos e concorrentes entre si, envolvendo em qualquer caso alterações na legislação laboral dos vários Estados-Membros, sendo certo que tais modificações do quadro regente das relações jus-laborais acabaria por conduzir invariavelmente, ao nivelamento dos salários a um valor médio inferior aquele em que se encontravam antes da tomada dessas medidas desregulamentadoras.

O Estado – por conseguinte, também o Estado social, agora reformulado pelas exigências contingenciais da competição de todos contra todos – deve assumir neste processo e segundo a mesma óptica que temos vindo a observar, um papel silente e ausente, deixando o mercado funcionar em condições de liberdade e concorrência perfeitas, até que por efeito e por acção da sua muita famosa *mão invisível* se logre atingir uma situação de pleno equilíbrio.

Estes postulados das instituições europeias, para além de recuperarem em larga medida o pensamento liberal em matéria económica, são também tributários desse mesmo pensamento no que tange ao modo como o trabalho produtivo é encarado. Desde logo e tal como demonstrámos, estas linhas orientadoras reconduzem a questão do desemprego a uma dimensão essencialmente individual, desvinculando o Estado (cada um dos Estados integrados) como a própria União Europeia *de per si*, de responsabilidades directas na promoção do emprego: será a economia, funcionando de acordo com as suas leis intrínsecas, a ditar o maior ou menor volume de procura de trabalho e, consequentemente, a garantir a ocorrência de maiores ou menores taxas de emprego e desemprego.

Aos Estados-Membros ficaria confiada a tarefa de garantir um conjunto de funções e tarefas no plano da formação e aprendizagem ao longo da vida, em vista do reforço da empregabilidade individual e contribuindo deste modo para que a força de trabalho se mantivesse ao nível mais elevado possível de proficiência, garantindo desse modo as condições para uma elevada aptidão de desempenho, útil se e quando cada um dos destinatários desses processos formativos, viesse a integrar o mercado de trabalho.

A par com esta nova realidade, temos também um novo posicionamento dos poderes públicos (quer os da União quer os dos Estados-Membros) sobre as relações jurídico-laborais, que reclama igualmente a nossa atenção.

Numa breve nota de enquadramento, começamos por recuperar uma aproximação clássica ao Direito do Trabalho enquanto ramo do Direito que se ocupa do fenómeno do trabalho subordinado, entendido este como *a actividade produtiva prestada a título oneroso e em que o prestador se encontra numa posição de dependência ou de subordinação em relação ao credor.[[317]](#footnote-317)*. O aparecimento histórico deste ramo do Direito, enquanto corpo de normas dotadas de vocação específica e submetidas a princípios jurídicos autónomos, prendeu-se directamente com a constatação da inadequação das normas contratuais puramente privatísticas e contratualistas (em sentido estrito) para a regulamentação dos fenómenos laborais, quer na sua expressão colectiva quer na sua expressão individual. O fenómeno tornou-se especialmente expressivo no período consequente à Revolução Industrial e à expansão da produção e das forças de mercado, já que com essa expansão ocorreu em paralelo um crescendo de situações de abuso dos empregadores sobre os trabalhadores em matérias como o tempo e as condições de trabalho, fenómenos que a consciência social foi progressivamente repudiando e que estiveram na génese da chamada *questão social* na segunda metade do século XIX[[318]](#footnote-318). Deste modo e em suma, o Direito do Trabalho surge como ramo autónomo no campo das ciências jurídicas, tendo em vista dar resposta a fenómenos sociais que reclamavam uma intervenção dos poderes públicos num domínio de tão elevada sensibilidade e centralidade como o das relações laborais. Por conseguinte, a sua autonomização doutrinária, normativa e dogmática, erigiu-se como elemento de equilíbrio numa relação contratual geneticamente desequilibrada: a que opõe o empregador ao trabalhador assalariado e, desse modo, contribuiu também, objectivamente, para a existência de condições mínimas de paz social.

O estabelecimento do regime de *flexisegurança* – e este é o aspecto que cumpre sublinhar neste momento e no quadro da presente investigação - acomete de forma objectiva também contra estes dois elementos alicerçantes do quadro edificativo do direito laboral.

Por um lado reduz-se a intervenção pública neste capítulo, que é agora recentrada nas tarefas da formação ao longo da vida e da disponibilização dos meios financeiros que assegurem a componente da segurança nos períodos de transicção ou de inactividade laboral. Por outro lado e ao mesmo tempo, preconizam-se estados omissivos na produção normativa - que seria sua responsabilidade, até mesmo de acordo com uma certa concepção liberal do Estado, encarado nessa óptica enquanto sujeito dotado de poderes supra-partes – capaz de fomentar o equilíbrio no seio dessa relação jurídico-contratual que, como referimos, é geneticamente desequilibrada. Em suma, procura-se privatizar tanto quanto possível as relações laborais, eliminando do seu enquadramento contextualizador os elementos que foram sendo historicamente desenvolvidos e sedimentados, com o propósito de promover a concretização de um ponto mínimo de equilíbrio entre as posições antagónicas das partes que constituem a respectiva relação jurídica.

Naturalmente que não se ignora, quer no seio da própria União Europeia, quer no quadro dos vários ordenamentos jurídicos nacionais, a existência de mecanismos que constituem contrapesos a esta tendência: vejam-se, as medidas exemplificadas no contexto amplo da *flexisegurança*, no Reino Unido, em França, na Áustria, na Estónia, na Alemanha, na Dinamarca ou na Lituânia e referenciadas no documento da Comissão Europeia *Towards Common Principles of Flexicurity[[319]](#footnote-319).* De qualquer modo, a existência desses mecanismos ou respostas específicas, não invalida o que dissemos quanto ao paradigma desenvolvido e concretizado no âmbito europeu, relativamente a esta vertente fundamental do modelo social europeu, enquanto expressão fundamental dessa realidade maior que temos vindo a denominar de Estado social.

#### 6.4.1.3. Flexisegurança: uma nova articulação entre capital e trabalho

O título em epígrafe é recuperado de Wilthagen e Tros[[320]](#footnote-320), autores para os quais a flexisegurança, representa um novo modelo de articulação entre os interesses tendencialmente opostos do capital e do trabalho. Esse modelo emerge contudo e ainda nas suas palavras, não como manifestação contemporânea dessa tradicional oposição de interesses, mas antes como uma necessidade objectiva de reinventar o modelo social europeu, modernizando-o de modo a que ele possa constituir a contraparte do que designa por modelo económico-monetário europeu[[321]](#footnote-321).

Encarada a questão a partir desta perspectiva, podemos dizer que a flexisegurança é apresentada como instrumento capaz de promover a harmonização dos contrários, oferecendo ao mesmo tempo resposta às exigências organizativas do mercado e à satisfação das aspirações sociais vigentes na sociedade em certo e determinado momento histórico[[322]](#footnote-322).

Ora, a concretização desta estratégia articuladora de interesses substancialmente antagónicos, é oferecida partindo de uma premissa fundamental de neutralidade: a existência de um mecanismo que permite ao mesmo tempo *flexibilizar* e *garantir*, visa responder não às exigências específicas de um empregador concreto, mas a esse espectro mais amplo de solicitações e exigências que deriva das dinâmicas do mercado, de um mercado crescentemente aberto, integrado, em suma, globalizado e que está por tal razão para lá da própria vontade de cada sujeito determinado e concreto[[323]](#footnote-323). Por conseguinte, tendem a desaparecer as apreciações valorativas quanto à bondade ou perversão do despedimento, que passa a ser encarado como uma contingência, ditada em larga medida pela pressão externa, que obriga depois aos naturais ajustamentos no contexto de cada realidade empresarial em concreto, tudo isto se situando por conseguinte no domínio da racionalidade eticamente neutra própria da gestão empresarial e nada mais[[324]](#footnote-324). Este modo de entender as coisas, colide contudo e de modo frontal, com a concepção do direito ao trabalho enquanto direito fundamental, posição a que é alcandorado, por exemplo, pelo artº. 6º. do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual foi adoptado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e que está umbilicalmente ligado às dimensões da dignidade e cidadania do trabalhador, factor essencial da sua integração cívica, da sua dignidade e auto-estima, como também, naturalmente, da sua segurança económica. Por conseguinte, encarado em qualquer uma destas suas dimensões, o trabalho e os direitos que lhe são inerentes, não podem ser olhados numa perspectiva puramente gestionária: a privação de trabalho corresponde à expulsão do indivíduo de uma esfera social e culturalmente decisiva, de uma situação complexa em que se obtém direitos de integração e de participação efectiva, na sociedade, na educação, na cultura e na família[[325]](#footnote-325). Ora, aqui estão também em causa os elementos emancipatórios que constituem precisamente um outro dos eixos estruturantes do Estado social europeu e do modelo social europeu em que aquele se concretiza. Neste sentido, a adopção de uma filosofia orientadora que corporize a ideia de que as relações laborais se circunscrevem a uma expressão mercadorizada – obnubilando que na sua génese estão relações socialmente construídas – contende também com o Estado social e com a sua projecção nesta esfera concreta, sobretudo na medida em que a desmercadorização de cada ser humano com a sua dignidade intrínseca, deve constituir precisamente um dos seus principais objectivos, aspectos que temos tido ocasião de enfatizar ao longo do nosso trabalho.

### 6.4.2. A avaliação intercalar da Estratégia de Lisboa

Realizada esta incursão pelo domínio das relações de trabalho e da sua modelação segundo a respectiva doutrina de suporte na óptica da flexisegurança – o que fizemos considerando que foi no arco temporal da Estratégia de Lisboa que essa mesma doutrina e a *praxis* correspondente, se encorparam e ganharam expressão concreta no seio dos vários Estados-Membros – cabe agora voltar à Estratégia de Lisboa enquanto tal, isto é, enquanto instrumento mais amplo e com finalidades estruturais, orientador de políticas, dotado de vocação transversal por um lado e universal por outro, características que lhe determinaram uma adequada feição para incidir de forma profunda na própria determinação do modelo paradigmático do espaço de integração europeia, em todas as suas dimensões ou expressões: política, institucional e económica, para segmentarmos o processo de acordo com uma trilogia muito comum.

O Conselho Europeu de Lisboa que lançou a Estratégia que ficou conhecida precisamente pelo nome da cidade que o acolheu, teve consigo, apesar das indisfarçáveis reticências, a marca de afirmação do optimismo e da confiança nos objectivos então traçados e no seu potencial para a consolidação auspiciosa do processo de integração.

Contudo, pese embora a visão esperançosa então proclamada, o tempo que se lhe seguiu não veio a confirmar a realização das principais metas que ali tinham sido traçadas, e assim, à medida que as várias políticas e planos concretos iam sendo postos em execução e monitorizados, era possível constatar a existência de uma assinalável dissidência entre o que havia sido projectado e os resultados atingidos.

Se tomarmos como exemplo (um exemplo necessariamente muito significativo, dada a centralidade estrutural dessa matéria no âmbito mais geral das políticas europeias) as questões ao nível do emprego, essa dissonância ocorria numa dupla dimensão: por um lado verificava-se um fracasso ao nível das metas quantitativas estabelecidas para a criação de emprego e, por outro lado, o emprego gerado não revestia a qualidade que cumprisse também os objectivos estabelecidos pela mesma Estratégia: *A União Europeia falhou uma das metas intermédias centrais da sua ambiciosa Estratégia de Lisboa, mostram números ontem divulgados pelo organismo estatístico europeu, Eurostat. Este objectivo (definido no Conselho Europeu de Estocolmo, em Março de 2001) previa uma taxa de emprego na UE, em 2005, de 67% do total de pessoas na faixa etária entre 15 e 64 anos. O Eurostat revelou que o valor foi de apenas 63,8% e que um em cada sete trabalhadores empregados na Europa tinha apenas trabalho temporário, em contradição com o próprio espírito da Estratégia de Lisboa. Esta menciona a criação de uma economia "competitiva, baseada no conhecimento, com mais e melhores empregos e coesão social. (…)As estatísticas sobre o mercado de trabalho europeu em 2005 mostram que a União Europeia também fracassou no objectivo intermédio de conseguir 57% na taxa de emprego nas mulheres do mesmo grupo etário. O valor atingido é de 56,3%, portanto, apenas ligeiramente abaixo do pretendido[[326]](#footnote-326)“.*

No mesmo sentido, foi a apreciação feita pela Comissão Europeia, que, não se vinculando à afirmação de um fracasso da estratégia, veio contudo na sua comunicação ao Conselho Europeu da Primavera, de Fevereiro de 2005, sublinhar que os resultados até então alcançados se situavam aquém do projectado: *cinco anos após o lançamento da Estratégia de Lisboa, a Comissão apresentou um balanço moderado dos resultados alcançados. O desempenho esperado da economia europeia em matéria de crescimento, produtividade e emprego não foi atingido. A criação de emprego abrandou e o investimento na investigação e no desenvolvimento continua a ser insuficiente[[327]](#footnote-327)*.

Mas não foi apenas na esfera do emprego e do desemprego que se verificou a ocorrência de problemas persistentes e aos quais as políticas amparadas pela Estratégia de Lisboa não estavam a responder de modo conforme ao que havia sido estabelecido como resultado a atingir. Na verdade, também no domínio das questões atinentes à pobreza e à exclusão social, subsistiam diversos problemas carecidos de resposta.

Desde logo porque o alargamento a Leste teve uma repercussão imediata na expressão da pobreza e da pobreza extrema no seio da União Europeia, o que confirmou as predicções feitas por muitos autores antes da concretização formal do processo de adesão desse conjunto de países[[328]](#footnote-328). De resto, esses cenários e consequências vieram também a ser confirmados pela própria Comissão, que publicou em Junho de 2004 um documento que intitulou *Commission Staff Working Paper. Social Inclusion in the new Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion*, no qual foi dito que o processo de adesão comportou para os novos países um aumento das desigualdades na distribuição de rendimentos no plano interno de cada um, tomando como referência o período anterior ao processo de adesão, ao mesmo tempo que se reconheceu a existência de largas camadas da população vivendo nesses mesmos países em condições de severa privação material e de pobreza, tudo constituindo, ainda no dizer da Comissão, um enorme desafio para os novos Estados-Membros[[329]](#footnote-329). Ora, a constatação da existência deste cenário de generalização e agravamento das situações de pobreza – desprezando, é certo, no plano do diagnóstico, muitas das causas por detrás das consequências – constituiu ainda assim mais um fundamento no sentido de legitimar a posição dos que advogavam uma mudança estratégica nas linhas de orientação que vinham sendo seguidas. No fundo e perante uma prescrição que não se revelou idónea à produção de determinados resultados, ficava implicitamente sobre a mesa a hipótese de determinação de novos caminhos, capazes de levarem precisamente à obtenção do que não tinha sido possível atingir. Isso mesmo haveria de ser determinantemente clarificado aquando da revisão da Estratégia de Lisboa, tal como seguidamente patenteamos.

### 6.4.3. A revisão da Estratégia de Lisboa

A Estratégia de Lisboa - quer na sua versão original quer na ampliada versão de Gotemburgo – prestava-se a uma leitura de certo modo ambígua, já que dela não fluía de forma específica o peso relativo e a eventual hierarquização ou parificação dos vários objectivos estratégicos parcelares que a constituíam por um lado e em que ela se decompunha, por outro. Essa equivocidade, viria contudo a ser desfeita muito rapidamente, sobretudo na sequência de dois relatórios, elaborados a pedido da Comissão: o relatório Sapir e o relatório Kok.

Em 2002, a Comissão Europeia então presidida por Romano Prodi, encarregou um grupo técnico dirigido por André Sapir, de elaborar um relatório em que se avaliasse a Estratégia de Lisboa e os efeitos que teria sobre a economia europeia o processo de adesão dos países de Leste, então em curso. Este relatório, conhecido como relatório Sapir foi apresentado em Julho de 2003 e concluiu que o crescimento económico da União Europeia não foi capaz de obter resultados satisfatórios, quando comparado, por exemplo, com o observado nos Estados Unidos da América no período 1995-2001. Face a esses dados, o relatório recomendava então que fosse seguido um plano de ação que se debruçasse principalmente sobre o crescimento económico e que colocasse os objectivos da Agenda de Lisboa organizados em torno de seis pontos orientadores: um mercado único mais dinâmico; desenvolvimento de investimentos na economia do conhecimento com uma ênfase particular na educação; melhoria do quadro da política macroeconómica da União Europeia; redefinição da política de convergência; melhoria da eficácia da governação e remodelação do orçamento comunitário para apoio à agenda do crescimento.

Com base nesse cenário e suportado nas muitas cautelas do relatório Sapir quanto aos aspectos de política social e ambiental (matérias em relação às quais aquele mesmo relatório sublinhava a sua difícil articulação com as necessidades de realização plena do mercado interno, da competitividade e do crescimento), o Conselho Europeu de Março de 2004 veio a debruçar-se sobre a Estratégia de Lisboa, extraindo como conclusão de síntese no âmbito das perspectivas para 2005, que apesar do Processo de Lisboa manter toda a sua validade e pertinência, esse ano constituiria o momento adequado para uma análise aprofundada dos progressos alcançados na realização do programa de Lisboa. Neste sentido e com tal objectivo, o Conselho Europeu convidou a Comissão *a criar um grupo de alto nível, presidido por Wim Kok, para realizar uma avaliação independente que contribua para esse exercício. No relatório que apresentar, o grupo deverá identificar medidas que, no seu conjunto, constituam uma estratégia coerente para que as nossas economias atinjam os objectivos de Lisboa[[330]](#footnote-330).*

O vulgarmente chamado Relatório Kok, foi publicado em Novembro de 2004 com o título “Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment” e nele se sublinhou que a Estratégia de Lisboa continha aspectos positivos, entre os quais indicou os relacionados com o crescimento do emprego, com a liberalização de certas actividades, ou ainda com o desenvolvimento tecnológico alcançado em múltiplos sectores[[331]](#footnote-331). Contudo e em paralelo, indicava também o que considerava ser um conjunto de importantes fragilidades persistentes. Desde logo, as decorrentes da inserção da economia da União Europeia num mundo crescentemente aberto e exposto, com todos os riscos e desafios inerentes ao nível da competitividade, já reflectidos no desempenho relativamente medíocre dos quatro anos precedentes, para além de que (dizia-se aí também) a agenda de Lisboa havia estado desde início demasiado carregada e comportava um nível de prioridades considerado contraditório. A este propósito e a título de exemplo, era particularizado o caso especial da indústria, sector que se considerava sub-valorizado naquela mesma Estratégia[[332]](#footnote-332). Fundamental, visando precisamente colocar ordem nas prioridades estabelecidas, era, segundo o mesmo relatório, que os esforços fossem concentrados no crescimento e no emprego, tanto mais que, no limite, o que estava em causa era, (ainda segundo os autores), a própria essência do modelo social europeu[[333]](#footnote-333). De acordo com o diagnóstico, o relatório sugeria então e finalmente a adopção de um conjunto de medidas, que materializavam uma revisão profunda da Estratégia de Lisboa, incorporando nela uma ordem de prioridades diferente da inicial e relegando mesmo algumas medidas para um plano absolutamente secundarizado.

Ora, essa pretendida alteração estratégica veio a ser plenamente acolhida pela Comissão Europeia que a verteu na informação de síntese denominada *Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera, de 2 de Fevereiro de 2005. Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - Um novo começo para a Estratégia de Lisboa.* Esta revisão da Estratégia de Lisboa, assentou em duas ideias nucleares: por um lado, mantendo embora o princípio do desenvolvimento sustentável, ela passou a ser encarada segundo a perspectiva de que não deveria caír-se no erro de querer incluir toda a política relativa à sustentabilidade ambiental na Estratégia de Lisboa. Agora e de forma inequívoca acima dela encontravam-se as políticas do crescimento e do emprego.

Por outro lado e como modo de tornar mais eficiente a governação da Estratégia, a Comissão propôs também um novo sistema mais integrado nos processos de coordenação e informação no âmbito económico e do emprego. Assim, a Comissão propôs-se integrar as orientações gerais das políticas económicas e do emprego (artsº. 99º. e 128º. do Tratado da União Europeia), no denominado Pacote de Orientações Integradas, relegando-se para o domínio do Pacto de Estabilidade e Crescimento a vigilância sobre os vários orçamentos nacionais[[334]](#footnote-334). Estas orientações estratégicas gerais, viriam a ser aprovadas com alterações de pormenor, no Conselho Europeu da Primavera, realizado em Bruxelas nos dias 22 e 23 de Março de 2005.

#### 6.4.3.1. A revisão da Estratégia de Lisboa enquanto processo de afirmação político-ideológica

A revisão da Estratégia de Lisboa representou a definição de um rumo mais claro, em primeiro lugar quanto ao estabelecimento de uma definição da hierarquia de prioridades das várias áreas políticas integrantes dessa mesma estratégia. Por outro lado e em segundo lugar, o mesmo acto de revisão daquela mesma Estratégia, promoveu a fixação de uma regra interpretativa igualmente clara, relativamente ao modo como deveria ser entendido o princípio da subsidiariedade, enquanto articulador do exercício de competências e de partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e a União Europeia, nos domínios da política social e do combate à pobreza e exclusão social.

Quanto ao primeiro aspecto, a Estratégia de Lisboa, na sua versão originária, promovia a, como lhe chamámos já, ideia de quadratura do círculo. Isto é, por um lado a realização de um conjunto de reformas económicas dirigidas à competitividade europeia num mundo crescentemente globalizado e em que importava enfrentar a agressiva concorrência, sobretudo dos Estados Unidos da América e de um conjunto de países asiáticos, ao mesmo tempo que, por outro lado, se apontava o Estado social europeu como modelo a seguir e a consolidar, por oposição e em contraponto, com o capitalismo desregulado e sem rédeas daqueles seus competidores.

Ora, relativamente a essas matérias, o que o relatório Kok – que como vimos já suportou as decisões políticas subsequentes, quer da Comissão quer do Conselho – veio fazer, foi indicar claramente a necessidade de completar o mercado único interno, em paralelo com a abertura à iniciativa privada de novos sectores de actividade até aí protegidos e excluídos desse modo de aproveitamento e gestão económica, em simultâneo com uma maior flexibilidade e adaptabilidade do mercado de trabalho, gerando-se por essa via um clima adequado ao empreendedorismo e aos negócios. Quanto ao modelo social europeu, ele deveria ser reformado, no sentido de garantir que o seu objectivo principal seria o do treino e aquisição de competências profissionais ao longo da vida, como garantia da empregabilidade potencial de cada cidadão activo[[335]](#footnote-335).

A posição assim assumida representou uma clara opção política e ideológica, por um modelo segundo o qual as questões sociais no âmbito do processo de integração europeia e em especial o denominado modelo social europeu, deveriam a partir de então revestir um carácter de *Workfare State Schumpeteriano[[336]](#footnote-336)*. Isto é, à luz dos princípios e orientações político-filosóficas agora consagradas, o primado da inclusão social deve resultar do trabalho e não de prestações sociais (públicas) que tendencialmente desencorajam a disponibilidade dos indivíduos, precisamente na sua condição de força laboral.

Por outro lado, no que respeita à aplicação do princípio da subsidiariedade, bem como, mais amplamente, ao modo de governação nos domínios antes referidos da política social e do combate à pobreza e exclusão social, o Método Aberto de Coordenação foi afirmado como uma ferramenta através da qual as instituições europeias, desvinculando-se embora de qualquer política própria nessas matérias, reservaram contudo para si o papel de promoção da competição entre os Estados-Membros e um conjunto de outros actores sociais europeus (num afloramento da aceitação de critérios de governação multinível), tendo em perspectiva a uniformização de políticas orientadas para a consecução de um conjunto de objectivos pré-estabelecidos, por cujos resultados internos seria responsável cada um dos Estados-Membros e não a União. No fundo, tratava-se aqui do famoso conceito de *benchmarking,* já doutrinado pela Comissão - uma ferramenta para estimular a competitividade e a convergência no domínio das boas práticas, sendo como tais consideradas as que incidissem nas esferas da estabilidade/comportamento social, práticas comerciais, estrutura de mercado e instituições públicas - e que agora se consolidava através deste processo de revisão[[337]](#footnote-337). Deste modo, verificamos também, que o Método Aberto de Coordenação conheceu uma significativa expansão dos seus objectivos iniciais, tornando-se por conseguinte um instrumento mais vigoroso no estabelecimento de uma vigilância “pós-nacional” a realizar pelas instituições europeias sobre os respectivos Estados-Membros.

Consequentemente, também nas esferas da governação as perspectivas políticas emergentes da aprovação do relatório Kok e da revisão da Estratégia de Lisboa, foram tornadas não apenas mais claras, mas também absolutamente consequentes com as opções ideológico-filosóficas que estavam assumidas como seus elementos directores e que lhe eram intrínsecas e subjacentes.

Em suma, a revisão da Estratégia de Lisboa revelou dois aspectos da maior importância: por um lado e em primeiro lugar, a ocorrência desse processo de revisão, só foi tornado possível face à efectiva incapacidade de obtenção dos resultados projectados na sua formulação originária, de pendor marcadamente social-democrata. Na verdade, foi sobre o terreno da profunda divergência entre as metas traçadas e os resultados alcançados, que se sedimentou o alicerce argumentativo da necessidade de serem traçados caminhos alternativos (que vieram a ser de cariz neo-liberal) que, dizia-se, seriam mais aptos a atingir esses mesmos objectivos. Por outro lado, o balanço e revisão intercalar da Estratégia de Lisboa expuseram também, em toda a sua nudez, o antagonismo entre as metas da competitividade e as de manutenção do Estado social europeu, tal como até aí concebido. O que o relatório Kok e a revisão da estratégia de Lisboa que nele se apoiou, acabaram por concretizar, foi o estabelecimento de um rumo que sendo de reconhecida capitulação das perspectivas fundadoras da iniciativa, era claro quanto às opções a tomar perante soluções que manifestamente se haviam revelado incompatíveis e antagónicas entre si, isto é, as soluções por detrás da visão social-democrata que havia estado na base da elaboração da estratégia de Lisboa e cujos resultados tinham sido completamente decepcionantes. Tendo ficado absolutamente patente que a Estratégia de Lisboa não havia logrado o feito de juntar o melhor de dois mundos, foi agora estabelecida uma clara preferência pela dimensão do mercado, com a consequente subalternização das políticas de integração social (como também as relativas ao meio ambiente), estabelecendo-se assim um rumo marcadamente neo-liberal para o processo de integração europeia, como resposta e contraponto à incapacidade revelada por aquela mesma Estratégia, para se cumprir nos propósitos com que fora lançada.

### 6.4.4. Situação social na União Europeia: *estado da arte* em 2006

Depois disto, a pergunta seguinte que se nos coloca inevitavelmente é a de saber até que ponto essa inflexão de rumo da Estratégia de Lisboa – que sintetizava muito do que era a própria estratégia da União Europeia encarada como um processo político de carácter integral – teve consequências efectivas sobre os domínios em que se propunha agir. A resposta a esta questão, por outro lado, permitir-nos-á perceber se as causas da degradação das componentes do Estado social que têm vindo a ser analisadas (especialmente as que respeitam ao emprego e às relações laborais, bem como, por outro lado, à pobreza e à exclusão social) reflectiram os erros de orientação estratégica, as contingências de uma determinada conjuntura, ou se, pelo contrário, essa degradação radicaria em causas de origem sistémica.

Como ponto de partida, comecemos por recordar o artigo terceiro do Tratado da União Europeia, na versão do Tratado de Lisboa[[338]](#footnote-338), tomando em consideração aquilo que aí foi estabelecido de forma directa e imediata, com particular incidência na matéria agora em análise:

*Artigo 3.º*

*3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente.*

*A União fomenta o progresso científico e tecnológico.*

*A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a protecção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a protecção dos direitos da criança.*

*A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.*

*A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.*

O Tratado de Lisboa, recordemo-lo, foi assinado a 13 de Dezembro de 2007 e logo no ano seguinte, em Outubro, a Comissão Europeia produziu um documento de avaliação dos aspectos essenciais relativos à protecção social e à inclusão social no espaço europeu[[339]](#footnote-339). Na sua apreciação, a Comissão vertia os seguintes factos e interpretações: 16% dos europeus estavam em risco de pobreza, de acordo com os dados relativos ao ano de 2006; por outro lado, apesar dos progressos registados no mercado de trabalho, 9,3% dos cidadãos europeus em idade activa viviam em agregados familiares em que nenhum dos membros estava empregado e 8% dos que tinham um trabalho encontrava-se abaixo do limiar de pobreza; as transferências sociais permitiriam entretanto reduzir o risco de pobreza em cerca de 38%, em média, sendo certo contudo que esse impacto se revelava muito assimétrico no quadro da União Europeia no seu conjunto, variando entre menos de 10% e cerca de 60%; a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos havia-se alargado a 45%, contrastando com os 37% de 2001; os sistemas de pensões – disse-se também - contribuíram de um modo geral para a redução da pobreza entre a população mais idosa, embora com uma prevalência de riscos acrescidos de pobreza entre as mulheres vivendo sós, por comparação com os homens na mesma situação (28%, contra 20%); perspectivava-se ainda que no futuro uma parte crescente dos rendimentos de pensões fosse proveniente de fundos privados.

A terminar, encontramos um título sobre o tema específico da inclusão social, onde começa por se perguntar, quantos europeus viviam em situação de pobreza no ano de 2006. Nessa altura, 16% dos cidadãos da UE-27 viviam abaixo do limiar de pobreza definido segundo o critério de avaliação pré-estabelecido para essa mensuração (os cidadãos que auferiam um rendimento igual ou inferior a 60% do rendimento médio do seu país). As crianças foram identificadas como constituindo o grupo populacional mais vulnerável ao risco de pobreza, fruto de factores como os que se prendiam com a situação laboral dos seus pais.

Este diagnóstico relativo aos temas da pobreza e da inclusão social, conduziu à produção de uma Recomendação da Comissão Europeia[[340]](#footnote-340), na qual começa por se afirmar o respeito pela dignidade humana como *um dos princípios basilares da União Europeia, entre os quais se contam também a promoção do pleno emprego e o progresso social, o combate à exclusão social e à discriminação e a promoção da justiça social e da protecção social[[341]](#footnote-341)*, para mais adiante se reconhecer *a persistência da pobreza e do desemprego[[342]](#footnote-342)*, tudo isso argumentos incontornáveis e que fundamentaram a recomendação aos Estados-Membros quanto à necessidade de adopção de políticas mais activas para a inclusão social dos excluídos do mercado de trabalho, a conseguir mediante a aplicação de uma estratégia global contando com a intervenção articulada da União e dos Estado-Membros (de acordo com os mecanismos de exercício de competências que observámos já em pontos e capítulos anteriores e, designadamente e mais uma vez, com a regra da subsidiariedade a deixar ao critério nacional as opções de política concreta bem como a responsabilidade pelos respectivos resultados), alargada agora contudo, também aos poderes regionais e locais[[343]](#footnote-343).

As grandes linhas de orientação dirigidas aos Estados-Membros, enunciadas, na referida Recomendação, foram assim as seguintes: *concebam e implementem uma estratégia global e integrada de inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, que conjugue apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade.*

Perante este cenário geral, a resposta preconizada pela Comissão e plasmada na mesma Comunicação, assentou, no que ao emprego diz respeito, em quatro ideias enunciadas de forma muito simplificada, nos seguintes termos: garantir que o número de pessoas que se encontra disponível no e para o mercado de trabalho aumentaria, o que deveria ser conseguido através da reformulação das condições de acesso à aposentação dos trabalhadores; aumento da flexibilidade laboral, bem como das condições de livre circulação de trabalhadores nos vários Estados-Membros; aumento das competências de cada indivíduo, na óptica do mercado e da empregabilidade, através de programas de formação e treino, a desenvolver preferencialmente ao longo da vida. Finalmente, é estabelecido que deve haver uma reforma dos sistemas de segurança social de modo a garantir um equilíbrio mais adequado entre segurança e flexibilidade[[344]](#footnote-344).

Estas opções, se confrontadas com o modelo social europeu – que é, no fundo e ao mesmo tempo, uma emanação e um suporte do Estado social europeu[[345]](#footnote-345) – revelam pontos de colisão fragmentadora, bastante significativos.

Na verdade, com a linha de orientação política desenhada pelos responsáveis políticos europeus, ficavam cada vez mais distantes as ambições de construção de um paradigma económico-social capaz de mesclar o crescimento sustentável com a melhoria das condições de trabalho e de vida, objetivos estes ancorados por sua vez em factores como o pleno emprego, o emprego de qualidade[[346]](#footnote-346), a igualdade de oportunidades ou a difusão de uma protecção social universal, factores capazes de contribuirem para a inclusão social e para a desmercadorização dos indivíduos, na verdade os verdadeiros sujeitos dessas mesmas opções politicas[[347]](#footnote-347).

### 6.4.5. 2010: Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social

O ano de 2010 correspondeu precisamente ao final do ciclo de intervenção político-económico estabelecido no âmbito da Estratégia de Lisboa. Por conseguinte e tendo em atenção muito especialmente as metas e ambições definidas no contexto daquela Estratégia, um primeiro aspecto que se impõe à nossa consideração é o respeitante ao balanço entre as perspectivas - quer as iniciais quer as resultantes da sua revisão – e os resultados efectivamente alcançados.

Os elementos estatísticos coligidos e divulgados pela Comissão Europeia no âmbito do lançamento da iniciativa “2010, Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social”, evidenciaram a existência de uma situação social em que estava longe de se ver reflectida a ambição norteadora da Estratégia de Lisboa, como também (porque é incontornável colocar o problema nesses termos), o próprio substracto fundador do espaço da integração europeia enquanto verdadeira âncora do progresso humano, cuja concretização estava alicerçada em larga medida, quer do ponto de vista dos Tratados fundadores quer do ponto de vista de todo o acervo comunitário subsequente, precisamente nos domínios da coesão, do progresso e da justiça social, enquanto valores generalizados e estruturais do espaço da União, e densificadores do seu modelo social específico.

Na verdade e ao contrário do prometido e reiteradamente afirmado, os indicadores oferecidos e os elementos estatísticos a eles agregados mostraram-se eloquentes precisamente quanto à revelação da subsistência de situações de pobreza e de exclusão social afectando uma parte da população europeia que, quer em termos comparativos quer naturalmente em termos absolutos era substancialmente superior aquela que se encontrava na mesma situação à entrada do século XXI[[348]](#footnote-348). Cabe recordar aqui, que setenta e nove milhões de pessoas – valor correspondente a 16% da população europeia – viviam abaixo do limiar de pobreza, sendo que na maioria dos Estados-Membros as crianças constituíam o grupo mais vulnerável, encontrando-se 19% da população infantil europeia ameaçada precisamente por esse risco.

A questão que estava colocada e que constituía precisamente o *leitmotiv* desta nova iniciativa era por conseguinte a de despoletar mecanismos de resposta à situação (que em muitos países era já então de verdadeira emergência social[[349]](#footnote-349)) no quadro da União Europeia e que fossem aptos a proporcionar uma solução, devidamente ajustada à dimensão dos problemas que um tal cenário reclamava (e que a própria União procurou identificar aliás, ainda que centrando a sua análise em determinantes e variáveis que, como explicitaremos mais adiante, não subscrevemos): *A igualdade é um direito fundamental no seio da União Europeia. No entanto, as discriminações enfrentadas por certos grupos sociais, resultado das atitudes e preconceitos de outros, significa que a legislação por si só é ineficaz para atingir o objectivo de criação de uma sociedade com uma genuína igualdade de oportunidades para todos e absolutamente livre de qualquer forma de discriminação. Apesar da legislação, as desigualdades e a discriminação subsistem em matéria de género, raça, etnia, crenças religiosas, incapacidades, idade e orientação sexual e a exclusão social tende a perpetuar-se num ciclo de privação que se transmite de uma geração para a seguinte. Estas desigualdades manifestam-se em vários espaços e domínios da vida quotidiana, como a escola, o local de trabalho, o acesso a cuidados de saúde ou a bens e serviços de interesse geral*[[350]](#footnote-350).

A Estratégia de Lisboa – quer na sua versão inicial quer na sua revista - havia fracassado face aos objectivos que se havia proposto e uma primeira conclusão que importa extraír, é a de que o lançamento da iniciativa “2010 – Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social”, comporta a afirmação desse fracasso, tal como também a comporta o lançamento paralelo daquele que foi o verdadeiro sucedâneo da Estratégia de Lisboa, isto é, da Estratégia Europa 2020[[351]](#footnote-351).

Tudo isto é muito claramente assumida pela própria Comissão Europeia, ao dizer o seguinte, no âmbito do lançamento da Estratégia Europa 2020[[352]](#footnote-352): *Com mais de cento e vinte milhões de pessoas na União Europeia em risco de pobreza ou exclusão social, os líderes da União Europeia comprometeram-se a resgatar pelo menos vinte milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social em 2020. A luta contra a pobreza e a exclusão social é o núcleo da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e integrador. Hoje em dia, os países da União Europeia estão longe de alcançar a meta de 2020 e o agravamento da situação social provocado pela crise económica que está socavando a sustentabilidade dos sistemas de protecção social. Milhões de europeus estão todavia à margem, tanto do mercado de trabalho como da inclusão social e da integração. O seu número tem aumentado, como o demonstram as estatísticas de 2011: 24% de toda a população da União Europeia (mais de cento e vinte milhões de pessoas), está em risco de pobreza ou exclusão social - isto inclui 27% de todas as crianças, 20,5% dos maiores de 65, e 9% dos que têm um trabalho; Cerca de 9% dos europeus vive com privação material grave - não têm os recursos para ter uma máquina de lavar, um automóvel, um telefone, para aquecer as suas casas ou para enfrentar gastos inesperados; 17% dos europeus vive com menos de 60% do rendimento médio dos lares do seu país; 10% dos europeus vive em lares onde ninguém tem um trabalho; Há uma grande brecha nos efeitos do rendimento proporcionado pelos sistemas de protecção social nos diferentes países da União Europeia – no melhor dos casos reduz o risco de pobreza em 35%, no menos eficaz em menos de 15%; 12 milhões de mulheres é o número das que superam os homens que vivem em situação de pobreza no seio da União Europeia; Populações específicas, como os ciganos, são especialmente afectados: dois terços estão no desemprego, só metade das crianças está integrada em jardins-de-infância e pré-escola e apenas 15% tem a secundária completa.”*

Os indicadores quantitativos que nos são oferecidos e a realidade que reflectem, legitimam e conduzem, para além dos demais aspectos sobre que nos temos vindo a pronunciar, também a um questionamento irrecusável sobre o papel e a verdadeira eficácia que as medidas de política europeia no domínio da pobreza e exclusão social lograram efectivamente alcançar, sendo sobre esse aspectos que nos debruçamos de imediato.

## 6.5. Pobreza e exclusão social: notas a propósito das causas e consequências de um círculo vicioso

Se detivermos um olhar mais atento sobre a história das políticas europeias de combate à pobreza e exclusão social, verificamos que essa história se tem desenrolado de um modo tal que, chegados a este ponto, a podemos designar como uma história de círculo vicioso.

Na verdade, as instituições europeias e designadamente a Comissão, procederam inúmeras vezes à realização de diagnósticos incidentes sobre a dimensão ou a incidência (nacional, demográfica, etc.) dos problemas emergentes situados na esfera da pobreza e da exclusão social. Em face desses mesmos diagnósticos, foram depois sendo prescritas sucessivas medidas, a cuja concretização se prognosticou também e de forma sucessiva o necessário potencial de eficácia para a correcção dessas situações de, digamos, patologia social. Contudo, a conclusão subsequente (e que reiteradamente teve lugar, tal como fomos explicitando de forma paulatina) de que as premissas não haviam levado à prognosticada conclusão, não foi nem tem sido acompanhada de uma inflexão no rumo seguido, salvo raras e contadas excepções, facto este que não pode deixar de legitimar fundadas perplexidades.

Constitui exemplo significativo do que acabamos de dizer o trabalho desenvolvido com a finalidade de enquadrar o lançamento da denominada “Plataforma Europeia contra a pobreza e a exclusão social”, uma das medidas do Programa ou Estratégia “Europa 2020”. Tratou-se de uma iniciativa à qual foi confiado precisamente o objectivo de estabelecer um compromisso entre os Estados nacionais, a União Europeia e a denominada sociedade civil, tendo em vista o combate aos fenómenos endémicos de pobreza e exclusão social que era possível registar no final do ano de 2010. As instituições europeias partem então da constatação inicial da existência de uma cifra de mais de oitenta milhões de pessoas que no ano de 2008 viviam abaixo do limiar de pobreza – número que consideram inadmissível - e propõem-se retirar vinte por cento desses indivíduos da situação em que se encontravam[[353]](#footnote-353). No documento em causa (*Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, Bruxelas, 2010), os problemas relativos à situação dos indivíduos perante o emprego, são identificados como representando a principal causa de pobreza no espaço da União Europeia[[354]](#footnote-354). Indo um pouco mais longe nessa linha de análise, o mesmo documento da Comissão conclui mesmo que *Desde 2000, são mais as pessoas afectadas por pobreza no trabalho, em consequência do aumento do trabalho temporário e a tempo parcial (incluindo o trabalho a tempo parcial involuntário), conjugado, por vezes, com a estagnação dos salários[[355]](#footnote-355).*

Ora, esta avaliação, incidindo sobre as políticas desenvolvidas pela União Europeia desde o início da Estratégia de Lisboa (precisamente o ano 2000) deveriam, expectavelmente, ser acompanhadas de uma mudança de rumo da orientação política que, incidindo sobre as causas já identificadas pelas próprias instituições europeias como geradoras deste alastramento das situações de pobreza e exclusão, permitisse uma erradicação das respectivas consequências. Contudo e ainda que a despeito do diagnóstico muito concreto e realista realizado, a Comissão Europeia não apresentou nem desenvolveu medidas que se hajam traduzido em mudanças paradigmáticas neste domínio. Isso resulta claramente demonstrado quando se faça uma leitura criteriosa dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Europeia neste capítulo particular. Assim e como já referido, diz-se, por um lado, que a criação de emprego é um elemento central para o combate à pobreza e exclusão social, desagregando-se esta afirmação num conjunto de parâmetros de enquadramento, quer ao nível do mercado de trabalho propriamente dito, quer ao nível do reforço dos mecanismos de protecção no desemprego[[356]](#footnote-356); por outro lado, reconhece-se que a desregulação do mercado de trabalho é um dos principais factores por detrás da ocorrência de situações de pobreza, mas não se propõe qualquer iniciativa concreta que vise inflectir as práticas dos Estados-Membros neste domínio, como também não se advoga um papel mais interveniente da União, nomeadamente no âmbito da produção legislativa dirigida à consecução de tais objectivos.

Tomemos como exemplo o segmento das políticas com incidência ao nível do mercado de trabalho e façamo-lo a partir dessa mesma Comunicação da Comissão. De acordo com o que se encontra vertido nesse documento, há um conjunto de razões específicas decorrentes do que tem sido o funcionamento do mercado de trabalho, que são identificadas pela Comissão Europeia como as principais causas em que radicam o aumento da pobreza e da exclusão social: flexibilidade e precarização dos mercados de trabalho e estagnação ou redução de salários, factores que geraram até uma categoria crescente de “trabalhadores pobres”. Isto é, pessoas empregadas mas que auferem um rendimento demasiadamente baixo para se libertarem da situação de pobreza[[357]](#footnote-357). No entanto esta análise não é acompanhada de qualquer proposta de alteração nem ao nível do papel das instituições europeia em matéria de emprego ou inclusão social (matéria que reiteradamente se afirmou como situada na esfera de competência de cada Estado-membro, ainda que sob coordenação europeia[[358]](#footnote-358)), nem ao nível da reflexão sobre a forma de inverter as relações de causalidade que a própria Comissão identificou como pontos nevrálgicos na propagação das situações de vulnerabilidade social, decorrentes, por exemplo, das condições de funcionamento do mercado de trabalho.

Em resumo, verificamos que a União Europeia desenvolve a sua política de combate à pobreza e exclusão social, segundo uma estratégia que afirma a necessidade de níveis adequados de emprego e a consequente percepção dos rendimentos do trabalho, como factores críticos fundamentais em vista da consecução dessa finalidade. Contudo, tal como a própria Comissão reconhece, o acesso a um emprego e a obtenção de um salário podem não ser e por vezes não são, condição suficiente para a saída das situações de marginalidade social, já que a precariedade e a sistemática redução dos salários, coloca muitos trabalhadores em situação de pobreza, apesar da sua situação de empregados.

Por outro lado também, o processo de atomização dos trabalhadores resultante dos processos de desregulação do mercado de trabalho (de que a flexisegurança representa um corolário paradigmático), constitui um factor nuclear por detrás do aumento do trabalho temporário e do trabalho a tempo parcial. Ao mesmo tempo, a conjugação desses factores tem conduzido a uma estagnação dos salários, situações estas que por sua vez são apontadas pela Comissão Europeia como factores causais por detrás da pobreza no trabalho, fenómeno cujo aumento sistemático se verifica desde 2000 - antes por conseguinte de qualquer manifestação da crise de 2007.

Quer tudo isto dizer, em suma, que o aumento das situações de pobreza no trabalho é um fenómeno que tem como causa directa a desregulação laboral que levou ao aumento das situações de precariedade e de trabalho a tempo parcial involuntário, fenómenos acompanhados de uma estagnação e redução generalizadas do montante dos salários. No entanto e apesar destes factos, a União Europeia não reivindicou qualquer alteração da estrutura jurídico-política de enquadramento das relações laborais, donde, mantendo-se as causas naturalmente que se manteriam as consequências, porventura em termos exponenciados pelo carácter endémico do fenómeno.

Deste modo, podemos pois concluir que estamos de facto perante um círculo vicioso, uma vez que ao diagnóstico não se sucedeu uma alteração substancial das respostas.

Acontece porém que as consequências desses fenómenos não se circunscrevem às dimensões já referidas, mas tendem antes a projectar os seus efeitos mediatos para outras esferas.

Na verdade, os efeitos induzidos pelos fenómenos de desemprego e pobreza, bem como os que resultam do baixo valor dos salários (baixo valor esse que é também gerador de constrangimentos ao nível dos orçamentos dos sistemas previdenciais, dado que a base de incidência do cálculo para pagamento das respectivas contribuições, quer a cargo dos trabalhadores quer das entidades empregadoras, se contrai) minam os alicerces desses mesmos sistemas públicos. Por conseguinte, à maior exigência de intervenção pública corresponde em paralelo e na razão inversa dessa mesma exigência, uma paradoxal diminuição dos meios a respectiva intervenção, no que constitui a nosso ver mais um facto demonstrativo do carácter de círculo vicioso das perspectivas políticas e consequentes práticas europeias neste domínio.

#

# 7. IGUALDADE E DESIGUALDADE NO SEIO DO ESTADO SOCIAL EUROPEU

## 7.1. Exposição de motivos

Falar da problemática da igualdade e da desigualdade no seio do Estado social europeu, exige que convoquemos agora para a discussão o essencial do que afirmámos no capítulo dedicado à génese desse mesmo Estado social, nomeadamente quanto ao facto de ele ter representado, aquando do seu aparecimento, uma resposta às iniquidades geradas por um liberalismo económico que, absolutamente fora de quaisquer mecanismos de controle, gerava a prosperidade de um grupo minoritário de indivíduos sobre a desesperança de milhões de outros seres humanos (e com isso o descontentamento e predisposição revoltosa) e que acabou, precisamente por essas razões, por precisar de ser *salvo de si próprio*.

O Estado social foi uma criação que visou corrigir os efeitos mais perversos de um sistema que, a não encontrar ele uma válvula de escape para os problemas que geneticamente o afectavam corria riscos sérios de disrupção incontrolável. Autores como Ian Gough, sublinham a existência de dois factores com grande potencial explicativo na descrição do aparecimento, mas sobretudo do crescimento do Estado social (encarado na sua visão mais ampla de *welfare state*): por um lado, o grau de conflitualidade social e especialmente a força e formas de luta das classes trabalhadoras, e, por outro lado a destreza do Estado capitalista em formular e implementar políticas capazes de assegurar no longo prazo a reprodução das relações capitalistas de produção[[359]](#footnote-359).

Por conseguinte, a concretização do Estado social e muito concretamente do Estado social europeu tal como o identificamos, sobremaneira após a Segunda Guerra Mundial, implica reconhecer nessa figura um conjunto de características de *concertação social*, em sentido lato. Isto é, o Estado social surge com uma missão essencial de promover a conciliação dos interesses antagónicos naturalmente presentes numa sociedade estratificada socialmente, promovendo um quadro de aparente equilíbrio e paridade entre todos os estratos e classes sociais.

Deste modo e em síntese, podemos afirmar que independentemente das formas ou tipos de que se haja revestido, o Estado social foi chamado desde o seu aparecimento histórico a desempenhar um conjunto de funções, dentre as quais cumpre seguramente destacar como núcleo central e elemento estruturante definidor, as relativas ao estabelecimento de um clima de paz social no âmbito dos cânones do capitalismo, ainda que para tanto se tivesse que admitir e reconhecer como legítimo, um intervencionismo estatal que, revestindo formas diversas e sendo relativamente heterogéneo, era fundamentalmente dirigido ao estabelecimento de patamares minimamente aceitáveis de equidade social.

Paul Laity, articulista do jornal Britânico “The Guardian”, recordava Tony Judt, em artigo publicado em 2008 naquele mesmo jornal[[360]](#footnote-360) e dizia que, para um historiador da sua envergadura, o modelo social europeu antes de ser encarado segundo uma apreciação do conteúdo ou da amplitude do seu âmbito ou conteúdo prestacional concreto, deve ser encarado na sua dimensão de factor de profunda coesão social na Europa, o que resulta até de poder ser utilizado como um referencial de pensamento, uma certa ideia de sociedade, que consubstancia um contraponto efectivo ao denominado *American Way of Life* e que constitui um elemento unificador dos *povos europeus[[361]](#footnote-361)*.

Não podemos, de resto, deixar de assinalar a profunda coerência desta perspectiva com o enunciado primordial da Estratégia de Lisboa – matéria e aspecto, de que demos nas páginas precedentes adequada e desenvolvida referência - que pugnava por um modelo de desenvolvimento que reivindicava para si próprio um estatuto de superioridade (civilizacional, até) quando comparado com o modelo americano, precisamente porque, propondo a conciliação das exigências da competitividade com as da salvaguarda do modelo social europeu, assumia a opção por uma economia de rosto humano, ao contrário do estereótipo americano, ostensivamente mais virado para a satisfação dos requisitos da competição e dos mercados, do que para a protecção dos indivíduos[[362]](#footnote-362).

O Estado de bem-estar e o modelo social europeu, surgem por conseguinte e neste âmbito, como reflexos de um mesmo e complexo jogo de espelhos, assente sobre uma dimensão político-institucional (desde as estruturas patronais e sindicais aos mecanismos de concertação social; desde os parlamentos e governos até às organizações do terceiro sector) e que tem como objectivo nuclear a prossecução de um desiderato final de justiça e equidade socialmente aceitáveis, concretizado essencialmente em três ou quatro grandes esferas: do emprego e das relações laborais, da segurança do indivíduo perante um conjunto de eventualidades que escapam ao seu controlo (a dimensão previdencial ou assistencialista em sentido mais estrito e com especial tradução nos domínios do desemprego, da assistência traduzida em prestações de âmbito social ou no domínio da saúde) e por último, da equidade (mitigação das desigualdades sociais, em sentido estrito).

Neste quadro, uma pergunta que se coloca é a que respeita à indagação quanto ao papel a desempenhar pelo Estado quer no domínio económico em sentido próprio, quer nos domínios respeitantes à redistribuição da riqueza ou à disponibilização de uma oferta de prestações sociais (em sentido lato), quer também e ainda no que toca ao controle dos instrumentos de política fiscal e tributária em geral, que lhe permitam a concretização dos objectivos que identificámos, desagregados nas três variáveis referidas na parte final do parágrafo anterior. A pertinência da questão é tanto mais evidente, quanto é forçoso compreender que apenas um Estado interveniente e mesmo dirigista, quando a tal obrigado pelas circunstâncias, poderá fazer uso efectivo das ferramentas indispensáveis à consecução dos grandes objectivos gerais que acima explicitámos. Por tais razões, compreender-se-á também melhor agora a razão do nosso sublinhado nos primeiros parágrafos deste capítulo: a realização e a afirmação do Estado de bem-estar social europeu, surge através de mecanismos de intervencionismo estatal, em domínios como os do mercado de trabalho e das políticas de emprego, a redistribuição de rendimentos obtidos essencialmente por via tributária (sob a forma de prestações sociais de vária ordem) e ainda a disponibilização de uma oferta de serviços públicos de baixo custo ou mesmo gratuitos, em domínios como a educação ou a saúde. Este conteúdo mínimo e ainda que com variabilidade sensível entre países, constituiu o âmago da estrutura do Estado social enquanto realidade jurídico-política e económica, historicamente determinada.

E, no fundo, é também esse desiderato que suporta a afirmação poderosa de Esping-Andersen quanto à função de desmercadorização do indivíduo a que o Estado social deve conduzir, constituindo essa e sem bem atentarmos nos seus aspectos essenciais, a sua finalidade nuclear.

## 7.2. Desigualdades sociais, crise e políticas europeias

### 7.2.1. Macroscopia

Atentos os elementos estruturantes do próprio conceito de Estado social europeu, de que demos a devida nota, cumpre agora colher uma perspectiva sobre a dimensão da igualdade e da desigualdade social no espaço da União Europeia, verificando assim se está cumprido o essencial de um dos seus mais importantes desideratos fundadores, que é precisamente o do esbatimento da desigualdade entre os indivíduos.

No seio da Comissão Europeia foi produzido um relatório intitulado *Employment and social developments in Europe 2014[[363]](#footnote-363)*, que procedeu a uma avaliação integrada sobre o emprego e a situação social na Europa. Trata-se de uma ponderação fundamentada na compilação exaustiva de dados demonstrativos da situação objectiva em que se encontravam os dois parâmetros de análise em questão e que abarcou o conjunto dos Estados-Membros, fornecendo-nos por isso uma visão abrangente e fundamentada da situação global da União Europeia, ainda que susceptível de desagregação em relação a cada um dos países.

Diz-se então no referido documento – e essa é uma primeira afirmação de natureza capitular - que, de acordo com a análise que foi realizada e que o mesmo documento testemunha, a crise despoletada nos Estados Unidos da América e que se propagou também à Europa (e ao resto do Mundo, em boa verdade) tem consubstanciado a mais grave e profunda recessão de que há memória, pelo menos desde os anos trinta do século passado, verificando-se que durante este período de quase uma década, as situações de desemprego, pobreza e desigualdade, se agravaram de forma muito séria, ao mesmo tempo que os vários sistemas de segurança social e do mercado de trabalho, foram submetidos a situações de violento *stress[[364]](#footnote-364)*.

Por conseguinte, aquilo que nos é dito pelo documento em questão, é que ao longo destes quase dez anos de crise económico-financeira, as desigualdades sociais (como também a pobreza e exclusão social, a que o mesmo documento igualmente se reporta) não só se mantiveram, como se agudizaram. Pela nossa parte, julgamos que se impõe desde logo formular duas questões, autónomas mas derivadas desta afirmação. A primeira delas, tendo em vista clarificar se o problema das desigualdades sociais no seio da União Europeia surge em resultado da crise económico-financeira iniciada em 2007-2008 ou se, pelo contrário, a ocorrência de tais situações de desigualdade era uma realidade já antes do deflagrar dessa mesma crise, ainda que se tenha verificado uma tendência de crescimento da curva da desigualdade, no seu decurso.

Por outro lado e em segundo lugar, importa responder a uma outra questão - central no quadro da nossa investigação - e que é a de saber se as situações de desigualdade que se registam são uma consequência necessária das próprias orientações de natureza jurídica, política, económica ou mesmo institucional, estruturantes da União Europeia ou se, pelo contrário, essas situações emergem de forma autónoma em relação a tais orientações.

### 7.2.2. A curva ascendente da desigualdade social

Compreende-se, mesmo que apenas tomando como ponto de partida a crueza dos dados que referimos, que o problema das desigualdades sociais e da sua progressão, não apenas a uma escala europeia mas também quando encarado na sua dimensão global, deixou há muito tempo de constituir preocupação exclusiva de determinadas escolas ou correntes de pensamento filosófico, jurídico-político ou económico e vem sendo antes relevado por um espectro muito alargado de instituições e autores, de um modo geral com um sublinhado de preocupação e mesmo de alguma perplexidade, face ao carácter avassalador que o fenómeno assume em termos contemporâneos.

Em 2012, Joseph Stiglitz debruçou-se de forma expressa sobre o problema da desigualdade social[[365]](#footnote-365), e, analisando embora de forma mais pormenorizada a realidade dos Estados Unidos da América, não deixou também de tecer importantes considerações precisamente sobre a desigualdade enquanto fenómeno de expressão global, que deve no seu entender ser olhado como um facto gerador de acentuada preocupação (alarmante, foi a forma como o adjectivou), dada a dimensão e contornos iníquos que assume[[366]](#footnote-366).

Em paralelo com este alerta de Stiglitiz e procurando ilustrar ainda a diversidade de vozes que advertem para as consequências do quadro de desigualdades sociais e da expressão que assume contemporaneamente, invocamos também o relatório publicado pela *Oxfam International*, uma organização não governamental de direitos humanos e luta contra a pobreza, que sob o título *Europa para la mayoria, no para las élites[[367]](#footnote-367),* coligiu e divulgou um conjunto de dados e apreciações valorativas, incidentes sobre a situação vivida no âmbito da União Europeia, e para afirmar, por exemplo, que em 2014 se registaram nesse espaço níveis sem precedentes de desigualdade social (como também de pobreza e exclusão social), facto que contudo e como naquele mesmo trabalho se assinala, não decorre de um problema de escassez de recursos, mas antes da sua má distribuição.

Voltemos de novo a Joseph Stiglitz e à sua referência ao facto de os Estados Unidos terem vivenciado nos trinta anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, um período de crescimento generalizado, relativamente ao qual salienta que esse crescimento económico resultou em larga medida de um incremento no rendimento disponível, que se fez sentir de um modo mais significativo sobretudo nas camadas inferiores e intermédias da população e não nas camadas superiores. Dito de outro modo, o crescimento económico do pós-guerra coincidiu também com uma distribuição da riqueza tendencialmente mais homogénea por todo o corpo social – com o consequente aumento da capacidade de aquisição de bens e serviços, por parte de grandes fatias da população às quais e de outro modo estaria vedado – o que decorreu precisamente do facto de os beneficiários dessa situação de crescimento económico terem sido em primeiro lugar os estratos sociais situados nos escalões de rendimentos mais reduzidos e que assim puderam aproximar-se, em maior ou menor medida, do nível de riqueza dos que se encontravam posicionados em lugares mais elevados da estrutura social, retroalimentando os ciclos de crescimento, consumo e produção.

Essa situação foi, na sua leitura, propiciadora de um fortalecimento da unidade nacional, a qual, por sua vez, foi determinante para a tarefa de *luta pela sobrevivência do país.* Contudo – acrescenta depois – tal equilíbrio alterou-se profundamente nos últimos trinta anos (desde os anos noventa do século XX, portanto) e hoje a desigualdade acerca-se perigosamente dos níveis alarmantes atingidos nos anos que antecederam a Grande Depressão[[368]](#footnote-368).

Esta análise quanto à progressão da curva da desigualdade (chamemos-lhe assim, ainda que abusando do verbo, mas beneficiando de uma conveniente expressividade intuitiva) tendo como parâmetro temporal o final dos anos oitenta e o início dos anos noventa do séc. XX e tendo por referente os Estados Unidos da América, coincide em larga medida com uma outra análise, produzida no ano de 2012 pela OCDE, mas incidente, neste caso, sobre a realidade da União Europeia[[369]](#footnote-369).

Uma das pr4imeiras referências do documento serve precisamente para assinalar o facto de se ter registado ao longo das últimas décadas um crescimento económico que foi, para a generalidade dos países europeus e como muito frequentemente designado, um crescimento anémico, contrastando portanto com o crescimento exponencial dos anos do pós-guerra. Sucede porém, que enquanto nos anos de crescimento económico acelerado os benefícios tendem a fazer-se sentir de uma forma rápida no nível de rendimento disponível para um número significativo de indivíduos e de famílias, já os anos de crescimento baixo ou nulo tendem a acarretar consigo consequências ao nível da estagnação de rendimentos, do aumento da pobreza, da exclusão social e da desigualdade[[370]](#footnote-370). O desenvolvimento destes processos assimétricos na distribuição da riqueza gerada na sociedade entre os vários sujeitos que a compõem, teve tradução também e de forma muito expressiva no contexto da União Europeia: partindo dos elementos quantitativos e qualitativos recolhidos (e que o documento a que nos reportamos detalha), e mesmo considerando algumas variações entre países no âmbito da União Europeia, constatamos no quadro de uma apreciação de conjunto, que os indivíduos situados no segmento dos 10% que são titulares de rendimentos mais elevados, os viram crescer de forma muito mais rápida do que o resto da população ao longo dos últimos quase trainta anos, sendo possível constatar que entre 1980 e 2008 a parte da riqueza produzida capturada por aqueles que se situam na faixa dos 10% que são detentores de rendimentos mais elevados, se elevou de forma exponencial em relação à restante população[[371]](#footnote-371).

Os dados recolhidos e a que temos vindo a fazer alusão, apenas poderiam ter como consequência uma leitura objectiva que é aquela que agora espelhamos: podemos dizer que o quadro de desigualdades sociais tem conhecido uma trajectória ascendente, considerado o período que se inicia em final dos anos oitenta, princípio dos anos noventa do século XX, o que significa que não é possível estabelecer uma correlação directa e necessária entre a crise do início do século XXI e essa tendência desigualitária. Por outro lado, está absolutamente demonstrado que desde o início da crise se intensificou a concentração de riqueza no limiar superior da pirâmide relativa à sua distribuição, com um número cada vez mais diminuto de pessoas a concentrarem uma percentagem maior de toda a riqueza produzida[[372]](#footnote-372), aspecto este que demonstra cabalmente que não sendo a crise financeira de 2007-2008 o gene produtor das desigualdades sociais no seio da União Europeia, ela coincidiu apesar de tudo e de modo claro, com o seu agravamento.

### 7.2.3. Desigualdade social em contexto de crise: relações articulatórias

Por conseguinte, a União Europeia tem assistido no seu seio e tal como intentámos demonstrar a uma tendência que se tornou sistemática para o aprofundamento das desigualdades sociais. Por outro lado, ficou também demonstrado que essa tendência para o aprofundamento das assimetrias sociais não teve a sua génese na crise económico-financeira de 2008, sendo antes possível identificar o final dos anos oitenta, início dos anos noventa do século passado, como um marco a partir do qual esse movimento se tornou mais nítido por um lado e mais intenso por outro.

Cabe ainda recordar aqui também, que quando realizámos uma primeira apreciação analítica dos pilares axiomáticos em que assenta o processo de integração europeia, como também aquando da nossa apreciação sobre o Tratado de Maastricht, que a assinatura daquele Tratado representou um momento de clarificação política fundamental, porquanto revelou e materializou a opção clara e determinada por um modelo de integração europeia de carácter explicitamente neo-liberal[[373]](#footnote-373).

Dissémos também, que, consequentemente, o domínio das políticas concretizadoras do Estado social se teria que ver necessariamente enfraquecido por essa opção, tal como efectivamente se veio a verificar. Na verdade, se é certo que o Acto Único Europeu e a eleição da realização do mercado interno como desígnio central do processo de integração europeia - relegando para segundo plano outras dimensões desse mesmo processo, como as relativas à integração social, ao combate à pobreza e à exclusão social ou ainda as relativas à coesão interna no âmbito do espaço de integração - consubstanciaram uma primeira e indelével marca de natureza neo-liberal na condução desse mesmo processo, foi contudo mediante a aprovação do Tratado de Maastricht que esse caminho se tornou absolutamente explícito[[374]](#footnote-374). Essa direcção que foi adoptada para a União Europeia reclamava contudo e em vista da concretização dos seus objectivos, por um lado a edificação de uma estrutura jurídico-política e institucional que conduzisse o processo e, por outro lado, a concretização de medidas programáticas adequadas e conformes à opção tomada, com reflexo em domínios nevrálgicos para a respectiva marcha, de acordo com essa orientação. O esvaziamento tendencial do Estado de bem-estar social, a redução da despesa pública, o controle da inflacção, o desenvolvimento de todos os mecanismos necessários à efectivação da liberdade de comércio, de circulação de pessoas, de bens e de capitais, bem como o acesso do sector privado a domínios da actividade económica que haviam estado até então tradicionalmente reservados à esfera pública, eram componentes essencias dessa mesma orientação política[[375]](#footnote-375).

Os Estados ficaram assim e por deliberada opção, confinados à sua dimensão de “Estados mínimos”, manietados no uso de ferramentas que lhe facultassem intervir, não apenas no território especificamente económico, mas também naquelas esferas que lhes permitiriam constituir-se precisamente em Estados de bem-estar social. Assim, a determinação da redução da despesa pública, considerando o estabelecimento de equilíbrios orçamentais como um objectivo central das políticas económico-financeiras (desprezando as consequências das inerentes medidas sobre o desenvolvimento, o bem-estar ou a coesão), bem como a tendencial privatização de muitos domínios de actividade sócio-económica, muitas vezes sob o argumento da necessidade de reduzir a despesa do Estado ou de proceder à arrecadação de conjunturais receitas[[376]](#footnote-376), foram conduzindo a uma progressiva reconfiguração do papel do Estado e, consequentemente, do papel do Estado social, que assim foi transitando de forma paulatina em direcção a uma dimensão de Estado securitário e regulador, afastando-se de forma cada vez mais clara das prescrições Keynesianas que haviam alicerçado precisamente as bases para o desenvolvimento do Estado social europeu. Por conseguinte, podemos dizer que com a assinatura do Tratado de Maastricht se iniciou um percurso que de forma deliberada e decisiva veio a minar (e pelas razões que acabámos de enunciar) os fundamentos do Estado social europeu, tendo contribuído por essa razão para o aumento das desigualdades sociais, que eram até então mitigadas (ainda que de forma oscilante e irregular) por muitas das políticas que tinham vindo a ser desenvolvidas durante cerca de quatro décadas.

Contudo, o despoletar da crise económico-financeira veio acrescer ao conjunto de aspectos já enunciados – e que traduzem essencialmente a opção por uma determinada via político-ideológica, que não um caminho de inevitabilidade – um conjunto de novos problemas. Na verdade, a crise que começou por se revelar no plano financeiro, rapidamente impactou a esfera da economia real e, desse modo, a vida dos países, das instituições e dos cidadãos, ainda que tais impactos hajam afectado de modo absolutamente assimétrico diferentes cidadãos, diferentes empresas e mesmo diferentes países.

O reflexo desta crise nas sociedades europeias no seu conjunto, foi de tal forma violento, que acabou por motivar reflexões não apenas dos centros institucionalizados de poder ou de representação política, mas mesmo de muitos outros actores sociais. Tomemos a título de exemplo (um exemplo necessariamente significativo dado o respectivo peso institucional) o da organização católica “Caritas Europa”, que promoveu a publicação de um conjunto de relatórios a propósito das causas e consequências da crise financeira de 2008 e das suas repercussões em países da União Europeia, com a análise mais detalhada a incidir precisamente naqueles que a própria organização qualificou como mais vulneráveis e consequentemente mais afectados pelas circunstâncias da eclosão dessa mesma crise.

Do último dos relatórios publicados[[377]](#footnote-377), consta um conjunto de apreciações que, sendo de ordem geral e mostrando-se suficientemente apoiadas em elementos factuais que ali são detalhados, merecem ser ponderados, já que da sua leitura se conclui de forma clara, que também aí está exaustivamente demonstrado ser a crise uma consequência da resposta que foi encontrada (pelos Estados) para acorrer às enormes perdas do sector bancário e financeiro[[378]](#footnote-378), sector de actividade esse que, livre de mecanismos de controle e beneficiando de uma muito deficiente regulação, promoveu e beneficiou, da realização de um vasto conjunto de actividades especulativas de elevado risco. Contudo, no momento em que os créditos correspectivos se tornaram incobráveis, foram subitamente convertidos em despesa privada, fazendo reverter consequentemente os custos de tais investimentos especulativos ruinosos, sobre o conjunto da sociedade. Os cidadãos foram então confrontados com um conjunto de medidas e de políticas que viriam a ser agrupadas sob a designação comum de medidas e políticas de austeridade[[379]](#footnote-379), e que tiveram sobre eles impactos económico-sociais de uma profundidade absolutamente inaudita.

#### 7.2.3.1. As instituições europeias face à crise de 2007-2008

Com o despoletar da crise financeira de 2007-2008, o modelo de organização económico-social emergente do pós-guerra e até aí inquestionadamente vigente na generalidade dos países europeus, sofreu o que bem poderemos designar por abalo tectónico nos pilares sobre os quais havia sido construído e havia repousado até então. Com a emergência deste verdadeiro cataclismo, que trouxe consigo a necessidade de mobilização massiva de recursos públicos a uma escala sem precedentes e a sua canalização essencialmente para o resgate dos sectores financeiro e bancário, surgia também a incontornável necessidade de opções – além do mais, socialmente fracturantes - decorrentes deste conjunto de condicionantes absolutamente novas. Em bom rigor, a questão central que estava agora colocada sobre a mesa e a cuja resposta os poderes públicos não poderiam furtar-se, era a de determinar quais as opções a tomar em matéria de afectação de recursos, que permitissem acomodar ao mesmo tempo as necessidades estritas decorrentes do socorro salvífico dos sectores bancário e financeiro em geral, com os impactos sociais de uma crise que, como não poderia deixar de ser, incidia agora sobre as actividades dos diversos sectores da economia, que se traduzia designadamente na perda de muitos postos de trabalho, bem como na falência de muitas empresas e negócios, com as consequentes repercussões em cadeia. Todo este cenário, por sua vez tornava absolutamente agudo o quadro das solicitações dirigidas ao domínio assistencial do Estado social. Dito de outro modo, sendo os recursos limitados e as necessidades de intervenção social de uma exigência ímpar, é absolutamente legítimo do ponto de vista analítico – e, mais do que legítimo, necessário – lançar um questionamento quanto ao modo como a crise financeira de 2007-2008 foi perspectivada e interpretada no âmbito da União Europeia e qual a resposta ou respostas que em face dessas mesmas perspectiva e interpretação, lhe veio a ser dada.

Tal como foi assinalado pelo Comité Económico e Social Europeu[[380]](#footnote-380) e depois também pelo Parlamento Europeu[[381]](#footnote-381), em apreciações que foram essencialmente coincidentes, a crise financeira radicou de forma íntima numa evolução da situação da finança internacional que, apoiada na cultura económica ultraliberal, acabou por se alimentar a si própria e não à economia real, provocando no limite uma verdadeira “mega-inflacção financeira”. Tudo isso, na interpretação daquele mesmo Comité, decorreu num contexto de normas insuficientes, mas que para além disso não funcionaram ou não foram devidamente aplicadas pelos organismos de supervisão competentes. As consequências foram desastrosas, tanto mais que pese embora uma parte dos problemas haja nascido na esfera financeira, a forte concentração bancária que entretanto se havia produzido, converteu muitas instituições em “grandes de mais para falir” (ou grandes de mais para caír, numa metáfora menos rigorosa mas muito comum) e, consequentemente, a crise que começou por ser financeira, verteu os seus efeitos mais nefastos sobre a economia real, por via de um efeito dominó sem controlo, projectando as suas consequências nos sectores produtivos e, em última instância, na vida concreta de muitos milhões de cidadãos europeus[[382]](#footnote-382).

Pese embora esta avaliação, o diagnóstico em causa não teve um eco significativo no conjunto mais geral das instituições europeias, ou, se o teve, ele não foi depois reflectido numa prática política conforme à magnitude e natureza dos problemas que a crise suscitou, ao menos na óptica da defesa da subsistência de um modelo social europeu, que se encontrava então, profundamente acossado.

Num primeiro momento, a abordagem à crise e a necessidade de promover a tomada de medidas de robustez equivalente à substância dos problemas por ela gerados, pareceu reunir um largo consenso quer por parte da Comissão Europeia, quer por parte dos Estados-Membros. Foi assim que surgiu o Plano Europeu de Recuperação Económica, instrumento de estímulo ao crescimento económico que também colocava em equação a necessidade de proteger o emprego, fomentar a iniciativa empresarial e garantir o financiamento das empresas, especialmente as de pequena e média dimensão[[383]](#footnote-383). Tudo isto suportado por um pacote financeiro de duzentos mil milhões de euros, equivalente a um e meio por cento do produto interno bruto da União. Longe, em qualquer caso, do montante envolvido no denominado resgate do sector bancário, isto é, das ajudadas concedidas aos bancos, que totalizaram um montante cerca de dez vezes superior[[384]](#footnote-384).

De qualquer modo e esse é que surge como o aspecto central, a Comissão Europeia afirmava a necessidade de ser encontrada uma resposta consistente para a crise capaz de garantir a redução do seu impacto social, mormente sustendo a queda abrupta de postos de trabalho, sem no entanto deixar de lembrar que essa responsabilidade estava cometida antes de tudo e de acordo com o disposto nos Tratados, a cada um dos Estados-Membros.

Entretanto, para além das medidas anunciadas e em paralelo com elas, era sublinhado pelo Presidente da Comissão Europeia o facto de ter sido possível evitar o colapso do sistema financeiro, considerando ser esse o maior, mais premente e incontornável problema que havia estado carente de adequada resolução por parte das instituições europeias e que estas haviam superado com êxito.

##### 7.2.3.1.1. A institucionalização de uma narrativa da crise

A constatação de que as actividades especulativas do sector financeiro haviam sido o elemento central responsável pela grave crise sistémica que a partir delas se desenvolveu, foi um facto reconhecido inicialmente embora de forma tímida pelas instituições europeias, do que resultou que jamais se tenha logrado atingir uma expressão institucional comum desse mesmo reconhecimento. Contudo, se num momento inicial e ainda com manifesta tibieza, estas razões para a crise foram dadas por assentes e factuais, tal proposição foi cedendo lugar a uma narrativa das causas por detrás da crise, que ao invés de colocar o acento tónico na especulação financeira e nos seus promotores como fenómenos e agentes directos da sua ocorrência, promoveu uma compreensão da responsabilidade diluída por entre um conjunto vasto e relativamente anónimo de sujeitos, muitos deles alegadamente apanhados de surpresa pelas circunstâncias do inaudito[[385]](#footnote-385).

Do mesmo modo, a repercussão europeia desta crise mundial foi aportando consigo, pouco a pouco, um discurso segmentador, em que os vários Estados-Membros passaram a ser separados em bons e maus gestores, em virtuosos de um lado e incumpridores do outro. Esta catalogação dos Estados-Membros, coincidiu também com uma exuberante manifestação de assimetria no exercício do poder político no quadro da União Europeia (e foi, no fundo, também um seu reflexo), em que o papel preponderante da Alemanha se tornava indisfarçável num primeiro momento, para se tornar cada vez mais explicitamente assumido, nos momentos subsequentes, tudo isto correndo a par com a constatação do aprofundamento da crise e das suas consequências para muitos países da UE. Foi assim que no seio da mesma União Europeia instituída sob o signo da coesão, surgiram surpreendentes tomadas de posição de responsáveis políticos como a Chanceler Alemã (na circunstância, Angela Merkell), a qual chegou mesmo a responsabilizar os países do Sul (Grécia, Portugal, Espanha e Itália) e os respectivos povos e governos, pelos problemas com que se debatiam, porquanto eles mais não seriam do que o resultado dos vícios congénitos (culturais e políticos, naturalmente) que os haviam conduzido à difícil situação em que se encontravam[[386]](#footnote-386). Paul Krugman sublinha dois aspectos quanto a esta matéria: em primeiro lugar, estabelece um paralelismo entre o modo de abordagem à crise tal como foi concretizado nos Estados Unidos da América e o modo como essa mesma abordagem se desenvolveu no espaço europeu, acabando por concluir que quer de um quer de outro lado do oceano acabou por ser construída uma representação falaciosa dessa situação de verdadeira patologia sistémica, tanto no plano relativo à identificação das causas que a despoletaram como no plano dos agentes por detrás dessas mesmas causas. Apesar disso, concluiu no entanto (de modo benévolo em nosso entender) que a ocorrência da crise tal como ela se verificou efectivamente foi mais a consequência de um estado de engano por parte dos responsáveis políticos, reguladores e gestores das instituições financeiras, do que propriamente a consequência de uma mentira consciente[[387]](#footnote-387). Esta é uma conclusão a que não aderimos, dado que, a partir de vários quadrantes foram realizadas análises que evidenciaram de forma inequívoca as razões por detrás do deflagrar desta enorme crise (as quais foram patenteadas também no âmbito da União Europeia, nos termos que atrás referimos) e em que assumem papel central as decisões de realização de actividades especulativas desenvolvidas no âmbito do sistema financeiro, sem observância de adequadas regras prudenciais por parte de tais instituições e com ausência do exercício de poderes de regulação por parte das entidades competentes para o efeito, causas que acabariam por conduzir, mas sem surpresa, naturalmente, às consequências que hoje são conhecidas. A crise hipotecária originada nos Estados Unidos da América contagiou também os sectores financeiros europeus, o que constutiu a causa directa, próxima, para o desencadeamento dos fenómenos de incumprimento generalizado, com isso se gerando uma possibilidade real de colapso dos sistemas bancários e financeiros um pouco por todo o Mundo. Contudo, a essa causa directa e imediata, haverá que somar depois, na expressão europeia da crise, por um lado, a existência de círculos concêntricos mas autónomos, que são uma expressiva imagem gráfica da articulação de países no âmbito da União Europeia, hoje muito longe de uma prometida e cada vez mais utópica convergência (países dentro e fora do euro e países centrais e periféricos, são por assim dizer as duas órbitas planetárias de maior significado político), já que em resultado do posicionamento concreto de cada um dos Estados-Membros no seu interior, daí resulta um feixe complexo de condicionantes. Por exemplo, no que toca à possibilidade de desenvolvimento de políticas contra-cíclicas de âmbito nacional, que seriam imperiosas face à sua inexistência no contexto europeu, mas tornadas impossíveis em muitos casos, precisamente pelas próprias regras do espaço de integração e, sobretudo, do espaço da União Económica e Monetária com a sua moeda comum. Significa isto, que a expressão da crise e da projecação das suas consequências no espaço europeu, não pode deixar de ser associada a uma arquitectura jurídico-política e institucional, que condicionou a acção política, económica e orçamental de muitos países, amarrando-os a um catálogo pré-definido e absolutamente limitado de soluções. Tomemos em consideração designadamente as regras de funcionamento do Banco Central Europeu, as quais, inviabilizando, por exemplo, a possibilidade de disponibilização de meios financeiros directamente aos Estados, sob a forma de concessão de empréstimos, o permitem contudo ao sector bancário[[388]](#footnote-388), sendo que tais meios financeiros são depois utilizados precisamente para o financiamento dos Estados, mas em condições menos favoráveis do que as obtidas pela banca. Trata-se de mecanismos de carácter inegavelmente paradoxal, ademais no quadro de uma situação de emergência (situações de crise são, pleonástica e redundantemente, situações de emergência) que germinou no coração do sistema bancário e financeiro, mas que desabou sobre o corpo social no seu conjunto, tal como já dissémos.

Por outro lado, ainda e finalmente, instrumentos como o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Pacto pelo Euro ou o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária, foram igualmente instrumentos condicionantes da resposta e das condições de enfrentamento dos problemas da crise, quando encarada a resolução de tais problemas numa óptica conforme com as perspectivas de coesão e convergência interna no espaço da União, como também no contexto da coesão social no plano interno de cada Estado-Membro. Ou seja, os pilares jurídico-políticos desta face da governação supra-nacional europeia, encerraram em si mesmos e por força das regras neles consagradas, os mecanismos contraditórios que inviabilizaram à partida uma solução dos problemas emergentes da crise, construída sobre a base daquele que reiteradamente se disse ser o cimento edificador da própria União e que está, de resto, plasmado no nº. 3. do artº. 3º., do Tratado da União Europeia. Concretizando, as regras e metas estabelecidas por tais instrumentos normativos, essencialmente dirigidos à concretização das políticas de estabilidade orçamental e de controle do nível de preços, ao não viabilizarem uma resposta que fosse adequada aos tempos de excepção vividos, constituíram-se precisamente como amarras que, com a urgência de ancorar o navio, o foram puxando inexoravelmente em direcção ao fundo do mar, seja-nos então permitida esta metáfora.

Neste quadro circunstancial, integrando-se no contexto daquilo a que chamámos uma narrativa institucionalizada da crise, um novo léxico tornou-se omnipresente no quotidiano dos europeus: o léxico da austeridade.

#### 7.2.3.2. Austeridade: uma ideia central na ideologia da crise

Recuperamos o que antecedentemente dissémos sobre a construção ideológica maniqueísta, que teve na leitura interpretativa da crise o seu cadinho e cuja amálgama teve como resultado o estabelecimento de uma dicotomia entre países, todos eles integrantes do espaço da integração europeia, mas em que, pela primeira vez, se assumiu um antagonismo ético-político colocando em lados opostos países cumpridores e não cumpridores, países do rigor e países do laxismo, países competitivos e países não competitivos. Isto é, no fundo entre países paradigmaticamente pautados nas suas múltiplas dimensões enquanto comunidade, por critérios de vinculação ao compromisso e aqueles outros em que, na ausência de tais valores se impunha o estabelecimento de uma disciplina adequada e conforme, a qual e como veremos, comportava consigo uma ideia certa ideia punitiva dos comportamentos desviantes.

Este primeiro momento ou dito de outro modo, esta primeira bateria argumentativa sobre a crise económico-financeira, visando alegadamente identificar as suas causas e responsáveis, foi construída por conseguinte (e este foi um argumento novo de importância insofismável) sobre a ideia de uma quase ostensiva dicotomia inter-nacional, revelando-se assim e nessa desagregação ostracizante, a debilidade da coesão política interna da própria União Europeia.

A par desta linha discursiva, surgiu uma segunda linha de argumentos, em que, como já anotado, responsabilidades privadas foram convertidas em problema público, assim se legitimando perante os cidadãos nacionais dos vários Estados-Membros a ideia da imperatividade de medidas de emergência, as quais, tomadas embora em socorro do sector financeiro, se destinariam porém a proteger e salvaguardar o interesse geral, já que, a não serem elas tomadas, ao caos financeiro se sucederia o colapso social. Deste modo, a enorme dívida orçamental dos Estados (dívida soberana) assim gerada – e que afectou de forma particular os países da periferia da União Europeia – surgiu como um problema autónomo, isto é, um problema em larga medida apresentado perante os cidadãos como desvinculado das suas causas concretas mais profundas, mas, ao mesmo tempo, como um problema cuja solução implicaria a tomada de um conjunto de medidas estabilizadoras dos orçamentos públicos, comportando necessariamente a sua contracção[[389]](#footnote-389).

Estas proclamações, ademais repetidas e inculcadas através de meios tão poderosos como os da comunicação social, tiveram uma amplificação na consciência colectiva ao ponto de fazerem nascer uma nova percepção sobre a realidade dos problemas associados à crise financeira (e económica, política e institucional, como temos reiteradamente afirmado): uma nova percepção em relação às causas na sua origem e, sobretudo, quanto à resposta que importava dar-lhe. Estabeleceram-se assim as condições político-sociais e ideológicas para o lançamento de um conjunto de medidas e de políticas desarticuladoras do paradigma sócio-económico subjacente e alicerçante do modelo social europeu, as quais foram todas albergadas debaixo do conceito de “políticas de austeridade”.

Essas medidas austeritárias, incidiram de modo especialmente severo sobre alguns pilares estruturantes do Estado social, conduzindo à sua reconfiguração ou, se preferirmos, ao seu desmantelamento mais ou menos profundo. As decisões tomadas nesse âmbito, não foram contudo apenas o reflexo da resposta a problemas, mas também o estabelecimento de um caminho ideologicamente coerente, que teve nas circunstâncias da crise e da sua disseminação perversa pelo conjunto das sociedades, as condições propícias para a respectiva concretização. Na verdade, o impacto da crise sobre os vários orçamentos estaduais foi de uma enorme e perversa dimensão, verificando-se por um lado uma quebra acentuada e generalizada das respectivas receitas (em consequência, especialmente, da redução das actividades económicas no seio de cada país), ao mesmo tempo que ocorria um aumento da pressão sobre esses mesmos orçamentos, em virtude quer dos resgates financeiros já referidos (cuja magnitude foi enorme), quer das prestações associadas a um conjunto de eventualidades sociais, à cabeça das quais o desemprego, que aumentou vertiginosamente. Do ponto de vista das instituições europeias e volvido um primeiro momento (fugaz) de medidas de estímulo económico como caminho de resposta aos problemas gerados por esta situação de verdadeiro descalabro, foi estabelecida uma linha de rumo de carácter neo-liberal, que depois de gerar voluntariamente e como lhe chama Klaus Busch, um *quid pro quo* de que não foi a crise que gerou a dívida, mas antes a dívida que gerou a crise, elegeu o controle do défice dos orçamentos como um propósito central, quase único, das políticas orçamentais dos vários Estados-Membros. Políticas essas que, por outro lado, se vieram a revelar catastróficas do ponto de vista social, e que contribuíram para uma amputação até então inimaginável de muitas das políticas concretizadoras do Estado de bem-estar social europeu[[390]](#footnote-390).

Deste modo e por estas vias complexas, o modelo económico-social que se havia consolidado durante décadas, surgia agora aos olhos dos cidadãos como um beco sem saída ou como um círculo vicioso insustentável. Ora, foi precisamente esta situação e o verdadeiro estado de choque que provocou sobre a generalidade dos cidadãos nacionais dos vários Estados-Membros (em maior ou menor escala, dado que, como também já vimos, o quadro da crise e da austeridade que rapidamente lhe foi associada, se desenvolveu e repercutiu de modos diferenciados e assimétricos quer sobre o conjunto de países da União Europeia, quer mesmo sobre o conjunto mais restrito dos países integrantes do núcleo da União Económica e Monetária), que representou também o momento propício para a introdução de um conjunto de medidas e de orientações, que, porventura num contexto de diferente natureza, teriam sido impossíveis de concretizar, dadas as resistências que lhes seriam antepostas.

Curiosamente, pese embora o deflagrar da crise apenas nos anos de 2007-2008, o estudo prospectivo de Paul Pierson, de 1996[[391]](#footnote-391), já havia assinalado precisamente que só uma situação excepcional do ponto de vista político permitiria levar por diante medidas e orientações estratégicas que se traduzissem numa retracção profunda das políticas estruturantes dos Estados de bem-estar social. Essa situação, caracterizava-a o mesmo autor, em termos que seriam genericamente os seguintes: uma crise orçamental profunda, a existência de um governo com uma oposição débil, a possibilidade de que as reformas fossem camufladas (invisibilizadas, é o termo que usa), isto é, apresentadas como realidade diferente daquela que seja a sua verdadeira essência e finalmente (refere também o mesmo autor) a necessidade da existência de um quadro institucional que favorecesse a implementação dessas medidas profundamente impopulares, iludindo a responsabilidade dos mesmos governantes na sua aprovação[[392]](#footnote-392). Ora, lida esta descrição, não podemos deixar de ver nela traços característicos daquele que foi o posicionamento da União Europeia enquanto tal e em termos gerais, face à crise, suas causas e seu aproveitamento enquanto “momento político”.

Na verdade, em função de quanto fica exposto, é pelo menos legítimo admitir, que a resposta institucionalmente estabelecida perante os problemas que o despoletar desta situação (reconhecidamente avassaladora, é certo), colocou sobre a mesa, correspondeu também à opção natural e de certo modo pré-estabelecida, em função de uma convicção estrutural que era externa e anterior aos ingentes problemas da conjuntura. Ou seja, a crise financeira de 2007-2008, se comportou consigo uma avalanche de problemas delicados e de resposta emergente, trouxe também a oportunidade para a concretização de um programa de alicerce ideológica e programaticamente pré-estabelecido e que, de algum modo, encontrou nesta situação de choque colectivo, o ambiente perfeito para a sua concretização. O momento da crise, foi portanto e como resulta do que expusemos, também um momento clarificador quanto ao paradigma económico-social e político que os detentores do poder institucional e político da União Europeia entendiam dever ser o caminho a prosseguir no âmbito do processo de integração e que passava, agora de modo indisfarçável, pela reformulação e contracção do Estado social.

## 7.3. A versão minimalista do Estado de bem-estar social europeu

O modelo do Estado de bem-estar social europeu, foi apresentado durante muito tempo como a expressão acabada da mais saudável convivência entre o normal desenvolvimento da economia capitalista e a garantia da salvaguarda de satisfação de um conjunto de necessidades essenciais dos cidadãos, que seriam asseguradas a todos os que delas carecessem através de prestações sociais de acesso universalizado e capazes de garantirem limiares de vida digna e de segurança a todos os indivíduos situados no respectivo perímetro de intervenção e aplicação concreta[[393]](#footnote-393). Deste modo, fazendo uso das suas tradicionais ferramentas de intervenção reguladora e distributiva, o Estado social ou de bem-estar social, apresentava-se com a ambição generosa de representar uma solução robusta e integradora de variáveis complexas, num exercício de engenhosa e complexa articulação recíproca: economia de mercado, progresso e justiça social.

A este paradigma de organização política e sócio-económica, foram outorgadas virtudes de vária ordem e nomeadamente a capacidade disciplinadora do próprio sistema capitalista, convertendo-o assim num sistema socialmente justo e capaz de promover o bem-estar e progresso social segundo várias modalidades ou cambiantes como foi assinalado, nomeadamente nos trabalhos de Esping-Andersen (*The three Worlds of Welfare Capitalism)* que escalpeliza e diferencia aquelas que considera serem as várias modalidades ou variantes deste modelo.[[394]](#footnote-394).

A tipologia de Esping-Andersen foi, como se sabe, objecto de reparos e críticas de ordem vária, nomeadamente quanto aos critérios de arrumação dos vários países que haviam sido considerados no seu estudo, como também em relação à própria existência de tipologias puras dentro de cada uma das categorias que utilizou[[395]](#footnote-395). De qualquer modo e ainda que com essas diferenças (não desprezíveis), o certo é que, no quadro da integração europeia e em função dos objectivos de coesão social, de expansão económica e de progresso, vertidos nos Tratados[[396]](#footnote-396), o processo de integração europeia e o seu desenvolvimento, eram portanto anunciados – e esse é que constitui o ponto nevrálgico - como factores de consolidação e de expansão de um crescimento económico sustentado e de progresso, com inevitáveis reflexos na consolidação do referido modelo social: …*um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros[[397]](#footnote-397).*

Estando em causa a réplica do modelo social europeu agora a uma escala supra-nacional[[398]](#footnote-398), a sua concretização teria contudo que ser realizada no contexto específico do espaço de integração, o qual determinou e desde logo que os vários Estados-Membros tenham sido, por assim dizer, todos colocados sobre o tabuleiro de um novo xadrez de poder, em que muitas das políticas nacionais deixaram de estar vinculadas apenas (ou até, principalmente) a processos de decisão interna, mas passaram a depender também e de modo crescente, de orientações políticas emanadas das instituições europeias. Significa isto, que as decisões tomadas com reflexo directo ou indirecto em matérias estruturantes do modelo social europeu deixaram de atentar a quaisquer interesses particulares, tendo antes por horizonte apenas a concretização do chamado interesse comunitário, entendido este como uma espécie de desiderato acima e para lá dos interesses nacionais de cada um. Esta foi a realidade formalizada em muitos dos instrumentos jurídico-normativos, como também nas inúmeras proclamações oficiais de carácter político-institucional, que constituem hoje o acervo da União Europeia, no que toca à clara hierarquização dos interesses nacionais face a um alegado interesse supra-nacional. Deste modo, se nos propusermos a uma observação mais detida e concatenada de todos estes factos e das suas interligações, constatamos que, bem vistas as coisas, a retracção da amplitude qualitativa e quantitativa do Estado de bem-estar social europeu, mais não foi do que a decorrência natural da estrita observância dos princípios jurídicos vertidos nos Tratados, a que se juntaram também as regras e princípios coetâneos e alicerçantes do desdobramento do processo, no âmbito da sua metamorfose de aprofundamento.

Como bem sabemos, na génese do processo de integração europeia esteve o propósito nuclear da constituição de um grande mercado, objectivo que foi plasmado no Tratado de Roma e tal como o próprio nome dado à comunidade de então, claramente sublinha e atesta: uma Comunidade Económica Europeia Os fins essenciais da então CEE, foram consignados logo nos três primeiros artigos do mesmo referido Tratado, dando assim uma materialidade jurídica clara e concreta, a estes propósitos essenciais.

Esse mercado interno foi-se tornando cada vez mais amplo, competitivo e liberalizado, e com isso foram surgindo resistências cada vez mais intensas ao estabelecimento de mecanismos contributivos (fiscais e para-fiscais) que afectassem a competitividade das empresas. Por outro lado e em plano paralelo, ao longo dos anos oitenta e com a intensificação do programa de realização do mercado interno, uma parte das prestações asseguradas até aí no âmbito da esfera pública, foram sendo objecto de privatização – passando assim a constituir áreas novas de negócio – expurgadas portanto, de forma cada vez mais clara e intensa, para fora do círculo das políticas imanentes do Estado social[[399]](#footnote-399).

Pese embora o facto de o Tratado CEE ter enunciado as grandes linhas gerais de estabelecimento do mercado único europeu, foi através do Acto Único Europeu que se procedeu por um lado à fixação de metas precisas para a concretização desse mesmo mercado único (a realizar até 31 de Dezembro de 1992) ao mesmo tempo que se promoveram as mudanças de recorte institucional consideradas as mais idóneas para a consecução de tal fim, à cabeça das quais a instituição do Conselho da Europa, isto é, a reunião periódica dos chefes de Estado e do Governo, como o organismo onde têm lugar as grandes negociações políticas entre os estados membros. Entrava-se, no fundo, numa calibragem do processo já claramente orientada e preparatória do estabelecimento de uma União Económica e Monetária e consagrava-se o plano institucional europeu como o palco da tomada de decisões com enormes reflexos no plano interno de cada Estado-Membro, mas sem o ónus da sua sujeição ao crivo permanente do escrutínio popular, dadas por um lado a não eleição directa dos membros do Conselho da Europa e por outro lado o carácter secreto das respectivas reuniões bem como do sentido de voto de cada um dos seus membros, excepto no que respeita às deliberações sobre projectos de actos legislativos (cf. artºs. artigo 16.º do Tratado da União Europeia e artºs. 237.º a 243.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

A assinatura do Tratado de Maastricht, por seu turno, comportou uma nova e muito significativa determinação quanto ao rumo do processo de integração, que haveria de conduzir ao paulatino abandono das políticas Keynesianas por parte dos vários Estados-Membros, em obediência, designadamente, aos denominados “critérios de convergência”, isto é, às novas regras estipuladas no artº. 104º.-C. do Tratado (detalhadas depois no “Procedimento relativo aos défices excessivos”, aprovado como protocolo anexo aquele instrumento normativo) as quais impuseram limites para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado (3%) bem como entre a dívida pública e o mesmo produto interno bruto (60%), o que se traduziu numa incontornável perda de autonomia decisória ao nível da política interna de cada Estado, inevitavelmente acompanhada de exigências no plano orçamental que simplificadamente se traduziram na obrigação de redução das despesas do Estado, também quando respeitantes à concretização dos domínios do bem-estar social. Note-se, a título de mero exemplo, que seria a própria Comissão Europeia a sublinhar, que a obediência aos critérios de convergência *torna inevitável uma reforma do sistema de pensões nos Estados-Membros que reduza o seu impacto sobre os respectivos orçamentos*[[400]](#footnote-400).

A linha de rumo clarificada através do Tratado de Maastricht e da consequente criação de uma União Económica e Monetária, tornou qualquer propósito social-democrata de governação (consequentemente, qualquer propósito de robustecimento do Estado social) um exercício absolutamente quimérico[[401]](#footnote-401). Neste sentido, a posterior tentativa de correcção levada a efeito através do Tratado de Amesterdão e da Estratégia Europeia de Emprego, cuja linha de continuidade viria a ser a denominada Estratégia de Lisboa, mais não representou do que um exercício vão e de certo modo irrealista e contraditório, de pretender juntar no mesmo plano objectivos de recorte estritamente neo-liberal com outros de pendor social-democrata, de tudo resultando, que, a final (e como assinalámos de forma muito expressiva a propósito da revisão da Estratégia de Lisboa) ficasse em aberto e face aos impasses e vazios gerados a possibilidade de novas clarificações político-ideológicas, as quais se fizeram e em direcção ao reforço dos princípios Maastrichtianos de realização de uma política protectora do mercado e das suas necessidades específicas, com a necessidade correlativa de modelação do correspondente paradigma de organização económica e social no espaço da UE.

Neste sentido bem podemos dizer que a crise não foi portanto um elemento deflagrador de uma guinada no rumo da orientação política da União Europeia, no que ao Estado de bem-estar social mais especificamente diz respeito, muito embora haja propiciado as condições para o aprofundamento de um caminho que, noutras circunstâncias históricas não teria tido a mesma viabilidade, tal como também tivémos já ensejo de sublinhar.

Por tudo isto, a compressão do Estado de bem-estar social europeu, parece pois ter sido encarada desde os primórdios da integração como uma variável independente, muito embora determinadas circunstâncias históricas hajam propiciado as condições concretas necessárias para que essa redução do Estado social até uma expressão tão minimalista como possível, pudesse ser apresentada à massa anónima dos cidadãos como uma variável dependente, cuja erosão não é mais do que uma consequência inevitável de uma crise sem paralelo histórico.

## 7.4. O Estado de bem-estar social vazio: coesão e legitimação europeias

Sucede porém, que esta expressão cada vez mais minimalista do Estado social europeu, comporta também delicadas consequências não apenas nos planos mais directamente relacionados com a maior ou menor amplitude da sua expressão prestativa ou assistencialista, mas também seguramente noutras esferas e domínios, como os relativos à adesão popular ao próprio processo de integração, e, consequentemente, à sua adequada sustentação no plano da legitimidade, substantiva que não apenas formal.

A instituição do Estado de bem-estar europeu não correspondeu apenas à concretização de um determinado modelo económico-social, tendencialmente orientado para o aumento generalizado do bem-estar dos indivíduos em cada sociedade e de acordo com os respectivos padrões de desenvolvimento e progresso histórico, nem tão pouco apenas à existência de uma resposta mínima de inspiração Bismarckiana, capaz de acorrer aos cidadãos perante as adversidades do seu ciclo de vida – na saúde, na assistência no desemprego ou na protecção à terceira idade. De facto, os Estados de bem-estar social que com diferentes matrizes se forem edificando na Europa, de forma muito expressiva após a II Guerra Mundial, não podem ser caracterizados apenas pela disponibilização de prestações públicas em domínios como a educação ou a cultura. Os Estados de bem-estar europeus foram tudo isso, mas, muito mais poderosamente do que isso, foram também o esforço de consolidação de uma ideologia. Através dos seus pilares de sustentação paradigmática, os Estados de bem-estar social europeus, foram a corporização idealizada de uma terceira via, algo entre o dirigismo económico soviético e o *American way of life*, um e outro alvo de contestação e repúdio, face a uma tradição cultural, histórica e mesmo política europeia, que neles era incapaz de se rever[[402]](#footnote-402).

Colhendo o melhor de dois Mundos, o Estado de bem-estar social europeu parecia haver atingido o logro até então inalcançável, de construção de sociedades justas, equitativas, promotoras do bem-estar e do desenvolvimento individual e colectivo, oferecendo aos seus cidadãos segurança desde o berço até à sepultura, tudo isso no interior do sistema capitalista e da economia de mercado enquanto seu modelo jurídico-político, económico e ideológico de suporte. Durante décadas, o Estado social europeu foi, por outro lado, a face visível do chamado “milagre económico” do pós-guerra, o qual se manifestou quer num crescimento sem precedentes das economias dos Estados beligerantes, quer na ideia de que a intervenção do Estado, que se havia manifestado por força das circunstâncias, na planificação e organização de meios em tempo de guerra, se revelava agora, numa sua face virtuosa, também como factor de impulso ao crescimento das economias em tempos de paz, e ainda como garante do núcleo assistencialista e prestador do Estado social. De algum modo, essa ideia de um Estado interventivo e planificador de recursos, ao mesmo tempo que era também um Estado bom pai de família, gerou a disseminação de consensos legitimadores no plano político e social que, se por um lado facilitaram a recuperação do pós-guerra, por outro lado alimentaram a progressiva idealização de que a sua transposição seria possível, partindo do habitual modelo de Estado nacional, para um espaço mais amplo de natureza multinacional[[403]](#footnote-403), como veio a ocorrer com o processo de integração europeia. Assim, se no dizer de Michael Howard, *a guerra e o Estado-providência andavam a par[[404]](#footnote-404)*, pela nossa parte acrescentaríamos que os anseios de pacifismo do pós-guerra, acompanhados pelo crescimento económico ímpar que então se viveu, bem como pelo assentamento simultâneo e progressivo das bases do Estado social europeu, geraram a confiança necessária para um “Estado de Estados”, ainda discretamente supra-nacional mas acentuadamente multinacional, a quem não se antevia outro papel que não fosse o de aprofundar o caminho de progresso e bem-estar que estava aberto. Deste modo, sabido embora que a legitimidade popular assim construída foi contudo essencialmente uma legitimidade silente (mais do que aquilo que foi dito, fundamentou esse consenso legitimador aquilo que não foi revelado[[405]](#footnote-405)), nem por isso o processo de integração mereceu efectivo questionamento quanto a um seu hipotético confronto com a dimensão social do Estado, já que nunca a ultrapassagem para a outra margem dessa fronteira do contrato social, alguma vez foi apresentada como possibilidade. Deste modo, quando o processo de integração, de acordo com a orientação política do poder que o sustenta, reclama como necessidade imperativa a retracção de fatias cada vez maiores desse mesmo Estado de bem-estar social, não são apenas de carácter económico as razões fundamentais sobre a mesa, mas são-no também as que respeitam à legitimidade, à coesão e à democraticidade do próprio processo.

# 8. A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NO SEIO DA UNIÃO EUROPEIA

## 8.1. Sobre a Democracia: algumas notas de referência em torno de um conceito essencial

Utilizar o conceito de democracia como um referencial genérico e de sentido uniforme, revela-se um exercício condenado ao insucesso na medida em que, quer de um ponto de vista histórico, quer de um ponto de vista substantivo, aquela expressão tem sido utilizada tendo subjacentes pressupostos conceptuais e entendimentos que não só não são coincidentes, como são até, pelo contrário, muitas vezes antagónicos entre si. Por conseguinte e partindo desta premissa, falar da participação democrática enquanto manifestação de cidadania no contexto do processo de integração europeia, implica a obrigação, que é também a resposta a uma necessidade decorrente da natureza e substância deste trabalho, de lançar um olhar prévio sobre o conceito que subjaz e involucra essa esfera de participação cidadã e que é, naturalmente, o conceito de democracia.

Sendo certo que uma exegese dos vários sentidos que têm sido teorizados em torno do conceito de democracia, corresponderia a um eixo autónomo de investigação, que aqui não cabe, naturalmente, começaremos ainda assim por proceder a uma caracterização essencial daqueles que são ainda hoje os dois principais modelos do exercício democrático do poder, tal como têm sido entendidas por um leque significativo de autores: por um lado a chamada democracia directa e por outro lado a chamada democracia indirecta ou representativa. Depois disso, dedicaremos um olhar mais detalhado à chamada democracia representativa liberal, com a qual confrontaremos o processo de integração europeia, visando aferir da sua maior ou menor democraticidade intrínseca, ainda que não olvidando as suas idiossincrasias e a consequente necessidade de um juízo quanto à maior ou menor validade dos pressupostos conceptuais da democracia liberal, quando transpostos para o entorno supra-nacional.

Assim, de um ponto de vista histórico e assimilando a prática democrática essencialmente a uma determinada forma de governo, a chamada democracia directa ou participativa, tem sido encarada muitas vezes como o protótipo mesmo dos regimes democráticos em toda a sua pureza e essência, na medida em que, nesta modalidade de governação e exercício do poder, são os cidadãos que de modo directo discutem e decidem as matérias que lhes dizem respeito, sem intermediação de terceiras pessoas, portanto. As raízes desta modalidade de democracia são feitas remontar tradicionalmente às cidades-Estado gregas e à República Romana, embora fosse também possível encontrá-las em outros lugares, mormente em alguns países orientais.

A este primitivo modo de exercício da democracia, veio a ser contraposta a democracia de matriz liberal, indirecta ou representativa, em que o exercício de cargos e funções públicas – na feitura das leis, na vigilância quanto ao seu cumprimento ou na execução dos programas de governo – passou a ser assegurado por representantes eleitos especificamente para essa finalidade. Contemporaneamente, a esta modalidade de exercício do poder democrático associa-se em regra o pluripartidarismo como expressão da possibilidade de realização de escolhas alternativas por parte dos eleitores, embora alguns autores considerem (aspecto que suscita profunda divergência doutrinária) que mesmo em regimes unipartidaristas, como o que vigorou na União Soviética e em algumas sociedades da Europa oriental, o exercício do poder era igualmente democrático e representativo. Por conseguinte, e por oposição à democracia liberal pluripartidária, esta constituiria a terceira modalidade histórica do exercício do poder em democracia representativa[[406]](#footnote-406).

Exposto os contornos gerais destas três formas do poder democrático e retomando o nosso fio condutor, diríamos então, que, no que respeita à ideia de uma democracia directa ou participativa em sentido próprio, muito embora, como já referido, se haja disseminado uma certa aceitação geral de que foi em Atenas que ela atingiu a sua expressão mais pura e acabada, a verdade porém é que se nos dedicarmos a uma análise mais rigorosa dos factos históricos não confirmaremos rigorosamente essa hipótese. Como assinala por exemplo Robert Dahl, apenas em sociedades anteriores, em regra de tipo nómada e constituídas por caçadores e colectores, a dimensão das comunidades, a sua necessária coesão e a equiparação de estatuto social dos respectivos membros, terão conduzido a processos deliberativos em que todos participariam na formação da vontade colectiva[[407]](#footnote-407). Nas cidades-Estado gregas (Atenas é um exemplo maior, mas que não diferiria, segundo o mesmo autor, da generalidade das suas congéneres helénicas), a diferença estatutária entre os vários membros da comunidade acabava por marcar uma linha divisória fundamental entre aqueles a quem estava confiado o poder de discutir e deliberar e aqueles outros a quem essa participação estava vedada. E nem sequer estamos a considerar aqui a participação de estratos sociais muito concretos como foi o caso das mulheres, as quais não só não tinham então qualquer participação cívico-política, como teriam que aguardar mesmo vários séculos (até ao século XX) para se tornarem detentoras do direito de voto[[408]](#footnote-408). Do mesmo modo, as experiências de exercício democrático levadas a cabo na República Romana, padeciam para além de múltiplos elementos produtores de segmentação e exclusão participativa que deixavam nas margens da participação cidadão um número muito elevado de indivíduos, também de um problema originário que se prendia com as condições efectivas da sua concretização. Na verdade, à medida que o Império Romano se expandia, a atribuição de cidadania mesmo aos habitantes dos territórios ocupados, revelava-se em larga medida um exercício desprovido de sentido concreto, porquanto era na capital, Roma, que se reuniam os foros decisórios, o que tornava impraticável a deslocação de um cada vez maior número daqueles a quem estavam outorgados direitos de cidadania, direitos esses que assim e na prática, muitas vezes mais não eram do que um mero adorno, sem consequências práticas ao nível da efectiva participação na vida política do seu tempo[[409]](#footnote-409).

Valem estas notas por dizer, que a democracia directa, constituindo um objectivo seguramente almejado pela grande massa dos indivíduos, desde logo em razão da sua natureza intrínseca de seres conscientes e animais políticos, tem como pressupostos a efectiva igualdade dos membros de cada comunidade (igualdade que aqui não poderemos deixar de desdobrar também não apenas no plano jurídico-político, mas também económico e cultural), bem como a praticabilidade dessa participação em razão da própria estrutura em que assenta a sua realização, aqui se considerando aspectos como a dimensão de cada comunidade e a efectiva identificação de todos os membros da sociedade com a natureza intrínseca das matérias sujeitas a plebiscito. Deste modo e como se adivinhara já, o simples aumento da extensão física dos espaços territoriais das comunidades bem como a natureza também progressivamente mais complexa dos problemas com que aquelas se viam confrontadas, tornaram impraticável o recurso a estes mecanismos de envolvimento e participação directa de todos nos assuntos do respectivo governo. Neste sentido, a instituição de mecanismos de representação surgiu muito justamente como o corolário da resposta à necessidade de articular, por um lado uma efectiva participação de todos nos processos deliberativos e, por outro, a realização dessa participação em termos tais que ela fosse possível no quadro dos circunstancialismos atinentes ao aumento da complexidade das sociedades e dos seu mecanismos e dinâmicas de funcionamento.

## 8.2. Poder e legitimidade nos sistemas democráticos liberais

As contradições que acabámos de assinalar, entre um modo de governação que na pureza dos melhores princípios se pretenderia assente em práticas participativas generalizadas (práticas em que todos os cidadãos teriam por si mesmos – isto é, sem recurso a qualquer processo ou agente de intermediação - voz activa nos assuntos que lhes dissessem respeito) e a constatação do carácter utópico de tais desígnios face à expansão das sociedades e ao aumento correlativo da sua complexidade, acabariam por determinar uma progressiva supremacia (hoje quase hegemónica) por parte da chamada democracia representativa liberal.

Dito isto, importa clarificar que o desenvolvimento do liberalismo (entendido aqui com o cunho essencial de um corpo filosófico com expressão nos domínios político, social e económico e que nessa medida constitui o substracto ideológico do capitalismo) e dos sistemas de governo e de institucionalização e legitimação do aparelho político que o encorpora, no contexto dos regimes demo-liberais[[410]](#footnote-410), ocorreu contudo e durante muito tempo, também num contexto de efectivas restrições à participação de numerosos grupos de membros da sociedade na sua vida colectiva, traduzidas, nomeadamente, nos obsctáculos que foram sucessivamente colocados a essa participação ao longo do tempo, até mesmo quanto ao reconhecimento da igualdade jurídico-formal de todos os indivíduos em matéria de exercício dos respectivos direitos civis e políticos. Foi assim que mesmo depois da consolidação do moderno Estado liberal e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (proclamação política por excelência dessa igualdade formal de todos perante a lei), foram precisos séculos para que negros, mulheres, analfabetos ou cidadãos não proprietários de bens, viessem a ver assegurado o seu direito de efectiva participação nos processos de decisão política que lhes diziam directamente respeito, ao menos sob a forma de exercício livre e paritário do direito de voto[[411]](#footnote-411). Contudo, ainda que a despeito desses escolhos no caminho, a democracia liberal impôs-se ao longo do séc. XX e em especial da sua segunda metade, como paradigma verdadeiramente universal[[412]](#footnote-412).

Do ponto de vista da sua caracterização essencial, essa democracia liberal que se tornou hegemónica, assenta num conjunto de elementos que a estruturam e que, na visão de Robert Dahl, são os seguintes: os órgãos de governo resultam de um processo eleitoral prévio; as eleições que conduzem a essa escolha devem ser livres e multipartidárias; os cidadãos devem gozar de absoluta liberdade de expressão (tal como os concorrentes ou candidatos políticos, naturalmente); devem ser garantidas fontes de informação diversificadas: isto é, os cidadãos têm o direito de buscar e encontrar fontes de informação diversificadas e independentes; deve estar legalmente consagrado o livre direito de constituição de associações, sindicatos, partidos políticos e organizações congéneres, garantindo assim um adequado funcionamento quer das instituições políticas, quer da denominada “sociedade civil”. Finalmente, o sufrágio terá necessariamente carácter universal, o que significa, que o voto de cada cidadão (nas condições prévias gerais definidas na lei, como a maioridade ou encontrar-se na titularidade dos seus direitos civis e políticos), deve ser garantido a todos por igual e com igual valor, do mesmo modo que a todos deve ser assegurado o direito não apenas de eleger mas também de ser eleito e de ter participação activa nos processos eleitorais[[413]](#footnote-413).

Este conjunto de elementos alicerçantes do paradigma democrático liberal, pese embora o consenso que concitou, corporiza uma concepção de democracia que atende sobretudo às suas dinâmicas processuais ou procedimentais, bem como aos seus elementos destinados a promover a estruturação da arena de competição eleitoral e não tanto ao seu valor intrínseco enquanto expressão “do povo no poder”. Ou seja, a democracia é aqui encarada como um sistema essencialmente pacificador do tecido social, em que a soberania popular se esgota na escolha de uma elite que no fundo lhe é alheia, mas que procura o seu voto, uma vez que tal é condição necessária da sua ascensão ao poder. Depois disso e uma vez investida essa “classe dirigente” no exercício desse mesmo poder, já não é mais o eleitor que ali está, mas apenas a elite escolhida. Terá sido esta mesma compreensão das coisas, que levou Schumpeter a uma abordagem que de certo modo se tornou clássica: *Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adoptamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, devemos limitar a nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos[[414]](#footnote-414).*

Essa síntese de Schumpeter vem sublinhar a circunstância, sobremaneira relevante no contexto da União Europeia, de que ocorre mais intensamente do que supostamente poderíamos, *prima facie,* ser levados a pensar, um certo afastamento ou separação pós-eleitoral entre representantes e representados, o que ocorre por causas diversas (desde logo as relativas à própria arena da competição, conceito que aqui assumimos em sentido muito amplo, englobando não apenas os espaços e momentos formais dessa mesma competição, mas todo o complexo interstício de relações sociais que o molda de forma sedimentar), entre as quais se contará também a ideia que foi sendo instilada de forma progressiva de que muitos dos problemas a resolver no seio das sociedades (designadamente ocidentais) são de carácter essencialmente técnico e não político, pelo que devem ser afastados do escrutínio popular e confiados a especialistas adequadamente habilitados para a sua resolução, já que os cidadãos comuns não dispõem, pela sua própria natureza, das competências, conhecimentos e destrezas, que lhes permitam intervir de forma consciente e válida no processo de tomada de decisão política ou no exercício do poder que lhe é inerente. Em reforço desta ideia, fizeram escola teses afirmando que a evolução das sociedades em direcção a um Estado cada vez mais omnipresente e interventivo, comportava a necessidade intrínseca desse mesmo Estado se apetrechar com um corpo burocrático numeroso, especializado, de competências extensas e que interfere precisamente em domínios que estão fora da possibilidade de um esclarecido escrutínio por parte dos cidadãos anónimos em geral. Assim e dentro desta linha de pensamento, alguns importantes autores não hesitaram mesmo em concluir que a transição de modelos económicos de liberalismo puro, para o modelo dos chamados Estados de bem-estar social, na medida em que implicava essa intervenção do Estado em áreas cada vez mais vastas, complexas, e técnicas que não políticas, traduzia, concomitantemente, a opção implícita por parte dos cidadãos, de perda parcial da seu poder político soberano, precisamente em favor desse Estado. Isto é, um Estado de especialistas, que tratam de assuntos que são catalogados como do foro técnico e não político, classificação essa que, por definição, os exclui de juízos síndicos populares. Coube a Norberto Bobbio realizar a síntese perfeita desse entendimento do funcionamento dos sistemas democrático-liberais no contexto dos Estados de bem-estar, ao dizer o seguinte: *Os problemas técnicos exigem, por sua vez, peritos, especialistas…Tecnocracia e Democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum[[415]](#footnote-415).*

Neste sentido, importa reconhecer que estas perspectivas se harmonizam inteiramente com as teses de Nicos Poulantzas, para quem a democracia (burguesa, como a designa) representa a articulação entre a forma de Estado e a cena política onde se desenvolve a luta partidária e faccional, principalmente, entre frações de uma dada classe dominante para dividir com a burocracia de Estado o poder de decisão e de implementação da política estatal[[416]](#footnote-416).

Perante isto e pela nossa parte, julgamos poder então dizer que os sistemas democráticos liberais instituídos abrangentemente na Europa e na América, e que se consolidaram de modo especialmente intenso ao longo do século XX, não concretizaram nem concretizam hoje, como condição inerente à sua própria vigência, uma efectiva expressão dos cidadãos eleitores (do povo) no poder (o povo no sentido de amálgama dos indivíduos que constitui o substracto humano de uma determinada comunidade politicamente organizada), quer ao nível da decisão política, quer ao nível da execução dos correspondentes programas de governo.

## 8.3. Praxis democrática no processo de integração europeia

Um poder que se pretenda substantivamente democrático, não se pode bastar por conseguinte com a componente formal do exercício dos direitos jurídico-políticos e civis, mesmo que tais direitos se encontrem difundidos de forma generalizada pelos cidadãos de uma determinada sociedade. Na verdade, essa igualdade formal não atende ao diferente posicionamento dos sujeitos no interior de cada sociedade concreta, em que a sua desigualdade económico-social determinará diferenças culturais, educacionais e consequentemente, diferenças mesmo ao nível de exercício dos respectivos direitos políticos e civis, com reflexos indisfarçáveis naquilo que poderíamos designar como a qualidade da democracia. Ainda assim, pesem embora as suas limitações e insuficiências, do que também não podem restar dúvidas é de que a consagração das democracias liberais (designadamente na generalidade dos países europeus e com o ímpeto formidável que o século XX lhes conferiu), mormente pela universalização do direito de sufrágio, representou um progresso extremamente significativo no caminho de um exercício amplamente participado do poder, sobretudo como resultado do reconhecimento da titularidade do direito de participação na vida da *civitas*, a um crescente número de estratos, camadas e grupos sociais, cuja intervenção passou a ser baseada na mera igualdade jurídico-formal e não já na sua estratificação estamentária, económica, racial ou de género.

Como correlato deste posicionamento igualitário dos indivíduos em relação a estas categorias de direitos, foi sendo largamente estabelecida a ideia de uma inquestionável superioridade desta forma de auto-governo por comparação com quaisquer outras. As linhas fortes desta argumentação, assentaram precisamente no facto de se registar a participação de todos os indivíduos no processo de escolha dos respectivos representantes, feita a partir de uma pluralidade de possibilidades alternativas e no quadro de uma igual liberdade de expressão e apresentação das suas propostas por parte dos diversos competidores, o que fundamentou também e ao mesmo tempo, a proclamação de uma cada vez mais inquestionável legitimidade dos detentores de cargos políticos quando neles investidos precisamente através deste processo de escolha. O potencial envolvimento de todos os cidadãos na discussão e aprovação das matérias relativas ao governo da cidade, constituiu por conseguinte o principal alicerce da força legitimadora do modelo demo-liberal, a qual radica pois e de modo incontornável, na sua pretensão de que o resultado das

escolhas políticas de cada tempo, é o produto e o reflexo de um poder soberano de cariz popular e livre[[417]](#footnote-417).

Tal como sublinha Habermas, *numa democracia, os cidadãos estão sujeitos apenas às leis que estabeleceram para si, de acordo com um procedimento democrático. Este procedimento deve a sua força legitimadora, por um lado, à inclusão (seja em que forma for) de todos os cidadãos nos processos políticos de decisão e, por outro lado, à articulação entre decisões por maioria (se necessário, qualificada) e formação de opinião deliberativa[[418]](#footnote-418).*

Expostos estes aspectos gerais, cabe agora enquadrar a perspectiva que enunciámos no contexto do processo de integração regional, que está hoje materializado na União Europeia.

Em momento oportuno tivémos já ocasião de referir que o processo de integração europeia tem sido muitas vezes qualificado como um processo *sui generis,* expressão que o sinaliza como sendoo produto de um momento histórico e de circunstâncias de tal modo singulares, que teriam ditado elas próprias a necessidade de concepção de soluções político-institucionais absolutamente inovadoras em relação a tudo o que nesse campo até então existira. Jacques Delor’s cunhou a sigla OPNI (Objecto Político Não Identificado), que reproduzida tal e qual ou com variações contextuais, veio a materializar-se como um elemento de elevada pretensão explicativa, quanto ao processo e à sua particular natureza.

E, de facto, o primitivo espaço de integração comunitária, como hoje a União Europeia em que aquele se veio a converter, não foi nem é um espaço de natureza federal nem, naturalmente um espaço de carácter estadual. A questão que nos colocamos em face disso e neste momento, é então a seguinte: sendo o processo de integração europeia um processo de natureza tão frequentemente nominada como peculiar, importa verificar de que forma foram e estão hoje vertidas no seu contexto, as prerrogativas e práticas (designadamente as que identificámos como pressupostos mínimos dos regimes demo-liberais, por exemplo, na classificação de Dahl[[419]](#footnote-419)) que nos permitam qualificá-lo como um processo de carácter democrático. Ao mesmo tempo e por outro, questionamo-nos também sobre se os critérios de aferição dessa democraticidade intrínseca do processo ou da fraca intensidade da participação do elemento democrático na respectiva construção, devem ser comprovados através de um paralelismo com as regras e princípios vigentes no plano estadual ou se, pelo contrário, a própria natureza singular do processo, como tantas vezes denominada, determina também critérios específicos de aferição a este nível, tal como é arguido por alguns autores[[420]](#footnote-420).

### 8.3.1. A *vexata quaestio* do défice democrático no processo de integração europeia

Num importante artigo publicado nos anos noventa do século XX, Joseph Weiler coloca de forma clara sobre a mesa um facto que é a nosso ver central no âmbito da avaliação da democraticidade intrínseca do processo de integração europeia. Referindo-se ao que designa por “período fundacional” (que baliza desde os anos cinquenta, até meados dos anos setenta) do processo de integração, afirma que as dinâmicas então desenvolvidas têm um interesse que vai muito para lá do mero conhecimento histórico quanto ao tempo e circunstâncias da sua ocorrência, já que as bases do processo que então foram lançadas, condicionaram todos os aspectos essenciais do desenvolvimento futuro dessa mesma integração[[421]](#footnote-421). A supra-nacionalidade – expressão nuclear da matriz integradora – foi acompanhada desde os seus primeiros passos por elementos institucionais, normativos e políticos, que garantiram suporte às decisões alicerçantes desta experiência política e que pretenderam materializar as decisões conjunturais dos vários decisores políticos nacionais em exercício de funções à época da instituição das comunidades, convertendo-as em elementos estruturantes e tão inamovíveis quanto possível, da realidade e da vida de cada um dos países envolvidos e, consequentemente dos seus respectivos cidadãos. Neste domínio, cumpre realçar o intenso labor do Tribunal de Justiça, o qual, agindo como um verdadeiro órgão de impulso político do processo de integração, mais do que como um órgão com funções estritamente judicativas, representou um poderoso pilar institucional do incremento desse mesmo processo, absolutamente alinhado com a filosofia que o havia suportado e que havia também determinado o essencial dos seus objectivos[[422]](#footnote-422). Chama-se este aspecto à colação, em abono e suporte da tese de Weiler, com que concordamos: os primeiros passos do processo de integração e a sua ancoragem política, institucional e económica, foram elementos que visaram garantir, tanto quanto possível, a irreversibilidade da pertença ao espaço de integração e às suas regras, para todos e qualquer um dos Estados envolvidos[[423]](#footnote-423), e, nesse processo, o papel do Tribunal de Justiça foi de grande relevância, já que através do estabelecimento de determinados princípios jurídicos (aplicabilidade imediata, efeito directo e o efeito de primazia do direito comunitário, para citar os mais significativos) contribuiu objectivamente para patentear e consolidar de forma cada vez mais intensa para o conjunto dos sujeitos dos respectivos Estados-Membros, a existência de uma nova ordem, à qual todos estavam doravante inequivocamente obrigados, e que se impunha – ou ambicionava fazê-lo – num plano sobranceiro em relação aos ordenamentos jurídicos nacionais. A pergunta que emerge de forma natural perante esta factualidade, é a que se prende com a compatibilidade destes caracteres do processo de integração, com as marcas essenciais de que se reveste ou deve revestir um processo democrático. Dito isto, entramos necessariamente na avaliação quanto à existência de um défice democrático no processo de integração europeia.

Ora, a ocorrência de tal défice democrático tem sido afirmada por uns, negada por outros e ainda desvalorizada por alguns outros mais. Por outro lado, em paralelo com tais afirmações e sobretudo por parte daqueles para quem o défice democrático não existe, ou, ainda que admitindo a sua existência consideram que esse é um aspecto que não compromete o processo nem afecta o carácter exitoso das respectivas realizações, é habitualmente também acrescentado (uma vez mais), que sendo o processo de integração europeia um processo *sui generis*, não é possível avaliar a sua democraticidade mediante uma aplicação directa e imediata dos critérios da teoria democrática, tal como são habitualmente utilizados no plano mais tradicional dos Estados e utilizando para o efeito os parâmetros analíticos caracterizadores das denominadas democracias liberais[[424]](#footnote-424).

Assim, encerrado por agora este parêntesis, diremos então que na barricada dos que recusam a existência de qualquer défice democrático no processo de integração europeia (tanto no seu momento fundacional como no âmbito do seu desenvolvimento posterior) uma das vozes mais vigorosas é a de Andrew Moracvsick, o qual tem reiteradamente afirmado que a alegação de um défice democrático no processo de integração europeia não passa de um mito, alimentado em larga medida pelos resquícios de uma concepção antiquada e anquilosada da democracia, baseada numa visão ideal, de acordo com a qual os cidadãos esclarecidos participariam activamente em todos os assuntos que lhes dissessem respeito, objectivo esse absolutamente utópico e mesmo contraproducente no que tange à consecução dos objectivos (económicos) nucleares na concretização da integração europeia[[425]](#footnote-425). Ao invés, entende que a integração europeia consubstancia essencialmente um processo de regulação do mercado e que, por conseguinte, a sua fonte de legitimidade decorre fundamentalmente dos benefícios outorgados aos cidadãos, empresas e outros agentes económicos por ele abrangidos, não se podendo nem devendo confundir nessas suas finalidades com a acção, o papel e as funções dos Estados[[426]](#footnote-426). Nesta posição de Moracvsick, não podemos deixar de reconhecer traços do pensamento de Schumpeter quando afirma que a democracia deve ser o governo dos políticos, aqui com a nuance de que, considerando o autor que a regulação do mercado europeu é um assunto técnico e consequentemente apolítico, nem sequer é invocável um suposto direito de intervenção democrática na respectiva marcha.

Em contraponto, uma resposta a esta posição foi desenvolvida e sustentada por Simon Hix, o qual, afirmando claramente que o processo de integração europeia padece de um défice democrático, começa por oferecer a sua contribuição para o estabelecimento de um padrão desse mesmo défice, que faz assentar em cinco factores essenciais: em primeiro lugar, há um incremento dos poderes executivos, quer da Comissão Europeia, quer dos representantes dos governos dos vários Estados-Membros reunidos no Conselho, em claro detrimento do papel dos parlamentos nacionais, quer porque estes podem ser ignorados pelos membros do Conselho, quer porque, perante a regra da maioria qualificada, as decisões tomadas em Bruxelas se tornam irresponsabilizantes, do ponto de vista individual, em relação a cada represente dos Estados-Membros; em segundo lugar, persiste uma grande debilidade política do Parlamento Europeu, cujo aumento de poderes não compensou a perda correlativa por parte dos Parlamentos nacionais, para além de que os cidadãos europeus têm um manifesto distanciamento em relação a esse mesmo Parlamento Europeu, comparativamente com o que sucede em relação aos respectivos parlamentos nacionais; por outro lado e em terceiro lugar, não há verdadeiras eleições europeias. Sendo certo que o Parlamento Europeu é eleito directamente, o que é um facto é que são os temas e as simpatias nacionais dos eleitores, a determinar o respectivo resultado e não os temas europeus propriamente ditos; em quarto lugar, Hix aponta o distanciamento da União Europeia em relação aos cidadãos, que acabam por não a compreender verdadeiramente, do mesmo modo que não logram escrutinar as decisões que aí são tomadas. A Comissão é na verdade um verdadeiro governo, que não foi escolhido pelos cidadãos e o Conselho é a única instância legislativa que a si mesma se outorga natureza democrática e cujas decisões são tomadas em segredo. O Parlamento Europeu, por seu turno, é uma instância impenetrável dado o carácter multi-linguístico dos respectivos debates. Finalmente (quinto e último elemento caracterizador do protótipo do défice democrático Europeu segundo o autor), há uma deriva nas políticas adoptadas pela União Europeia, que em muitos casos não serão apoiadas pela maioria dos cidadãos dos seus Estados-Membros, por exemplo, em domínios como o que designa por estabelecimento de ferramentas de regulação neoliberal do mercado único ou as ferramentas monetaristas da União Económica e Monetária ou mesmo a atribuição massiva de subsídios no domínio da política agrícola comum[[427]](#footnote-427).

Um outro autor, Hartmut Kaelble, um entusiasta do processo de integração europeia, tal como ele é de facto[[428]](#footnote-428), propõe uma abordagem das questões em torno do défice democrático, que centra a partir do que considera as quatro dimensões estruturais da democracia no âmbito do processo de integração europeia, as quais relaciona topicamente do seguinte modo: a) o poder do Parlamento Europeu e a eleição dos respectivos deputados; b) a efectividade da protecção europeia dos direitos fundamentais e o nascimento de uma “cidadania europeia”; c) o desenvolvimento de uma sociedade civil europeia sobretudo de uma rede de organizações a nível europeu; d) o desenvolvimento de uma opinião pública europeia[[429]](#footnote-429).

Reconhecendo embora que o processo de integração europeia não foi gerado por força de um impulso democrático e reconhecendo também que no essencial assim se tem mantido até aos nossos dias[[430]](#footnote-430), Kaelble advoga contudo que a substância democrática do processo se tem que buscar no próprio contributo da integração e da União em que ela hoje desembocou, para a concretização da democratização do espaço Europeu, nomeadamente através do estímulo que a necessidade de preenchimento dos critérios de adesão à então Comunidade Económica Europeia representou, no respeitante à implantação de regimes democráticos, por exemplo em Portugal, em Espanha e na Grécia, no decurso dos anos setenta do século XX. Argui, deste modo, que a circunstância de as Comunidades (e depois a União), serem integradas por países que compartilham uma mesma matriz económica e política, constitui também um elemento de democraticidade do processo de integração, ainda que de uma natureza pouco comum, sobretudo quando se utilize o Estado nacional como termo de comparação.

A posição de Kaelble, como de resto ele próprio a sintetiza, reflecte sem sombra de dúvida, o que designa como a *contradição fundamental existente na relação da União Europeia com a democracia*, contradição essa que, no entanto, entende dever-se ter mais por aparente do que real, pelo conjunto genérico de razões que ficaram supra-expostas e que o autor invoca como suporte da sua tese. Estamos portanto e tal como havíamos antecipado, perante uma posição que encara o problema do vulgarmente denominado défice democrático da União Europeia, de um modo tal que, não negando a sua existência, se recusa a ver nesse défice uma densidade negativa comprometedora dos desígnios superiores em que o processo assenta, seja porque a natureza necessariamente democrática dos Estados-Membros que a compõem, lhe dá um carácter inerentemente democrático[[431]](#footnote-431), seja porque as alterações institucionais operadas no seio da União (sobretudo na esfera do Parlamento Europeu) são todas dirigidas no sentido do reforço da democracia interna no espaço da União, seja porque a protecção europeia dos direitos fundamentais, o nascimento de uma “cidadania europeia”, o desenvolvimento de uma sociedade civil europeia ou, finalmente, o desenvolvimento de uma opinião pública europeia, constituem os aspectos a partir dos quais deve ser construída a fundamentação teórica de que o processo de integração europeia é essencialmente democrático, apesar de o modo como nasceu e se desenvolveu, o colocarem numa relação contraditória com o sistema democrático, segundo o padrão densificador do modelo demo-liberal, tal como é hoje generalizadamente entendido.

### 8.3.2. O perímetro soberano dos Estados nacionais e a natureza confederal da União Europeia

A génese do processo de integração europeia bem como o seu desenvolvimento, foram suportados, de um ponto de vista doutrinário, por propostas teóricas que hoje constituem o manancial das denominadas teorias da integração, tal como tivemos já ensejo de expor. No contexto em que agora nos movemos, chamamos esse tema de novo à colação, o que fazemos por três ordens essenciais de razões: por um lado, para nos reportarmos de modo muito particular, aquela que consideramos uma das correntes mais impressivas sobre a integração regional europeia, quer de um ponto de vista prescritivo quer de um ponto de vista analítico: referimo-nos, muito concretamente, a Ernest Haas e à sua teoria da integração funcional ou neo-funcionalismo. Por outro lado, regressamos às teorias da integração para, tendo-as aqui também presentes neste momento e como que em pano de fundo, nos pronunciarmos sobre a natureza da União Europeia enquanto sujeito político nascido da iniciativa e da vontade de um conjunto de Estados soberanos e que, também por impulsos de idêntica natureza, se alargou e aprofundou. Por outro lado ainda e finalmente, para nos pronunciarmos quanto ao modo como, revestindo embora essa indicada natureza e tendo essa mencionada origem, a União Europeia tem assumido de facto o exercício cada vez mais amplo e profundo de poderes tipicamente estaduais, o que não tem sido assistido, em idêntica amplitude e profundidade, da correspondente e imprescindível legitimidade democrática.

Começando pelo primeiro dos aspectos enunciados, estamos em crer que nenhum outro autor dos muitos que teorizaram sobre o processo de integração europeia, adiantou com tanta clareza os pressupostos, os objectivos e as consequências previsíveis do processo[[432]](#footnote-432), como o fez Ernest Haas. Na verdade, no âmbito da teoria da integração que elaborou, Haas enunciou que a integração económica, dirigida por instituições centrais de carácter supra-nacional, derivaria consequentemente para um leque cada vez mais amplo de matérias e precisamente por essa razão, necessariamente também para uma integração de natureza política. Partindo desta premissa, foi levado a definir a integração (de um modo que se tornou lapidar), como o processo *em que os actores políticos de diferentes proveniências nacionais são levados a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades para um novo centro, cujas instituições possuem ou reivindicam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final é uma nova comunidade política, que se impõe às pré-existentes*[[433]](#footnote-433).

Esta síntese é de especial significado, na medida em que condensa o essencial de um programa (se assim lhe podemos chamar) que tem por alicerce fundamental a ideia de transferência efectiva de poderes soberanos, dos Estados-Membros para a esfera supra-nacional (das Comunidades Europeias primeiro e da União Europeia que lhe sucedeu, depois), em resultado da incindibilidade objectiva das várias esferas que constituem e integram a vida das comunidades políticas que estão consubstanciadas em cada Estado-nação[[434]](#footnote-434). Deste modo, partindo de um núcleo inicial, circunscrito do ponto de vista temático e do núcleo de competências outorgadas para a concretização das inerentes medidas alegadamente de carácter regulador, as instituições europeias foram alargando de modo crescente o seu âmbito de intervenção a um cada vez maior número de domínios, não apenas de natureza estritamente económica, mas também deliberadamente política, enquanto que os Estados-Membros, por seu lado, viram restringir-se a sua esfera de intervenção na proporção directa daquele mesmo alargamento.

Perante o que acabamos de afirmar, a pergunta quanto à natureza daquela que é hoje a União Europeia, à luz das caracterizações tipológicas da Ciência Política e das Relações Internacionais, apresenta-se como uma decorrência natural do nosso próprio raciocínio: a União Europeia nasceu e desenvolveu-se como uma organização de carácter não federal, tal como se comprova, de resto, pelo teor de várias normas do Tratado da União Europeia, na versão do denominado Tratado de Lisboa. De modo particular, atente-se nas disposições constantes dos artºs. 4º., nº. 1. e 5º., nº. 2., em que se afirma expressamente que as competências da União são sempre apenas as que resultam de acto de atribuição dos Estados; do artº. 4º., nº. 2., em que se consagra a afirmação do respeito da União pela igualdade dos Estados-Membros, bem como pela integridade na respectiva esfera jurídico-política de um conjunto de funções essenciais, como sejam as relativas à salvaguarda da integridade territorial, manutenção da ordem pública e das funções relativas à defesa nacional) ou ainda no artº. 15º., em que, no âmbito das disposições relativas às instituições (artº. 13º. e segs) se dispõe que cabe ao Conselho Europeu, órgão de natureza claramente inter-estadual, dar à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento, definir as orientações e prioridades políticas da União, competências estas que apesar da ausência de poderes legislativos, conferem a este órgão uma absoluta centralidade no quadro institucional da UE. Portanto e em suma, de acordo com o quadro normativo pelo qual se regem a União por um lado e os Estados na relação com ela por outro, a primeira e a última palavra em matéria de competências inscrevem-se sempre na esfera estadual, o que confere à União Europeia precisamente a natureza de uma confederação de Estados[[435]](#footnote-435).

Contudo, apesar deste enquadramento jurídico-político, a União Europeia, atravessou a fronteira da cooperação horizontal entre Estados e passou a conduzir de facto a tomada de decisões políticas numa verticalização “top-down”, que se veio a impor a esses mesmos Estados no contexto da tão falada *partilha de soberania*, tal como tivémos ensejo de enfatizar já em múltiplos momentos. Além disso, essa verticalização comporta também consigo o entendimento, ainda que mais implícito do que expresso, de que os Estados poderiam passar a ser tratados e encarados, numa óptica de governação multi-nível[[436]](#footnote-436), apenas como um, entre outros actores na esfera da decisão e execução políticas*[[437]](#footnote-437).*

### 8.3.3. Supra-nacionalidade e legitimação na teoria democrática e no plano do Tratado da União Europeia

Esta apropriação efectiva de um crescente número de competências soberanas por parte das instituições europeias – trajectória de que o Tratado de Maastricht representa um momento de consagração fundamental - constitui uma das mais significativas e tangíveis manifestações da supra-nacionalidade (com o sentido concreto de reconhecimento da existência de instâncias de poder que estão para lá dos Estados e cujas decisões políticas se lhes impõem) e reflexo também, nessa sua dinâmica expansiva, daquilo a que muitos têm chamado o aprofundamento do processo de integração europeia[[438]](#footnote-438). Importa no entanto ter presente e reconhecer, que a democracia representativa, quer quando encarada no âmbito tradicional dos Estados-Nação, quer quando conceptualizada enquanto modo mediatizado de exercício do poder que tanto pode expressar-se num contexto nacional como em espaços de outra natureza (caso da União Europeia), reclama sempre a existência de um substracto nuclear intangível, capaz de nos tornar clara a sua existência efectiva.

Para autores como Eriksen e Fossum, por exemplo, a conceptualização da democracia representativa, seja qual for o âmbito concreto em que ela se manifeste, comporta necessariamente a presença de dois critérios ou elementos nucleares: a responsabilidade e a autonomia. A autonomia, materializa o princípio de que aqueles que são afectados pelas leis devem ter a possibilidade efectiva de participarem activamente na sua elaboração. Por outro lado, a ideia de responsabilidade reporta-se à obrigação essencial de prestação de contas, por parte dos representantes face aos seus representados, podendo estes, no limite, afastar do exercício do poder, precisamente aqueles que desvirtuam o mandato que lhes foi conferido[[439]](#footnote-439).

Se atentarmos agora no conteúdo das disposições pertinentes do Tratado da União Europeia, constatamos que o tema da democracia não deixou de ser aí considerado. Assim, para além de um título II que foi epigrafado precisamente “Disposições relativas aos princípios democráticos” (artº. 9º. e segs.), outras disposições se debruçam sobre o mesmo tema e desde logo o artº. 2º., no qual se dispõe que a União se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito e respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, valores que, ainda nas palavras daquele mesmo artigo do Tratado, são comuns a todos os Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, pela não discriminação, pela tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

Por outro lado, também o artº. 49º., em matéria de requisitos de admissão na União, proclama que apenas podem incorporar o espaço da integração os Estados que respeitem os valores democráticos da própria União, os quais, na caracterização dos Tratados, são os que acabámos agora mesmo de enunciar. Mas indo um pouco mais longe, o nº. 2. do artº. 7º. prevê mesmo a possibilidade de que um Estado-Membro seja sancionado, precisamente por violação dos princípios constantes do artº. 2º., de acordo com os mecanismos processuais que resultam da lei.

Finalmente, entrando no âmago do problema da legitimidade política, o artº. 10º. dispõe que o funcionamento da União se baseia na democracia representativa, cuja concretização o mesmo Tratado interpreta considerando que ela se realiza por um lado de forma directa através do Parlamento Europeu e, por outro lado, através da representação de cada Estado-Membro no Conselho Europeu e no Conselho, sendo que tais representantes são eles mesmos responsáveis perante os Parlamentos nacionais e os cidadãos, assim se fechando o círculo da legitimidade democrática da União Europeia, construída a partir da visão do próprio Tratado.

Para além da previsão normativa ínsita no corpo do Tratado da União Europeia, a que nos referimos nos parágrafos imediatamente anteriores, importa agora, mergulhando mais fundo na concretização consequente dessas importantes disposições, verificar de que modo as instituições europeias e o poder concreto que nelas e através delas se exerce, dá ou não corpo a essas preocupações com o carácter democrático da União por um lado e, indirectamente (e tal como resulta especialmente da previsão constante dos artºs. 7º. e 49º.), com o carácter democrático dos Estados que a compõem, por outro.

Quando abordamos a debilidade democrática do processo de integração europeia à luz do seu modelo institucional, há alguns problemas que resultam sobremaneira evidentes. Um desses problemas é que se traduz no facto de, no conjunto de órgãos previstos nos Tratados, apenas um deles (o Parlamento Europeu) ser objecto de eleição directa por parte dos cidadãos eleitores dos vários Estados-Membros. Confirma-se assim, que as opções jurídicas consagradas nos Tratados, revelam a preferência por uma solução que pretensamente garante uma dupla legitimação das instituições europeias: directa, através do órgão eleito pelos cidadãos, e indirecta através da representação dos Estados-Membros a quem incumbe a designação dos titulares dos restantes órgãos. Esta solução e o princípio que lhe está implícito, estão de resto detalhados no artº. 10º. do Tratado. Contudo, essa suposta dupla legitimação democrática das instituições europeias constituiu do nosso ponto de vista uma mera panaceia para o problema da democraticidade efectiva do processo de integração mesmo que encarado, como agora aqui fazemos, fundamentalmente na perspectiva das instituições e das competências que lhes estão cometidas, nomeadamente ao desconsiderar que o estabelecimento da regra da maioria como processo de tomada de decisão, instituído depois do Acto Único Europeu e de Maastricht, torna absolutamente desprovida de sentido qualquer alegação de dupla legitimidade já que os representantes nacionais no Conselho Europeu se podem ver confrontados com deliberações, tomadas sem escrutínio público e porventura em sentido oposto ao dos programas políticos sufragados pelos respectivos eleitores.

Debruçando-se sobre a questão do défice democrático da União Europeia, com enfoque (assim o entendemos) na perspectiva institucional, Goucha Soares assinalava em 1997 (uma década, portanto, antes da versão de Lisboa do Tratado da União Europeia), a existência de um défice democrático no processo de integração europeia e, por outro lado que esse défice democrático deveria ser entendido como resultado do que designou por *insuficiente participação do elemento democrático no processo de integração europeia*, aspecto este que, por sua vez aquele autor reconduzia ao diminuto peso relativo do Parlamento Europeu – no seu dizer, único órgão de representação dos povos dos Estados-Membros da União, nessa estrutura político-institucional[[440]](#footnote-440).

Ainda entre nós, também Guilherme d’Oliveira Martins subscreveu uma clara nota de preocupação com aquilo que designou como uma incontornável falta de democraticidade do processo de integração designadamente após o estabelecimento da dinâmica de Maastricht, posição que expressou afirmando que urgia reforçar o controle democrático e da cidadania, considerando a esse propósito que as instituições europeias se encontravam distantes dos cidadãos e que eram insuficientemente controláveis[[441]](#footnote-441). Donde, avançar propostas no sentido de afirmar que uma futura (ao tempo em que escreveu) revisão do Tratado, deveria ter a preocupação de tornar os cidadãos presentes na construção da realidade europeia, ao mesmo tempo que pugnava pelo estabelecimento de uma ligação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais (mediante a criação de uma estrutura bi-cameral, incluindo parlamentares eleitos directamente pelos cidadãos e outros oriundos dos vários parlamentos nacionais) bem como pelo significativo reforço dos poderes daquele[[442]](#footnote-442).

A nosso ver, por detrás destas linhas de reflexão encontra-se em pano de fundo esse problema maior que é o da falta de um momento constituinte europeu, factor essencial de legitimação do poder e do veículo institucional e político através do qual ele seria exercido.

### 8.3.4. Processo constituinte, participação e legitimação popular no procedimento do “Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa”

O aprofundamento do processo de integração - entendido esse aprofundamento como um percurso conducente ao estabelecimento de centros de exercício do poder institucionalizados no âmbito da União Europeia com prevalência sobre os poderes nacionais, quer relativamente ao âmbito material das respectivas competências, quer quanto ao estabelecimento de uma “preferência europeia” como critério de resolução de impasses, sempre que o âmbito nacional e europeu conflituassem entre si – conheceu um dos seus primeiros e significativos passos, com a aprovação do Acto Único Europeu.

Na verdade, este instrumento jurídico materializa a primeira revogação verdadeiramente significativa dos tratados fundadores das Comunidades Europeias (o Tratado de Paris de 1951 que criou a CECA e os Tratados de Roma que instituíram a CEE e a EURATOM) e comportou também uma alteração fundamental na relação de poder entre os Estados-Membros e as instituições europeias. Isto, por um lado, na medida em que consagrou uma ampliação exponencial do quadro competencial europeu, mas também porque, ao instituir o princípio da maioria qualificada no processo de tomada de decisão, eliminando consequentemente o direito de veto dos Estados-Membros – e tornando assim possível a adopção de medidas em relação às quais algum deles por si se opusesse – o Acto Único Europeu materializou, de forma inaudita até então, a existência de um poder supra-nacional perante o qual os Estados-Membros passavam a estar expostos, em situação de absoluta fragilidade[[443]](#footnote-443).

Por outro lado, com a aprovação do Tratado de Maastricht, ocorrida apenas seis anos após a entrada em vigor do Acto Único Europeu, esse rumo do processo de integração foi apontado de um modo ainda mais vigoroso e inequívoco. Na verdade, se o primeiro daqueles instrumentos fixou a concretização do mercado a um horizonte temporal muito concreto e preciso[[444]](#footnote-444), já através do Tratado de Maastricht foi criada a União Europeia e com ela, para a maior parte dos países do espaço da integração, foram também criados uma moeda única e um Banco Central Europeu, daí decorrendo uma crescente vinculação inamovível dos Estados-Membros às decisões das instituições europeias, directamente nos domínios correlativos a essa nova realidade do processo de integração, e, de forma indirecta, num crescente número de esferas que teriam que ser e foram, por aqueles mesmos domínios de uma ou de outra forma impactadas. Ao mesmo tempo, esta nova realidade e os problemas e desafios decorrentes do alargamento a Leste, evidenciavam de forma incontornável a necessidade de estabelecimento de mecanismos de aprofundamento político capazes de suportarem a tomada de decisão nos sensíveis domínios que agora estavam em causa. Deste modo, quando o Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, decidiu convocar uma “Convenção sobre o futuro da Europa”, foi com absoluta coerência que no Anexo I que integrou a respectiva declaração final, inscreveu a seguinte linha de preocupações: *Volvidos cinquenta anos desde a sua criação, a União encontra- se, porém, numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência. (…). A União está prestes a alargar-se a mais de dez novos Estados- Membros.*

*(…) Simultaneamente, a União vê- se confrontada com um duplo desafio, um interno e outro externo.*

*No interior da União, há que aproximar as instituições europeias do cidadão. Os cidadãos, subscrevem, sem dúvida, os grandes objectivos da União, mas nem sempre entendem a relação entre esses objectivos e a actuação da União no quotidiano. (…). Mas, o que é porventura ainda mais importante, os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático.*

*(…) Resumindo, o cidadão pretende uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática. Uma abordagem que transforme a Europa num farol que indique o rumo para o futuro do mundo. Uma abordagem que dê resultados concretos traduzidos em mais emprego, melhor qualidade de vida, menos criminalidade, um ensino de qualidade e melhores cuidados de saúde. Não há dúvida de que, para tanto, a Europa se deve renovar e reformar[[445]](#footnote-445).*

Ao mesmo tempo, no Anexo II da mesma Declaração, foi ponderada a tomada de medidas de simplificação dos Tratados e equacionada a eventual aprovação de um texto constitucional, dentro da perspectiva que enunciamos abaixo e sob o título “A caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus”:

*Neste momento, a União Europeia tem quatro Tratados. Os objectivos, as competências e os instrumentos políticos da União encontram- se dispersos por estes quatro Tratados. Na perspectiva de uma maior transparência, é indispensável proceder a uma simplificação.*

*(…) Além disso, haverá que reflectir sobre a conveniência de incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.*

*Por último, coloca- se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não poderão conduzir, a prazo, à aprovação na União de um texto constitucional. Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição? Os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos, as relações dos Estados-Membros na União[[446]](#footnote-446)?*

E foi com este enquadramento que a Convenção veio a aprovar, em Outubro de 2004 “O Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa”.

Através deste instrumento, pretendia-se naturalmente dar um salto em frente no processo de integração, salto esse que além do mais e pelo seu carácter fundador pudesse constituir um remédio seguro e de certo modo definitivo para os problemas congénitos de legitimidade e democraticidade que, como reconhecido pelo próprio Conselho Europeu de Laeken, o afectavam.

Sucede porém que as Constituições não se geram administrativamente e por conseguinte, ainda que considerando, uma vez mais, o invocado carácter *sui generis* da União Europeia e, por força disso a possibilidade de geração de um instrumento normativo com aspiração de lei fundamental que não fosse um mero reflexo no espelho dos procedimentos e dos alicerces do poder constituinte ao nível estatal[[447]](#footnote-447), o facto é que não poderia deixar de se exigir o preenchimento de requisitos sobre cuja densidade e solidez repousasse precisamente o fundamento substantivo desse momento de génese. De resto, a própria denominação dessa Lei Fundamental – Tratado ou Constituição Europeia – foi muito justamente apreciada em sentido crítico por Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes que sublinharam (e muito certeiramente, do nosso ponto de vista) que essa diferente designação não correspondia a uma mera opção semântica, mas que encerrava antes todo um significado assente na presença ou ausência de premissas fundadoras e legitimadoras de um processo constituinte, que, por não as reconhecer no processo em curso o levaram à preferência pela expressão Tratado, ainda que reconhecendo-lhe uma aproximação a uma verdadeira “Carta Constitucional”[[448]](#footnote-448).

### 8.3.5. O Tratado de Lisboa: a Constituição sem *Demos*

O Tratado Constitucional foi, como sabemos, submetido a referendo obrigatório na França e na Holanda e aí veio a ser rejeitado por voto popular, em Maio e Junho de 2005.

A concretização do Tratado Constitucional, caso ele não tivesse conhecido as vicissitudes que conduziram à sua rejeição, não seria o resultado (ao contrário do que se afirmava no seu artigo I-1), da vontade dos cidadãos nem dos povos da Europa. Na verdade, não houve nesse processo uma Assembleia Constituinte, com um mandato popular legitimador para tal efeito, situação que de resto decorreu clara e inevitavelmente da situação de inexistência de um povo europeu, elemento unificador e comunidade de destino desse mesmo desígnio constitucional. Por conseguinte e tal como emerge do que vimos afirmando, esta tentativa de constitucionalização normativo-formal do processo de integração europeia[[449]](#footnote-449), foi (passe o pleonasmo) um processo que prescindiu de uma adequada auscultação e participação populares, quer pela inexistência de uma vontade política clara nesse sentido, quer pela inexistência de um substracto humano idóneo para tal efeito. De todo o modo, os cidadãos europeus, ainda que tendo sido sobretudo os actores ausentes de um processo em cujos desenvolvimento e conclusão deveriam figurar como sujeitos principais, pronunciaram-se, no âmbito em que lhes foi concedido intervirem directamente, tendo rejeitado as soluções que lhes foram propostas no Tratado Constitucional. Desse modo, parece ter ficado claramente demonstrada a inexistência de um poder constituinte capaz de instituir aquela a que chamaríamos a *comunidade política europeia,* fruto consequente desse processo transformador em que o *demos* se converte em “representação política”[[450]](#footnote-450). E isto, não apenas pela já sublinhada inexistência de um povo europeu, mas também porque de um ponto de vista da sua própria substância, faltou ao Tratado Constitucional, como elemento crucial da sua pretensão fundadora de uma nova ordem, precisamente o carácter de ruptura e não de reforma de uma ordem que lhe era pré-existente e que o determinou e balizou no respectivo conteúdo[[451]](#footnote-451).

Contudo, ainda que os mecanismos de aprovação do Tratado Constitucional hajam sido abandonados por manifesta inviabilidade, nem por isso a substância das soluções que dele resultavam, o foram também, pelo menos em toda a sua extensão Na verdade, bem podemos afirmar que a aprovação do Tratado de Lisboa representou, desse ponto de vista, um esforço de ressuscitação do Tratado Constitucional, do qual recuperou uma parte muito significativa do respectivo conteúdo, ainda que agora sob novas roupagens. Sabendo do risco que a repetição comporta, mesmo assim recordamos a referência que temos por especialmente ilustrativa dessa faceta mistificadora do Tratado de Lisboa: *pese embora a extensão e a relevância do “legado” incorporado no Tratado de Lisboa, alguma coisa tinha de mudar para criar a ilusão de uma ruptura com a Constituição Europeia[[452]](#footnote-452).*

### 8.3.6. A reconfiguração do sistema político-institucional da União Europeia na perspectiva de incremento do elemento democrático nos processos de produção normativa europeia

Face ao quadro circunstancial que ditou o seu aparecimento, o Tratado de Lisboa não podia de modo algum, deixar de incorporar uma áurea de renovação e de inovação, nomeadamente no plano da arquitectura político-institucional (quadro institucional em sentido estrito, mas também os mecanismos de tomada de decisão que lhe estão directa e imediatamente associados), condição essa indispensável para dar respostas concretas a um conjunto de preocupações neste domínio, enunciadas como fundamentais e que haviam inclusivamente brotado do interior das próprias instituições da União Europeia. Falamos, por exemplo, das reflexões e dos alertas quanto à necessidade desta dispor de mecanismos capazes de garantirem maior transparência e controle democrático por parte dos cidadãos, aspectos em relação aos quais cumpre recordar aqui as referências que fizemos nos parágrafos anteriores, extraídas da declaração final do Conselho Europeu de Laeken, de Dezembro de 2001, que decidiu convocar uma “Convenção sobre o futuro da Europa”.

Um dos elementos centrais dessa necessidade de reconfiguração interna da União Europeia, respeitava, como seria expectável ao papel que o Parlamento Europeu (único órgão eleito directamente) deveria ocupar nesse novo desenho orgânico-institucional e competencial.

Naturalmente que uma das dimensões mais importantes do exercício e expressão do poder no plano institucional, é a que respeita à faculdade de fazer e aprovar leis, sendo essa, na perspectiva da teoria geral do Estado (Estado demo-liberal), uma das dimensões em que se expressa a chamada separação de poderes, que é geralmente apontada como uma das chaves da democraticidade intrínseca do exercício do poder político, ainda que tipicamente (e como bem se compreende) na esfera estadual[[453]](#footnote-453). O Tratado de Lisboa introduziu pela primeira vez no léxico europeu a distinção entre actos legislativos e actos de execução (conforme, em especial, os artºs. 14º. e 16º. do Tratado de Lisboa e os artºs. 288º. e 290º. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) ao mesmo tempo que associou precisamente o Parlamento Europeu ao Conselho, na produção dos denominados actos legislativos, mediante o estabelecimento de uma competência conjunta de ambas as instituições nesse domínio, nos termos das disposições normativas agora mesmo citadas. Deste modo, o Tratado da União Europeia e o seu complementar Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consagraram uma perspectiva que se articula de modo íntimo com a pretendida dupla legitimidade democrática da União: o Parlamento Europeu, a quem cabe a representação dos cidadãos da União e o Conselho e o Conselho Europeu aos quais cabe a representação dos Estados-Membros[[454]](#footnote-454).

Contudo, um olhar mais minucioso sobre o verdadeiro alcance das soluções vertidas no Tratado de Lisboa, quanto a esta matéria, confirma que ao Parlamento - pese embora um indesmentível aumento do seu peso e intervenção, no processo legislativo - cabe ainda e sobretudo um papel subalterno, porquanto é à Comissão que continua a estar reservado o essencial do poder de iniciativa no plano da produção normativa europeia. Na verdade, a actividade legislativa no seio da União tem a sua origem numa proposta que, salvo contadas excepções, cabe à Comissão apresentar[[455]](#footnote-455) e essa prerrogativa assume uma centralidade que, como é irrecusável, condiciona a intervenção de todos os restantes sujeitos no processo legislativo. A questão é tão mais evidente, quanto atendamos na circunstância de, quer o Parlamento Europeu, quer o Conselho, poderem solicitar à Comissão que lhes apresente propostas adequadas em vista da produção de actos normativos[[456]](#footnote-456), sem que no entanto e na hipótese de um comportamento omissivo por parte da Comissão, qualquer dessas mesmas instituições disponha de poderes de iniciativa de carácter supletivo, salvo na hipótese perfeitamente residual, de que estejamos perante um cenário em que a actuação da Comissão seja exigível por força das disposições dos próprios Tratados[[457]](#footnote-457).

Finalmente, não deixamos de anotar também o estabelecimento de uma prerrogativa de iniciativa cidadã, que é também uma novidade do Tratado de Lisboa e que é configurada pelo respectivo artº. 11º., nº. 4., nos seguintes termos: *um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados.* Ora, sucede porém, que também neste caso, a Comissão não está vinculada à adopção do acto que seja solicitado no âmbito dessa iniciativa cidadã, facto que atesta a sua reduzida eficácia enquanto instrumento de participação popular directa na produção de normas pelas instituições europeias, o que nos desobriga até de considerações adicionais – e que poderiam também ser feitas com legitimidade absoluta – quanto à exequibilidade efectiva de tal prerrogativa por parte dos cidadãos europeus, tais os termos em que a mesma se encontra prevista.

Por tudo quanto expusemos, resulta suficientemente claro a nosso ver, que a substância do Tratado de Lisboa, concretamente no que se refere às inovações orgânico-institucionais bem como no plano das alterações no domínio da repartição competencial entre os vários órgãos que aportou, não deixou contudo de manter uma sólida blindagem da Comissão e dos seus poderes. De modo muito objectivo, o centro do poder normativo no seio da União, continuou por conseguinte a estar concentrado na esfera de um órgão não eleito e não sujeito a uma efectiva prestação de contas perante os cidadãos. O alargamento das situações em que o Parlamento Europeu passou a ter intervenção, em nada colidem com o centralismo da dimensão supra-nacional nesta esfera de exercício do poder, que relega para uma dimensão marginal a voz da cidadania europeia em dois planos muito concretos: por um lado, ao não lhes facultar a escolha directa dos membros do colégio legislativo essencial (Comissão Europeia) e, por outro lado, ao não lhes permitir o acesso a mecanismos de participação no processo político, nesta importante expressão legislativa, que sejam verdadeiramente eficazes e, por conseguinte, efectivos. O Tratado de Lisboa e as suas modificações no plano institucional, quedaram-se pois pela aparência, muito mais do que pela substância, no que respeita a um verdadeiro incremento da democracia e da participação dos cidadãos nas esferas de exercício efectivo do poder.

Cabe anotar contudo, que esta solução veiculada pelo Tratado de Lisboa, não é de modo algum uma solução bizarra ou anómala, se a olharmos, como teremos inevitavelmente que fazer, de acordo com o ponto de vista paradigmático que preside à própria construção europeia: estamos perante uma manifestação muito concreta do princípio da supra-nacionalidade, ao qual subjaz como já sabemos, a ideia fundamental de cessão da soberania por parte dos Estados a favor de uma organização, esquematizada em torno de quatro eixos fundamentais: quem decide é a estrutura política da organização receptora dos poderes soberanos estaduais; as decisões são tomadas de acordo com regras de funcionamento em matéria de produção normativa que escapam ao controlo individual dos Estados, tanto a nível de iniciativa como de decisão normativa; em terceiro lugar, o controlo sobre o decidido é deixado nas mãos de uma estrutura jurisdicional específica da mesma organização e, finalmente e em quarto lugar os princípios jurídicos da eficácia directa e da primazia (elaborados jurisprudencialmente pelo próprio Tribunal Europeu) transforma as decisões assim tomadas em instrumentos vinculativos para os vários Estados-Membros[[458]](#footnote-458).

## 8.4. A carência de democraticidade enquanto vício congénito do processo de integração europeia

Quando procedemos à abordagem conceptual da democracia, tivémos ensejo de alertar que o fazíamos circunscrevendo-nos então à sua consideração enquanto forma de exercício de poder (em sentido amplo, compreendendo por conseguinte as duas dimensões que então assinalámos, de forma de governo e meio procedimental de escolha e legitimação dos titulares dos cargos governativos), normalmente assimilada a um governo representativo, eleito em eleições pluralistas e com paridade de armas entre as várias candidaturas, responsável perante um parlamento, isto é, com subordinação ao princípio da separação de poderes. Essa abordagem, incidiu por conseguinte sobre a conceptualização da democracia segundo o olhar daquela que é hoje a sua leitura hegemónica, isto é, a da democracia liberal[[459]](#footnote-459).

Por outro lado, procurámos também expor os aspectos de enquadramento e fundamentação de uma posição crítica relativamente à frágil democraticidade do processo de integração europeia. Regressámos, por conseguinte, à revisitação do tão falado défice democrático, cuja existência tem sido apontada pela grande maioria dos autores como uma das mazelas que afectam a estrutura de suporte da legitimidade democrática do processo de integração europeia. Assinalámos também que uma parte significativa das perspectivas doutrinárias que ao longo do tempo vieram a ser desenvolvidas em torno desta matéria, assentaram em dois postulados apriorísticos essenciais: para alguns autores a natureza *sui generis* do processo de integração europeia não permite o seu confronto imediato com os parâmetros de aferição da existência de regimes democráticos ao nível dos Estados-nação, concluindo assim que a democraticidade do processo tem que ser avaliada face a parâmetros e critérios inovadores e adequados à realidade política em causa. Para alguns outros autores, os critérios de aferição da democraticidade no plano estadual são válidos no essencial, ainda que com adptações ou ajustamentos circunstanciais, para idêntico exercício de avaliação da presença do elemento democrático no plano da União Europeia.

A nosso ver, a proposição de Weiler (WEILER, J. H. H. - *The Transformation of Europe*.) quanto ao facto de o momento fundacional europeu não poder ser desligado de todo o desenvolvimento posterior do processo, é também uma afirmação central de grande importância quando nos propomos proceder à avaliação da maior ou menor intensidade democrática que haja permeado o processo, desde a génese até ao presente. Deste modo e com tal propósito, considerada ainda apenas a componente estritamente político-formal do fenómeno democrático[[460]](#footnote-460), constatamos que o facto de a integração europeia haver nascido como um processo de elites económicas e políticas, as quais não dispunham de mandato popular que lhes conferisse legitimidade para o estabelecimento desse momento fundacional, representa uma primeira e indesmentível amputação de um princípio fundamental da democracia representativa, já que uma primeira exigência básica associada às práticas democráticas num qualquer âmbito de exercício do poder (nacional ou supra-nacional), é o relativo á condição de que os representantes apenas podem actuar precisamente (e passe a manifesta redundância) de acordo com a sua efectiva representatividade, isto é, no quadro e nos limites dos poderes para os quais foram mandatados. Dito de outro modo, no quadro de uma democracia representativa (a única que poderia manifestamente estar aqui em causa) todos os poderes de representação assentam numa pronúncia (escolha) prévia que é, por sua vez, manifestação do juízo deliberativo estabelecido sobre matérias ou propostas concretas e não em presunções da vontade de quem elegeu, estabelecidas em momento posterior por parte de quem foi eleito. De outro modo, não vemos como cumprir a consigna fundamental da representação política de que *representar significa tornar presente alguém que, no entanto, não está literalmente presente[[461]](#footnote-461)*.

Sobre este grande pano de fundo, Fritz Scharp construiu uma posição de síntese, na qual expõe dois aspectos centrais: em primeiro lugar, o de que o enunciado do défice democrático europeu, se entendido na perspectiva de que esse défice democrático ocorre no plano da União Europeia, mas não no plano nacional de cada Estado-Membro, padece de um vício analítico irremediável, dado o carácter imbrincado das relações recíprocas entre uma e outros.

Em segundo lugar e no que toca à ocorrência de um défice democrático ao nível da União Europeia (isto é, ao nível de um dos dois termos da equação que o próprio formulou e aquele que para nós é significativo no presente contexto), aquele autor afirma a sua existência como um facto óbvio face aos parâmetros da teoria democrática e à sua incompatibilidade com a existência de um Parlamento Europeu que apesar de eleito directamente pouco influencia a produção legislativa europeia, como também face à inexistência de partidos políticos verdadeiramente europeus ou ainda à inexistência de uma rede de meios de comunicação social europeia, como também face à inexistência de espaços de debate europeus bem como também, ainda e finalmente, à inexistência de um poder executivo (um governo europeu) directamente responsável perante os respectivos cidadãos eleitores[[462]](#footnote-462). E nem tão pouco os argumentos que têm sido expendidos em abono do suposto carácter regulatório da União Europeia – que dispensaria por conseguinte uma fonte de legitimidade similar à reclamada pelos Estados – é um argumento aceitável, nomeadamente porque o próprio estabelecimento de padrões técnicos reclama o prévio consenso político, como também e por maioria de razão, porque a incorporação de poderes de um Banco Central Europeu no quadro de uma União Económica e Monetária, pulverizam de fora irremediável essa justificativa para a inexigibilidade de maiores patamares de legitimação democrática no seio da União Europeia[[463]](#footnote-463).

Sendo certo que do nosso ponto de vista e como intentaremos demonstrar de seguida, os problemas de democraticidade substantiva do processo de integração europeia não se esgotam nos aspectos acima expostos, aderimos contudo às conclusões propostas por Scharpf na medida em que, tal como aquele autor assinala de forma lapidar, nenhuma argumento sólido pode ser contraposto à manifesta exigibilidade de densificação das práticas democráticas no seio da União como forma de mitigar o seu défice de legitimidade, sendo esta uma primeira e fundamental conclusão.

Contudo e para além deste aspecto, subsiste também, do nosso ponto de vista e em termos mais profundos, aquilo que designaríamos metaforicamente como *enfermidade democrática*, que encaramos como vício congénito que afecta o processo de integração europeia, tal como foi gerado e se desenvolveu até agora, isto, ainda que num tal percurso não possam deixar de notar-se fases relativamente diferenciadas, no decurso das quais essa, como a designámos, enfermidade democrática, se revelou umas vezes de modo mais discreto e outras de forma mais evidente.

Recuperamos a propósito a afirmação de que a democraticidade do processo de integração europeia não constutiu de forma alguma uma preocupação relevante para os respectivos *pais fundadores* (para fazer uso da expressão que se tornou um cliché do jargão comunitário) pelo que e por conseguinte, a legitimidade formal de actuação das primeiras instituições supra-nacionais, nos anos cinquenta do século passado, foi justificada em larga medida, mediante recurso à alegação de que a participação dos cidadãos dos Estados-Membros nas eleições dos respectivos órgãos nacionais, constituía uma fonte de legitimidade indirecta, adequada e suficiente para o funcionamento e correspondente exercício de poder por parte daquelas então recém-criadas instituições europeias[[464]](#footnote-464). Por outro lado e em paralelo, o chamado *consenso permissivo*, tornou-se expressão que sintetizou a um só tempo a ausência do cidadão comum desse processo de integração, então na sua fase larvar, bem como a tradução do reduzido impacto de tal ausência na marcha efectiva do processo[[465]](#footnote-465);[[466]](#footnote-466). De um processo cuja legitimidade silente se encontrava amparada nas circunstâncias propícias de um crescimento económico ímpar, que precisamente foram as vividas no período após a II Guerra Mundial.

Esse ciclo de crescimento económico, alimentou também de forma consistente as políticas do Estado de bem-estar social e por conseguinte capitalismo, democracia e integração europeia, foram durante décadas três vértices de um mesmo triângulo harmonioso, cujos traços nucleares eram percepcionados pelos cidadãos europeus precisamente através da omnipresença de um Estado garantidor do berço até à cova, na existência de políticas redistributivas do rendimento e da riqueza, bem como numa situação de pleno emprego absolutamente consistente e duradoura[[467]](#footnote-467).

O final da década de setenta do século passado, viria no entanto a assinalar um profundo momento de viragem neste processo, coincidente precisamente com o declínio abrupto desse período de crescimento económico e, consequentemente, com a queda drástica das taxas de lucro correspondentes, o que operou um imediato desequilíbrio entre aqueles blocos de interesses, só aparentemente conciliáveis, assim se dando início a um ciclo de políticas em que o espaço deliberativo dos cidadãos e a consequente acção política dos governos foi minguando de forma sistemática, nomeadamente no tangente ao uso das tradicionais ferramentas Keynesianas, que foram sendo substituídas de forma progressiva por políticas de consolidação orçamental[[468]](#footnote-468), *as quais devem garantir aos mercados financeiros, que, em caso de dúvida, será e poderá ser atribuída prioridade à satisfação das suas reivindicações em relação à satisfação das reivindicações dos cidadãos[[469]](#footnote-469)*.

Neste percurso, o espaço de auto-determinação da decisão política foi comprimido até ao limite, sendo que, no caso da União Europeia, tal se conseguiu mediante a institucionalização de um quadro supra-nacional, cujos propósitos e consequências Wolfgang Streeck enunciou de forma clarividente: *Uma vez que, na Europa, ainda não é possível abolir, de um dia para o outro e em nome da razão económica, os restos de democracia nos Estados nacionais, em especial a possibilidade de substituir os governos nacionais através de eleições, a solução consiste em integrar esta democracia num regime supranacional não democrático – uma espécie de super-Estado internacional sem democracia – e deixar que este regule a primeira. A União Europeia tem vindo a ser transformada num regime deste tipo desde os anos 90. Hoje, a integração dos Estados-membros num sistema institucional supranacional, isolado da pressão eleitoral, e, sobretudo, a vinculação a uma moeda comum servem para eliminar a soberania política nacional enquanto um dos últimos bastiões da aleatoriedade política numa sociedade de mercado integrada a nível internacional[[470]](#footnote-470)*.

Para além de se reportar a uma determinada forma de organização do poder político, ao modo de escolha dos representantes por parte dos representados, aos mecanismos de destituição dos titulares dos cargos, à cadência regular dos momentos plebiscitários, ou à existência de um espaço público de debate contraditório de ideias, propostas e projectos, a democracia tem que ser encarada também em pelo menos duas outras dimensões que a integram e densificam necessária e obrigatoriamente Assim, teremos que atentar também na sua dimensão social, bem como na sua dimensão económica, ênfase dos regimes democráticos quando olhados na perspectiva de constituírem instrumentos ao serviço de objectivos de equidade e justiça, conseguidos mediante a justa redistribuição da riqueza gerada, no quadro de uma partilha adequada do bem-estar pelos vários elementos presentes em cada tempo e em cada sociedade concreta[[471]](#footnote-471).

Ora, o processo de integração europeia, constituindo como efectivamente constitui desde a primeira hora, um factor objectivo de perda de soberania nacional em matéria de controle sobre as actividades económicas, é também um expoente significativo do processo de mundialização da economia capitalista que habitualmente se designa por globalização, assumindo nesse contexto um papel especialmente significativo, nomeadamente ao assegurar a abstinência intervencionista dos respectivos Estados-Membros[[472]](#footnote-472). A transferência para a esfera comunitária da soberania nacional neste domínios, significou portanto e inevitavelmente, que enquanto as corporações multinacionais viram garantida a sua liberdade de comércio sem restrições, os Estados nacionais, por seu turno, viram-se confrontados com constrangimentos sobre a sua face de *welfare state*, resultantes por um lado da pressão acrescida que resultou dessa competitividade hiperbólica e por outro lado das condicionantes sobre a liberdade de escolha de políticas nacionais, que se viram cada vez mais constrangidas pelo confronto permanente com a necessidade imperiosa de garantir uma concorrência livre e não falseada, que é como quem, com a necessidade de cumprir os múltiplos critérios europeus enformadores destas esferas e que concretizam as aspirações dos mercados, mas, em muitos casos, não as dos cidadãos[[473]](#footnote-473).

Este estado de coisas coloca-nos por conseguinte perante essa dimensão genética de um processo de integração que está alicerçado num paradigma intrinsecamente contraditório, e que por tal razão e em última instância (pesem embora as episódicas situações de interregno que a serenidade equívoca dos anos sessenta tão bem traduz) revela no seu percurso essa irreconciliabilidade entre uma dimensão da integração ao serviço do mercado e uma verdadeira democraticidade intrínseca, que reclamaria por um lado uma intervenção verdadeiramente soberana dos cidadãos dos respectivos Estados-Membros, a qual neste momento e pelas razões expostas, não tem uma efectiva tradução política, nem no plano doméstico, nem na esfera supra-nacional e, por outro lado, a concretização de medidas de efectiva convergência social, traduzindo assim uma dimensão substantiva dessa mesma democraticidade.

# 9. A CIDADANIA EUROPEIA

## 9.1. Aproximação conceptual

Uma aproximação conceptual à realidade encapsulada sob a expressão cidadania, desenvolvida a partir do ponto de vista da ciência política, defronta-se com uma primeira dificuldade precisamente pelo facto de a expressão se reportar, não a uma realidade homogénea, com contornos precisos e perfeitamente estabelecidos, mas antes a um conjunto relativamente heterogéneo e multi-facetado de possibilidades, ao ponto de ser perfeitamente legítima a afirmação de que *o alcance de uma teoria da cidadania, é quase ilimitado[[474]](#footnote-474)*.

No quadro do processo de integração europeia o tema da cidadania começou por ser essencialmente um tema desconsiderado, pesem embora referências pontuais em momentos precisos da sua história. Podemos afirmar que a realização das primeiras eleições para o Parlamento Europeu, no ano de 1979, materializou de certo modo um primeiro reconhecimento efectivo dos cidadãos europeus enquanto sujeitos incontornáveis do processo político gerador das então comunidades. Mais tarde o tema veio a ser objecto de uma abordagem explícita, o que sucedeu no âmbito do vulgarmente conhecido como Relatório Adonnino[[475]](#footnote-475) o qual, começando por identificar de forma muito precisa os problemas centrais a que importava dar resposta: livre circulação de pessoas, bens e serviços, eliminação de barreiras fronteiriças e liberdade de estabelecimento, emprego e residência[[476]](#footnote-476) (o que traduzia uma atribuição de cidadania, essencialmente tributária das necessidades de realização plena do mercado interno) propôs, nesse contexto e com tal enquadramento, a atribuição de novos direitos políticos e sociais (nos domínios da saúde e da educação, por exemplo) bem como medidas para promover a identificação dos cidadãos com o projecto europeu.

Ainda assim e pesem embora estes momentos de afloramento mais ou menos significativo do tema, foi com o Tratado de Maastricht (sublinhando uma vez mais a sua importância estratégica, enquanto elemento de modelação do processo de integração europeia), que a cidadania europeia veio a ser instituída, ao mesmo tempo e através do mesmo acto que dava também vida à União Europeia, assinalando-se assim uma nova fase do processo de integração.

A cidadania europeia veio portanto a constituir o estatuto jurídico-político de todos os que, sendo já nacionais de um dos Estados-Membros da União, viam agora acrescer a essa cidadania nacional esta nova condição, emergente da integração do seu país de origem, neste espaço de integração regional[[477]](#footnote-477).

O Tratado de Maastricht inscreveu essa nova cidadania e os correlativos direitos num singelo conjunto de seis artigos, onde, para além da já referida indexação à condição de cidadão nacional de um Estado-Membro como requisito prévio de atribuição, foram consagrados o livre direito de circulação, a capacidade eleitoral activa e passiva em eleições municipais bem como nas eleições para o Parlamento Europeu, protecção diplomática e consular conferida aos cidadãos de qualquer Estado-Membro, ainda que estando fora do seu país de origem mas num dos Estados da União Europeia, nas mesmas condições que a conferida aos cidadãos nacionais desse mesmo Estado, e ainda o direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça[[478]](#footnote-478).

O Tratado de Lisboa manteve no essencial a filosofia já inscrita em Maastricht e dedicou quatro artigos a esta matéria, interligados agora contudo com o tema dos denominados princípios democráticos: trata-se dos artºs. 9º. a 12º. do Tratado de Lisboa os quais consagram o respeito pelo princípio da igualdade dos cidadãos, as regras de atribuição da cidadania da União, a democracia representativa como critério de funcionamento da União Europeia[[479]](#footnote-479), o direito dos cidadãos a participar na vida democrática da mesma União, a iniciativa cidadã ou o reforço do papel dos parlamentos nacionais. Estas disposições e os princípios que lhes subjazem, foram depois desdobradas no corpo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artºs. 18º. a 25º., sob o título “Não discriminação e cidadania da União”), daí resultando um complexo de direitos e prerrogativas, de que destacaríamos, para além dos já anteriormente enunciados, também o direito de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, bem como o direito de obter uma resposta na mesma língua (artº. 24º., 4º. parágrafo). Finalmente, o Tratado de Lisboa completou este conjunto de direitos com um inovador direito de participação, previsto no artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia e que permite aos cidadãos europeus convidar a Comissão a apresentar uma proposta sobre matérias em relação às quais consideram necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, desde que a iniciativa tenha recebido o apoio de pelo menos um milhão de cidadãos elegíveis e provenientes de um número significativo de Estados-Membros[[480]](#footnote-480).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na versão aprovada como anexo ao Tratado de Lisboa, integrou também um título V (artºs. 39.º a 46.º), dedicado especificamente à cidadania e que reafirmou os direitos eleitorais já referidos (39º. e 40º.), o direito a uma boa administração (41º.), o direito de acesso aos documentos das instituições (42º.), o direito de recurso ao Provedor de Justiça Europeu (43º.), o direito de petição ao Parlamento Europeu (44º.) o direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros (45º.) e o direito à proteção diplomática e consular no território de países terceiros, nos termos que havíamos já enunciado (46º.).

A cidadania europeia materializou-se por conseguinte e no plano do direito positivo, através do reconhecimento da titularidade de um conjunto de direitos e prerrogativas procedimentais, a exercitar no contexto da União Europeia, embora ancorados à necessária condição de nacional de um determinado Estado-Membro, como condição prévia para a respectiva atribuição e exercício.

Pese embora a reconhecida heterogeneidade de abordagens de que o conceito de cidadania é passível, uma significativa recensão do modo como foi construído e se desenvolveu desde os alvores da modernidade até aos nossos dias, foi proposta por T. H Marshall, que o estratifica em três componentes essenciais: uma dimensão civil, uma dimensão política e uma dimensão social. Quanto à primeira, ela será composta pelo núcleo de direitos inerentes e necessários ao desenvolvimento da liberdade individual: liberdade pessoal, liberdade de expressão, liberdade de culto, direito à propriedade, direito a celebrar contratos válidos e direito à justiça. No que toca à componente política, ela assenta de acordo com aquela abordagem, no direito a participar no exercício do poder político, quer como membro de um corpo investido de autoridade política, quer como eleitor dos respectivos titulares. Finalmente, no que respeita à cidadania social, o mesmo autor entende que ela abarca todo o espectro que se desenvolve desde o direito à segurança até ao reconhecimento do direito a um mínimo de bem-estar económico, de modo a que o sujeito compartilhe e beneficie de um modo de vida que seja conforme com os padrões vigentes na sociedade em que se integra[[481]](#footnote-481).

Considerada esta classificação da cidadania, cujas componentes correspondem de resto e em larga medida à sua interpretação segundo os cânones da herança social-democrata tal como gerada sobretudo no pós-guerra[[482]](#footnote-482), podemos dizer que a determinação da condição de cidadão europeu, tal como vertida no acervo comunitário, foi proposta segundo uma perspectiva ambivalente face aos tradicionais pressupostos de atribuição desse mesmo estatuto, os quais e como já sublinhado, partem sempre precisamente da vinculação de um sujeito a determinado território sobre o qual se exercem poderes de soberania, como factor que lhe confere um direito de participação activa na vida da *polis,* aspecto que representa o núcleo essencial dessa sua condição*[[483]](#footnote-483)*. Ora, esta dimensão vinculativa do sujeito a um território soberano que lhe confere e aos demais que com ele comungam da mesma condição de pertença, um estatuto jurídico-político especialmente relevante[[484]](#footnote-484), apenas encontra agora um reflexo mediato nesta inovação jurídico-política em que se traduz a cidadania europeia. Quer porque a atribuição desse mesmo estatuto ocorre de forma indirecta (isto é, agregada à condição e requisitos de atribuição da nacionalidade segundo os critérios varáveis dos vários Estados-Membros), quer porque os direitos de participação política são profundamente mitigados na sua expressão concreta[[485]](#footnote-485).

Neste ponto importa ter presente, que um dos problemas centrais que se tem colocado à democratização do processo de integração europeia se prende com o facto de haver um hiato, até agora irresolúvel, entre um quadro político-institucional europeu cujos poderes se têm alargado e aprofundado, enquanto que, por outro lado, essa dimensão política do processo de integração é *ab initio* um corpo amputado pela falta de um povo europeu que a si mesmo se perceba com tal condição, isto é, amputado face à ausência daquilo que Justine Lacroix designa por identidade nacional partilhada[[486]](#footnote-486).

As contradições deste caminho controverso e paradoxal, em que o aprofundamento da integração europeia não encontra paralelo na intervenção dos seus principais sujeitos soberanos (os cidadãos europeus*)*, deu origem a esforços no sentido de teorizar uma nova categoria relacional e legitimadora, de acordo com a qual a União Europeia é apresentada como uma realidade política que assenta precisamente no reconhecimento da persistência não de um mas de vários povos europeus, constituindo todos eles uma mesma realidade multiforme. Isto é, povos diversos mas unos na mesma pertença[[487]](#footnote-487).

Aqui subsiste porém a questão central de saber qual o elemento congregador dessa mesma pertença e unificador de um suposto desígnio comum, já que, manifestamente e como vimos, a mera titularidade de direitos associados à condição de cidadão europeu nos termos em que foi concretizada no plano normativo, com a ausência de patamares delimitadores da intervenção deliberativa dos sujeitos no plano político, inibe a prolação de um juízo sustentado quanto ao seu potencial enquanto factor de coesão e de legitimação democrática.

Esta constatação, conduziu também ela a teorizações exploratórias sobre a natureza da cidadania europeia as quais, procurando desligá-la tanto quanto possível da premissa clássica do próprio conceito – a de participação no poder, que é como quem diz, a de manifestação de uma prerrogativa de auto-governo – sugeriram que essa concentração da análise estrutural do estatuto, apenas na sua expressão de condição para a participação na decisão política, acabaria afinal por obnubilar aquela que deve hoje ser entendida como a expressão mais concreta da cidadania europeia. Para tal corrente de pensamento, a substância da cidadania europeia encontra-se hoje sobretudo no plano da garantia de extensão de certas categorias de direitos aos indivíduos, que deles não seriam titulares fora deste quadro de atribuição específico. Significa isto por conseguinte que a cidadania europeia os liberta afinal e desse ponto de vista, da limitação decorrente da sua mera agregação ao Estado de origem, já que, pelo contrário, amplia a sua titularidade a todo o espaço da União Europeia. Decorre de tudo isto e em suma, que, se não os direitos em si mesmo considerados, ao menos o âmbito da respectiva vigência territorial, apenas são tornados possíveis precisamente pela sua condição de cidadãos europeus[[488]](#footnote-488).

Foram neste mesmo sentido as teses de Étienne Balibar, o qual subscreveu a posição de que seria um erro histórico partir para uma conceptualização da cidadania europeia que tivesse em conta apenas uma dimensão jurídico-normativa de perspectiva constitucional, por entender que ela seria manifestamente limitadora da construção de uma categoria conceptual adequada às mudanças históricas que o processo de integração europeia e a cidadania correspondente, manifestamente exigiam e exigem[[489]](#footnote-489).

Em sentido paralelo, vai também a posição de Paul Magnette, para quem a percepção rigorosa da condição de cidadão europeu obriga a que se considerem as dinâmicas de um processo que sendo (em palavras suas) reconhecida e afirmadamente um processo de natureza *sui generis*, nem sempre vê esse seu carácter idiossincrático traduzido na análise da cidadania europeia, por força de uma persistência de abordagens que partem de um modelo verticalizado de organização do poder entre Estado e cidadãos, quando, na verdade, tal metodologia não se revela já compatível com as exigências da realidade sobre que se debruça.

Assim e em alternativa, sugere que a relação com a Europa não é uma relação de mero confronto ou oposição entre o nacional e o europeu, mas antes um processo complexo, em que se entrecruzam, de forma simultânea, uma transformação da identidade nacional de cada cidadão, uma modificação das relações (de carácter horizontal) entre os cidadãos de diferentes nacionalidades e, finalmente, o estabelecimento de uma relação vertical entre os cidadãos e a Europa.

Quanto ao modo como estas variáveis se combinam, diz então que ser cidadão europeu é sobretudo ser também nacional mas capaz de reconhecer o outro, diferente na génese mas igual na partilha do mesmo corpo comum, perspectiva que implica um compromisso com a ruptura relativamente a uma lealdade exclusiva para com a nação, que tende necessariamente a ver no não nacional, o outro, o estrangeiro, o inimigo[[490]](#footnote-490).

## 9.2. Cidadania pós-nacional: entre o cosmopolitismo e a apatia

As teses do federalismo de democracias (expressão da nossa responsabilidade, mas que temos por integralmente ajustada ao pensamento da autora que no-la inspirou e que citamos em nota de rodapé)[[491]](#footnote-491), articulam-se intimamente com o ideal de uma desvinculação da própria condição de cidadão das linhas de fronteira dos Estado soberanos do espaço da integração europeia[[492]](#footnote-492). Não podemos por conseguinte deixar de ver aqui também uma tentativa de acomodação conceptual, desta condição de cidadão, enquanto instituto de representação política inserido numa ordem global e pós-nacional, caracterizada como temos reafirmado, pelo esforço permanente de desterritorialização do poder, aí se procurando inscrever coerentemente também esta nova agregação da cidadania a contextos, práticas e sobretudo conceitos, pós-nacionais. Trata-se portanto de um conceito aqui apresentado como tendencialmente cosmopolita e de vocação global.

A ideia de uma cidadania pós-nacional europeia enquanto expressão de legitimação implícita do processo de integração é-nos assim proposta enquanto condição e estatuto dos indivíduos, agregados à consolidação e expansão de direitos sociais e económicos no espaço da UE (já que não se encontra manifestamente agregada ao âmbito da decisão política de um modo verdadeiro e efectivo, tal como temos vindo a afirmar). Sucede porém, que do nosso ponto de vista, também nessa expressão ela se encontra em larga medida igualmente esvaziada de sentido concreto, na medida em que a desarticulação dos Estados de bem-estar social se traduziu também numa minimalização da expressão de muitos desses mesmo direitos, sendo certo que *a vinculação da cidadania ao discurso dos direitos humanos é uma permanente, obrigatória e até inevitável operação jurídica[[493]](#footnote-493)*. Ora, este é um aspecto que, como tivemos ensejo de demonstrar, tem estado longe de ser cumprido no espaço da integração europeia.

A União Europeia – importa tê-lo bem presente neste momento – é o fruto consequente de um processo de integração regional que começou por ser declaradamente económico, mas que cedo revelou que apenas lograria atingir a plenitude da sua natureza, associando a essa dimensão económica, uma componente eminentemente política. Dimensões e componentes estas que de resto, do nosso ponto de vista e como tivémos ensejo de afirmar, seriam sempres incindíveis.

As limitadas ocasiões em que os cidadãos europeus foram envolvidos de forma efectiva em processos de decisão com significado político relevante no contexto do processo de integração europeia - dentre as quais, as mais significativas se prenderão seguramente com a aprovação do Tratado de Maastricht e com o decesso da Constituição Europeia - tornaram bem patente para os responsáveis políticos europeus a emergência da necessidade de reforçar o significado da cidadania europeia, não com a dimensão de uma verdadeira condição de participação política, mas ao menos como factor de reforço de um certo tipo de patriotismo europeu, que limitasse tanto quanto possível os danos decorrentes da falta de legitimidade que tem percorrido historicamente o processo de integração.

Encare-se a União Europeia como criatura de natureza *sui generis* ou, porventura mais prosaicamente, como um processo de integração de natureza confederal (como defendemos, ainda que reconhecendo especificidades como as relativas ao estatuto do BCE), o que é certo é que o propósito de instituição de uma comunidade política no espaço europeu, não poderia em caso algum e independentemente da solução dada à controvérsia sobre a sua natureza específica, dispensar a existência de um povo europeu, que não existe, naturalmente, mas que seria o elemento densificador da ideia de pertença identitária, esta por sua vez imprescindível cimento unificador de uma Europa cada vez mais heterogénea, quer de um ponto de vista estritamente étnico-linguístico, quer também no plano da coesão económica, social, cultural e mesmo política. Urgia por conseguinte e pelo conjunto de razões aqui detalhado, estabelecer as bases mínimas de pertença a um mesmo substracto identitário comum[[494]](#footnote-494). A criação de uma cidadania europeia, nos termos em que acabámos de referir, veio cumprir desta maneira um papel fundamental no esforço de coesão agregadora dos nacionais dos vários Estados-Membros, estabelecendo o maior e mais intenso vínculo político entre tais sujeitos e o processo de integração, o que foi feito recuperando traços essenciais do conceito de cidadão e do estatuto de cidadania, tal como desenvolvido ao longo de todo o período da modernidade[[495]](#footnote-495), mas adaptados agora contudo a uma esfera pós-nacional. Essa adaptação, mitigada em larga medida pelo critério primordial de titularidade da condição de cidadão nacional (isto é, da condição de cidadão estabelecida de acordo com as regras de cada Estado) como critério de atribuição da cidadania europeia, nem por isso deixou de ser um contributo para o estabelecimento desses sentimentos de pertença identitária, absolutamente essenciais na óptica da consolidação e coesão do processo de integração europeia[[496]](#footnote-496). Mas esta não seria a sua única função. Na verdade, o estabelecimento deste suposto *Demos* europeu[[497]](#footnote-497), a que a atribuição de foros de cidadania europeia aos cidadãos dos Estados-Membros da União vinha agora dar corpo, constituía desde logo um importante contributo para a resposta à necessidade de legitimação dessa mesma União Europeia, cada vez mais assimétrica na comparação entre os poderes de facto, de extensão e estrutura cada vez mais próxima dos poderes integrantes e densificadores de uma constituição material, e a ausência de uma legitimação que os Tratados não estavam em condições de lhe conferir, aí residindo também um elemento paradigmático do seu défice democrático[[498]](#footnote-498).

Boaventura de Sousa Santos assinala que o princípio nuclear da teoria política liberal assenta na subjectividade, expressão acabada da atomização do indivíduo e da sua igualdade formal perante a lei, perante o Estado e perante os demais sujeitos, sendo sobre este território teórico-ideológico primitivo, que a cidadania vem mais tarde a ser edificada, associada essencialmente à titularidade de direitos civis e políticos, sobremaneira ao direito de voto. Com esta dimensão política, o cidadão passou a ser o detentor de uma condição de acordo com a qual se encontra integrado no seio de uma determinada comunidade política soberana, participando, através do exercício dos direitos que o ordenamento jurídico lhe confere e que são inerentes a essa sua condição, nas formas pré-estabelecidas de auto-governo, nomeadamente através do exercício da sua legitimidade eleitoral activa e passiva, que é como quem diz, do seu direito fundamental de eleger e ser eleito. Neste sentido, bem podemos afirmar que a cidadania[[499]](#footnote-499), é sobretudo uma expressão da participação formalmente igualitária de todos o sujeitos no processo político. Os direitos de cidadania expressam na verdade e antes de tudo, uma ideia de participação no próprio exercício do poder e não apenas de relação entre os titulares desse mesmo poder e aqueles sobre os quais ou para os quais ele é exercido.

Naturalmente que a evolução do próprio conceito de cidadão não dispensa na sua expressão contemporânea a incorporação, para além dos direitos de participação política, também de todo um feixe de outros direitos, os quais consubstanciam uma expressão de cidadania verdadeiramente contemporânea e, consequentemente com um espectro mais amplo do que aquele com que foi recortado nos seus alvores. Saúde, educação e previdência, inscreveram-se por conseguinte e de forma progressiva, na esfera individual de cada um, também como expressão da sua condição de cidadão de pleno direito.

Sobretudo desde o final da II Guerra Mundial, cidadania, democracia e capitalismo, surgiram como factores de inter-influência reciprocamente positiva, ao ponto de surgirem auspiciosas teorizações, as quais, levando essa articulação ao seu ponto máximo, sublinharam nomeadamente o facto fundamental, de determinadas componentes da dimensão sócio-económica da vivência de cada indivíduo terem passado a beneficiar da sua protecção como direitos e não como meros actos caritativos do poder. Deste modo, a partir do momento em que a cidadania passa a ser estabelecida, não pelo mercado, mas antes através de direitos positivados, ocorre uma mudança substancial na esfera social, qual seja a de que esses direitos devem ser assegurados pelo Estado que passa, assim, a ser o principal garante destas expressões da cidadania e consequentemente da emancipação social e individual que lhes estará então inerentemente associada[[500]](#footnote-500).

Uma cidadania europeia fundada numa inexistente lealdade constitucional, desligada de facto de uma comunhão na esfera da decisão política e carecida também para muitos europeus da expressão utilitária decorrente da réplica supra-nacional dos seus Estados de bem-estar social (os efectivos e os mitificados), parece pois pouco apta a cumprir as funções de agregação social, de coesão e de estabelecimento de uma lealdade europeia, que seriam os seus propósitos fundamentais, deixando por conseguinte, uma vez mais, os europeus longe da Europa.

Se tomarmos em conta por exemplo, as eleições para o Parlamento Europeu, também através dessa análise estaremos em condições de aferir do desinteresse, da falta de participação, da apatia enfim, dos cidadãos europeus, face a esse momento plebiscitário que, teoricamente, deveria concitar a sua maior atenção e mobilização individual e colectiva. A própria União Europeia se tem questionado sobre esta matéria e é precisamente um desses estudos, recente e abrangente[[501]](#footnote-501), que ilustra bem o que acabamos de afirmar ao evidenciar a tendência notória para o decréscimo da participação dos eleitores europeus nos referidos actos eleitorais, em declínio contínuo desde 1979 - ano das primeiras eleições com uma taxa de participação de 61,99% – até 2014, ano das últimas eleições realizadas para esse mesmo órgão e em que a taxa de participação se situou nos 42,54%[[502]](#footnote-502). A crueza destes dados parece confirmar o paradoxo sublinhado por Habermas, quanto aos reflexos de uma cidadania europeia, marcada pela ausência e pala apatia, quando em 1998 veio a escrever o seguinte: *Para los ciudadanos (de la UE), la disyuntiva entre la perplejidad y la participación no hace sino ampliarse. Un creciente número de medidas tomadas a nivel supranacional afecta cada vez más y en mayores ámbitos de vida a los ciudadanos. Puesto que el estatuto de ciudadanía tan sólo se encuentra hasta el momento institucionalizado nacionalmente, los ciudadanos no tienen la posibilidad efectiva de tematizar e influir sobre las decisiones europeas[[503]](#footnote-503)*. De facto, instituída essa cidadania formal e positivada, nem por isso a falta de comparência dos eleitores deixou de se acentuar até aos níveis preocupantes de abstenção que assinalámos. Isto, mesmo sabendo-se que em alguns países o direito de voto é de exercício obrigatório. Não residiria, por conseguinte, na atribuição desse estatuto de igualitarização jurídico-política à escala europeia (mas que não permite a intervenção efectiva dos cidadãos na esfera profunda do poder) o cerne dos factores capazes de concitarem a mobilização cívica dos europeus. Do nosso ponto de vista, muito seguramente porque e do modo que referenciámos, a verdadeira ambição de uma cidadania europeia ajustada às exigências do nosso tempo reclama o envolvimento efectivo dos indivíduos nos assuntos da *polis*, agora, nesta escala transnacional, que não se cumpre, ao que tudo parece indicar, com a mera participação num rito simbólico cuja projecção sobre as suas vidas quotidianas, será percepcionada por muitos deles, como inconsequente.

## 9.3. O consenso permissivo e o tempo após

## (crise, europeísmo, eurocepticismo)

O processo de integração europeia nasceu e desenvolveu-se, transportando consigo, desde a primeira hora, a preocupação de que a respectiva marcha não fosse afectada por eventuais fracturas ou dissensos, tão mais susceptíveis de ocorrer quanto mais as decisões tomadas fossem sujeitas a escrutínio popular. Assim, em vista da consecução deste objectivo estratégico, foi sendo paulatinamente construída uma panóplia de instrumentos, que podemos segmentar em dois grandes grupos distintos mas paralelos: um de carácter teórico-prescritivo e outro de natureza procedimental. Começando pelo segundo, o estabelecimento de instituições de natureza supra-nacional, às quais foram atribuídas competências próprias para disciplinarem e intervirem num conjunto de matérias, ainda que inicialmente no âmbito de uma perspectiva que se afirmava ser quase exclusivamente tecnocrática, traduziu-se de facto na blindagem do exercício das competências e da acção dessas mesmas instituições, que, por serem ditas de índole técnica e independente, não estavam nem deveriam estar, por conseguinte, sujeitas a controlo democrático. Por outro lado, pese embora o âmbito restrito de competências formais das primeiras instituições comunitárias, certo era que o decurso do processo acarretaria consigo a exigência implícita de uma contínua e crescente transmutação do exercício de determinadas parcelas do poder soberano dos Estados para as instituições supra-nacionais europeias, a qual por sua vez conduziria necessariamente a uma ampliação do núcleo inicial de competências e de matérias, estas por sua vez geradoras de novas necessidades, assim se rectroalimentando o círculo vicioso. Todos estes factos vieram cimentar e confirmar a ideia de que o processo de integração deveria ser encarado e tratado como um processo burocrático, fechado e de carácter elitista. Deste modo, as decisões são tomadas a um nível tal, que a opinião pública se mostra alheada do processo por um lado, sentindo-se, por outro lado, em larga medida irrelevante para o seu decurso efectivo[[504]](#footnote-504).

E, na verdade, os primeiros anos de integração europeia (desde a criação das primeiras comunidades até meados dos anos setenta e à denominada “crise do petróleo”[[505]](#footnote-505)) foram inequivocamente marcados por aquilo a que Lindberg e Scheingold, viriam a denominar consenso permissivo[[506]](#footnote-506). Mal refeita dos anos da guerra, a população europeia dos países que até finais dos anos setenta constituíram o espaço da integração, viam nesta nova realidade política uma esperança de paz duradoura, a que o crescimento económico então vivido[[507]](#footnote-507), acrescentava razões para uma reforçada esperança e optimismo. Consequentemente, ainda que não havendo participado na génese do processo, na definição da sua estrutura institucional, competencial ou decisória, estavam criadas as melhores condições para que os destinatários do processo sufragassem omissiva e silentemente as decisões que eram tomadas pelo poder no âmbito da integração europeia e mesmo, reflexamente, no contexto doméstico de cada país. Ao mesmo tempo, esse período de grande fecundidade económica, bem como a tendencial generalização dos novos direitos económicos e sociais de matriz social-democrata que o acompanhavam, sublinhavam as razões para uma aquiescência, ainda que mais omissiva do que participante, às opões que vinham sendo tomadas.

Este estado de bonança, veio porém a alterar-se e conheceu sobressaltos incontornáveis, o primeiro deles, coincidente, paradoxalmente, com a fase de maior aprofundamento do processo de integração (mais concretamente aquando da ratificação do Tratado de Maastricht) em que se fizeram ouvir, como bem sublinhou Ramón Torrent, não apenas o “não” Dinamarquês, mas também o pequeno “sim” Francês; pequeno, face a um quadro político interno em que todas as forças e partidos políticos com efectiva expressão, pugnavam precisamente pela ratificação do Tratado e pela consequente vitória sem reservas desse mesmo “sim”[[508]](#footnote-508). Com o carácter conturbado deste processo referendário, estava absolutamente patenteado o hiato entre o posicionamento dos dirigentes políticos europeus e a voz dos cidadãos cuja vontade lhes cabia representar.

Mas o consenso permissivo a que aludimos anteriormente, conheceria um segundo momento de profunda ruptura: o que envolveu a frustrada tentativa de aprovação do Tratado Constitucional. Na verdade, e tal como então referimos de forma muito clara, a aprovação do “Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa”, tinha em vista não apenas objectivos de relançamento do processo de integração, mas sobretudo criar as condições indispensáveis a que essa nova dinâmica decorresse acompanhada da vinculação participativa dos europeus a essa nova comunidade de destino, no fundo, a essa nascitura pátria europeia. O fracasso da aprovação desse Tratado, marcou por conseguinte e perante os objectivos que para ele tinham sido fixados, um segundo momento claro de quebra indisfarçável do consenso permissivo até então vigente.

Para Hooghe e Marks, há três condições *sine qua non* que estão na base da preferência dos indivíduos por uma determinada arquitectura jurídico-política e institucional: eficiência, distribuição e identidade[[509]](#footnote-509). No caso da União Europeia, se a aprovação do Tratado de Maastricht e posteriormente a tentativa não concretizada de aprovação do “Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa”, haviam já tornado clara a existência de um divórcio europeu entre os cidadãos e a União, os anos subsequentes ao deflagrar da crise económico-financeira de 2007-2008, acentuaram claramente esse dissenso. Uma análise aos resultados do Eurobarómetro do Outono de 2014[[510]](#footnote-510), revela uma clara debilidade da imagem da União Europeia, ou das suas instituições, resultado da percepção por parte dos inquiridos da sua incapacidade de resposta a problemas candentes (essencialmente de cariz sócio-económico, com o desemprego em lugar de absoluto destaque), factores por detrás de um também expresso sentimento de limitada confiança nessa mesma União para debelar a crise e os seus efeitos. Este sentimento de descrença no projecto de integração europeia, traduz também uma mudança de paradigma, na medida em que, contrariamente ao sentimento complacente que imperou historicamente no processo de integração durante um largo período de tempo (ainda que com as quebras e sobressaltos que tivémos ensejo de assinalar), agora pelo contrário e de forma especialmente clara a partir da crise de 2007-2008, foi-se afirmando um posicionamento por parte de um crescente número de cidadãos europeus, que começou por ser de questionamento das virtudes e méritos do processo de integração, mas que derivou depois para um sentimento mais claro de oposição e repúdio a muitas das propostas políticas nele vertidas ou materializadas. A este sentimento de oposição ao processo de integração europeia, convencionou-se designá-lo por eurocepticismo, expressão que – pesem embora as nuances e cambiantes que alguns autores nela identificam – aqui veiculamos com o significado essencial de ausência de fidelidade ao projecto de integração que é hoje corporizado pela União Europeia[[511]](#footnote-511). Por outro lado, o eurocepticismo é o oposto do sentimento europeísta, isto é, da crença inabalável nas virtudes da integração europeia e nas suas virtualidades para satisfazer as aspirações dos cidadãos europeus que em larga medida a legitimam e dela beneficiam, segundo a mesma visão. Naturalmente que não cabe nos nossos objectivos escalpelizar as diferenças inter-nacionais dos vários Estados-Membros em relação a esta matéria (sabendo-se embora que elas existem e são significativas), mas antes identificar uma tendência e essa é, como acabámos de dizer, a de uma quebra clara do consenso permissivo que em larga medida caracterizou o processo de integração europeia durante uma parte muito importante da sua história.

Por outro lado, neste ponto da nossa análise e sendo-nos permitido o uso de uma certa ironia, diríamos que, se a crise de 2007-2008 aportou consigo um conjunto de efeitos demolidores nos planos económico e social, há pelo menos uma virtude que lhe podemos outorgar no plano político: foi essencialmente no contexto da crise e em função do posicionamento das instituições europeias por um lado e das instituições nacionais de cada Estado-Membro por outro, que muitos cidadãos assumiram uma consciência mais clara de que as decisões tomadas no âmbito das instituições europeias tinham de facto uma incidência directa e clara no seu modo concreto de vida e que, por outro lado, o campo de intervenção de cada um dos Estados nacionais se encontrava limitado e condicionado por esse espaço de integração supra-nacional. Finalmente, tudo isso acompanhado de uma nova narrativa (a das políticas austeritárias) que colidia abertamente com alguns dos fundamentos em que vinham assentando até aí, as aspirações e modo de vida concreto dos cidadãos europeus, vinculadas essencialmente ao padrão e às expectativas densificadoras do Estado de bem-estar social. Tal como colocámos na explanação das nossas hipóteses de partida, terão sido razões de pendor essencialmente utilitarista as que alicerçaram o apoio dolente da massa dos cidadãos europeus às políticas decididas pela elite dirigente, que teve em mãos a condução do processo até aos dias de hoje. Mas, naturalmente, tais razões, pela sua falta de suporte em alicerces de pertença identitária a uma mesma comunidade de destino, não resistiram, quer ao aprofundamento da dimensão política do processo de integração e ao anunciado corte do cordão umbilical com os Estados nacionais[[512]](#footnote-512), quer aos efeitos de uma crise devastadora (financeira, económica mas também política) que acabou por deitar por terra as aspirações ilusórias de um crescimento perpétuo e de uma prosperidade equitativa, coesa e sem retorno. Para muitos cidadãos europeus, a União Europeia não é mais o rio donde jorra leite e mel, e, por outro lado, tendo perdido a sua função utilitária também não reconhecem nas doze estrelas douradas dispostas em círculo sobre um fundo azul, a heráldica consequente de uma pátria europeia a que se entreguem.

# 10. A EUROPA, ENTRE A CAVERNA DE PLATÃO E O CAMINHO DAS PEDRAS

# (Palavras em jeito de síntese e conclusão)

Nas palavras do sociólogo polaco Zygmunt Bauman, a Europa é uma aventura inacabada. Socorrendo-se de afirmação de Denis de Rougemont, que cita, reitera então que a Europa existe na sua busca do infinito e nisso reside a sua aventura[[513]](#footnote-513).

Tomemos pois este ponto de partida e façamos uma pergunta capital: o que é a Europa do processo e do espaço da integração, tal como nasceu, se desenvolveu e se apresenta hoje aos nossos olhos?

Uma parte significativa dos autores que se têm debruçado sobre o processo de integração europeia, tendem a integrá-lo, sobretudo na sua génese, fundamentalmente numa dimensão idealista, apresentando-o como o fruto de uma vontade imanente de paz, de progresso, de coesão, de prosperidade e de justiça. Estes valores e aspirações, foram assim sendo proclamados como linhas determinantes do rumo de um processo e da sua consequente materialização, do qual se disse paralelamente, que por ser de ruptura com modelos pré-existentes e se materializar em soluções nunca até então experimentadas, havia dado origem a uma realidade política cuja natureza singular, lhe confere por direito próprio a qualificação de *sui generis.*

Nascido nas condições políticas do pós-guerra, o processo de integração europeia foi gerado e desenvolveu-se, partindo também da afirmação reiterada (nomeadamente por parte daqueles a quem se convencionou chamar os respectivos *pais fundadores*) de que a existência de Estados-nação, com o seu egoísmo intrínseco, havia constituído um elemento deflagrador de dilacerantes conflitos fratricidas, de que as duas guerras mundiais, constituíram exemplos maiores[[514]](#footnote-514); [[515]](#footnote-515); [[516]](#footnote-516).

Desse modo, o progressivo esbatimento das linhas rígidas das fronteiras nacionais e a transferência de poderes soberanos dos Estado integrados para instâncias de carácter supra-nacional, com o paralelo desaparecimento do proteccionismo económico ao nível interno da cada uma dessas nações, constituiriam factores de inter-dependência primeiro e de coesão depois, com reflexos favoráveis no conjunto dos países envolvidos, gerando-se assim, consequentemente, recíprocas vantagens para todos, não apenas no plano estritamente económico, mas também nos domínios da paz e segurança comuns.

Por detrás desta linha de pensamento, encontramos sem esforço o contributo teórico do funcionalismo, doutrina que enfatizou o carácter obsoleto do Estado-nação, ao mesmo tempo que pugnou pela necessidade de transferência de funções e competências dos Estados, precisamente para organizações internacionais ditas supra-nacionais, visando assim pôr cobro à supremacia soberana desses Estados alegadamente autofágicos. Ao mesmo tempo afirmava-se o carácter essencialmente tecnocrático das instituições europeias de índole supra-nacional e bem assim a natureza acessória das competências para elas transferidas, que mais não seriam na verdade, do que meros instrumentos ao serviço do superior interesse e da necessidade de exercício de poderes efectivos nas actividades de regulação e ordenação do mercado, bem como no estabelecimento de uma disciplina normativa de aplicação geral para os países integrados. Normas essas, em qualquer caso, instrumentais e subsidiárias desses mesmos fins reguladores. A este propósito dizia-se que o facto dessas instituições actuarem em domínios restritos de acção, as colocaria no plano ideal para, ultrapassando precisamente a visão paroquial própria do nacionalismo, promoverem o interesse comunitário, isto é, um interesse de natureza diversa e de carácter superior ao interesse individual de cada um e que constituindo a resposta a problemas novos, exigia precisamente esse esforço de superação das barreiras da soberania nacional e territorial de cada Estado, as quais e pela sua natureza são necessariamente limitativas.

Contudo, não ignoravam – não podiam, com toda a evidência ignorar - os tais pais fundadores das primitivas comunidades, que não haveria uma acção política confiada às instituições nacionais e uma acção tecnocrática confiada às instituições comunitárias, de um modo tal que uma e outra constituiriam afinal áreas perfeitamente compartimentadas e estanques, não sujeitas por conseguinte a qualquer forma de recíproca contaminação. Foi o próprio David Mitrany quem previu o famoso efeito de *spillover* como consequência necessária dos processos de integração, o qual se traduziria essencialmente em que (como de facto veio a confirmar-se), a suposta estanquicidade das áreas de intervenção da esfera supra-nacional e nacional rapidamente seria esboroada, sendo que a primeira, de acentuada e necessária vocação expansiva, tenderia a ser progressivamente mais extensa, comprimindo na razão proporcionalmente inversa as competências soberanas dos Estados.

Inscrito numa linha de imperfeita continuidade em relação a anteriores manifestações do ideário de uma Europa unida, o processo de integração europeia foi também em larga medida um fruto da II Guerra Mundial e da guerra fria que marcou o seu desfecho. Por um lado, após um sacrifício humano sem precedentes em espaço de apenas quarenta anos, os anseios de paz ocupavam naturalmente um lugar central nas aspirações dos cidadãos europeus. Por outro lado, os Estados Unidos e os seus aliados na Europa, erigiram como objectivo primordial no domínio da geo-política, o estabelecimento de um *cordão sanitário* que deixasse a União Soviética e todos os seus aliados, para lá da cortina de ferro. Este esforço de contenção de quaisquer aspirações expansionistas por parte dos países do Bloco de Leste, teve nos EUA o melhor e mais interessado dos aliados. Por um lado, os Estados Unidos da América eram já então a maior potência militar e económica do Mundo, por outro lado, a reconstrução europeia que o período do pós-guerra colocava no plano da emergência, carecia de meios financeiros que os exauridos cofres dos países do velho continente de modo algum estavam em condições de assegurar. Deste modo, o Plano Marshall permitiu a um só tempo o início da recuperação económica europeia, a afirmação da economia de mercado como condição prévia à inclusão dos vários países potencialmente beneficiários no grupo de destinatários dessa ajuda financeira e, ao mesmo tempo, o reforço e consolidação da posição dos Estados Unidos da América como grande potência económica internacional, já que, se o esforço da indústria bélica havia reanimado a sua economia, a captação de novos mercados e o acesso a novas fontes de matérias-primas, consolidariam, como de facto veio a suceder, esse processo e essa posição hegemónica.

Neste quadro profundamente heterogéneo, subsistia porém um problema incontornável: o da definição do papel e do posicionamento da Alemanha, neste novo e complexo xadrez, já que, pela sua importância, não poderia ser um parceiro ostracizado, correndo-se aliás um risco sério de que, sendo colocada nessa posição, fosse cativada e acolhida pelos ideais florescentes do mundo soviético. A solução para este delicado problema (solução que constituiu também um factor preponderante no deflagrar do processo de integração europeia), chegou pela mão de Robert Schuman e de Jean Monnet, rostos visíveis da elite política francesa, a quem foi confiada a administração da produção de duas matérias-primas essenciais: o carvão e o aço. Deste modo, nascia a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e com ela a primeira experiência de carácter supra-nacional no espaço europeu.

Mas foi com a assinatura do Tratado de Roma em 1957 e com a instituição da Comunidade Económica Europeia, que o processo de integração assumiu aquela que seria, tal como historicamente comprovado, a sua vocação essencial: a do estabelecimento das bases para a construção de um grande mercado interno. A essa génese inicial e a esse grande objectivo central, haveriam de se somar de forma permanente duas outras dimensões: a do alargamento e a do aprofundamento. O alargamento como necessidade vital de expansão do sistema económico vigente a novos mercados (de consumidores, de mão-de-obra ou de matérias-primas), o aprofundamento como traço nítido do paradigma do próprio processo, que assim assumiu crescentemente a sua expressão, vocação e ambição pós-nacional, a qual exigia uma cada vez maior desvinculação entre as decisões tomadas na esfera comunitária e a intervenção condicionante e limitativa nesses mesmos processos decisórios, por parte dos vários actores nacionais.

A criação da Comunidade Económica Europeia, coincidiu com um período excepcional do ponto de vista do crescimento económico e esse facto revelou-se fundamental para a sua legitimação inicial. Na verdade, pese embora estivéssemos em presença de um projecto político-económico de matriz liberal, num tempo em que o Estado social e as suas políticas redistributivas assentavam raízes fundas na generalidade dos países europeus, tal não impediu ainda assim, que um pequeno e homogéneo grupo de seis Estados-Membros, desenvolvesse a sua política de integração pelo mercado e em vista do mercado, sem que daí resultasse qualquer choque ou conflito com as aspirações da generalidade dos cidadãos desses mesmos países, as quais se encontravam precisamente associadas ao Estado social, de modo bastante profundo. Com reduzidas taxas de desemprego e sem a pressão prestativa que o seu inverso supõe, a Comunidade Económica Europeia e o projecto de integração europeia de que aquela constituía a materialização mais sólida, personificava o melhor dos dois Mundos e constituía-se como uma terceira via, capaz de superar a dicotomia entre socialismo e capitalismo, na verdade as duas grandes propostas alternativas de organização política, económica e social, absolutamente contrapostas entre si e nos respectivos fundamentos, que se ofereciam até então dicotomicamente como os dois lados possíveis da mesma moeda, sem margem para questionamentos ou posicionamentos alternativos.

O crescimento económico por um lado, a concertação e a paz social por outro, constituíram-se assim como factores essenciais do consenso permissivo que dispensou durante muito tempo a existência – coerente e com suficiente intensidade – do elemento democrático enquanto factor primário de legitimação política.

Deste modo, para a grande massa dos indivíduos o projecto de integração europeia caminharia necessária e implicitamente no sentido de ampliar e reflectir, agora a essa escala regional, os contornos do Estado social, tal como vigorava e era percebido pelos respectivos cidadãos, em cada um dos Estados parceiros.

Contudo, os anos setenta do século XX assistiram a uma importante quebra no ciclo de crescimento económico que era vivenciado desde, sensivelmente os anos cinquenta desse mesmo século (naquela que viria a ser conhecida como a “crise do petróleo”) e desse modo, as frágeis bases políticas em que assentava o Estado de bem-estar social da zona de integração – cujo conteúdo havia sido até então muito mais o resultado mediato do crescimento económico e dos seus efeitos e dinâmicas colaterais, do que o fruto consequente de opções políticas que deliberadamente levassem à sua consolidação – foram vigorosamente sacudidas.

Por outro lado, com o decurso e desenvolvimento do processo de integração, cada novo alargamento produziu um espectro de crescente heterogeneidade entre os vários países integrantes do projecto europeu. A convergência e a coesão tornavam-se cada vez mais difíceis e complexas e, desse modo, surgiam à superfície as contradições intrínsecas de um processo claramente assimétrico nos pressupostos e consequências para os vários signatários envolvidos. A Europa passou então a ser enunciada como um processo a várias velocidades (para usar a expressão mais comum), sendo que a ambição da convergência para os níveis superiores de desenvolvimento, foi dando lugar à aceitação da ideia de que o processo comportava muito naturalmente vencidos e vencedores, sendo que a estes assistia a responsabilidade de compensar os derrotados[[517]](#footnote-517).

Tudo isto, somado com a ausência de um povo europeu, capaz de ver no espaço de integração a sua comunidade de destino, foi erodindo o consenso permissivo e fez surgir o espectro da euroesclerose e do eurocepticismo.

O tempo então vivido e este quadro circunstancial que o rodeava, alimentaram a nova estratégia que acabaria por ser definida: importava alargar e aprofundar, como resposta urgente ao espectro de paralisia e ao desencanto que lhe estava inseparavelmente associado.

O alargamento, já o sabemos, fez-se precisamente com os olhos voltados para Leste, aumentando assimetrias no plano interno do espaço da integração, mas promovendo ao mesmo tempo o alargamento exponencial do acesso do capital a mercados de mão-de-obra qualificada e de baixo custo, a novas fontes de matérias-primas e a um número significativo de novos consumidores.

Mas se o alargamento se concretizou, como acabámos de afirmar, com os olhos postos a Leste, foram também em grande medida as novas condições políticas emergentes da derrocada dos regimes socialistas europeus, que favoreceram a aprovação do Tratado de Maastricht, marco essencial na reconfiguração do processo de integração e estreitamente vinculado à ideia do seu aprofundamento. Com a assinatura do Tratado de Maastricht (1992), foi criada a União Europeia, mas foi também e ao mesmo tempo realizada a mais profunda revisão dos Tratados desde a criação das primeiras comunidades. Por um lado procedeu-se a uma reforma institucional e dos mecanismos de tomada de decisão, que foram agilizados e colocados a salvo de quaisquer bloqueios ditados por eventuais pretensões de salvaguarda de interesses nacionais; por outro lado, o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, bem como a instituição de um modelo representado por três pilares competenciais (um pilar comunitário absorvendo as Comunidades Europeias, marcadamente supra-nacional; um segundo pilar relativo à Política Externa e de Segurança Comum e, finalmente, um terceiro pilar dirigido à cooperação política e judiciária em matéria penal), representou precisamente esse grande passo na direcção do aprofundamento do processo de integração que assumia agora e em definitivo a sua dimensão pós-nacional.

A assinatura do Tratado de Maastricht, ficou bem claro por tudo quanto expusemos a esse propósito, constituiu um momento de clarificação de rumo no processo de integração europeia. Confrontámo-lo por isso com o Estado social e com o modelo social europeu, aferindo da relação que se propunha estabelecer com os pilares estruturantes desse modo tão prototípico de organização das sociedades europeias[[518]](#footnote-518) e que claramente se constituiu também como um dos seus mais significativos traços identitários.

Houve assim ensejo de verificar que o Tratado instituidor da União Europeia foi erigido na perspectiva de se constituir como um elemento de alavancagem da competitividade económica segundo o paradigma da economia capitalista de mercado, encarada não apenas no plano interno da União, mas também num outro plano mais amplo, isto é, no plano da globalização internacional. Tais dinâmicas competitivas assentaram necessariamente num conjunto de fundamentos programáticos, com repercussões difusas por todos os poros do tecido social. Assim nos surgiram, tal como tivémos oportunidade de expor, a atomização do indivíduo na esfera laboral, desvinculando a União de responsabilidades ao nível da promoção do emprego ou da protecção no desemprego, (tendência que viria a ser claramente confirmada pelo relatório da Comissão intitulado *White paper on Growth, Competitiveness and Employment[[519]](#footnote-519)),* assim se estabeleceu igualmente a União Económica e Monetária, assim teve lugar também a instituição do Banco Central Europeu (a quem foi conferida a missão essencial de garantir a estabilidade de preços e o controle da inflacção, mas não a de contribuir para o estímulo da economia ou para o papel dos Estados enquanto garantes do modelo social europeu), assim se verificou ao mesmo tempo a efectiva abdicação da soberania monetária por parte dos países integrantes daquela mesma União Económica e Monetária, o que significou também a submissão a um conjunto de regras condicionantes das escolhas económicas e políticas de cada um deles. Neste sentido aliás, bem se pode dizer que a reconfiguração do processo de integração europeia operado através do Tratado de Maastricht, é, não apenas pós-nacional mas em larga medida também pós-democrática. Essa perda de capacidade efectiva dos Estados para a realização de escolhas políticas soberanas, revelou-se designadamente no respeitante aos mecanismos de redistribuição, os quais foram subalternizados relativamente ao objectivo essencial de garantir o desempenho eficiente da economia, sendo que este desempenho e os mecanismos tendentes à redistribuição da riqueza gerada, foram colocados num plano de antagonismo recíproco. Em suma, os instrumentos fundamentais do processo de integração europeia e desde logo aqueles que constituem as bases do respectivo ordenamento jurídico, sobretudo e de forma muito clara depois de Maastricht, foram gizados tendo em vista o estabelecimento de uma relação hierarquizada entre mercado e política social, com deliberada opção pelo primeiro em detrimento da segunda.

Quando em 1993 a Comissão Europeia se debruçou preocupadamente sobre a situação do mercado de trabalho no seio da União Europeia[[520]](#footnote-520), fê-lo de um modo que acabou por sublinhar o quadro contraditório em que se processava o desenvolvimento do processo de integração: por um lado era preciso responder aos imensos desafios de um desemprego insustentável, mas, por outro lado, era preciso fazê-lo no quadro de um Mundo cada vez mais global, o que significava também e necessariamente o confronto entre uma globalização axiologicamente desreguladora e um modelo social europeu garantístico, previdencial e distributivo.

Sublinhando o carácter paradoxal dessas contradições e antagonismos, o processo de integração alargou-se e aprofundou-se mas nem por isso foi possível a erradicação dos fenómenos da pobreza, que, pelo contrário persistiram e se disseminaram, muito para lá dos efeitos que nesse plano foram consequência imediata da integração dos países de Leste. Verificou-se então, que perante a incapacidade de ultrapassar as suas causas mais profundas, a tais problemas foram dadas respostas de jaez predominantemente assistencialista, deixando em lugar cada vez mais remoto as pretensões de desmercadorização dos indivíduos a que o Estado social haveria de conduzir.

A Estratégia de Lisboa, surge neste contexto geral do processo de integração e reflecte-o também, apesar da nota de optimismo que esteve ligada ao seu lançamento e que ficou materializada na célebre consigna de que constituía objectivo da União *tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do Mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.* Estava aqui em causa um exercício de articulação e compatibilização dos contrários: por um lado a dinamização do processo de integração, tendo em vista o posicionamento da União Europeia no quadro da competição desenvolvida dentro do sistema capitalista à escala global e, por outro lado, a manutenção do *status quo* até então vigente e que alicerçou o Estado social e o modelo social europeu. É certo porém, que logo então foram questionadas premissas do modelo garantístico europeu, designadamente na esfera fundamental das relações laborais, com a aplicação de conceitos como o de *flexisegurança*. Contudo e ainda que a despeito de tais correcções (a rigidez do mercado de trabalho vinha sendo apontada como um factor crítico adverso para o combate ao desemprego), nem por isso a realidade mostrava cumpridas as premissas fundamentais da referida Estratégia de Lisboa. Assim, os dados compilados em aspectos nucleares como os relativos ao desemprego ou à pobreza e exclusão social revelavam de forma muito objectiva o fracasso dessa estratégia e consequentemente abriam espaço à afirmação da necessidade de realização de uma mudança de rumo nas linhas de orientação política que vinham sendo seguidas. A revisão da Estratégia de Lisboa, operada em 2005, rompeu definitivamente com a ideia de quadratura do círculo que havia alimentado o seu lançamento e assumiu que o fraco desempenho económico no espaço europeu, designadamente no seu confronto com outros blocos económicos, reclamava a assumpção mais clara de uma hierarquização de prioridades, em que a plena concretização do mercado interno e a abertura à iniciativa privada de um crescente número de actividades e sectores (até então sob jurisdição pública), deveria ser articulada com uma nova concepção do próprio modelo social europeu, em que as prestações sociais comportariam doravante uma carga pejorativa e estigmatizante, por não estimularem a disponibilidade dos indivíduos, quer à disponibilização da respectiva força de trabalho, quer ao empreendedorismo. Certo é porém, que a revisão operada na Estratégia de Lisboa, também não trouxe consigo os resultados almejados, o que foi reconhecido quando em 2010 foi lançada a iniciativa “2010, Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social”. De permeio, os anos de 2007 e 2008 aportaram ao léxico dos europeus um novo e omnipresente vocábulo: crise. Uma crise que tendo começado por ser económico-financeira na sua expressão mais imediata, produziu rapidamente impactos na esfera económica e social, tendo relegado um sem número de indivíduos para a esfera da maior fragilidade social e económica. A resposta da União Europeia comportou uma mobilização sem precedentes de recursos como resposta às necessidades emergentes do sector financeiro, compensada com múltiplas medidas de retracção do espectro do Estado social. Deste modo, no momento em que a situação social no espaço da União Europeia conhecia a sua maior degradação desde o pós-guerra, a resposta social correu em sentido inverso ao da expressão de tais necessidades.

Sucede porém que o desmantelamento do vulgarmente chamado modelo social europeu, revelando-se como um elemento determinante para o funcionamento eficiente do mercado, segundo uma lógica do mais puro liberalismo, tem como contrapartida o enfraquecimento da confiança dos cidadãos nas instituições e nas decisões por elas tomadas, sendo por isso um elemento objectivamente gerador de uma instabilidade potencialmente explosiva.

O consenso permissivo que em larga medida nutriu o processo de integração europeia, ainda que não o legitimando de modo substancial, tem sido golpeado de modo profundo e por conseguinte os aspectos de legitimidade e democraticidade no desenvolvimento do processo de integração europeia, anestesiados nas consciências individuais e colectivas por períodos temporais mais ou menos longos, voltaram a assumir protagonismo de primeiro plano. É inquestionável a existência de um défice democrático no processo que conduziu à actual União Europeia e é também inquestionável que essa fraca intensidade da participação do elemento democrático no referido processo, estando *ab initio* sobretudo identificada com a carência de legitimidade política de representantes não eleitos ou com o carácter assimétrico dos poderes efectivos daqueles que em determinada altura o passaram a ser[[521]](#footnote-521), por contraponto com os titulares de órgãos cujo mandato não resulta de prévio sufrágio eleitoral directo, não se esgota naturalmente aí. A democratização, pressupõe também a plena emancipação social de cada um, comportando assim e por conseguinte uma dimensão económica, cultural e social em sentido lato, que o processo de integração não foi ainda capaz de cumprir.

Não espanta por isso o estado de apatia democrática – a revolta silente dos abstencionistas de todos os matizes – cujo mutismo ensurdecedor envolve o espaço da integração europeia, de um modo cada vez mais indisfarçável sobretudo em face dos efeitos não superados da crise despoletada em 2007-2008.

Deste modo, confirmando as nossas hipóteses de partida, verificámos que essa crise económico-financeira veio sublinhar – que não despoletar - a incompatibilidade entre a matriz do Estado de bem-estar social europeu e o processo de integração europeia, entendido este como manifestação do normal desenvolvimento do sistema da economia de marcado, verificando-se em paralelo e por outro lado, que essa incompatibilidade tem sido acompanhada de uma paulatina deterioração da intervenção democrática dos cidadãos europeus na construção da decisão política e da sua execução.

Não parecem por isso confirmar-se também as prédicas sobre a possibilidade de consolidação efectiva e coesa de um espaço de decisão política supra-nacional, não assistido de legitimidade robusta nem de efectiva participação democrática, como factor determinante da superação de todos os egoísmos nacionais e dos muitos demónios a eles associados. Pelo contrário, tal como na caverna de Platão, muitos europeus têm fixado unicamente a parede em que são projectadas meras sombras, confundidas elas mesmas com a própria realidade. No entanto, tal como na alegoria, acabarão por saír para o mundo exterior. É nesse momento, de surpresa e espanto, que importa ter seguro e firme um *caminho das pedras* do processo de integração, que o expurgue dos seus vícios congénitos e por onde a Europa, esta velha Europa, possa caminhar sem soçobrar, recuperando a graça, a formusura e o encanto, que tragam de novo Zeus à Terra, só para a levar no seu flanco.

# BIBLIOGRAFIA

ACTO ÚNICO EUROPEU, texto integral disponível em https://infoeuropa.eurocid.pt/

AGAMBEN, G. (et. al) - *Democracia, en qué Estado?* ( lª ed.). Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

APELDOORN, Bastiaan van, DRAHOKOUPIL, Jan e HORN, Laura (Eds*.*) - *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance - From Lisbon to Lisbon.* Basingstoke:Palgrave Macmillan, 2009.

ARMENTEROS, Juan C. Gay - *Los orígenes de la unidad europea: De la Declaración Schuman a los Tratados de Roma*. In FORNER, Salvador (Edit.) [La Construcción de Europa. De “las guerras civiles” a la “unificación”]. Madrid: Biblioteca Nueva, S. L. e Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 2007.

ARTS, Wil e GELISSEN, John - *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*. In “Journal of European Social Policy”, 12 (2), 2002, p. 137-158.

ASHTON, T.S. – *A Revolução Industrial.* Mem Martins: Publicações Europa-América, 1977.

ASSEMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE. Les Élections Législatives des 25 mai et 1er juin 1997 [em linha]. Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/elections-1997.asp

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (Biblioteca da Assembleia da República) – *Tratado da União Europeia*. Lisboa: Assembleia da República, 1992.

ASTARITA, Carlos - *Del Feudalismo al Capitalismo – Câmbio Social y Político en Castilla y Europa Occidental, 1250-1520*. Granada: Publicaciones de la Universidad de Valência y Editorial Universidad de Granada, 2005.

BALIBAR, Étienne - *Es posible una ciudadanía europea?* [recurso digital], Seminario Franco-europeo de investigación y prospectiva sobre el Estado: el soberano, las finanzas y lo social. Ministerio de la Investigación y de la Tecnología. Traducción del Francés por Federico Maxinez. RIFP/4, pp. 22-40, 1994.

BALLESTER, Ramon; BUSQUETS, Pietat e GUILLÉN, Mònica - *Política de empleo comunitaria, políticas macroeconómicas y la Cumbre de Lisboa: un balance preliminar* [recurso digital]. Departament d'Economia, Universitat de Girona.

BARROW, Clyde W - *Critical theories of the state: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist.* Wisconsin*:* The University of Wisconsin Press, 1993.

BAUMAN, Zygmunt – *Europe. An Unfinished Adventure.* Cambridge:Polity Press, 2004.

BAUMAN, Zygmunt - *La globalización. Consecuencias humanas.* (trad. de Dante Zadunaisky) - 2a ed., 5ª. reimp. - México: FCE, 2010.

BAUMAN, Zygmunt - *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. (Quarta reimp.), Barcelona: Editorial Gedisa, 2011.

BAUMAN, Zygmunt e BATTISTON, Giuliano - *Europa Líquida*. Funchal: Nova Delphi, 2012.

BAYLOS, Antonio e PÉREZ REY, Joaquín - *El Despido o la Violencia del Poder Privado.* Madrid: Editorial Trotta, 2009.

BEAUD, Michel - *História do Capitalismo, de 1500 aos Nossos Dias*. (Trad. de José Vasco Marques). Lisboa: Teorema, Lda., 1992.

BECK, Ulrich - *O que é Globalização? Equívocos do globalismo respostas à globalização.* São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich - *A Europa Alemã. De Maquiavel a “Merkievel”: Estratégias de Poder na Crise do Euro.* Lisboa: Edições 70, 2013.

BECK, U. e GRANDE, E. - *La Europa Cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 2006.

BERAMENDI, Pablo - *Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity*. In “International Organization”, 61, (2007), 783–820.

BERGER, Françoise - *La France et l'Allemagne au coeur de l'Europe industrielle en construction des ententes privées à la CECA*. In “Matériaux pour l'histoire de notre temps”, 47, “Historiens d'hier et industrialisation en Europe occidentale de 1880 à la fin des années 1960”, (1997) 37-46.

BERTOLA, Giuseppe *- Social and labor market policies in a growing EU.* In *“*Swedish Economic Policy Review”, 13 (2006) 189-231.

BHERING, Elaine Rossetti - *O Estado social Europeu tem futuro?*. In “Quem paga o Estado social em Portugal?”, Raquel Varela (Coord.). Lisboa: Bertrand Editora (2ª. ed.), 2013.

BIRCH, Anthony H. - *The concepts and theories of modern democracy* (3rd edition). Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge (Taylor & Francis Group), 2007.

BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne.* Bruxelles: Editions Complexe, 1999.

BLYTH, Mark - *Austerity. The History of a Dangerous Idea.* New York: Oxford University Press, 2013.

BLUM, Léon - Discurso perante a Assembleia Nacional Francesa a 6 de Junho de 1936. Edição da Assembleia Nacional Francesa, disponível em: http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-moments-d-eloquence/leon-blum-1936-nous-sommes-un-gouvernement-de-front-populaire-6-juin-1936.

BOBBIO, Norberto - *O Futuro da Democracia*. S. Paulo: Editora Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Ana Paula e LOBO-FERNANDES, Luís Filipe - *O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal.* (Trabalho realizado para a Assembleia da República no âmbito do debate público sobre *O Tratado de Nice e o Futuro da União* *Europeia).* Braga: Universidade do Minho, 2001.

BROUÉ, Pierre - *A Revolução Espanhola (1931-1939).* S. Paulo: Perspectiva, 1992.

BULMER, Simon J. - *The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach*. In “Journal of Public Policy”, Vol. 13, nº. 4 (Oct. – Dec.), (1993), 351-380.

BUSCH, K. - *Bajo presión: el Modelo Social Europeo en tiempos de austeridade*. In “El Estado de la Unión Europea. El fracaso de la austeridad”, D. López Garrido (dir.). Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

CAFRUNY, Alan e RYNER, Magnus: - *The Global Financial Crisis and The European Union (The irrelevance of integration theory and the pertinence of critical policital economy).* In “Globalisation and European Integration (Critical approaches to regional order and international relations)”, (edit. Petros Nousios, Henk Overbeek e Andreas Tsolakis). Londres e Nova Iorque Routledge, 2012.

CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História.* Cascais: Editora Princípia, 2005.

CAMPOS, João Mota de - *Direito Comunitário.* I vol., 7ª. edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1995*.*

CARITAS EUROPA - *Poverty and Inequalities on the rise – Just Social Models Needed as The Solution*!. In “Crisis Monitoring Report 2015”, Caritas Europa, Brussels: 2015.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de - *Keynes and the reform of the capitalist social order.* In “Journal of Post Keynesian Economics”, Winter 2008–9, Vol. 31, nº. 2, (2009), 191-211.

CASTELLS, Manuel - *Comunicación y Poder (tercera reimpressón).* Madrid: Alianza Editorial, 2011.

CHOMSKY, Noam [et al]; [recurso digital] - *Los limites de la globalización*. Ariel: 2005.

COHEN, J. - *Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos.* In“International Sociology”*,* 14 (3): 245–268, SAGE (London,Thousand Oaks, CA and New Delhi): 1999*.*

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [recurso digital]. *Revisão Intercalar da Agenda de Política Social.* Bruxelas: 2003.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera [recurso digital]. *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego. Um novo começo para a Estratégia de Lisboa.* Bruxelas: 02.02.2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde - *Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI.* Bruxelas: 2006.

COMISSÃO EUROPEIA (Assuntos Económicos e Financeiros. Questões Económicas Internacionais) -*A globalização*. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy\_finance/international/globalisation/index\_pt.htm

COMISSÃO EUROPEIA - *Crescimento, competitividade, emprego Os desafios e as pistas para entrar no século XXI — “Livro Branco”,* Suplemento 6/93 ao Boletim das Comunidades Europeias. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA (Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões) - *O futuro da Estratégia Europeia de Emprego - Uma estratégia de pleno emprego e melhores postos de trabalho para todos*. Bruxelas: 2003.

COMISSÃO EUROPEIA - Recomendação da Comissão de 3 de Outubro de 2008 sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 307/11, de 18.11.2008.

COMISSÃO EUROPEIA - *Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010). Documento-Quadro Estratégico. Prioridades e orientações para as actividades do Ano Europeu de 2010*. Bruxelas: 2008.

COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*. Bruxelas: 2010.

COMISSÃO EUROPEIA - *EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo /\* COM/2010/2020 final \*/*, Bruxelas, 2010, disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020

COMISSÃO EUROPEIA - *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Estado atual da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.* Bruxelas: 2014.

COMISSÃO EUROPEIA (Direção-Geral da Comunicação) - *Compreender as Políticas da União Europeia: Comércio*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

COMITÉ ECONÓMICO y SOCIAL EUROPEO - *ECO/255 Crisis financiera: consecuencias para la economía real*.Bruselas: 16 de Diciembre de 2009.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Report from the ad hoc Committee on a People's Europe*. Bulletin of the EC 3-1985.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *European Social Policy - A Way Forward for The Union - A White Paper*. Brussels: 1994.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee*) - Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach.* Brussels: 2001.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (Commission Staff Working Paper) - *Social Inclusion in the new Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion*. Brussels: 22.6.2004.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Communication from the Commission to the European Council*. *A European Economic Recovery Plan.* (COM (2008) 800 final). Brussels: 26.11.2008.

COMMISSION EUROPÉENNE (Direction generale de l'education et de la culture, Programme Jean Monnet) - *Les défis de l’Europe dans un monde globalisé.*Conference Mondiale Jean Monnet.Bruxelles: 23 et 24 Novembre 2006.

COMMISSION EUROPÉENNE - *Communication de la Commission, Europe 2020.* *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive.* Bruxelles: 2010.

COMMISSION EUROPÉENNE - Eurobaromètre Standard 82, Automne 2014, disponível em: http://ec.europa.eu/public\_opinion/index\_fr.htm

COMUNIDADES EUROPEIAS - TRATADO DE AMESTERDÃO. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES - Conclusions de la Présidence (22 et 23 MARS 2005) [recurso digital]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:c11325

CONSELHO EUROPEU – Conselho Europeu extraordinário sobre o emprego. Conclusões da Presidência. Luxemburgo: 20 e 21 de Novembro de 1997. Documento digital disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release\_PRES-97-300\_pt.htm.

CONSELHO EUROPEU EXTRAORDINÁRIO DE LISBOA - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento* [recurso digital]. Conclusões da Presidência, disponível em:

http://europa.eu/legislation\_summaries/education\_training\_youth/generge\_framework/c10241\_pt.htm

CONSELHO EUROPEU - Conclusões da Presidência [recurso digital]. Bruxelas: Março de 2004 disponível em:

http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9048-2004 INIT/pt/pdf

CONSELHO EUROPEU (Conclusões da Presidência) – Gotemburgo: Junho de 2001. disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/pt/europeancouncil/conclusions/1993-2003/

CONSELHO EUROPEU DE LAEKEN 14 e 15 DE DEZEMBRO DE 2001 (Conclusões da Presidência). Disponível em:

https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000006528/documento/0001/

CONSTANT, Benjamin (1767-1830): *Oeuvres Politiques*, avec introduction, notes et index par Charles Louandre, Charpentier (Paris), 1874, (http://gallica.bnf.fr/Search?ArianeWireIndex=index&p=1&lang=PT&q=Oeuvres+politiques+de+Benjamin+Constant&x=12&y=14).

COSTA, Carla Guapo - *Economia e Política da Construção Europeia*. Editora Terramar, Lisboa, 2004.

COSTA Olivier, MAGNETTE Paul - *Une Europe des Elites? Réflexions sur la fracture démocratique de l’Union européenne.* Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2007.

COUNCIL DECISION75/458/EEC of 22nd July 1975 *- Concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty* (OLJ 99/3430.7.75.)

DAHL, Robert A.; TUFTE, Edward R. - *Size and Democracy*. Stanford, 1973.

DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia* (tradução de Beatriz Sidou). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. - *A democracia e seus críticos* (tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DE VRIES, Catherine y KERSBERGEN, Kees Van - *Interests, Identity and Political Allegiance in the European Union*. In “Acta Politica”, 42: 307–328, 2007.

DEFARGES, Philippe Moreau - *De la SDN à l'ONU*. In “Pouvoirs” 2004/2 (n° 109), p. 15-26.

DEHOUSSE, Franklin, MARD, Jenny, ZGAJEWSKI, Tania - *La crise de l'emploi : quel rôle pour l'Union européenne? [recurso electrónico]*, Courrier hebdomadaire du CRISP 1997/13 (n° 1558-1559), p. 1-55.

DOBB, Maurice - *Estudios sobre el Desarrollo del Capitalismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina Editores, SA, 1971.

DUARTE, Maria Luísa - *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias – II*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

DUARTE, Maria Luísa e LOPES, Carlos Alberto - *Tratado de Lisboa*. Lisboa: Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008.

DURAND, Michelle - *A Europa social - princípios e contrapontos.* (Tradução de Teresa Meneses),In *“*Análise Social”, vol. xxvi (110), 1991, (1.°), 9-21.

DUROSELLE, Jean-Baptiste - *História da Europa*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda., 1990.

DUVERGER, Maurice - *A Europa dos Cidadãos.* Edições Asa, Porto, 1994.

ECEIZABARRENA, Juan Ignacio Ugartemendia - *La iniciativa normativa en el procedimiento legislativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa*. INDRET. REVISTA PARA ANÁLISIS DEL DERECHO [recurso digital], Facultad de Derecho Universidad del País Vasco, nº. 3/2010. Disponível em: WWW. INDRET.COM

ERIKSEN, E. O. and FOSSUM, J. E. (eds): *Rethinking Democracy and the European Union*. New York: Routledge, 2012

ESPING-ANDERSEN, Gosta - *The three Worlds of Welfare Capitalism.* Oxford: Polity Press, 1990.

EUROPEAN COMMISSION - *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups*. Bulletin of the European Communities, Supplement 4/1989, Luxembourg, 1990.

EUROPEAN COMMISSION – *Commission White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment* (1993): disponível em: http://europa.eu/documentation/officialdocs/whitepapers/pdf/growth\_wp\_com\_93\_700\_parts\_a\_b.pdf

EUROPEAN COMMISSION (COM 153/2 final, 16 April) - *Benchmarking: Implementation of an Instrument Available to Economic Actors and Public Authorities*. Brussels: European Commission, 1997.

EUROPEAN COMMISSION - *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

EUROPEAN COMMISSION - *Green Paper. Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*. Brussels: 2006.

EUROPEAN COMMISSION - *Ten years of the European Employment Strategy (EES)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

EUROPEAN COMMISSION - *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Luxembourg: 2007.

EUROPEAN COMMISSION - *European Social Fund: 50 years investing in People*. Luxembourg: 2007.

EUROPEAN COMMISSION (MEMO/08/625) - *Social Protection and Social Inclusion in Europe – Key facts and figures*. Brussels: 16 October 2008.

EUROPEAN COMMISSION - *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

EUROPEAN COMMISSION - *2010, European Year for combating poverty and social exclusion* *Fact sheet – 2010, the European Year for combating poverty and social exclusion*. Disponível em:

http://ec.europa.eu/employment\_social/2010againstpoverty/homepage\_en.htm

EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion) - *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*. European Commission: 2011.

EUROPEAN COMMISSION - *Tackling the financial crisis*, 2012. Disponível em: http://ec.europa.eu/competition/recovery/financial\_sector.html

EUROPEAN COMMISSION - *Employment and social developments in Europe 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION - *A new path for Europe: ETUC plan for investment, sustainable growth and quality jobs,* 2013. Disponível no endereço: https://www.etuc.org/documents/new-path-europe-etuc-plan-investment-sustainable-growth-and-quality-jobs.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION - *Towards a European strategy for quality employment,* 2015. Disponível no endereço: https://www.etuc.org/documents/towards-european-strategy-quality employment.

EUROPEAN UNION (Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit, 2014 Post-Election Survey) - *EUROPEAN ELECTIONS 2014 ANALYTICAL OVERVIEW*. Disponível no endereço:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\_2014\_ssurve\_analitical\_overview\_en.pdf

EVANS, Richard J. - *O Terceiro Reich no poder* (trad. Lúcia Brito). São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2011.

FALKNER, Gerda - *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community.* Abingdon: Routledge, 1998.

FALKNER, Gerda, TREIB, O., HARTLAPP, M. and LEIBER, S. - *Complying* *with Europe: EU Harmonization* *and Soft Law in the Member* *States.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

FERNANDES, Luís A. Carvalho - *Teoria Geral do Direito Civil* (Vol . II), 5.ª edição. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves (et al.) - *Liberdades públicas: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1978.

FISCHER, Joschka - *From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration*. Speech by at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000. [ON-LINE]. Berlin: Auswärtiges Amt (The Federal Foreign Office), 17.01.2005. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/redene/r000512b-1008e.pdf.

FRIEDMAN, Gerald - *Has European Economic Integration Failed?* In Bernard Moss (edit.) “Monetary Union in Crisis. The European Union as a Neo-liberal Construction”. London: Macmillan, 2005, p. 171-195.

FUKUYAMA, Francis - *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva, 1999.

GALBRAITH, John Kenneth - *The Greath Crash 1929*, (versão castelhana, trad. Ángel Abad - *El crash de 1929).* Barcelona: Editorial Ariel, S. A., 3ª. Reimp., 2009.

GARCÍA, Luis Buendía - *Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero: el estado de bienestar sueco en una perspectiva de largo plazo*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo), 2011.

GIDDENS, Anthony - *O Mundo na Era da Globalização.* Queluz: Editorial Presença, (8ª. edição), 2012.

GOUGH, Ian - *The Political Economy of the Welfare State*. London: MacMillan Press, 1979.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional,* vol. I, 2ª. Edição. Coimbra: Almedina, 2007.

GREEN, David Michael - *On being European: the character and consequences of European identity*. In Cowles, Maria Green and Smith, Michael, (edit.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance, and revival*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000, págs. 292 a 294.

GUENIFFEY, Patrice - *Suffrage* in *Dictionnaire critique de la Révolution Française. Institutions et Créations*. In Furet, F. et Ozouf, M. (dir.). Paris: Flammarion, 1992.

HAAS, Ernst B. - *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAAS, Ernst B. - *The Obsolescence of Regional Integration Theory.* Berkeley: Berkeley Center for International Studies, 1975.

HABERMAS, Jürgen - *Facticidad y validez.* Madrid: Trotta, 1998.

HABERMAS, Jürgen – *Why Europe Needs a Constitution.* New Left Review 11, 5‐2, 2001.

HABERMAS, Jürgen - *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa.* Lisboa: Edições 70, Ldª., 2012.

HARVEY, David - *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid: AKAL, 2007.

HELD, David - *La Democracia y El Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita.* Barcelona: Paidós, 1997.

HENIG, Ruth - *The Weimar Republic. 1919–1933.* London and New York: Routledge, 1998.

HESPANHA, António Manuel - *História das Instituições – Épocas Medieval e Moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.

House of Commons Information Office [Recurso electrónico] - General Election Results on 1 May 1997.

HIX, Simon - *The political system of the European Union,* (Second Edition). New York: Palgrave Macmillan, 2005.

HIX, Simon: *Euroscepticism as Anti-Centralization: A Rational Choice Institutionalist Perspective.* European Union Politics, Volume 8 (1): 131–150, 2007.

HOBOLT, Sara B. - *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*. Journal of Common Market Studies, volume 50. Number S1. pp. 88–105, 2012. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2012.

HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848.* New York: First Vintage Books Edition, 1996*.*

HOBSBAWM, Eric - *A Questão do Nacionalismo. Nações e nacionalismos desde 1780*. Lisboa: Editora Terramar, 2ª. Edição Portuguesa, 2004.

HOBSBAWM, Eric - *A Era dos Extremos*. Lisboa: Editorial Presença, 4ª. Edição Portuguesa, 2008.

HOBSBAWM, Eric - *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Lisboa: Editorial Presença, 2008.

HOBSBAWM, Eric - *La Era del Imperio: 1875-1914*, 6ª. ed., 1ª. reimp. Buenos Aires: Editorial Crítica, 2009.

HOFFMAN, Stanley - *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe.* In *“*Daedalus”, Vol. 95, nº. 3, 1966, págs. 862-915. Disponível em:

http://maihold.org/mediapool/113/1132142/data/Hoffmann.pdf

HOFFMAN, Stanley - *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*. In “Journal of Common Market Studies”, 21, 1983, págs. 21-38.

HOOGHE, L. and MARKS, G. - *Postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*. In “British Journal of Political Science” Vol. 39, n.º 1, 2009, p. 1-23.

HOUSE of COMMONS INFORMATION OFFICE - General Election Results, 1 May 1997. Disponível em <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m15.pdf>

INTERNACIONAL LABOUR ORGANIZATION - *Decent Work.* Disponível em http://www.ilo.org/global/lang--es/index.html

JACOBS, R. - *A new constitutional role for the european court of justice in the next decade?* In “Symposium on Perspectives of the Constitutional Process Union in the light of the Amsterdam Treaty, of the European Union”. Berlim: Humboldt-Universitát., 1988, p. 11.

JACHTENFUCHS, Markus - *Democracy and Governance in the European Union*. In Follesdal, Andreas; Koslowski, Peter (edit.) “Democracy and the European Union”. Berlin – Heidelberg: 1998, págs. 37-64.

JESSOP, Bob - *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.

JOVANOVIC, Miroslav N. - *The Economics of European Integration Limits and Prospects*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2005.

JUDT, Tony - *Uma Grande Ilusão? Um Ensaio sobre a Europa*. Lisboa: Edições 70, 2013.

JUDT, Tony –*Pós-guerra.* *Uma história da Europa desde 1945* [recurso eletrônico]*,* (Trad. José Roberto O’Shea). Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea.* Madrid: Biblioteca Nueva, 2005.

KEYNES, J. M. - *General Theory of Employment, Interest and Money.* London: Macmillan, 1936

KEYNES, J. M. - *The Economic Consequences of Peace*. In Vol. 11 of “Collected Writings”. London:Macmillan, 1971.

KEUNE, M., JEPSEN, M. *- Not Balanced and Hardly New: the European Commission’s Quest for Flexicurity.* InJörgensen, H. e Madsen, P. K. (edit.)“Flexicurity and Beyond. Finding a new Agenda for the European Social Model”*,* Copenhagen: 2007, p. 189-211.

KRUGMAN, Paul - *Acabad ya con esta crisis!*, (trad. de Cecilia Belza y Gonzalo García do original: *End This Depression Now!,* Paul Krugman, 2012). Barcelona: Editorial Critica, 2012.

KYMLICKA,  Will e  NORMAN Wayne -  *Return  of  the  Citizen:  A Survey  of Recent  Work  on  Citizenship  Theory*. In Beiner, R. (edit.), “Theorizing Citizenship”.  Albany:  Suny  Press, 1995, págs. 283‐322.

LAFFAN, B. - *The European Union: A Distinctive Model of Internationalization*. In “Journal of European Public Policy”, 5 (2), 1998.

LAITY, Paul - *Uncomfortable truths. The historian Tony Judt has changed our view of postwar Europe, challenged liberal America and provoked controversy with his criticism of Israel*. In “The Guardian”, Saturday, 17 May, 2008.

LAMONT, Christopher - *Research Methods in International Relations*. London: SAGE Publications, Ltd., 2015.

LAURSEN, Finn - *Theory and Practice of Regional Integration.* Miami: Florida European Union Center of Excellence, Jean Monnet/Robert Shuman, Paper Series, Vol. 8, nº. 3, February 2008.

LÉNINE, V. I. - Conferência na Universidade de Sverdlov, 11 de Julho de 1919. In “Obras Escolhidas em três tomos” (vol. 1, tomo II). Lisboa-Moscovo: Edições Avante! – Edições Progresso, 1979.

LÉON, Pierre - *História Económica e Social do Mundo – Guerras e Crises – 1914-1947 (*Vol. V, Tomo II). Lisboa: Sá da Costa Editora, 1982.

LINDBERG, Leon N. - *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stantford: Stanford University Press, 1963.

LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, S.A. - *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community.* Cambridge: Harvard University Press, 1970.

MADURO, Miguel Poiares - *Europe and the constitution: what if it is as good as it gets?* In “European Constitutionalism Beyond the State”*:* J.H.H. Weiler y M. Wind (edit.). Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MAGNETTE, Paul *- La citoyenneté européenne, droits, politiques, institutions.* Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 1999*.*

MAGNETTE, Paul - *Comment peut-on être européen?* [recurso digital], disponível em: raison-publique.fr., mardi 16 mars 2010.

MAIOR, Paulo Vila - *A teorização da União Europeia: Missão Impossível?*. Edições Universidade Fernando Pessoa : 2005.

MAJONE, Giandomenico - *La Unión Europea y la Crisis Financiera Global : El Fracaso de la Gobernanza Supranacional?* (trad. de Gonzalo Celorio Morayta). Foro Internacional 200, L, 2010 (2), p. 446-474, Abril-Junio, 2010.

MARKS, Gary - *Structural Policy in the European Community.* In “Euro-Politics – Institutions and Policymaking in the “New” European Comunity”, Sbragia, Alberta M. (Edit.). Washington: The Brookings Institution, 1992.

MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit - *European Integration and the State: Multi-level vs. State Centric Governance*. In “Journal of Common Market Studies” 34 (3): 341-378, 1996.

MARSHALL, T. H. e BOTTOMORE, Tom – *Ciudadania y Clase Social* (Versión de Pepa Linares). Madrid: Alianza Editorial, SA, 1998.

MARTIN, Sebastián - *Los fundamentos sociales, políticos y jurídicos del soziale Rechtsstaat - Una relectura de Hermann Heller (1891-1933)*. In “Res Publica”, nº. 25, 2011, p. 151-175.

MARTINS, Guilherme d’Oliveira - *Cidadania e Instituições Europeias ou o Peso da História.* In “Portugal no Centro da Europa. Propostas para uma Reforma Democrática do Tratado da União Europeia”, (Coord. de Álvaro Vasconcelos). Lisboa: Quetzal Editores, 1995, p. 150 a 177.

MATTICK, Paul - *Economics, politics, and the age of inflation.* New York: M. E. Sharpe (edit), 1978.

MAZZUCELLI, Colette - *Maastricht as Turning Point* In *“*European Union Miami Analysis (EUMA)”, Special Series,Vol. 5, nº. 17, Agosto de 2008, p. 2-10., disponível em http://www.as.miami.edu/eucenter.

MEADWAY, James - *Why we need a New Macro-economic Strategy*. London: The New Economics Foundation, 2013

MELO, Milena Petters - *Direitos humanos e cidadania.* In “A fundamentação filosófica dos direitos humanos” *(*org. de Giovani Lunardi e Márcio Secco). Florianópolis: Editora da UFSC, 2010 (p. 175-217).

MENDES, Fernando Ribeiro - *A propósito do modelo social europeu: o futuro do Estado de Bem-Estar na união*. In “Ensaios de Homenagem a Rogério Fernandes Ferreira”, págs. 139-152. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 2001.

MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional* (Tomo I). Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MISHRA, R. - *O bem-estar das nações*. In BOYER, R.; DRACHE, D. (Org.), “Estado contra mercados”. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

MITRANY, David - *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

MORACVSICK, Andrew - *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* Ithaca (New York):Cornell University Press, 1998.

MORAVCSIK, Andrew - *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union*. In “Journal of Common Market Studies”*,* n.º 4, p. 603-624, 2002.

MORACVSICK, Andrew - *The myth of Europe's democratic deficit*. In “Journal of European Public Policy”, p. 331-340, 2008.

MOREIRA, Adriano - *Ciência Política.* Amadora: Livraria Bertrand, 1979.

MORIN, Edgar - *Pensar a Europa.* Lisboa: Edições Europa-América, Lda., 1988.

MOSS, B. (Edit) - *Monetary Unión in crisis. The European Union as Neoliberal Construction*. London: Macmillan, 2005.

MOZZICAFREDO, Juan Pedro - *O Estado-Providência em transicção.* In “Sociologia – Problemas e Práticas”, nº. 16, p. 11-40, 1994.

MOZZICAFREDO, Juan Pedro - *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora, 1997.

MUÑOZ, Salvador Forner - *Europa: de las «guerras civiles» al proyecto unitario.* In FORNER, Salvador (Edit.) [La Construcción de Europa. De “las guerras civiles” a la “unificación”]. Madrid: Biblioteca Nueva, S. L. e Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 2007.

MUNTÉ, Víctor Gavín - *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954): Idealismo europeo o interés de Estado?.* Tese doutoral, apresentada no Departamento de História Contemporânea da Faculdade de Geografia e História da Universidade de Barcelona, em 8 de Abril de 2005.

NAVES, Luís - *Estratégia de Lisboa falha metas intermédias para taxa de emprego.* Artigo na secção “Economia”, no “Jornal Diário de Notícias” do dia 13 de Setembro de 2006.

NEFFA, Julio C. (dir.); ALBANO, J.; GHIO, R. López, PÉREZ, P. E.; SALAS, J. y TOLEDO F. - *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. II. Neoclásicos y nuevos keynesianos.* Buenos Aires: Fondo de Cultura de Argentina, 2007.

NETTESHEIM, Martin - *Developing a Theory of Democracy for the European Union* [recurso digital]*.* Berkeley J. Int'l Law. 358, 2005. Available at: http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol23/iss2/7

NOGUERAS, Diego J. Liñan - *La Ciudadanía Europea: una cuestión abierta.* In “Teoría y Realidad Constitucional”, núm. 32, pp. 357-372, 2013.

NUNES, António Avelãs - *A Revolução Francesa na História do Capitalismo.* Lisboa: Página a Página – Divulgação do Livro, SA., 2017.

ORGANISATION for ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT (OECD), ECO/WKP (2012) 29 - *Income Inequality in the European Union.* Disponível em: http://www.oecd.org/eco/OECD-Economics-Department-Working-Papers-by-year.pdf

OTERO, Paulo - *Instituições Políticas e Constitucionais* (Vol. I). Coimbra: LivrariaAlmedina, 2007.

OXFAM INTERNATIONAL - *Europa para la mayoria, no para las élites.* Informe 206, Septiembre de 2015. Disponível em:

https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\_attachments/bp206-europe-for-many-not-few-090915-es.pdf

PALIER, Bruno (ed.) - *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

PARLAMENTO EUROPEU (Gabinete em Portugal) - *60 Anos de Europa. Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu: Novembro de 2008.

PARLAMENTO EUROPEU - Relatório sobre a crise financeira, económica e social. Recomendações referentes às medidas e iniciativas a tomar (relatório intercalar), (2009/2182(INI). Outubro de 2010.

PECHARROMAN, Julio Gil - *Historia de la integración europea.* UNED. Universidad Nacional de Educacion a Distancia, 2011.

PENTLAND, C. - *The Neo-Functionalist Approach*. In Soldatos, P. (et al.) “Pour L’étude de L’intégration Européenne”.Montreal: C.E.D.E., pág. 49-58, 1977.

PIERSON, Paul - *The New Politics of the Welfare State*. In “World Politics”, 48 (2), p. 143-179, 1996.

PIERSON, Paul - *The Path to European Union: An Historical-Institutionalist Analysis.* In SANDHOLTZ, Wayne; STONE SWEET, Alec (edit.) “European Integration and Supranational Governance”. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PINDER, John - *Altiero Spinelli's European Federal Odyssey.* In *“*The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 42, nº. 4, 571-588 December, 2007.

PITKIN, H. F. - *The concept of representation.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967.

PONTEIL, Felix - *Les Bourgeois et la Démocratie Sociale*. Paris: Albin Michel, 1971.

PORTO, Manuel Carlos Lopes - *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias.* Coimbra : LivrariaAlmedina, 1997.

POULANTZAS, Nicos - *O Estado, o poder, o socialismo* (4ª. edição). Rio de Janeiro : Edições Graal, 2000.

POULANTZAS, Nicos - *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* (trigésima edición en español). Madrid: Siglo XXI de España Editores, SA, 2007.

QUEIROZ, Cristina - *Poder Constituinte, Democracia e Direitos Fundamentais. Uma Via Constitucional para a Europa?,* Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Direito do Trabalho, Parte I – Dogmática Geral*. Coimbra: Livraria Almedina, 2009.

RAMOS, Cláudia Toriz - *Teorias da Integração Europeia: uma breve perspectiva*, Edições Universidade Fernando Pessoa: 2005.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares – *A Europa da unidade e da diversidade culturais*. In *“*Europa em mutação. Cidadania. Identidades. Diversidade Cultural”, Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.). Coimbra: Quarteto Editora, 2003.

ROBBINS, Lionel - *The Economic Causes of War*. New York: Howard Fertig, 1968*HOWARD*

*FERTIG,*

*INC.*

*EDITION*

*1968*

*HOWARD*

*FERTIG,*

*INC.*

*EDITION*

*1968*

.

ROBBINS, Lionel - *The Great Depression* (reimp.). New York: Books for Library Press, 1971.

RODRIGUES, Maria João (ed.) - *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

RODRIK, Dani - *La Paradoja de la Globalización*. Barcelona: Antoni Bosch Editor, S.A., 2011.

ROSAMOND, Ben - *Theories of*  *European Integration*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2000.

ROSAMOND, Ben - *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas* [recurso digital]. University of Warwick institutional repository (2005). Disponível em: http://go.warwick.ac.uk/wrap.

ROSENSTIEL, F. - *Reflections on the notion of supranationality*. In “Journal of Common Market Studies”, 2, p.. 127–139, 1963.

SÁ, Luís - *Soberania e Integração na CEE*. Lisboa: Editorial Caminho, 1987.

SAMUELSON, Paul A. and NORDHAUS, William D.: *Economics* (19th ed.). New York: The McGraw-Hill, 2010.

SANDE, Paulo de Almeida (coord.) - *60 Anos de Europa. Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu: 2008.

SANDHOLTZ, Wayne; ZYSMAN, John - *Recasting the European Bargain*. In “World Politics”,vol. 42, 4, p. 95-128, 1989.

SANZ, Rosario Pedrosa - *El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual.* In “Estudios de Economía Aplicada”, 613-638, Vol. 27-3. Universidad de Valladolid: 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa - *Subjectividade, Cidadania e Emancipação*. In “Revista Crítica de Ciências Sociais”, nº. 32, p. 135 a 191. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra: 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) - *Globalização: fatalidade ou utopia?*. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa - *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni - *Qué es la democracia?.* (Trad. de Miguel Ángel González Rodríguez e de María Cristina Pestellini Laparelli Salamon). Cidade do México: Editorial Patria, 1993.

SCHARPF, Fritz W. - *Economic integration, democracy and the welfare state.* In “Journal of European Public Policy”, 4:1, 18-36, March 1997.

SCHARPF, Fritz W. - *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity.* In “Journal of Common Market Studies”,40, 4:6, 45-70, 2002.

SCHELLER, Hanspeter K. - *O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções* (ed. Portuguesa, tradução do Banco de Portugal). Amadora: Tipografia Peres, SA., 2004.

SCHMITTER, PC; BAUER, MW. - *A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union*. In “Journal of European Social Policy”, vol. 11 – nº. 1., 2001.

SCHUMPETER, J. A. - *Capitalismo, socialismo e democracia*. (Ed. George Allen e trad. Unwin, Ltd.). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, SA., 1961.

SCHWABE, Klaus - *The Cold War and European integration, 1947–63*. In “Diplomacy & Statecraft”, Vol. 12, Issue 4: Cold War, 2001.

SEGAL, David - *Questions for Moody’s and Buffett*. In “The New York Times”, June, 2, 2010.

SERRE, Françoise De La; BUSSY, Marie-Elisabeth De et DELORME, Hélène - *Approches théoriques de l'intégration européenne*. In “Revue Française de Science Politique”, 21e année, n°3, págs. 615-653, 1971,

SILVA, Aníbal Cavaco - *50 Anos do Tratado de Roma – O ADN da integração europeia*. In Jornal Expresso, 24 de Março de 2007.

SILVA, António Martins da – *História da Unificação Europeia. A integração comunitária (1945-2010).* Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SILVA, Filipe Carreira da - *O Futuro do Estado social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

SMITH, Adam - *A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas (*Vol. I),.(trad. Luiz João Baraúna). S. Paulo : Editora Nova Cultural, Lda., 1996.

SOARES, António Goucha - *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos.* In“Análise Social”, vol. xxxii (142), (3.°), 627-648, 1997.

SOARES, António Goucha - *De Roma a Amesterdão: o caminho da integração europeia*. In “SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações”, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, nº 1/99.

SOARES, António Goucha - *O Tratado de Nice*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 2002.

SÓBOLEV, P. N. (trad.) - *História da Grande Revolução Socialista de Outubro*. Moscovo e Lisboa: Edições Progresso, 1977.

SOBOUL, Albert - *La Revolución Francesa* (trad. do original “*La Révolution Française”,* Albert Soboul, 1984, de Pilar Martínez). Madrid: Editorial Globus, 1994.

SOTELO, Ignacio - *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2010.

STAVRIDIS, Stelios - *Democracy in Europe: West and East*. In, “People’s Rights and European Structures“, Manresa, p. 130, 1993.

STIGLITZ, Joseph E. - *El Malestar en la Gloabalización* (trad. Carlos Rodriguez Braun). Madrid: Santillana Ediciones Generales, 2002.

STIGLITZ, Joseph E.: *El Precio de la Desigualdad,* (Ebook, adptação para espanhol do original *The Price of Inequality)*. Madrid : Taurus, 2012.

STREECK, Wolfgang - *The Crises of Democratic Capitalism* [recurso digital]*.* In “New Left Review”, nº. 71, Set/Oct., pp 5-29, 2011.

STREECK, Wolfgang - *Tempo Comprado: a Crise Adiada do Capitalismo Democrático*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora, 2013.

SZCZERBIAK, A. and TAGGART, P. (Edit.) - *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TAIBO, Carlos - *No es lo que nos cuentan: Una Crítica a la Unión Europea realmente existente*. Barcelona: Ediciones B, 2004.

TAIBO, Carlos - *Rapiña Global. Una Introducción a la Política Internacional Contemporánea.* Madrid: Punto de Lectura, 2006.

TAYLOR, Paul - *Functionalism: the approach of David Mitrany*, (Groom, Arthur J. R. e Paul Taylor, edit.). In “Frameworks for International Co-operation“. Londres: Pinter Publishers, 1990.

TORRENT, Ramón - *Cómo se engendró en los años 1980 la crisis del proceso de integración europea que ha estallado en los años 2000?*, In “Cuadernos Europeos de Deusto”, n.º 37, págs. 131 a 176, 2007.

TOSTES, Ana Paula: *O processo de constituição da União Europeia: condições e consequências da autonomia do direito comunitário europeu* [Recurso electrónico]*.* Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em www.cebri.org.br

TOVAR, Joaquín Aparicio - *Introducción al derecho social de la Unión Europea*. Albacete: Editorial Bomarzo S.L., 2005.

UNIÃO EUROPEIA - Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.

URWIN, Derek W. - *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*. London: Longman (sec. edition), 1995.

VACHET, André - *La Ideologia Liberal*, (trad. do original *L’ideologie liberal: L’individu et sa propieté*, Editions Anthropos, 1970, de Pablo Fernández Albaladejo; Valentina Fernández Vargas e Manuel Pérez Ledesma). Madrid: Editorial Fundamentos, 1972.

VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial* (I e II Vols.). Porto: Livraria Civilização Editora, 1981.

VENCE, Xavier, TURNES, Alberto, NOGUEIRA, Alba - *An Alternative Economic Governance for the European Union.* Brussels: Centre Maurits Coppieters, 2013.

VERDUN, Amy - *The euro: european integration theory and economic and monetary union*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002.

VIGREUX, Jean - *Le Front Populaire*. Paris: PUF, 1965.

WATT, Andrew - *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?*. In “European Journal of Industrial Relations”, Volume 10, number 2, pgs. 117–137. London: SAGE, 2004.

WEATHERILL, Stephen and BEAUMONT, P. R. - *EU Law*. London: Penguin, 1999.

WEILER, J. H. H. - *The Transformation of Europe*. In “The Yale Law Journal”, Vol. 100, no. 8, “Symposium. International Law”, p. 2403-2483, Jun. 1991.

WIENER, Antje e DIEZ, Thomas - *European Integration Theory*, (second edition). Oxford: Oxford University Press, 2009.

WILTHAGEN, T. and TROS, F. - *The concept of “flexicurity”. A new approach to regulating employment and labour market*. In “Transfer - European Review of Labour and Research” 10 (2), págs. 166-186, 2004.

ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado (3ª. edição).* Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

1. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (Biblioteca da Assembleia da República) – *Tratado da União Europeia*. Lisboa: Assembleia da República, 1992. [↑](#footnote-ref-1)
2. A alusão respeita às 1ª e 2ª. Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945), naturalmente. [↑](#footnote-ref-2)
3. Publicação da responsabilidade do Eurostat – Gabinete de Estatísticas da União Europeia, e disponível em formato digital no endereço “http://ec.europa.eu/eurostat” [↑](#footnote-ref-3)
4. Disponível em http://2010againstpoverty.ec.europa.eu [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento citado, p. 4. [↑](#footnote-ref-5)
6. LAMONT, Christopher: *Research Methods in International Relations* (Em especial todo o capítulo introdutório). [↑](#footnote-ref-6)
7. DUROSELLE, Jean-Baptiste - *História da Europa*., p. 13, afirma mesmo que: *De todos os continentes a Europa é visivelmente o de formato mais irregular, o que desafia qualquer representação geométrica.* [↑](#footnote-ref-7)
8. DUROSELLE, Jean-Baptiste - *História da Europa*., pp. 15 e 16. [↑](#footnote-ref-8)
9. O Congresso de Viena (Setembro de 1814 a Junho de 1815), reuniu os representantes das principais monarquias absolutistas europeias tendo em vista promover a derrota militar do exército de Napoleão, a qual viria a ocorrer efectivamente na Batalha de Waterloo. Por outro lado, o Congresso conduziu a um redesenhar das fronteiras dos Estados europeus, ao mesmo tempo que proclamou um conjunto de princípios restauradores da ordem pré-existente ao deflagrar da revolução liberal Francesa de 1789. Contudo, se essa é, por assim dizer, a história do Congresso de Viena na sua dimensão político-militar, já no campo ideológico a difusão dos ideais da revolução liberal burguesa de 1789 não foi parada, desembocando, designadamente, “nas revoluções europeias de 1848” (KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea.,* pp. 29 a 49). [↑](#footnote-ref-9)
10. PECHARROMAN, Julio Gil - *Historia de la integración europea,* pp. 13 e 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. Glosa do título de obra homónima de Eric Hobsbawm (HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848*). [↑](#footnote-ref-11)
12. HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848*, p. 305. [↑](#footnote-ref-12)
13. Nota lavrada pelo poeta e que ainda hoje se conserva em Paris, na Place des Vosges, na casa que habitou e que hoje está transformada em museu, *apud* CAMPOS, João Mota de - *Direito Comunitário,* p. 29. [↑](#footnote-ref-13)
14. BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne,* pág.16; CAMPOS, João Mota de - *Direito Comunitário*, pp. 26 e 27. [↑](#footnote-ref-14)
15. BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne*, p. 15. [↑](#footnote-ref-15)
16. DUROSELLE, Jean-Baptiste - *História da Europa*., p. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne*, pp. 15 a 21, mas especialmente 15 e 16. [↑](#footnote-ref-17)
18. SILVA, António Martins da – *História da Unificação Europeia. A integração comunitária (1945-2010),* pp. 59 e 60. [↑](#footnote-ref-18)
19. DUROSELLE, Jean-Baptiste - *História da Europa*., p. 349. [↑](#footnote-ref-19)
20. HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848*, pp. 32 e 33. [↑](#footnote-ref-20)
21. MUÑOZ, Salvador Forner - *Europa: de las «guerras civiles» al proyecto unitario.* pp. 23 e 24. [↑](#footnote-ref-21)
22. MUÑOZ, Salvador Forner - *Europa: de las «guerras civiles» al proyecto unitario.* pp. 26, 27 e 28. [↑](#footnote-ref-22)
23. HOBSBAWM, Eric - *La Era del Imperio: 1875-1914*, p. 325. [↑](#footnote-ref-23)
24. A guerra constituiu um estímulo fortíssimo ao desenvolvimento económico dos EUA e do Japão. Assim, em 1921, as exportações Britânicas tinham descido para metade do nível de 1913, enquanto que as dos EUA haviam aumentado uns 22% e as do Japão cerca de 76% (VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial* (II Vol.), pp. 340 e 341). [↑](#footnote-ref-24)
25. HOBSBAWM, Eric - *Globalização, Democracia e Terrorismo*, p. 42. [↑](#footnote-ref-25)
26. HOBSBAWM, Eric: *A Questão do Nacionalismo. Nações e nacionalismos desde 1780*, págs.127 e 128. [↑](#footnote-ref-26)
27. BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne*, p. 21; HOBSBAWM, Eric - *A Questão do Nacionalismo. Nações e nacionalismos desde 1780*, p. 127. [↑](#footnote-ref-27)
28. DEFARGES, Philippe Moreau - *De la SDN à l'ONU*, p. 17. [↑](#footnote-ref-28)
29. No dizer de Defarges os beligerantes da Primeira Guerrra Mundial, serão talvez os primeiros a ter uma consciência clara da articulação entre paz e prosperidade económica (DEFARGES, Philippe Moreau - *De la SDN à l'ONU*, p. 23). [↑](#footnote-ref-29)
30. A instituição da Sociedade das Nações foi prevista no Tratado de Versalhes, assinado em 28 de Junho de 1919 e através do qual se fixaram os termos para o estabelecimento da paz entre os beligerantes da 1ª. guerra mundial, mantendo-se sem qualquer actividade logo a partir do início da segunda guerra mundial e vindo a ser formalmente extinta em 1947. [↑](#footnote-ref-30)
31. BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne.* [↑](#footnote-ref-31)
32. BITSCH, Marie-Thérèse - *Histoire de la Construction Européenne,* pp. 21 a 24. [↑](#footnote-ref-32)
33. MORIN, Edgar - *Pensar a Europa*, p. 51. [↑](#footnote-ref-33)
34. HOBSBAWM, Eric - *A Era dos Extremos*, p. 43. [↑](#footnote-ref-34)
35. Sobre os aspectos enunciados e para maior desenvolvimento, ver LÉON, Pierre - *História Económica e Social do Mundo – Guerras e Crises – 1914-194,7* pp. 321 a 326. [↑](#footnote-ref-35)
36. EVANS, Richard J. - *O Terceiro Reich no poder.* [↑](#footnote-ref-36)
37. De que constituiu liminar exemplo a preparação e assinatura do Tratado de Locarno, anteriormente referido. [↑](#footnote-ref-37)
38. PINDER, John - *Altiero Spinelli's European Federal Odyssey,* pp. 572-573 [↑](#footnote-ref-38)
39. Como sabemos, a Segunda Guerra Mundial foi travada entre, por um lado, as denominadas potência do eixo: Alemanha, Itália e Japão e, por outro, as forças aliadas: União Soviética, Estados Unidos da América e Reino Unido, a que se juntariam outros como a China ou o Brasil. [↑](#footnote-ref-39)
40. MAZZUCELLI, Colette - *Maastricht as Turning Point*, pp. 2 a 7. [↑](#footnote-ref-40)
41. A esse contexto, contrapõe o mesmo autor a União Europeia nascida com Maastricht, destinada precisamente a produzir a evolução para um ambiente de pós guerra-fria, que o próprio ilustra e caracteriza por referência a um conjunto de transformações estruturais: aprofundamento do processo de globalização planetária; a unificação da Alemanha; a queda da União Soviética; alterações no papel do Estado e, finalmente, a afirmação da pujança de um projecto experimental de governação política com carácter transnacional. [↑](#footnote-ref-41)
42. DUVERGER, Maurice: *A Europa dos Cidadãos*, pp. 37 e 38. [↑](#footnote-ref-42)
43. SILVA, António Martins da – *História da Unificação Europeia. A integração comunitária (1945-2010),* p. 23. [↑](#footnote-ref-43)
44. Klaus Schwabe (SCHWABE, Klaus - *The Cold War and European integration, 1947–63*), sugere precisamente que as motivações americanas tinham em vista a necessidade de contenção daquilo que consideravam ser a ameaça comunista. No mesmo sentido vai Tony Judt (JUDT, Tony – *Pós-guerra.* *Uma história da Europa desde 1945),* que a essas preocupações junta os propósitos de progressão da afirmação económica dos Estados Unidos como grande potência mundial consequente do pós-guerra. [↑](#footnote-ref-44)
45. SCHWABE, Klaus - *The Cold War and European integration, 1947–63,* p. 26. [↑](#footnote-ref-45)
46. Sobre a matéria e para maior desenvolvimento ver CAMPOS, João Mota de - *Direito Comunitário*, pp. 75 a 91. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver também e em especial quanto ao papel dos EUA no processo de criação de uma estrutura europeia de defesa, bem como na pretensão de rearmamento Alemão, MUNTÉ, Víctor Gavín - *La Comunidad Europea de Defensa (1950-1954): Idealismo europeo o interés de Estado?,* especialmente pp. 12 a 14 e 157 a 163. [↑](#footnote-ref-47)
48. Declaração de Robbert Schuman, de 9 de Maio de 1950, apresentando as bases para a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, acedida no sítio da Internet da Fundação Robbert Schuman, no endereço: http://www.robert-schuman.eu/fr\_frs\_fondation\_robert\_schuman.php [↑](#footnote-ref-48)
49. Declaração de Robbert Schuman, de 9 de Maio de 1950, apresentando as bases para a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, acedida no sítio da Internet da Fundação Robbert Schuman, no endereço: http://www.robert-schuman.eu/fr\_frs\_fondation\_robert\_schuman.php. [↑](#footnote-ref-49)
50. ARMENTEROS, Juan C. Gay - *Los orígenes de la unidad europea: De la Declaración Schuman a los Tratados de Roma*, pp 75 a 78. [↑](#footnote-ref-50)
51. JOVANOVIC, Miroslav N. - *The Economics of European Integration Limits and Prospects,* pp. 10 e 11. [↑](#footnote-ref-51)
52. Vejam-se a propósito os artº. 3º., 8º., 38º, 74º., 100º. e segs., todos do Tratado CEE. [↑](#footnote-ref-52)
53. Idem, ibidem: artº. 123º. e segs. do Tratado CEE. [↑](#footnote-ref-53)
54. Idem, ibidem: artº. 130º. do Tratado CEE. [↑](#footnote-ref-54)
55. JOVANOVIC, Miroslav N. - *The Economics of European Integration Limits and Prospects,* pp. 10 a 14. [↑](#footnote-ref-55)
56. A essa natureza *sui generis*, de diferentes perspectiva e enquadramentos mas com o mesmo alicerce comum – a dificuldade de delimitar o processo de integração europeia com as linhas teóricas dos modelos de organização política mais tradicionais – encontramos referências tão distintas como as de Jacques Delor’s que tratou o processo de integração como OPNI – Objecto Político não Identificado, numa expressão recuperada por Joschka Fischer no seu célebre discurso na Universidade Humboldt (FISCHER, Joschka - *From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration)* ou por I. Camisão e L. Lobo-Fernandes (CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História,* epígrafe do título III, da Parte Primeira, com desenvolvimento de pp. 55 a 60), ou ainda por Ana Paula Tostes (TOSTES, Ana Paula: *O processo de constituição da União Europeia: condições e consequências da autonomia do direito comunitário europeu,* pp. 5, 6, 10, 20 e 27)para apenas deixar aqui breves referências a propósito. [↑](#footnote-ref-56)
57. CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, em especial pp. 29 e 30 e notas de rodapé 19. a 23., referenciam precisamente este carácter de superação que o processo de integração comporta, relativamente a um modelo de organização política inter-estadual e de relações internacionais baseado na soberania nacional de cada Estado. Também Manuel C. L. Porto (PORTO, Manuel Carlos Lopes - *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias* debruçando-se embora sobre o processo de integração europeia fundamentalmente no plano das relações económico-políticas, deixa duas pistas fundamentais no sentido de afirmar esse mesmo fenómeno de integração regional, como um processo para lá dos Estados: vejam-se os pontos 8. e 9.da parte III, a pp. 246 e 247. [↑](#footnote-ref-57)
58. Divergindo mesmo quanto a saber se haverá um fim expectável, um ponto final de destino para o qual o processo de integração se dirige, ou se, pelo contrário, a integração europeia deve ser encarada como uma espécie de hélice helicoidal em perpétuo e definitivo movimento. [↑](#footnote-ref-58)
59. CAFRUNY, Alan e RYNER, Magnus: - *The Global Financial Crisis and The European Union (The irrelevance of integration theory and the pertinence of critical policital economy),* p. 34. [↑](#footnote-ref-59)
60. Diferentes autores propendem a diferentes arrumações desta matéria. Para Wiener e Diez (WIENER, Antje e DIEZ, Thomas - *European Integration Theory*, pp. 6 e 7), as teorias da integração devem ser ordenadas em três grandes grupos: a fase explanatória (anos 60 do séc. XX; a fase analítica da governança europeia (anos 80 do mesmo século XX e, finalmente, a fase da construção europeia (dos anos 90 do século XX, em diante). Já por exemplo para Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes as teorias da integração devem ser organizadas também num tríptico, mas que agrupam do seguinte modo: “Paradigmas Clássicos”; “Novos Debates: da integração à governação europeia” e, finalmente, “A proposição neofederal: um federalismo descentralizador para uma União *Sui Generis”* (CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, pp. 33, 43 e 55, respectivamente. [↑](#footnote-ref-60)
61. Quanto a esta dificuldade de conceptualização, ver por exemplo a interessante abordagem de Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes: BRANDÃO, Ana Paula e LOBO-FERNANDES, Luís Filipe - *O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal*, especialmente pp. 3. a 13. Ver igualmente: SERRE, Françoise De La; BUSSY, Marie-Elisabeth De et DELORME, Hélène - *Approches théoriques de l'intégration européenne*. *Approches théoriques de l'intégration européenne*, pp. 623 a 627 e 639. [↑](#footnote-ref-61)
62. CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, p. 33. [↑](#footnote-ref-62)
63. Proposto de forma muito significativa naquela que é talvez a sua obra mais significativa e que foi publicada pela primeira vez, em 1943: MITRANY, David *- A Working Peace System.* [↑](#footnote-ref-63)
64. CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, p. 34. [↑](#footnote-ref-64)
65. WIENER, Antje e DIEZ, Thomas - *European Integration Theory*, p. 46. [↑](#footnote-ref-65)
66. WIENER, Antje e DIEZ, Thomas - *European Integration Theory*, p. 8. [↑](#footnote-ref-66)
67. ROSAMOND, Ben - *Theories of*  *European Integration*, pp. 132 e segs. [↑](#footnote-ref-67)
68. Ver de forma elucidativa, CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, p. 33, nota de rodapé 28. [↑](#footnote-ref-68)
69. TAYLOR, Paul - *Functionalism: the approach of David Mitrany*, p. 132. [↑](#footnote-ref-69)
70. PENTLAND, C. - *The Neo-Functionalist Approach*, p. 49. [↑](#footnote-ref-70)
71. HAAS, Ernst B. - *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, apud ROSAMOND, Ben - *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*, p. 7. (tradução livre, da nossa responsabilidade). [↑](#footnote-ref-71)
72. Haas, por exemplo, apontou a criação da Comunidade Económica Europeia precisamente como o resultado do efeito de *spill-over* emergente da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, do mesmo modo que anteviu que esta segunda comunidade aportaria consigo consequências como a liberalização das trocas comerciais, sem restrições alfandegárias, estas por sua vez geradoras da necessidade de harmonização geral das políticas económicas, conduzindo por sua vez à necessidade do estabelecimento de comunidades políticas associadas ao processo e dele directoras (HAAS, Ernst B. - *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, p. 311). [↑](#footnote-ref-72)
73. Sobre a perda de soberania nacional: CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, p. 36. [↑](#footnote-ref-73)
74. HAAS, Ernst B.: *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. [↑](#footnote-ref-74)
75. SANDHOLTZ, Wayne; ZYSMAN, John - *Recasting the European Bargain*. [↑](#footnote-ref-75)
76. ROSAMOND, Ben - *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas* [↑](#footnote-ref-76)
77. A denominada “crise da cadeira vazia”, (1965), foi um momento de grande tensão no processo de integração europeia que resumidamente se descreve nestes termos: em 30 de Junho de 1965, o Conselho, reunido em Bruxelas, procedia à discussão e preparação dos regulamentos relativos ao financiamento, pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, da Política Agrícola Comum. Coincidentemente, nessa mesma ocasião terminava, por força do princípio da rotatividade, a presidência Francesa da CEE. No final daquele dia e apesar dos esforços desenvolvidos, no âmbito daquilo a que poderíamos chamar “a diplomacia interna da Comunidade”, não havia sido ainda possível obter um acordo. Assim e ao arrepio da tradição comunitária, o Presidente em exercício declarou os trabalhos encerrados pelas vinte e quatro horas desse mesmo dia, e sublinhou, do mesmo passo, a impossibilidade verificada de se obter um acordo no domínio em discussão. Ao mesmo tempo, abandonava simbolicamente a sala deixando vazia a sua cadeira, onde, nos seis meses seguintes, nenhum representante da França se voltaria a sentar. Note-se que o Tratado CEE remetia para o final da segunda fase do período transitório, até à implementação do Mercado Comum (precisamente o final de 1965) a regra da tomada de decisão por voto maioritário, ao contrário do que sucedia até então, em que a regra era a da deliberação por voto unânime. Para a França e sobretudo quando se discutia um tema tão essencial do ponto de vista interno, como o da agricultura, essa transformação faria toda a diferença. [↑](#footnote-ref-77)
78. Assunto que tratámos em lugar próprio com maior detalhe. [↑](#footnote-ref-78)
79. LAURSEN, Finn - *Theory and Practice of Regional Integration*, p. 3. [↑](#footnote-ref-79)
80. HOFFMAN, Stanley - *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, p. 864, tradução livre da nossa responsabilidade. [↑](#footnote-ref-80)
81. HOFFMAN, Stanley - *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe,* p. 882. [↑](#footnote-ref-81)
82. Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes, referenciam o neo-funcionalismo como estratégia optimista de integração europeia (BRANDÃO, Ana Paula e LOBO-FERNANDES, Luís Filipe - *O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal,* p. 7, nota de rodapé 11. [↑](#footnote-ref-82)
83. HOFFMAN, Stanley - *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today,* pp. 29 e 30. [↑](#footnote-ref-83)
84. ROSENSTIEL, F. - *Reflections on the notion of supranationality,*p. 127. [↑](#footnote-ref-84)
85. *Apud* WIENER, Antje e DIEZ, Thomas - *European Integration Theory*, p. 69, em tradução da nossa responsabilidade e com a seguinte formulação original: *1. national preferences were driven by general geopolitical ideas and interests or by issue-specific (generally economic) interests; 2. substantive bargaining outcomes were shaped by the manipulation of information by supranational entrepreneurs and information asymmetries or by intergovernmental bargaining on the basis of asymmetrical interdependence; 3. the choice of EU institutions reflected federalist ideology, the need for technocratic management, or an interest in securing credible member state commitments?* [↑](#footnote-ref-85)
86. MORACVSICK, Andrew - *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.,* p. 472. [↑](#footnote-ref-86)
87. MORACVSICK, Andrew - *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* pp. 476 a 478. [↑](#footnote-ref-87)
88. Outorgando assim ao processo de integração e mais concretamente às decisões tomadas no contexto das instituições respectivas, um papel de blindagem quanto a potenciais pretensões de modificação, no quadro interno de cada Estado-Membro, do conteúdo dessas mesmas decisões. [↑](#footnote-ref-88)
89. MORACVSICK, Andrew - *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.,* p. 73. [↑](#footnote-ref-89)
90. CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, p. 43. [↑](#footnote-ref-90)
91. MARKS, Gary - *Structural Policy in the European Community*. [↑](#footnote-ref-91)
92. MARKS, Gary - *Structural Policy in the European Community*, p. 192. [↑](#footnote-ref-92)
93. MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit - *European Integration and the State: Multi-level vs. State Centric Governance.* [↑](#footnote-ref-93)
94. MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet e BLANK, Kermit - *European Integration and the State: Multi-level vs. State Centric Governance, pp.* 342-343. [↑](#footnote-ref-94)
95. WIENER, Antje e DIEZ, Thomas - *European Integration Theory,* p. 91 [↑](#footnote-ref-95)
96. HIX, Simon - *The political system of the European Union,* p. 222. [↑](#footnote-ref-96)
97. DAHL, Robert A.; TUFTE, Edward R.: *Size and Democracy*, p. 20; HAAS, Ernst B. - *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957,* p. 16. [↑](#footnote-ref-97)
98. HIX, Simon - *The political system of the European Union,* em especial, pp. 9 a 16; HIX, Simon: *Euroscepticism as Anti-Centralization: A Rational Choice Institutionalist Perspective.* [↑](#footnote-ref-98)
99. BULMER, Simon J. - *The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach*, pp. 368-370. [↑](#footnote-ref-99)
100. MORACVSICK, Andrew - *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* [↑](#footnote-ref-100)
101. PIERSON, Paul - *The Path to European Union: An Historical-Institutionalist Analysis.* [↑](#footnote-ref-101)
102. VERDUN, Amy - *The euro: european integration theory and economic and monetary union,* pp. 10, 15 e 16. [↑](#footnote-ref-102)
103. MAJONE, Giandomenico - *La Unión Europea y la Crisis Financiera Global: El Fracaso de la Gobernanza Supranacional?,* pp. 471 e 472. [↑](#footnote-ref-103)
104. SMITH, Adam - *A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas* (Vol. I), pp. 68 a 71 e 77 a 80. [↑](#footnote-ref-104)
105. SAMUELSON, Paul A. and NORDHAUS, William D.: *Economics*, p. 308. [↑](#footnote-ref-105)
106. Atente-se, por exemplo nos artºs. 1º., 2º. e 3º. do Tratado CEE ou nos artigos homólogos vertidos no Tratado da União Europeia, onde a concretização do mercado comum, surge como um objectivo claramente central do projecto de integração. [↑](#footnote-ref-106)
107. Matéria que conhecerá desenvolvimento em capítulos posteriores. [↑](#footnote-ref-107)
108. COMISSÃO EUROPEIA (Assuntos Económicos e Financeiros. Questões Económicas Internacionais) -*A globalização*. [↑](#footnote-ref-108)
109. COMISSÃO EUROPEIA (Assuntos Económicos e Financeiros. Questões Económicas Internacionais) -*A globalização*. [↑](#footnote-ref-109)
110. COMISSÃO EUROPEIA (Assuntos Económicos e Financeiros. Questões Económicas Internacionais) -*A globalização*. [↑](#footnote-ref-110)
111. BECK, Ulrich - *O que é Globalização? Equívocos do globalismo respostas à globalização,* p. 9 [↑](#footnote-ref-111)
112. GIDDENS, Anthony - *O Mundo na Era da Globalização*, p. 20. [↑](#footnote-ref-112)
113. HOBSBAWM, Eric - *Globalização, Democracia e Terrorismo*, p. 12. [↑](#footnote-ref-113)
114. STIGLITZ, Joseph E. - *El Malestar en la Gloabalización,* pp. 27 e 28. [↑](#footnote-ref-114)
115. A expressão é da nossa responsabilidade e com ela visamos sintetizar o que nos parece claramente a posição de fundo expressa pelo autor. [↑](#footnote-ref-115)
116. STIGLITZ, Joseph E. - *El Malestar en la Gloabalización,* pp. 31 e 49, em que se refe expressamente às suas funções no Banco Mundial e antes disso enquanto Presidente do Conselho de Assessores Económicos do Presidente dos Estados Unidos da América, ao tempo Bill Clinton. [↑](#footnote-ref-116)
117. STIGLITZ, Joseph E. - *El Malestar en la Gloabalización,* pp. 27 a 35. [↑](#footnote-ref-117)
118. CASTELLS, Manuel - *Comunicación y Poder*, pp. 42 [↑](#footnote-ref-118)
119. BECK, Ulrich - *O que é Globalização? Equívocos do globalismo respostas à globalização,* pp. 121 a 129. [↑](#footnote-ref-119)
120. Diríamos até que a globalização reivindica precisamente a desvinculação do exercício do poder a uma qualquer dimensão territorial como sua condição necessária ou meramente desejável. [↑](#footnote-ref-120)
121. TAIBO, Carlos - *Rapiña Global. Una Introducción a la Política Internacional Contemporánea*, pp. 21 e segs. [↑](#footnote-ref-121)
122. TAIBO, Carlos - *Rapiña Global. Una Introducción a la Política Internacional Contemporánea*, pp. 15 a 21. [↑](#footnote-ref-122)
123. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) - *Globalização: fatalidade ou utopia?* [↑](#footnote-ref-123)
124. No relatório da Comissão Europeia *Les défis de l’Europe dans un monde globalisé* (COMMISSION EUROPÉENNE (Direction generale de l'education et de la culture, Programme Jean Monnet) - *Les défis de l’Europe dans un monde globalisé.*a palavra “ameaça” surge por 13 vezes no respectivo corpo e a palavra “desafios” é utilizada mais de trinta vezes. [↑](#footnote-ref-124)
125. RODRIK, Dani - *La Paradoja de la Globalización*. [↑](#footnote-ref-125)
126. RODRIK, Dani - *La Paradoja de la Globalización*, pp. 13 e 14. [↑](#footnote-ref-126)
127. A. Giddens não deixa de o reconhecer (GIDDENS, Anthony - *O Mundo na Era da Globalização*, pp. 26 e 27), mas no mesmo sentido de forma bem mais explícita, vai a posição de U. Beck (BECK, Ulrich - *O que é Globalização? Equívocos do globalismo respostas à globalização, p. 212):* O *globalismo neoliberal é uma acção altamente política que no entanto se apresenta de forma absolutamente apolítica.*

*A ausência da política como a revolução! A ideologia prega: não há acção, e sim a execução das leis do mercado mundial (…). Contudo se engana quem acredita que a globalização signifique a efetivação de Leis do mercado mundial que deverão sempre ser deste ou daquele jeito. Também a globalização económica - e sobretudo ela - não e um mecanismo, não é automática; ela é na verdade um projeto político praticado, numa constante renovação, por atores transnacionais, instituições e coalizões, Banco Mundial, OMC, OCDE, empresas multinacionais, além de outras organizações internacionais.* [↑](#footnote-ref-127)
128. Giddens (GIDDENS, Anthony - *O Mundo na Era da Globalização*, p. 27), formula precisamente a questão nestes termos (*Será a globalização uma força promotora do bem geral?)* e, ainda que com algumas hesitações ou reservas, conclui pela negativa. [↑](#footnote-ref-128)
129. BAUMAN, Zygmunt e BATTISTON, Giuliano - *Europa Líquida*, p. 22. [↑](#footnote-ref-129)
130. CHOMSKY, Noam [et al]; [recurso digital] - *Los limites de la globalización*, pp. 20 a 50. [↑](#footnote-ref-130)
131. Vejam-se a esse propósito as significativas posições de Louis Charvet, Délégué Général de la Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française (um verdadeiro “patrão dos patrões” da indústria siderúrgica francesa) em carta ao próprio R. Schumann, datada de 1951 e, por comparação, a posição expressa na Assembleia Geral de 16 de Janeiro de 1953, da Confederação Nacional do Patronato Francês, em que se afirma que o processo de integração já não é matéria de discussão, mas sim de direcção por parte dos grupos empresariais, que, para o efeito, se deverão congregar em organismos representativos de natureza transnacional. (BERGER, Françoise - *La France et l'Allemagne au coeur de l'Europe industrielle en construction des ententes privées à la CECA*., pp. 43 e 46). [↑](#footnote-ref-131)
132. VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial*, p. 447. [↑](#footnote-ref-132)
133. VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial*, pp. 9 a 19. [↑](#footnote-ref-133)
134. VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial*, p. 13. [↑](#footnote-ref-134)
135. Veja-se a propósito o que dissémos no capítulo de Introdução. [↑](#footnote-ref-135)
136. Majone fala abundantemente do método Monnet, como método do facto consumado (MAJONE, Giandomenico - *La Unión Europea y la Crisis Financiera Global : El Fracaso de la Gobernanza Supranacional?* [↑](#footnote-ref-136)
137. M. Castells, *End of Millennium*, segunda edição, Blackwell, Oxford, 2000, apudROSAMOND, Ben - *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas,* p. 24. [↑](#footnote-ref-137)
138. A título puramente exemplificativo, veja-se esse mesmo uso indiferenciado em MOZZICAFREDO, Juan Pedro - *O Estado-Providência em transicção,* pp. 13 e 14. [↑](#footnote-ref-138)
139. Jorge Miranda fala em povo, território e poder político (MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*, p. 47). [↑](#footnote-ref-139)
140. HESPANHA, António Manuel - *História das Instituições – Épocas Medieval e Moderna*, p. 59. [↑](#footnote-ref-140)
141. Zippelius, p. ex., na rica recensão a que procede no capítulo que intitula “Modelos de Formação e Modos de Justificação do Estado” (ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado (3ª. edição),* pp. 139 a 200), acaba por fornecer todos os elementos para assim concluirmos. Do mesmo modo somos forçados a concluir, considerando a posição de Jorge Miranda (MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*, p. 51). [↑](#footnote-ref-141)
142. MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*, pp. 59 a 62. [↑](#footnote-ref-142)
143. MOREIRA, Adriano - *Ciência Política., pp. 236 a 238.*  [↑](#footnote-ref-143)
144. GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional,* pp. 199 a 202. [↑](#footnote-ref-144)
145. ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado (3ª. edição)*, em especial pp. 71, 79 e 80. [↑](#footnote-ref-145)
146. Marx e Engels, Manifesto Comunista (1848), apud BARROW, Clyde W - *Critical theories of the state: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist,* p. 13. [↑](#footnote-ref-146)
147. LÉNINE, V. I. - Conferência na Universidade de Sverdlov, 11 de Julho de 1919, p. 176. [↑](#footnote-ref-147)
148. POULANTZAS, Nicos - *O Estado, o poder, o socialismo,* p. 9. [↑](#footnote-ref-148)
149. SMITH, Adam - *A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas*, pp. 118 e 119. [↑](#footnote-ref-149)
150. CASTELLS, Manuel - *Comunicación y Poder*, pp. 33. e segs. [↑](#footnote-ref-150)
151. POULANTZAS, Nicos - *O Estado, o poder, o socialismo,* pp. 148 e segs. [↑](#footnote-ref-151)
152. Aqui e uma vez mais na acepção ampla adoptada por Castels, o que comporta quer os sujeitos individuais quer os sujeitos colectivos, com a sua panóplia de modelos estrurantes e organizacionais (CASTELLS, Manuel - *Comunicación y Poder*, p. 34). [↑](#footnote-ref-152)
153. ASTARITA, Carlos - *Del Feudalismo al Capitalismo – Câmbio Social y Político en Castilla y Europa Occidental, 1250-1520*, p. 69. [↑](#footnote-ref-153)
154. HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848.*, p. 54. [↑](#footnote-ref-154)
155. NUNES, António Avelãs - *A Revolução Francesa na História do Capitalismo, p. 105.* [↑](#footnote-ref-155)
156. KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, pp. 39 e 40. [↑](#footnote-ref-156)
157. HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848*, pp. 55 e 56. [↑](#footnote-ref-157)
158. HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848*, pp. 58 e segs.; SOBOUL, Albert - *La Revolución Francesa*, pp. 15 a 18; KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, pp. 34 e 35. (pesem embora as muitas divergências em relação aos outros dois autores citados nesta nota de rodapé, no que toca à leitura e interpretação que faz da Revolução Francesa, suas causas e consequências). [↑](#footnote-ref-158)
159. Segundo Sieyès, seriam 96% da nação (SOBOUL, Albert - *La Revolución Francesa*, p. 31). [↑](#footnote-ref-159)
160. À importância do saber e da mundovisão no processo da Revolução Francesa, se referem, entre outros, Kaelble (KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, p. 33). [↑](#footnote-ref-160)
161. Mesmo essa mitigada, já que o sistema de voto censitário, instituído por Lei de Dezembro de 1789, consagrou um sistema discriminatório, em que a titularidade do direito de eleger e ser eleito estava dependente da pertença ao grupo dos denominados “cidadãos activos” - os que tinham determinado nível de rendimento e pagavam certo montante de impostos, que por sua vez eram ainda sub-divididos em três categorias, de acordo com a sua qualidade tributária: os que designavam os eleitores, os eleitores, que tinham por função nomear ao deputados e, por último, os que podiam ser deputados - ou ao grupo dos “cidadãos passivos”, que não possuindo certo nível de rendimento nem sujeição a certos valores de tributação, não possuíam os direitos conferidos aos cidadãos activos. Sobre e tema e para maior desenvolvimento, ver p. ex. GUENIFFEY, Patrice - *Suffrage* in *Dictionnaire critique de la Révolution Française. Institutions et Créations*, pp. 329-345. [↑](#footnote-ref-161)
162. Cf. Xavier Arbós: “*Derechos humanos: del ideal al derecho*”, apud MELO, Milena Petters - *Direitos humanos e cidadania,* p. 182. [↑](#footnote-ref-162)
163. OTERO, Paulo - *Instituições Políticas e Constitucionais,* pp. 179 e 180; ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado,* pp. 375 a 380; VACHET, André - *La Ideologia Liberal*, p. 159. [↑](#footnote-ref-163)
164. Ainda que partindo de diferentes enfoques analíticos: KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, p. 31; SOBOUL, Albert - *La Revolución Francesa*, pp. 245 a 248; HOBSBAWM, Eric *- The age of revolution: 1789-1848*, p. 53, convergem todos na afirmação deste papel da Revolução Francesa na propagação das democracias liberais na Europa. [↑](#footnote-ref-164)
165. Sobre a importância e centralidade do direito de propriedade, no conjunto dos direitos estruturantes do liberalismo, ver OTERO, Paulo - *Instituições Políticas e Constitucionais* pp. 250 e 251. [↑](#footnote-ref-165)
166. OTERO, Paulo - *Instituições Políticas e Constitucionais,* p. 233. [↑](#footnote-ref-166)
167. CONSTANT, Benjamin (1767-1830): *Oeuvres Politiques*, p. 287. [↑](#footnote-ref-167)
168. VACHET, André - *La Ideologia Liberal*, pp.161, 163 e 167, em especial. [↑](#footnote-ref-168)
169. Dimensões estas vertidas nos artºs. 10º. e 11º. da Declaração Universal dos Direitos do Homem. [↑](#footnote-ref-169)
170. ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado, pp.* 376 e 377. [↑](#footnote-ref-170)
171. ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado, pp.* 378, 379. [↑](#footnote-ref-171)
172. ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado, pp.* 462 a 465. [↑](#footnote-ref-172)
173. As teses do chamado “Darwinismo social”, em que a evocação do autor de “A Origem das Espécies” serve para ilustrar o conceito de uma sociedade assumidamente desigual, que conduz necessariamente e naturalmente à sobrevivência dos mais aptos e à eliminação dos mais frágeis, sem que daí se deva inferir qualquer necessidade de adopção de medidas protectoras ou de salvaguarda da posição dos mais desprotegidos, já que tais medidas acabariam por desvirtuar o curso natural dos processos sociais. [↑](#footnote-ref-173)
174. BHERING, Elaine Rossetti - *O Estado social Europeu tem futuro?, pp.* 155 a 157. [↑](#footnote-ref-174)
175. MOZZICAFREDO, Juan Pedro - *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, pp. 6 e 7. [↑](#footnote-ref-175)
176. SILVA, Filipe Carreira da - *O Futuro do Estado social*., pp. 17 e 18. [↑](#footnote-ref-176)
177. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism,* p. 10. [↑](#footnote-ref-177)
178. ASHTON, T.S. – *A Revolução Industrial,* pp. 80 a 109 e 169 a 190. [↑](#footnote-ref-178)
179. SMITH, Adam - *A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas* (Vol. I), pp. 118 e 119. [↑](#footnote-ref-179)
180. SMITH, Adam - *A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua natureza e suas causas* (Vol. I), pp. 126 e 127. [↑](#footnote-ref-180)
181. Hobsbawm (HOBSBAWM, Eric - *La Era del Imperio: 1875-1914*) cita os casos dos partidos francês e italiano, que com um número de filiados que em 1914 não ultrapassava, respectivamente, 76000 e 50000, obtiveram contudo um milhão e quatrocentos mil votos o primeiro e quase um milhão o segundo, nas eleições realizadas nesse ano em cada um dos respectivos países [↑](#footnote-ref-181)
182. HOBSBAWM, Eric - *La Era del Imperio: 1875-1914,* p. 139. [↑](#footnote-ref-182)
183. Algumas das alterações mais radicais ocorreram logo após a tomada do poder pelas forças bolcheviques, do que constitui exemplo concreto a publicação do denominado “Regulamento sobre o controle operário”, que estabeleceu precisamente medidas imediatas de controlo operário nas empresas industriais (SÓBOLEV, P. N. (trad.) - *História da Grande Revolução Socialista de Outubro*, p. 455 para o exemplo referido e todo o capítulo nono sobre transformações nos domínios económico e cultural). [↑](#footnote-ref-183)
184. HOBSBAWM, Eric - *A Era dos Extremos*, p. 42. [↑](#footnote-ref-184)
185. Como anotámos em tempo oportuno, a assinatura do Tratado de Versalhes foi em bom rigor – se bem que em conjunto com outros factores complexos – uma primeira ante-câmara do que veio a ser a segunda guerra mundial. [↑](#footnote-ref-185)
186. HENIG, Ruth - *The Weimar Republic. 1919–1933,* p. 13. [↑](#footnote-ref-186)
187. PONTEIL, Felix - *Les Bourgeois et la Démocratie Sociale*, p. 124. [↑](#footnote-ref-187)
188. PONTEIL, Felix - *Les Bourgeois et la Démocratie Sociale*, p. 121; HENIG, Ruth - *The Weimar Republic. 1919–1933,* pp. 9 a 11. [↑](#footnote-ref-188)
189. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism,* p. 10. [↑](#footnote-ref-189)
190. Quanto a esta perspectiva e para maior detalhe: ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 92 a 98. [↑](#footnote-ref-190)
191. VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial*, p. 340. [↑](#footnote-ref-191)
192. Referindo-nos a *Fordismo*, temos em mente o acrónimo habitualmente utilizado para descrever as mudanças no modo de produção, inicialmente testadas na indústria automóvel: Ford Motor Company, em Detroit e relacionadas com a introdução da linha de montagem enquanto processo típico de produção massificada, com impacto significativo no decréscimo do custo do produto final, que assim se converte precisamente num bem de consumo de massas. Numa outra acepção e sob o mesmo designativo, alberga-se porém uma realidade mais ampla e complexa, que tange domínios como o do impacto de uma segmentação e simplificação das tarefas atribuídas a cada trabalhador enquanto factor de desqualificação do trabalho, com impactos na desvalorização salarial e, consequentemente, na própria divisão internacional do trabalho. A expressão *compromisso fordista* é o significante do tradicionalmento designado compromisso entre capital e trabalho, de que falaremos também posteriormente. Neste momento porém e no contexto em que é utilizado acima, o termo visa apenas sublinhar a primeira das dimensões consideradas: o efeito imediato da aplicação desses novos métodos produtivos no preço e no consumo massificado de bens, mais especificamente, do automóvel. [↑](#footnote-ref-192)
193. GALBRAITH, John Kenneth - *The Greath Crash 1929*, p. 17. [↑](#footnote-ref-193)
194. DOBB, Maurice - *Estudios sobre el Desarrollo del Capitalismo*, p. 380. [↑](#footnote-ref-194)
195. DOBB, Maurice - *Estudios sobre el Desarrollo del Capitalismo*, p. 380. [↑](#footnote-ref-195)
196. GALBRAITH, John Kenneth - *The Greath Crash 1929*, p. 41. [↑](#footnote-ref-196)
197. GALBRAITH, John Kenneth - *The Greath Crash 1929,* p. 135. [↑](#footnote-ref-197)
198. ROBBINS, Lionel - *The Great Depression*, pp. 11, 210, 212 e 213. [↑](#footnote-ref-198)
199. VASQUEZ de PRADA, Valentin - *História Económica Mundial*, p. 372. [↑](#footnote-ref-199)
200. MATTICK, Paul - *Economics, politics, and the age of inflation*, p. 118. [↑](#footnote-ref-200)
201. ROBBINS, Lionel - *The Great Depression*, p.125. [↑](#footnote-ref-201)
202. ROBBINS, Lionel - *The Great Depression*, pp. 131 a 133. [↑](#footnote-ref-202)
203. MATTICK, Paul - *Economics, politics, and the age of inflation.*, todo o capítulo sexto. [↑](#footnote-ref-203)
204. O tratado em causa é o Tratado de Versalhes, assinado em 28 de Junho de 1919 e que fixou os termos da capitulação Alemã. [↑](#footnote-ref-204)
205. ROBBINS, Lionel - *The Economic Causes of War*, pp. 17 e 66 sobre a importância dos aspectos económicos na ocorrência das guerras em geral e da Segunda Guerra Mundial, em particular. [↑](#footnote-ref-205)
206. BEAUD, Michel - *História do Capitalismo, de 1500 aos Nossos Dias*, p. 235. [↑](#footnote-ref-206)
207. BEAUD, Michel - *História do Capitalismo, de 1500 aos Nossos Dias*, p. 233. [↑](#footnote-ref-207)
208. ROBBINS, Lionel - *The Economic Causes of War*, p. 66. [↑](#footnote-ref-208)
209. VIGREUX, Jean - *Le Front Populaire*, p. 8. [↑](#footnote-ref-209)
210. VIGREUX, Jean - *Le Front Populaire,* pp. 10 a 12. [↑](#footnote-ref-210)
211. VIGREUX, Jean - *Le Front Populaire*., pp. 36 e 47 a 50. [↑](#footnote-ref-211)
212. Léon Blum, discurso de 6 de Junho de 1936 perante a Assembleia Nacional Francesa: http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-moments-d-eloquence/leon-blum-1936-nous-sommes-un-gouvernement-de-front-populaire-6-juin-1936 [↑](#footnote-ref-212)
213. BROUÉ, Pierre - *A Revolução Espanhola (1931-1939)*, p. 77. [↑](#footnote-ref-213)
214. HOBSBAWM, Eric - *A Era dos Extremos*, pp. 166 e 167. [↑](#footnote-ref-214)
215. Tendo participado nas negociações do tratado de paz de Versalhes como membro da delegação britânica, Keynes, que se demitiria das respectivas funções, contestou a visão ultrapassada dos conservadores mais ortodoxos quanto à emergência de uma nova ordem mundial e ao papel que nela seria desempenhada pela Rússia ou pela Alemanha. Acabaria mesmo por dizer que alguns (muitos) dos diplomatas ali presentes se comportavam como se a política externa fosse um melodrama barato (KEYNES, J.M. - *The Economic Consequences of Peace*, p. 185). [↑](#footnote-ref-215)
216. KEYNES, J. M. - *General Theory of Employment, Interest and Money,* pp. 249 e 250. [↑](#footnote-ref-216)
217. Keynes admite que podem ocorrer desigualdades significativas de riqueza, mas considera ao mesmo tempo que nada justificaria o fosso que então se registava na sua distribuição (KEYNES, J. M. - *General Theory of Employment, Interest and Money,* pp. 372 e 374). [↑](#footnote-ref-217)
218. Keynes: *The General Theory of Employment, Interest and Money,* apud CARVALHO, Fernando J. Cardim de - *Keynes and the reform of the capitalist social order,* p. 192. [↑](#footnote-ref-218)
219. A expressão foi usada inicialmente por Hermann Heller (apud MARTIN, Sebastián - *Los fundamentos sociales, políticos y jurídicos del soziale Rechtsstaat - Una relectura de Hermann Heller (1891-1933),* p. 155, nota de rodapé 26. [↑](#footnote-ref-219)
220. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 18. [↑](#footnote-ref-220)
221. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, pp. 19 a 21. [↑](#footnote-ref-221)
222. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, pp. 26 a 29. [↑](#footnote-ref-222)
223. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, pp. 30 e 31. [↑](#footnote-ref-223)
224. MOZZICAFREDO, Juan Pedro - *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, pp. 1 a 27, mas, em especial, 3 a 5. [↑](#footnote-ref-224)
225. Na verdade, também G. Esping-Andersen qualifica o Estado social como uma aposta da social-democracia e um factor de dissipação dos conflitos inter-classistas (cf. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, pp. 30 29 a 33) [↑](#footnote-ref-225)
226. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, p. 11. [↑](#footnote-ref-226)
227. SOTELO, Ignacio - *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, pp. 201, 203 a 205 e 230. [↑](#footnote-ref-227)
228. FALKNER, Gerda - *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, p. 41. [↑](#footnote-ref-228)
229. SOARES, António Goucha - *De Roma a Amesterdão: o caminho da integração europeia*, pp. 16 e 17. [↑](#footnote-ref-229)
230. SANZ, Rosario Pedrosa: *El desarrollo histórico de la Política Social de la Unión Europea y su estado actual,* pp. 621 e 622. [↑](#footnote-ref-230)
231. BRANDÃO, Ana Paula e LOBO-FERNANDES, Luís Filipe - *O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal*, p. 14. [↑](#footnote-ref-231)
232. FALKNER, Gerda - *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, p. 43. [↑](#footnote-ref-232)
233. FALKNER, Gerda - *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, p. 44 [↑](#footnote-ref-233)
234. FUKUYAMA, Francis - *O Fim da História e o Último Homem*, em que, a partir de uma análise histórica alargada que se desenvolve desde a antiguidade clássica até ao tempo contemporâneo, defende a tese de que o capitalismo representa uma etapa final na evolução dos sistemas políticos e das relações de poder, ou que pelo menos tenderá a perdurar hegemonicamente por um tempo absolutamente indeterminável, mas seguramente muito longo. [↑](#footnote-ref-234)
235. É o caso de David Harvey (HARVEY, David - *Breve historia del neoliberalismo).* [↑](#footnote-ref-235)
236. MAZZUCELLI, Colette - *Maastricht as Turning Point*, pp. 3 e 4. [↑](#footnote-ref-236)
237. Representantes dos Estados-Membros ali reunidos *num clima de grande expectativa e tensão*, nas palavras de Derek Urwin (URWIN, Derek W. - *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, p. 253.). [↑](#footnote-ref-237)
238. Michel Sapin, Ministro das Finanças, jornal *Le Mond*e, de 6 de Maio de 1992. [↑](#footnote-ref-238)
239. Jacques Delors, Presidente da Comissão Europeia, jornal *L’Yonne Républicain*e, 24 de Agosto de 1992. [↑](#footnote-ref-239)
240. Pelo menos daqueles a quem foi dada a possibilidade de participarem no processo. [↑](#footnote-ref-240)
241. Esta observação não é prejudicada pelo facto de as primeiras adesões consequentes da aprovação do Tratado de Maastricht, terem sido as da Áustria, Finlândia e Suécia, já que no alargamento posterior, a União que era por via dessa adesão composta por quinze Estados-Membros, passou a vinte cinco no espaço de uma década. [↑](#footnote-ref-241)
242. Nos termos do artº. 189º.-C do Tratado, o chamado “procedimento de cooperação” veio instituir, quanto a determinadas matérias, a regra da maioria qualificada nos processos de tomada de decisão pelo Conselho, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu. [↑](#footnote-ref-242)
243. EUROPEAN COMMISSION – *Commission White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment*, em especial pp. 117 a 140. [↑](#footnote-ref-243)
244. SCHELLER, Hanspeter K. - *O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções,* pp. 45 a 49. [↑](#footnote-ref-244)
245. Cf. House of Commons Information Office [Recurso electrónico] - General Election Results on 1 May 1997. [↑](#footnote-ref-245)
246. Conforme resultados oficiais disponíveis no sítio da internet da Assembleia Nacional Francesa, ASSEMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE. Les Élections Législatives des 25 mai et 1er juin 1997. [↑](#footnote-ref-246)
247. COMISSÃO EUROPEIA - *Crescimento, competitividade, emprego Os desafios e as pistas para entrar no século XXI — “Livro Branco”,* p. 42. [↑](#footnote-ref-247)
248. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *European Social Policy - A Way Forward for The Union - A White Paper*, p. 4. [↑](#footnote-ref-248)
249. Em 1995 tivera lugar o quarto alargamento por via da adesão da Finlândia, da Áustria e da Suécia. [↑](#footnote-ref-249)
250. COSTA, Carla Guapo - *Economia e Política da Construção Europeia*, p. 93, em referência com que concordamos. [↑](#footnote-ref-250)
251. SOARES, António Goucha - *O Tratado de Nice*, pp. 8 a 13. [↑](#footnote-ref-251)
252. Para maior desenvolvimento sobre o contributo do Tratado de Nice para o processo de constitucionalização europeia, ver DUARTE, Maria Luísa - *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias – II*, pp. 372 a 376. [↑](#footnote-ref-252)
253. DUARTE, Maria Luísa e LOPES, Carlos Alberto - *Tratado de Lisboa*, p. 5. [↑](#footnote-ref-253)
254. Franceses e Holandeses, rejeitaram o Tratado em 2005, no âmbito de procedimento referendário, por 54,87% de votos no primeiro caso e 61,6% de votos, no segundo. Em face destes resultados foram suspensos os procedimentos de ratificação ainda não realizados e o projecto de Tratado foi abandonado, dada a sua manifesta inviabilidade. [↑](#footnote-ref-254)
255. DUARTE, Maria Luísa e LOPES, Carlos Alberto - *Tratado de Lisboa*, p. 6. [↑](#footnote-ref-255)
256. Para o desenvolvimento desta parte, TOVAR, Joaquín Aparicio - *Introducción al derecho social de la Unión Europea*, pp. 7 a 13. [↑](#footnote-ref-256)
257. FALKNER, Gerda: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community,* pp. 55 a 60. [↑](#footnote-ref-257)
258. BERTOLA, Giuseppe *- Social and labor market policies in a growing EU*, p. 192. [↑](#footnote-ref-258)
259. LAFFAN, B. - *The European Union: A Distinctive Model of Internationalization*, pp. 247 e 249. [↑](#footnote-ref-259)
260. STREECK, Wolfgang - *Tempo Comprado: a Crise Adiada do Capitalismo Democrático,* pp. 161 a 171*.* [↑](#footnote-ref-260)
261. STREECK, Wolfgang - *Tempo Comprado: a Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, pp. 154 a 161. [↑](#footnote-ref-261)
262. HAYEK, Friedrich A. - *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, in: (orgs.) *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 255-272, *apud* STREECK, Wolfgang - *Tempo Comprado: a Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, pp. 158 a 161. [↑](#footnote-ref-262)
263. A circunstância de os autores do documento haverem sentido a necessidade de começar por referir no respectivo preâmbulo a convicção optimista no futuro das economias europeias, sublinhando do mesmo passo a necessidade de criação de milhões de postos de trabalho: (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*,) *We are convinced that the European economies have a future* (preâmbulo, 2º. e 1º. parágrafos, respectivamente), constitui um indício muito seguro nesta matéria. [↑](#footnote-ref-263)
264. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, p. 9. [↑](#footnote-ref-264)
265. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, p. 10. [↑](#footnote-ref-265)
266. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, p. 11. [↑](#footnote-ref-266)
267. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, p. 10. e 11. [↑](#footnote-ref-267)
268. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, p. 9. [↑](#footnote-ref-268)
269. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, p.16. [↑](#footnote-ref-269)
270. Não é nosso propósito atentar na filosofia subjacente à expressão abrupta, mas numa leitura *prima facie*, parece indicar que tal não seria incompatível com uma equiparação dessas mesmas condições de trabalho, mas progressiva. [↑](#footnote-ref-270)
271. CONSELHO EUROPEU – Conselho Europeu extraordinário sobre o emprego. Conclusões da Presidência. Luxemburgo: 20 e 21 de Novembro de 1997, p. 2. [↑](#footnote-ref-271)
272. WATT, Andrew - *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?,* p. 118. [↑](#footnote-ref-272)
273. A referência feita ao desemprego na União Europeia, não conflitua com a existência de realidades muito assimétricas no tocante a cada um dos Estados-Membros em concreto. [↑](#footnote-ref-273)
274. WATT, Andrew - *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?,* p. 118. [↑](#footnote-ref-274)
275. EUROPEAN COMMISSION - *Ten years of the European Employment Strategy (EES)*, pp. 3 e 18. [↑](#footnote-ref-275)
276. DEHOUSSE, Franklin, MARD, Jenny, ZGAJEWSKI, Tania - *La crise de l'emploi: quel rôle pour l'Union européenne?,* p. 3. [↑](#footnote-ref-276)
277. DEHOUSSE, Franklin, MARD, Jenny, ZGAJEWSKI, Tania - *La crise de l'emploi: quel rôle pour l'Union européenne?,* p. 3 [↑](#footnote-ref-277)
278. BALLESTER, Ramon; BUSQUETS, Pietat e GUILLÉN, Mònica - *Política de empleo comunitaria, políticas macroeconómicas y la Cumbre de Lisboa: un balance preliminar,* p.1. [↑](#footnote-ref-278)
279. Conforme *Decent Work,* com informação detalhada disponível em: http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm [↑](#footnote-ref-279)
280. BAUMAN, Zygmunt - *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, pp. 5 e 6. [↑](#footnote-ref-280)
281. ESPING-ANDERSEN, Gosta *The three Worlds of Welfare Capitalism,* pp. 26 e segs. [↑](#footnote-ref-281)
282. ESPING-ANDERSEN, Gosta - *The three Worlds of Welfare Capitalism,* pp. 26 e segs. [↑](#footnote-ref-282)
283. ESPING-ANDERSEN, Gosta - *The three Worlds of Welfare Capitalism*. [↑](#footnote-ref-283)
284. Consideramos aqui uma proposta de síntese a partir da literatura especializada, elaborada por Luis Buendía Garcia: GARCÍA, Luis Buendía - *Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero: el estado de bienestar sueco en una perspectiva de largo plazo,* pp. 29 e segs, em especial, p. 31. [↑](#footnote-ref-284)
285. Ver a propósito: ESPING-ANDERSEN, Gosta: *What Does it Mean to Break with Bismarck*? e MANOW, Philip: *Trajectories of Fiscal Adjustment in Bismarckian Welfare Systems*, ambos *in* PALIER, Bruno (ed.) - *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe,* pp. 11 e 279, respectivamente. [↑](#footnote-ref-285)
286. EUROPEAN COMMISSION - *European Social Fund: 50 years investing in People*. [↑](#footnote-ref-286)
287. COUNCIL DECISION75/458/EEC of 22nd July 1975 *- Concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty* [↑](#footnote-ref-287)
288. EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion) - *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*, p. 6. [↑](#footnote-ref-288)
289. EUROPEAN COMMISSION - *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups*, pp. 5 e 6. [↑](#footnote-ref-289)
290. EUROPEAN COMMISSION - *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups*, pp. 5 e 6. [↑](#footnote-ref-290)
291. Tradução livre da nossa responsabilidade, do título original em Inglês: *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups.* [↑](#footnote-ref-291)
292. EUROPEAN COMMISSION - *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups*, p. 8. [↑](#footnote-ref-292)
293. EUROPEAN COMMISSION - *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups*, pp. 8 a 11. [↑](#footnote-ref-293)
294. EUROPEAN COMMISSION - *Medium-term Community action programme to foster the economic and social Integration of the least privileged groups*, p. 9. [↑](#footnote-ref-294)
295. ATD é a sigla da organização internacional ATD (All Together in Dignity) Fourth World, uma organização internacional que actua em vários países no domínio do combate à pobreza e exclusão social. [↑](#footnote-ref-295)
296. MAZZUCELLI, Colette - *Maastricht as Turning Point,* pp. 3 e 4. [↑](#footnote-ref-296)
297. WEATHERILL, Stephen and BEAUMONT, P. R. - *EU Law*, p. 8. [↑](#footnote-ref-297)
298. DURAND, Michelle - *A Europa social - princípios e contrapontos,* p. 13. [↑](#footnote-ref-298)
299. DURAND, Michelle - *A Europa social - princípios e contrapontos,* p. 13. [↑](#footnote-ref-299)
300. CONSELHO EUROPEU EXTRAORDINÁRIO DE LISBOA - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*, ponto 3. [↑](#footnote-ref-300)
301. CONSELHO EUROPEU EXTRAORDINÁRIO DE LISBOA - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*, ponto 4. [↑](#footnote-ref-301)
302. RODRIGUES, Maria João (ed.) - *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, p. 1. [↑](#footnote-ref-302)
303. CONSELHO EUROPEU EXTRAORDINÁRIO DE LISBOA - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*, ponto 5. [↑](#footnote-ref-303)
304. CONSELHO EUROPEU EXTRAORDINÁRIO DE LISBOA - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*, ponto 6. [↑](#footnote-ref-304)
305. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES REVISÃO INTERCALAR DA AGENDA DE POLÍTICA SOCIAL. Comissão das Comunidades Europeias, COM (2003) 6 final: *O futuro da Estratégia Europeia de Emprego - Uma estratégia de pleno emprego e melhores postos de trabalho para todos*”. [↑](#footnote-ref-305)
306. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES REVISÃO INTERCALAR DA AGENDA DE POLÍTICA SOCIAL. p. 5. [↑](#footnote-ref-306)
307. CONSELHO EUROPEU EXTRAORDINÁRIO DE LISBOA - *Para uma Europa da inovação e do conhecimento.* [↑](#footnote-ref-307)
308. WILTHAGEN, T. and TROS, F. - *The concept of “flexicurity”. A new approach to regulating employment and labour market*. p. 170. [↑](#footnote-ref-308)
309. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde - *Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI.* [↑](#footnote-ref-309)
310. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde - *Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI,* p. 3. [↑](#footnote-ref-310)
311. EUROPEAN COMMISSION - *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. [↑](#footnote-ref-311)
312. KEUNE, M.; JEPSEN, M. *- Not Balanced and Hardly New: the European Commission’s Quest for Flexicurity,* p. 198. [↑](#footnote-ref-312)
313. EUROPEAN COMMISSION - *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, p. 13. [↑](#footnote-ref-313)
314. EUROPEAN COMMISSION - *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security* p. 20. [↑](#footnote-ref-314)
315. A operar à luz do chamado Método Aberto de Coordenação, o que significa que pese embora a orientação e princípios sejam decididos no plano supra-nacional, a sua concretização e responsabilidade pelos resultados atingidos, é imputada a cada um dos Estados. [↑](#footnote-ref-315)
316. EUROPEAN COMMISSION - *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security,* pp. 9, 12 e 20. [↑](#footnote-ref-316)
317. RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Direito do Trabalho, Parte I – Dogmática Geral*, p. 22. [↑](#footnote-ref-317)
318. RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Direito do Trabalho, Parte I – Dogmática Geral*, pp. 29 a 41. [↑](#footnote-ref-318)
319. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde - *Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI,* pp. 23, 25 e 27, respectivamente*.* [↑](#footnote-ref-319)
320. WILTHAGEN, T. and TROS, F.: *The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour market*, pp. 166-186. [↑](#footnote-ref-320)
321. I WILTHAGEN, T. and TROS, F.: *The concept of “flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour market*, p. 183: *To sum up, a new nexus has emerged in European and national systems of industrial relations and labour law. Some commentators may be tempted and inclined to speak of old wine in new bottles, arguing that the new nexus is nothing but a modern manifestation and formulation of the traditional labour-capital nexus, covered by catchy (or fuzzy) ideological or rhetorical wording (‘balance’, ‘reconciliation’ and ‘adaptability’) that incorrectly suggests compatibility or ‘coexistence’. In fact, it has been argued that the European Commission’s avoidance of the terms of regulation and deregulation does not detract from the fact that a deregulatory agenda is being promoted and pursued (Ashiagbor 2000: 394-395). Yet, at the same time, new concepts, and concrete policies and strategies have been and are being developed that explicitly deal with the nexus and that can be empirically scrutinised and tested15. Few commentators will oppose the thesis that the European social model needs further development, refinement and strengthening in order to form a true complement and counterpart to the European monetary and economic model.* [↑](#footnote-ref-321)
322. Aqui, cabe uma nota de esclarecimento quanto ao sentido em que utilizamos a expressão *à satisfação das aspirações sociais vigentes na sociedade em cada momento histórico*: entendemos que os efeitos das políticas de emprego bem como os das taxas de emprego e desemprego não podem ser reconduzidos à mera análise dessas flutuações no que designaríamos por mercado das relações de trabalho (toda a oferta e toda a procura de trabalho num determinado momento histórico) porquanto, dada a sua centralidade e o seu carácter nevrálgico, estamos perante matéria que tem claras repercussões sobre cada indivíduo integrado nesse “mercado” – empregado, desempregado, empregador, trabalhador – como sobre o conjunto da sociedade, e tanto no plano económico, como também no social e político. [↑](#footnote-ref-322)
323. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Livro Verde - *Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI,* pp.. 3, 5, 6, 7 e 9. [↑](#footnote-ref-323)
324. BAYLOS, Antonio e PÉREZ REY, Joaquín - *El Despido o la Violencia del Poder Privado,* p. 49. [↑](#footnote-ref-324)
325. BAYLOS, Antonio e PÉREZ REY, Joaquín - *El Despido o la Violencia del Poder Privado,* p. 44. [↑](#footnote-ref-325)
326. NAVES, Luís - *Estratégia de Lisboa falha metas intermédias para taxa de emprego.* Artigo na secção “Economia”, no “Jornal Diário de Notícias” do dia 13 de Setembro de 2006. [↑](#footnote-ref-326)
327. COMISSÃO EUROPEIA (Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera, de 2 de Fevereiro de 2005) - *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - Um novo começo para a Estratégia de Lisboa*, síntese de conclusões. [↑](#footnote-ref-327)
328. Para além das hesitações prematuras de Michelle Durand, que assinalámos já, tem interesse também ver as propostas (modestas, como lhes chamaram), apresentadas por Schmitter e Bauer: SCHMITTER, PC; BAUER, MW. *A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union*, que propuseram em artigo conjunto o estabelecimento de um “estipêndio europeu”, rendimento mínimo a ser assegurado à legião de pobres que anteviam sobretudo após a concretização do processo de adesão dos chamados países de Leste, e que estava então ainda apenas em fase de conclusão. [↑](#footnote-ref-328)
329. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (Commission Staff Working Paper) - *Social Inclusion in the new Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion*, pp. 4, 11 e 12. [↑](#footnote-ref-329)
330. CONSELHO EUROPEU - Conclusões da Presidência [recurso digital]. Bruxelas: Março de 2004 disponível em:

http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9048-2004 INIT/pt/pdf [↑](#footnote-ref-330)
331. EUROPEAN COMMISSION - *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, pp. 8 e 9. [↑](#footnote-ref-331)
332. EUROPEAN COMMISSION - *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, pp. 10 a 12. [↑](#footnote-ref-332)
333. EUROPEAN COMMISSION - *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, pp. 8 e 19 a 29, especialmente. [↑](#footnote-ref-333)
334. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera [recurso digital]. *Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego. Um novo começo para a Estratégia de Lisboa.*  [↑](#footnote-ref-334)
335. EUROPEAN COMMISSION - *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, p. 8: *Lisbon aims to raise private and public research and development spending as the centrepiece of a concerted effort to increase the creation and diffusion of scientific, technological and intellectual capital. It aims to foster trade and competition by completing the single market and opening up hitherto sheltered and protected sectors. It aims to improve the climate for enterprise and business. It aims to secure more flexibility and adaptability in the labour market by raising educational and skill levels, pursuing active labour market policies, and encouraging that Europe’s welfare states help the growth of employment and productivity* [↑](#footnote-ref-335)
336. JESSOP, Bob - *The Future of the Capitalist State*, pp. 140 a 168 e 247 a 267, em especial. [↑](#footnote-ref-336)
337. EUROPEAN COMMISSION (COM 153/2 final, 16 April) - *Benchmarking: Implementation of an Instrument Available to Economic Actors and Public Authorities*. [↑](#footnote-ref-337)
338. UNIÃO EUROPEIA - Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. [↑](#footnote-ref-338)
339. EUROPEAN COMMISSION (MEMO/08/625) - *Social Protection and Social Inclusion in Europe – Key facts and figures*. [↑](#footnote-ref-339)
340. COMISSÃO EUROPEIA - Recomendação da Comissão de 3 de Outubro de 2008 sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 307/11, de 18.11.2008. [↑](#footnote-ref-340)
341. Idem, ibidem, ponto 1. [↑](#footnote-ref-341)
342. Idem, ibidem, ponto 4. [↑](#footnote-ref-342)
343. Idem, ibidem, ponto 2. c). [↑](#footnote-ref-343)
344. COMISSÃO EUROPEIA - Recomendação da Comissão de 3 de Outubro de 2008 sobre a inclusão activa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, publicada no Jornal Oficial da União Europeia L 307/11, de 18.11.2008, ponto 2. c). [↑](#footnote-ref-344)
345. Sobre a articulação de conceitos, ver por exemplo a síntese de Fernando Ribeiro Mendes*:* MENDES, Fernando Ribeiro - *A propósito do modelo social europeu: o futuro do Estado de Bem-Estar na União*, p. 139. [↑](#footnote-ref-345)
346. Sobre a centralidade do chamado emprego de qualidade, encarado na óptica da concretização do denominado Modelo social europeu, ver a posição expressa pelo Comité Executivo da European Trade Union Confederation (2015): EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION - *Towards a European strategy for quality employment,* 2015. [↑](#footnote-ref-346)
347. EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION - *A new path for Europe: ETUC plan for investment, sustainable growth and quality jobs,* 2013. [↑](#footnote-ref-347)
348. Assim, por exemplo, enquanto que a população da União Europeia aumentou cerca de 43%, entre 1986 e 2005, por força dos processos de adesão verificados nesse período, os pobres, considerando nesse grupo as “pessoas que carecem dos recursos necessários para cobrir as suas necessidades básicas”, aumentaram cerca de 82%. [↑](#footnote-ref-348)
349. Para uma análise desagregada de dados referente a todo o espaço da União (vinte sete Estados-Membros) ver: EUROPEAN COMMISSION - *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010.*  [↑](#footnote-ref-349)
350. : EUROPEAN COMMISSION - *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010,* p. 6, tradução livre da nossa responsabilidade. [↑](#footnote-ref-350)
351. Informação detalhada sobre esta iniciativa, disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\_en.htm [↑](#footnote-ref-351)
352. Infrmação disponível em: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en) [↑](#footnote-ref-352)
353. COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, p. 4. [↑](#footnote-ref-353)
354. “O desemprego é a principal causa de pobreza da população em idade activa” (COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, p. 5). [↑](#footnote-ref-354)
355. COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, p. 5 [↑](#footnote-ref-355)
356. COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, pp. 6 e 7. [↑](#footnote-ref-356)
357. COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, p. 5. [↑](#footnote-ref-357)
358. COMISSÃO EUROPEIA - *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.* *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial*, p. 20. [↑](#footnote-ref-358)
359. GOUGH, Ian - *The Political Economy of the Welfare State*, p. 64. [↑](#footnote-ref-359)
360. LAITY, Paul - *Uncomfortable truths. The historian Tony Judt has changed our view of postwar Europe, challenged liberal America and provoked controversy with his criticism of Israel*. [↑](#footnote-ref-360)
361. Itálico da nossa responsabilidade. [↑](#footnote-ref-361)
362. MISHRA, R. - *O bem-estar das nações*. In BOYER, R.; DRACHE, D. (Org.), “Estado contra mercados”*,* p. 364. [↑](#footnote-ref-362)
363. EUROPEAN COMMISSION - *Employment and social developments in Europe 2014*. [↑](#footnote-ref-363)
364. EUROPEAN COMMISSION - *Employment and social developments in Europe 2014*, p. 43 [↑](#footnote-ref-364)
365. STIGLITZ, Joseph E.: *El Precio de la Desigualdad,* (Ebook, adptação para espanhol do original *The Price of Inequality)*. [↑](#footnote-ref-365)
366. STIGLITZ, Joseph E.: *El Precio de la Desigualdad,* (Ebook, adptação para espanhol do original *The Price of Inequality)*, pp. 55 e 56. [↑](#footnote-ref-366)
367. OXFAM INTERNATIONAL - *Europa para la mayoria, no para las élites.* Informe 206, Septiembre de 2015. [↑](#footnote-ref-367)
368. STIGLITZ, Joseph E.: *El Precio de la Desigualdad,* (Ebook, adptação para espanhol do original *The Price of Inequality)*, pp. 55 e 56. [↑](#footnote-ref-368)
369. ORGANISATION for ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT (OECD), ECO/WKP(2012)29 - *Income Inequality in the European Union.* [↑](#footnote-ref-369)
370. ORGANISATION for ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT (OECD), ECO/WKP(2012)29 - *Income Inequality in the European Union, p. 4.* [↑](#footnote-ref-370)
371. ORGANISATION for ECONOMIC CO-OPERATION and DEVELOPMENT (OECD), ECO/WKP(2012)29 - *Income Inequality in the European Union, p.* 8. [↑](#footnote-ref-371)
372. O relatório 206 da Oxfam (OXFAM INTERNATIONAL - *Europa para la mayoria, no para las élites,* p.19) revela que o grupo de 1% de sujeitos mais ricos da União Europeia, concentram nas suas mãos mais de um terço de todas a riqueza, enquanto que os 40% mais pobres detém no seu conjunto, também uma percentagem idêntica. [↑](#footnote-ref-372)
373. Apoiando-nos não apenas naquilo que foram as nossas demonstrações, mas também na opinião de autores como Moss: *Monetary Union in Crisis The European Union as a Neo-liberal Construction*, pág. 1. [↑](#footnote-ref-373)
374. MOSS, B. (Edit) - *Monetary Unión in crisis. The European Union as Neoliberal Construction*, p. 4. [↑](#footnote-ref-374)
375. MOSS, B. (Edit) - *Monetary Unión in crisis. The European Union as Neoliberal Construction*, p. 4 [↑](#footnote-ref-375)
376. Em negócios por vezes ruinosos e escandalosos para o erário público, como bem sublinhou Tony Judt [↑](#footnote-ref-376)
377. CARITAS EUROPA - *Poverty and Inequalities on the rise – Just Social Models Needed as The Solution*!. [↑](#footnote-ref-377)
378. CARITAS EUROPA - *Poverty and Inequalities on the rise – Just Social Models Needed as The Solution*!, p.11. [↑](#footnote-ref-378)
379. J MEADWAY, James - *Why we need a New Macro-economic Strategy*, p. 13. O autor acrescenta ainda, na mesma página, uma esclarecedora nota sobre o modo espantoso (o adjectivo é seu) como a tradicionalmente intransponível barreira entre finanças privadas e públicas, foi derrubada, para que tal transferência de riscos e prejuízos fosse concretizada e diluída no conjunto da sociedade: *What the bailouts revealed, in dramatic fashion, is that risks apparently residing with private institutions can suddenly present themselves on the public balance sheet. What previously might have been considered an immutable barrier between private and public sector finances can suddenly disintegrate; debt created by the private sector and held outside of direct government control can be forced onto the public.* [↑](#footnote-ref-379)
380. COMITÉ ECONÓMICO y SOCIAL EUROPEO - *ECO/255 Crisis financiera: consecuencias para la economía real*. [↑](#footnote-ref-380)
381. PARLAMENTO EUROPEU - Relatório sobre a crise financeira, económica e social. Recomendações referentes às medidas e iniciativas a tomar (relatório intercalar), (2009/2182(INI), Outubro de 2010. [↑](#footnote-ref-381)
382. COMITÉ ECONÓMICO y SOCIAL EUROPEO - ECO/255 *Crisis financiera: consecuencias para la economía real*, pp. 4 e 5. [↑](#footnote-ref-382)
383. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Communication from the Commission to the European Council*. *A European Economic Recovery Plan.* [↑](#footnote-ref-383)
384. EUROPEAN COMMISSION - *Tackling the financial crisis*, 2012. [↑](#footnote-ref-384)
385. Foi assim que Warren Buffet, principal acionista da agência de notação financeira “Moody’s” afirmou que a referida agência, ao validar determinados produtos e operações que não mereciam essa avaliação positiva, acabou por ser tão ingénua como o conjunto dos cidadãos dos Estados Unidos que vivenciam e sofrem os efeitos da crise (SEGAL, David - *Questions for Moody’s and Buffett*). [↑](#footnote-ref-385)
386. Sobre a integração europeia enquanto processo de direcção germanófila e da responsabilização exclusiva dos países do Sul pelos problemas que os afectaram no quadro da crise financeira internacional, ver, por todos, HABERMAS, Jürgen - *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa,* especialmente as pp. 135 a 174 e BECK, Ulrich - *A Europa Alemã. De Maquiavel a “Merkievel”: Estratégias de Poder na Crise do Euro*. [↑](#footnote-ref-386)
387. KRUGMAN, Paul - *Acabad ya con esta crisis!*, pp. 75, 111 e 190 a 195, em especial. [↑](#footnote-ref-387)
388. SCHELLER, Hanspeter K. - *O Banco Central Europeu – História, Papel e Funções,* p. 73. [↑](#footnote-ref-388)
389. Sobre a mistificação das causas geradoras das denominadas dívidas soberanas, ver o desenvolvimento do tema em BLYTH, Mark - *Austerity. The History of a Dangerous Idea,* pp. 5 a 10. [↑](#footnote-ref-389)
390. BUSCH, K. - *Bajo presión: el Modelo Social Europeo en tiempos de austeridade*, p. 52. [↑](#footnote-ref-390)
391. PIERSON, Paul - *The New Politics of the Welfare State*. [↑](#footnote-ref-391)
392. PIERSON, Paul - *The New Politics of the Welfare State*.. [↑](#footnote-ref-392)
393. Aqui entram as diferenças entre os vários regimes de bem-estar social que têm dado origem a múltiplas classificações distintas, de que adiante damos nota circunstanciada, ainda que para nós releve sobretudo e como temos defendido, que para lá de singularidades importantes partilham de um núleo essencial comum que permite precisamente a sua categorização. [↑](#footnote-ref-393)
394. ESPING-ANDERSEN, Gosta - *The three Worlds of Welfare Capitalism.* [↑](#footnote-ref-394)
395. Uma importante recensão dessas apreciações críticas pode ser consultada em ARTS, Wil e GELISSEN, John - *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*, pp. 137-158. [↑](#footnote-ref-395)
396. Veja-se o artº. 2º. do Tratado CEE bem como o seu semelhante do Tratado da União Europeia. [↑](#footnote-ref-396)
397. Tratdo da União Europeia, artº. 2º., parte final. [↑](#footnote-ref-397)
398. Afismação que a nosso ver em nada collide com tudo o que dissemos a propósito de uma ausência de políticas sociais europeias: o grande mercado da União Europeia propiciaria precisamente esse contexto supra-nacional e dele derivariam as condições de base para a falada réplica do modelo social europeu, o qual, embora com expressão nacional concreta, tenderia, sobretudo por efeito das políticas de coesão, a constituír-se, na prática, como um modelo social tendencialmente uniforme e transversal. [↑](#footnote-ref-398)
399. SCHARPF, Fritz W. - *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity.* [↑](#footnote-ref-399)
400. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee*) - Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach.* p. 6. [↑](#footnote-ref-400)
401. MOSS, B. (Edit) - *Monetary Unión in crisis. The European Union as Neoliberal Construction*, p. 21. [↑](#footnote-ref-401)
402. Sobre o essencial das referências a um ideal europeu consequente do pós-guerra que constituiu o alicerce da ideologia social-democrata que esteve na raíz do Estado de bem-estar social, tal como hoje ele é generalizadamente percepcionado, ver JUDT, Tony - *Uma Grande Ilusão? Um Ensaio sobre a Europa*, por exemplo, a pp.15, 17 e 20. [↑](#footnote-ref-402)
403. JUDT, Tony - *Uma Grande Ilusão? Um Ensaio sobre a Europa*, pp 35 e 36. [↑](#footnote-ref-403)
404. HOWARD, Michael - *The Lessons of History.* Londres: 1987, p. 127, *apud* JUDT, Tony - *Uma Grande Ilusão?* p. 35. [↑](#footnote-ref-404)
405. COSTA Olivier, MAGNETTE Paul - *Une Europe des Elites? Réflexions sur la fracture démocratique de l’Union européenne,* p. 1. [↑](#footnote-ref-405)
406. HELD, David - *La Democracia y El Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, pp. 24 e 25. [↑](#footnote-ref-406)
407. DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia,* pp. 22 e 23. [↑](#footnote-ref-407)
408. DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia,* p. 25. [↑](#footnote-ref-408)
409. DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia,* pp. 24 e 25. [↑](#footnote-ref-409)
410. Seguimos aqui a pertinente distinção operada por Agambén entre a democracia como forma de governo e como meio procedimental de escolha e legitimação dos titulares dos cargos governativos, cf. AGAMBEN, G. (et. al) - *Democracia, en qué Estado?*, p. 11. [↑](#footnote-ref-410)
411. DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia,* pp. 91 e 92. [↑](#footnote-ref-411)
412. SANTOS, Boaventura de Sousa - *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa,* pp. 43 a 50, ambas inclusive. [↑](#footnote-ref-412)
413. DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia,* pp. 99 e 100. [↑](#footnote-ref-413)
414. SCHUMPETER, J. A. - *Capitalismo, socialismo e democracia*., p. 339. [↑](#footnote-ref-414)
415. BOBBIO, Norberto - *O Futuro da Democracia*, p. 34. [↑](#footnote-ref-415)
416. POULANTZAS, Nicos - *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. A ideia aparece desenvolvida pelo autor em vários passos ao longo desta sua obra, mas de forma muito incisiva de pp. 322 a 325. [↑](#footnote-ref-416)
417. É esse o sentido a extraír também das palacras de Dahl e do seu conceito de *princípio forte de igualdade*: DAHL, Robert A. - *A democracia e seus críticos*, pp. 150 a 154. [↑](#footnote-ref-417)
418. HABERMAS, Jürgen - *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa,* p. 75. [↑](#footnote-ref-418)
419. DAHL, Robert A. - *Sobre a democracia.* [↑](#footnote-ref-419)
420. NETTESHEIM, Martin - *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, é um dos autores que se debruça precisamente sobre esta perspectiva de forma específica, propondo precisamente uma teoria *sui generis*, para uma realidade política que afirma ser de igual natureza. [↑](#footnote-ref-420)
421. WEILER, J. H. H. - *The Transformation of Europe*. p. 240. [↑](#footnote-ref-421)
422. Não sendo por isso de espantar, que para autores como Jacobs (JACOBS, R. - *A new constitutional role for the european court of justice in the next decade?***,** p. 11.) ele seja encarado como o principal motor do processo de integração europeia. [↑](#footnote-ref-422)
423. Note-se que a possibilidade de um Estado saír por sua iniciativa da União Europeia, apenas se encontra prevista na disposição inovadora do artº. 50º. do Tratado de Lisboa, pelo que até então e apesar de nenhum país ter manifestado até aí tal intenção, o tema foi sempre objecto de grande controvérsia jurídica e política. [↑](#footnote-ref-423)
424. Perspectiva esta que, como se verá depois, comporta em si mesma um condicionamento apriorístico que por agora desprezamos, não pela sua menor relevância, evidentemente, mas antes por razões de sistematização e organização da nossa abordagem. [↑](#footnote-ref-424)
425. MORACVSICK, Andrew - *The myth of Europe's democratic deficit*, p. 332. [↑](#footnote-ref-425)
426. MORAVCSIK, Andrew - *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union*, p. 607. [↑](#footnote-ref-426)
427. HIX, Simon - *The political system of the European Union,* pp.176 a 178. [↑](#footnote-ref-427)
428. KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, por exemplo, a pp. 101. [↑](#footnote-ref-428)
429. KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, p. 117. [↑](#footnote-ref-429)
430. KAELBLE, Hartmut - *Caminos hacia la democracia. Los deficit democráticos de la Unión Europea*, pp. 117 e 118. [↑](#footnote-ref-430)
431. Kaelble não o diz expressamente, mas não se alcança que outra concusão pudesse tirar-se do relevo que confere a este aspecto. [↑](#footnote-ref-431)
432. Pese embora o facto de a evolução do processo de integração e o seu estancamento nos anos setenta, ter questionado a validade das suas propostas, como de resto tivémos ensejo de referir também. [↑](#footnote-ref-432)
433. HAAS, Ernst B. - *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, p. 139. [↑](#footnote-ref-433)
434. Ver, por exemplo, essa mesma afirmação em António Goucha Soares: SOARES, António Goucha - *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos,* p. 628. Note-se que este nosso sublinhado não contende com a perspectiva de que o processo de integração não é explicável apenas pela tradicional divisão dicotómica entre uma visão supra-nacional (identificada com as correntes funcionalista neo-funcionalistas) e inter-governamental, que toma o Estado como unidade de referência e determinante do processo de integração. A materialização de um centro de poder institucionalizado europeu é um facto revelador da dimensão supra-nacional do processo, que é inquestionável e que constui uma sua marca de água. Contudo, é também o consenso inter-estadual, mas sobretudo o peso assimétrico dos vários Estados-Membros no seio da União, que condiciona e molda o sentido e o rumo dessa mesma supra-nacionalidade. [↑](#footnote-ref-434)
435. ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado (3ª. edição),* pp. 516 e 517. [↑](#footnote-ref-435)
436. Conforme a abordagem a que procedemos sobre o tema da governação multi-nível, para a qual remetemos. [↑](#footnote-ref-436)
437. JACHTENFUCHS, Markus - *Democracy and Governance in the European Union*, pp. 39 e 40, em especial. [↑](#footnote-ref-437)
438. Ver a propósito dos aspectos enunciados a exposição do tema em Isabel Camisão e LuísLobo-Fernandes: CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, pp. 17 e 61 a 74, bem como as respectivas notas de rodapé. [↑](#footnote-ref-438)
439. ERIKSEN, E. O. and FOSSUM, J. E. (eds): *Rethinking Democracy and the European Union*, p. 20. [↑](#footnote-ref-439)
440. SOARES, António Goucha - *O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos,* p. 627. [↑](#footnote-ref-440)
441. MARTINS, Guilherme d’Oliveira - *Cidadania e Instituições Europeias ou o Peso da História,* p. 158. [↑](#footnote-ref-441)
442. MARTINS, Guilherme d’Oliveira - *Cidadania e Instituições Europeias ou o Peso da História,* p. 158.pp. 162 e 163. [↑](#footnote-ref-442)
443. NETTESHEIM, Martin - *Developing a Theory of Democracy for the European Union,* pp. 362 e 363. [↑](#footnote-ref-443)
444. A data fixada foi o dia 31 de Dezembro de 1992, conforme disposto no artº. 13º., que aditou um artº. 8º.-A, ao Tratado CEE. [↑](#footnote-ref-444)
445. CONSELHO EUROPEU DE LAEKEN 14 e 15 DE DEZEMBRO DE 2001 (Conclusões da Presidência), Anexo I. [↑](#footnote-ref-445)
446. CONSELHO EUROPEU DE LAEKEN 14 e 15 DE DEZEMBRO DE 2001 (Conclusões da Presidência), Anexo II. [↑](#footnote-ref-446)
447. MADURO, Miguel Poiares - *Europe and the constitution: what if it is as good as it gets?* In “European Constitutionalism Beyond the State”*:* J.H.H. Weiler y M. Wind (edit.), p. 75. [↑](#footnote-ref-447)
448. CAMISÃO, Isabel e FERNANDES, Luís-Lobo - *Construir a Europa: o Processo de Integração entre a Teoria e a História*, pp. 199 a 201. [↑](#footnote-ref-448)
449. Distinguindo-o desta forma desse conjunto vasto de normas que, nomeadamente na construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia, têm sido alcandoradas de facto à posição de normas fundamentais. [↑](#footnote-ref-449)
450. QUEIROZ, Cristina - *Poder Constituinte, Democracia e Direitos Fundamentais. Uma Via Constitucional para a Europa?,* p. 67. [↑](#footnote-ref-450)
451. Neste sentido divergimos da posição sustentada por Cristina Queiroz (autora e obra citadas na nota de rodapé anterior, págs. 70 a 74), na medida em que parece sugerir uma possibilidade de estabelecimento, ao nível da União Europeia (ou de outros fenómenos políticos trans-nacionais), de uma nova ordem constitucional, não necessária ou preferencialmente através de processos de ruptura, mas antes de uma certa continuidade na ordem pré-existente, mediante o estabelecimento de novos patamares relacionais entre as diversas esferas de exercício do poder, com configuração multi-nível: supra-nacional, estadual e sub-nacional. [↑](#footnote-ref-451)
452. DUARTE, Maria Luísa e LOPES, Carlos Alberto - *Tratado de Lisboa*, p. 6. [↑](#footnote-ref-452)
453. Sobre o tema e por entre uma bibliografia que é numerosa, ver por exemplo ZIPPELIUS, Reinhold - *Teoria Geral do Estado (3ª. edição)*, pp. 400 a 418. [↑](#footnote-ref-453)
454. Artº. 10º., nº. 2., do Tratado de Lisboa. [↑](#footnote-ref-454)
455. Conforme artº. 17º., nº. 2. do Tratado de Lisboa e artº. 289º. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. [↑](#footnote-ref-455)
456. Conforme dispõem, respectivamente, os artºs. 225º. e 241º. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. [↑](#footnote-ref-456)
457. Tal como resulta dos artºs. 265º. 266º., do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. [↑](#footnote-ref-457)
458. ECEIZABARRENA, Juan Ignacio Ugartemendia - *La iniciativa normativa en el procedimiento legislativo europeo a la luz del Tratado de Lisboa*, pp. 9 e 10. [↑](#footnote-ref-458)
459. BIRCH, Anthony H. - *The concepts and theories of modern democracy,* pp. 111 a 116. [↑](#footnote-ref-459)
460. Aproveitamos para sublinhar que esta desagregação do fenómeno democrático em diversos elementos componentes, reveste utilidade essencialmente analítica (no sentido de dar uma maior praticabilidade ao próprio trabalho de apreciação) e não conceptual, sobretudo quando se entenda – como julgamos dever ser feito – que a realidade política (em sentido amplo) apenas é adequadamente apreendida quando encarada numa perspectiva holística, como temos, de resto, vindo a sustentar. [↑](#footnote-ref-460)
461. PITKIN, H. F. - *The concept of representation,* p. 144. [↑](#footnote-ref-461)
462. SCHARPF, Fritz W. - *Economic integration, democracy and the welfare state,* pp. 19 e 20. [↑](#footnote-ref-462)
463. SCHARPF, Fritz W. - *Economic integration, democracy and the welfare state,* p. 21. [↑](#footnote-ref-463)
464. HOBOLT, Sara B. - *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*, p. 88. [↑](#footnote-ref-464)
465. HOBOLT, Sara B. - *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*, p. 88. [↑](#footnote-ref-465)
466. O denominado consenso permissivo, é conceito a que voltaremos ainda para o situar precisamente no contexto mais específico da participação cidadã no processo de integração europeia. [↑](#footnote-ref-466)
467. STREECK, Wolfgang - *The Crises of Democratic Capitalism,* pp. 10 e 11. [↑](#footnote-ref-467)
468. STREECK, Wolfgang - *The Crises of Democratic Capitalism,* p. 7. [↑](#footnote-ref-468)
469. STREECK, Wolfgang - *Tempo Comprado: a Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, p. 246. [↑](#footnote-ref-469)
470. STREECK, Wolfgang - *Tempo Comprado: a Crise Adiada do Capitalismo Democrático*, p. 248. [↑](#footnote-ref-470)
471. SARTORI, Giovanni - *Qué es la democracia?,* pp. 5 a 8. Anotamos contudo a nossa discordância com um postulado de Sartori quanto à articulação recíproca destas dimensões do fenómeno democrático. Aquele autor hierarquiza-as aparentemente de modo unidirecional e rígido: a democracia política é condição prévia para a concretização das dimensões social e económica, mas nada diz quanto à democracia económica e social, enquanto pressupostos da concretização da democracia política, sendo precisamente esse o aspecto em que divergimos. [↑](#footnote-ref-471)
472. SCHARPF, Fritz W. - *Economic integration, democracy and the welfare state,* p. 18. [↑](#footnote-ref-472)
473. SCHARPF, Fritz W. - *Economic integration, democracy and the welfare state,* pp. 18 e 19. [↑](#footnote-ref-473)
474. KYMLICKA,  Will e  NORMAN Wayne -  *Return  of  the  Citizen:  A Survey  of Recent  Work  on  Citizenship  Theory*,  p. 284. [↑](#footnote-ref-474)
475. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Report from the ad hoc Committee on a People's Europe*. [↑](#footnote-ref-475)
476. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Report from the ad hoc Committee on a People's Europe*, p. 5, onde foi dito: *Introduction 3.6.1. — 1. This report deals with some important topics relating to the 'people's Europe': (i) freedom of movement for Community citizens, (ii) freedom of movement of goods, including transport services, (iii) administrative formalities for border-area traffic, (iv) wider opportunities for employment and residence.* [↑](#footnote-ref-476)
477. Conforme artº. 8º. do Tratado de Maastricht. [↑](#footnote-ref-477)
478. Conforme disposto, respectivamente nos artºs. 8º. a 8º. D do Tratado de Maastricht. [↑](#footnote-ref-478)
479. Segundo a perspectiva da existência de uma dupla representação dos cidadãos e dos Estados, os primeiros no âmbito do Parlamento Europeu e os segundos no âmbito do Conselho Europeu. [↑](#footnote-ref-479)
480. Um quarto dos Estados-Membros, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 211/2011, do Conselho e do Parlamento Europeu. [↑](#footnote-ref-480)
481. MARSHALL, T. H. e BOTTOMORE, Tom – *Ciudadania y Clase Social,* pp 21 e 22. [↑](#footnote-ref-481)
482. KYMLICKA,  Will e  NORMAN Wayne -  *Return  of  the  Citizen:  A Survey  of Recent  Work  on  Citizenship  Theory*,  pp. 354 e 355. [↑](#footnote-ref-482)
483. HABERMAS, Jürgen - *Facticidad y validez,* pp. 622 e 623. [↑](#footnote-ref-483)
484. Sobre os aspectos em que se concretiza a relevância do referido estatuto de cidadania, havará ocasião para explicitação subsequente. [↑](#footnote-ref-484)
485. NOGUERAS, Diego J. Liñan - *La Ciudadanía Europea: una cuestión abierta,* pp. 357 e 358. [↑](#footnote-ref-485)
486. LACROIX, Justine: - *Une citoyenneté européenne est-elle possible?*, p. 2. [↑](#footnote-ref-486)
487. LACROIX, Justine: - *Une citoyenneté européenne est-elle possible?*, p. 4. [↑](#footnote-ref-487)
488. LACROIX, Justine: - *Une citoyenneté européenne est-elle possible?*, p. 5. [↑](#footnote-ref-488)
489. BALIBAR, Étienne - *Es posible una ciudadanía europea?*, p. 22. [↑](#footnote-ref-489)
490. MAGNETTE, Paul - *Comment peut-on être européen?*, pp. 1 a 3. [↑](#footnote-ref-490)
491. LACROIX, Justine: - *Une citoyenneté européenne est-elle possible?*, p. 5. [↑](#footnote-ref-491)
492. LACROIX, Justine: - *Une citoyenneté européenne est-elle possible?*, p. 6 e 7. A autora reconhece em qualquer caso que o processo que designa por europeinização das esferas nacionais, entedido como espaço de debate público dos temas europeus, apenas encontrará, ao menos por enquanto, exequibilidade no seio dos Estados nacionais. [↑](#footnote-ref-492)
493. NOGUERAS, Diego J. Liñan - *La Ciudadanía Europea: una cuestión abierta,* p. 363. [↑](#footnote-ref-493)
494. GREEN, David Michael - *On being European: the character and consequences of European identity,* pp. 292 e 293 [↑](#footnote-ref-494)
495. Para Cohen, por exemplo, (COHEN, J. - *Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos,* p. 248) *a condição de cidadão representa uma categoria exclusiva, que constitui a base de uma especial ligação que origina um determinado estatuto social e um critério de identificação capazes de constituirem um elemento gerador de solidariedade, virtudes cívicas e compromisso social*. [↑](#footnote-ref-495)
496. MAGNETTE, Paul *- La citoyenneté européenne, droits, politiques, institutions,* pp. 113 e 133*.* [↑](#footnote-ref-496)
497. A quem hoje faltará até coesão cultural, cf. sublinha Maria Manuela T. Ribeiro (RIBEIRO, Maria Manuela Tavares – *A Europa da unidade e da diversidade culturais*, pp. 313 a 323. [↑](#footnote-ref-497)
498. HABERMAS, Jürgen – *Why Europe Needs a Constitution,* p. 17: *There will be no remedy for the legitimation deﬁcit, however, without a European-wide public sphere—a network that gives citizens of all member states an equal opportunity to take part in an encompassing process of focused political communication*. [↑](#footnote-ref-498)
499. Desconsiderando deliberadamente outros aspectos e manifestações da que vem sendo convencionalmente denominada “sociedade civil” e que encontraram igualmente zonas de progressão no interior da União Europeia (mencionamos sem preocupação de exaustão, as Consultas Europeias Cidadãs, as Consultas das Empresas Europeias, os Programas Europa a Debate e Cidadania Europeia Activa, entre outros), dado que, pese embora a sua importância ou relevância que aqui não discutimos, não têm, no âmbito político-institucional das democracias iberais, a função legitimadora que aqui sobremaneira nos importa. [↑](#footnote-ref-499)
500. MARSHALL, T. H. e BOTTOMORE, Tom – *Ciudadania y Clase Social,* pp. 51 a 53. [↑](#footnote-ref-500)
501. Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit. 2014 Post-election survey EUROPEAN ELECTIONS 2014 ANALYTICAL OVERVIEW, acessível no endereço: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\_2014\_survey\_analitical\_overview\_en.pdf [↑](#footnote-ref-501)
502. Idem, ibidem: pág. 18. [↑](#footnote-ref-502)
503. HABERMAS, Jürgen - *Facticidad y validez.* p. 633. [↑](#footnote-ref-503)
504. HOOGHE, L. and MARKS, G. - *Postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*, p. 6. [↑](#footnote-ref-504)
505. MOSS, B. (Edit) - *Monetary Unión in crisis. The European Union as Neoliberal Construction*, pp. 103 e 109. [↑](#footnote-ref-505)
506. LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, S.A. - *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community,* p. 21. [↑](#footnote-ref-506)
507. Com taxas de crescimento anuais de 2,9% desde os anos cinquenta até final dos anos oitenta, cf. MOSS, B. (Edit) - *Monetary Unión in crisis. The European Union as Neoliberal Construction*, p. 173. [↑](#footnote-ref-507)
508. TORRENT, Ramón - *Cómo se engendró en los años 1980 la crisis del proceso de integración europea que ha estallado en los años 2000?*, p. 160. [↑](#footnote-ref-508)
509. HOOGHE, L. and MARKS, G. - *Postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*., p. 1. [↑](#footnote-ref-509)
510. COMMISSION EUROPÉENNE - Eurobaromètre Standard 82, Automne 2014, em especial pp.. 6, 8, 11, 13, 15, 19 e 26. [↑](#footnote-ref-510)
511. SZCZERBIAK, A. and TAGGART, P. (Edit.) - *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, pp. 1 a 3. [↑](#footnote-ref-511)
512. DE VRIES, Catherine y KERSBERGEN, Kees Van - *Interests, Identity and Political Allegiance in the European Union*, pp. 307, 327 e 328. [↑](#footnote-ref-512)
513. BAUMAN, Zygmunt – *Europe. An Unfinished Adventure,* p. 1. [↑](#footnote-ref-513)
514. Entre nós, Aníbal Cavaco Silva, então Presidente da República, dizia em artigo publicado no Jornal “Expresso”, a 24 de Março de 2007 (50 Anos do Tratado de Roma – O ADN da Integração Europeia), o seguinte: *Numa declaração cheia de significado e plena de valor o Tratado de Roma afirma-se como instrumento para “consolidar, pela união dos seus recursos, a defesa da paz e da liberdade”. Iniciou-se, então, o fim da Europa das barreiras, das divisões e dos afrontamentos nacionais que tantos custos e tantas vítimas causaram ao longo da História.* [↑](#footnote-ref-514)
515. Do mesmo modo, no preâmbulo do Tratado da União Europeia, se pode ler que (os signatários): *RECORDANDO a importância histórica do fim da divisão do continente europeu e a necessidade da criação de bases sólidas para a construção da futura Europa*. [↑](#footnote-ref-515)
516. Para além das duas referências constantes das notas de rodapé anteriores, fundamental é ter em conta o conteúdo da declaração de R. Schuman do dia 9 de Maio de 1950, em que identificou claramente a integração europeia, nos moldes em que a propôs, como uma condição essencial para a manutenção da Paz na Europa. [↑](#footnote-ref-516)
517. BERAMENDI, Pablo - *Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity*, pp. 783 e 784.

. [↑](#footnote-ref-517)
518. Conceito que visa reflectir o mínimo denominador comum da generalidade dos países europeus, em matéria de Estado social, mormente dos que constituiram ou se vieram a incorporar no espaço da integração e ainda que descontadas as muitas (e por vezes significativas) diferenças entre eles, tal como houve ensejo de sinalizar ao longo do presente trabalho. [↑](#footnote-ref-518)
519. EUROPEAN COMMISSION – *Commission White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment.* [↑](#footnote-ref-519)
520. COMISSÃO EUROPEIA *- Crescimento, competitividade, emprego Os desafios e as pistas para entrar no século XXI — “Livro Branco”,* [↑](#footnote-ref-520)
521. Os deputados do Parlamento Europeu, depois das primeiras eleições, em 1979. [↑](#footnote-ref-521)