



## UNIÃO EUROPEIA: UMA BREVE HISTÓRIA DO FUTURO PARA UM GOVERNO DOS BENS COMUNS EUROPEU

ANTÓNIO COVAS<sup>1</sup>

### RESUMO

A integração europeia é um bom exemplo de aplicação de uma teoria dos comuns, embora esta perspetiva não seja muito habitual. Estamos, porém, convencidos de que a via do federalismo cooperativo é uma excelente aproximação a esta teoria dos bens comuns ou colaborativa, como agora se diz. 60 anos depois do tratado de Roma e num ano, 2017, em que tudo pode acontecer, inclusive, uma “tragédia dos comuns”, decidimos que há motivos suficientes para fazer uma breve viagem ao futuro do projeto europeu e desenhar um decálogo dos “comuns europeus”, como guião para o próximo programa governativo da União Europeia.

**Palavras-chave:** Integração europeia, Comuns europeus, Federalismo cooperativo.

### ABSTRACT

*European Union: A brief History of the Future for a government of European commons.* It is not a very usual outlook, but from the political point of view, the European integration is a good application of the commons based theory. Besides, we are also convinced that the cooperative federalism method is an excellent approach to this theory. In 2017, and 60 years after the Treaty of Rome, everything seems again at stake, that is why we decided to make a small journey to the future of the European project and, for that purpose, to redesign the European commons catalogue for the next European government.

**Keywords:** European integration, European commons, Cooperative federalism.

---

Histórico do artigo: recebido em 18-04-2017; aprovado em 26-04-2017; publicado em 05-05-2017.

Publicação a convite do Conselho Editorial.

<sup>1</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve e Membro do Centro de Investigação sobre Espaço e Organizações. Faro, Portugal. E-mail: [acovas@ualg.pt](mailto:acovas@ualg.pt).

## 1. INTRODUÇÃO

Em 2017, comemoramos os 60 anos do tratado de Roma que criou a Comunidade Económica Europeia (CEE). É uma data plena de simbolismo. Em primeiro lugar, por assinalar um dos mais longos períodos de paz na Europa. Em segundo lugar, por coincidir com a primeira saída de um Estado-membro da União Europeia e logo o Reino Unido. Em terceiro lugar, por marcar, pela primeira vez, que as relações transatlânticas já não são o que eram. Finalmente, porque 2017 é o ano de todas as eleições europeias, algures entre o acaso e a necessidade, algures entre a vaga populista europeia e a desafeição pelas instituições europeias.

Para o efeito, vamos realizar duas curtas viagens ao projeto europeu. A primeira, ao passado recente para recordar o lado federal da construção europeia. A segunda, para fazer uma brevíssima viagem ao futuro através de uma pequena incursão pelos “comuns europeus”, que aqui expomos sob a forma de uma proposta de governo dos bens comuns europeus (Covas, 2015; 2016).

## 2. UMA BREVE HISTÓRIA DO PASSADO RECENTE

A ideia de Federação de Estados-Nação não é nova (Delors referiu-a em 1994), pois inscreve-se na grande tradição do projeto europeu, do método Monnet e da sua política de pequenos passos. A ideia base tem sido, sucessivamente, denominada de federal, comunitária ou unionista, mas, na sua origem, está sempre o mesmo princípio nuclear, a saber, a precedência do duplo soberano nacional (os povos e os estados) sobre as instituições europeias, seja qual for o nível de soberania partilhado já atingido. Dentro deste princípio nuclear e em função das necessidades, das crises e das relações de poder, a ideia de “mais ou menos federação” varia, historicamente, em redor das atribuições e competências transferidas (princípio da subordinação material aos tratados das competências de atribuição), dos processos de tomada de decisão (formação da unanimidade e das diferentes maiorias) e dos mecanismos de

*accountability* e controlo de subsidiariedade no que respeita à implementação das políticas europeias.

## **2.1. UMA FEDERAÇÃO DE ESTADOS-NAÇÃO NÃO É UM ESTADO FEDERAL**

Tomo como acertadas as palavras do Ex-presidente da Comissão Europeia durante o seu discurso sobre “o estado da União”, proferido no dia 12 de Setembro de 2012 no Parlamento Europeu. Na altura, o Presidente da Comissão Europeia fez um apelo à criação de uma Federação de Estados-Nação. Eis alguns excertos do seu discurso:

*Não tenhamos medo das palavras, precisamos de avançar no sentido de uma Federação de Estados-Nação, mas não de um super-Estado .*

*Na era da globalização, a agregação de soberanias significa mais poder, não menos. Nestes tempos conturbados não devemos deixar a defesa da nação nas mãos dos nacionalistas e dos populistas.*

*Uma união económica e monetária genuína e profunda pode ser iniciada ao abrigo dos atuais tratados, mas só poderá ser concluída se forem introduzidas alterações aos tratados. Começemos, pois, agora, mas tenhamos presente nas nossas decisões de hoje o horizonte necessário para o futuro.*

*E deverá ser lançado um amplo debate em toda a Europa. Um debate que deverá realizar-se antes da convocação de uma convenção e de uma conferência intergovernamental. Um debate que tenha verdadeira dimensão europeia.*

*Já não estamos no tempo em que a integração europeia era feita por consentimento implícito dos cidadãos. A Europa não pode ser tecnocrática, burocrática, nem mesmo diplomática. A Europa tem de ser cada vez mais democrática.*

*Não devemos permitir que os populistas e nacionalistas estabeleçam uma agenda negativa. Espero que todos os que se consideram europeus estejam presentes neste debate. Porque, ainda mais perigoso do que o ceticismo dos anti-europeus é a indiferença ou o pessimismo dos pró-europeus.*

*Não temos que pedir desculpa pela nossa democracia, pela nossa economia social de mercado, pelos nossos valores de coesão social, respeito pelos direitos humanos e dignidade humana, igualdade entre homens e mulheres, respeito pelo nosso ambiente. As sociedades europeias, com todos os seus problemas, contam-se entre as mais dignas da história da humanidade e devemos ter orgulho disso.*

*Gerações anteriores à nossa ultrapassaram desafios ainda maiores. Cabe agora a esta geração demonstrar que está à altura desta responsabilidade. Hoje, tal significa tornar a União capaz de enfrentar os desafios da globalização.*

O federalismo político estava na moda no princípio dos anos cinquenta do século passado. Para vincar a diferença da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço face à organização do Conselho da Europa, Jean Monnet afirmava: “Nada é possível sem os homens, nada é duradouro sem as instituições, quem não trouxer o método não faz avançar os problemas”. Tal como ainda hoje, o Reino Unido anunciava, na altura, em comunicado de imprensa, a impossibilidade da sua participação em tal organização supranacional.

Apesar do federalismo pragmático de Jean Monnet, a euforia federalista acabaria por fazer fracassar duas outras tentativas, a Comunidade Europeia de Defesa e a Comunidade Política Europeia. A causa próxima é a guerra da Coreia e a iminência de uma terceira guerra mundial, razão pela qual os EUA levantaram a questão controversa do rearmamento alemão. Depois deste duplo abandono, as consequências eram previsíveis. Nenhum tipo de federalismo iria, doravante, ocupar a boca de cena. As novas Comunidades Europeias de 1957 (Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia da Energia Atómica) deixaram cair o modelo da Alta Autoridade com poderes supranacionais. Tinha acabado a primeira fase do processo de construção europeia, a fase federalista. A economia passaria, doravante, a ocupar o palco principal do processo de integração.

Daí para cá a história é conhecida. Uma pequena incursão histórica por seis décadas de construção europeia permite-nos perceber nela três grandes períodos e três filosofias de integração. O período que decorre entre o fim da Segunda Grande

Guerra (1945) e o fim da Guerra Fria (1989), marcado por uma filosofia de integração funcionalista, jurídico-económica e tecnocrática, no quadro mais geral das relações bipolares definidas pelas duas grandes superpotências. O período vertiginoso que decorre entre a queda do muro de Berlim (1989) e o momento de ratificação do tratado constitucional (2005), marcado por uma filosofia de integração mais voluntarista, política e institucionalmente, seja na adoção de uma moeda única, na definição de uma política externa e de segurança comum, na implementação de uma cooperação policial e judicial em matéria penal ou, finalmente, no grande objetivo do alargamento. Finalmente, o terceiro período, que se inicia com o veto de França e Holanda (2005) ao tratado constitucional, com passagem pelo tratado de Lisboa, e, por fim, a grande crise sistémica de 2008, marcado pelo regresso do intergovernamentalismo, a multiplicação das cimeiras europeias e o espetáculo político-mediático dos encontros informais do diretório franco-alemão.

Em todos estes “saltos” o contexto histórico é determinante. Foi quase sempre assim nos últimos sessenta anos. Não são, geralmente, os tratados que determinam a política europeia, são, antes, os acontecimentos que desencadeiam os rearranjos político-institucionais.

Este percurso é, desde o princípio, marcado pela eterna oposição entre as duas principais correntes ou filosofias de integração que, até hoje, acompanham o processo de construção europeia. As correntes de inspiração federalista, com várias tonalidades, partilham uma visão unitária e integracionista que pode conduzir ou não à criação de um estado federal europeu ou de características marcadamente federais. As correntes de inspiração intergovernamental, também com várias intensidades, partilham uma visão mais aberta e cooperativa do processo de integração, assente em regras, processos e procedimentos, mais do que em burocracia e legislação.

Salientámos, no início, que a Federação de Estados-Nação não é um Estado Federal. Vale a pena, por isso, regressar, mais uma vez, aos inspirados princípios federativos (Covas, 2002, p. 51) e marcar os traços distintivos do nosso entendimento da ideia de federação:

- a) Uma federação deve recusar a ideia de hegemonia;

- b) Uma federação deve renunciar ao espírito de sistema;
- c) Uma federação não conhece problemas de minorias,
- d) Uma federação promove a diversidade;
- e) Uma federação repousa sobre o princípio da complexidade;
- f) Uma federação privilegia as pessoas e os grupos.

Para perguntar, afinal, quem tem medo destes princípios? Talvez todos aqueles que ambicionam condicionar a entidade política democrática em que a União se tornará progressivamente, em benefício dos cidadãos europeus e contra os grupos de interesse que a procuram utilizar em nome do imperativo da racionalização dos interesses antes operada pelos Estados nacionais. Para eles, é, também, um imperativo agitar o espantinho do demónio federalista que identificam com uma nova servidão burocrática de um Super-Estado, de acordo com uma malévola política constitucional que seria promovida pelo unitarismo unionista de inspiração jacobina. Ficaria, assim, criada a dogmática anti-federal, muito mais fácil de “vender” do que aqueles belos princípios teóricos da retórica federal.

## **2.2. A QUADRATURA DO CÍRCULO EUROPEU**

Dito isto, o que o apelo do Ex-Presidente Durão Barroso parece querer dizer é que o empirismo e o incrementalismo europeus, sendo uma condição necessária, não é uma condição suficiente para lidar com o processo de globalização e o “regime globalitário”. O passo seguinte não significa, porém, dar “um golpe constitucional” no projeto europeu e criar um Super-Estado Federal, burocrático e autocrático que seria, tarde ou cedo, capturado pelos grupos de interesses europeus e multinacionais. O que está em causa não é um Estado Federal criado por um Ato Constitucional e mudando a ordem dos soberanos, mas, antes, o lançamento de algumas âncoras federais que assegurem uma linha de rumo consistente, de médio e longo prazo, ao projeto europeu, por exemplo, um BCE multi-objetivos, um orçamento com dimensão e

funções federais e um tesouro com funções de estabilização (obrigações de estabilidade) e mutualização da dívida europeia (obrigações de crescimento).

O que temos hoje é um discurso dominante, de matriz neo-mercantilista e neo-liberal onde tudo ou quase tudo é transacionável neste gigantesco sistema de vasos comunicantes que é a economia-mundo. Nesta economia-mundo as dificuldades de ajustamento seriam apenas transitórias. A liberdade de circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais encarregar-se-ia, por ajustamentos sucessivos, de promover os equilíbrios necessários. Estaríamos, assim, face a movimentos sequenciais de dilatação-contracção da economia-mundo, numa espécie de economia natural, que nasce, cresce e morre.

Nesta economia-mundo e neste mundo plano (Friedman, 2008) o território foi abolido e a turbulência doméstica é uma história menor. Cada país vive o seu ciclo de vida, mais ou menos adaptado, a turbulência deve-se a erros de gestão e pilotagem cometidos por governos e administrações incompetentes. A começar pelo Estado-nacional, "o grande pecador".

Na narrativa dominante, que tem sido também a narrativa europeia, o "ajustamento português" é inevitável e necessário, devido à dívida acumulada. Ele "obriga-nos" a desinvestir agora para formar poupança e voltar a investir mais à frente. De algum modo, a empobrecer agora para voltar a crescer mais tarde, supostamente em melhores condições e mais duradouramente. Em síntese, estamos a assistir a uma verdadeira batalha económica entre fatores móveis e fatores imóveis, recaindo o esforço de ajustamento, essencialmente, sobre os segundos. Nesta narrativa neo-mercantilista e neo-liberal, a grande recessão de 2008-2009 avisa-nos de que a globalização hegemónica continuará a fazer as suas vítimas, a empobrecer parcelas crescentes dos territórios nacionais e a seduzir os mais incautos, desequilibrando perigosamente a relação entre expectativas e recursos dos diversos grupos domésticos em presença.

Se a equação globalização-federação é o maior de todos os desafios que enfrenta a Federação de Estados-Nação, no atual contexto o maior perigo é a sua contra-face, isto é, a equação protecionismo-nacionalismo. Uma verdadeira quadratura

do círculo num sistema político indeterminado onde o número de incógnitas é superior ao número de equações.

Em 2017, vivemos novamente “uma tragédia dos comuns” que pode ser expressa do seguinte modo: por um lado, sem inspiração federal não há ambição suficiente para reformar duradouramente a União Europeia, por outro, sem a ambição dos propósitos e dos objetivos não é realizável uma modernização das instituições que seja verdadeiramente reformista e mobilizadora.

Para cumprir este programa de longo alcance, a Federação Europeia de Estados-Nação deve cumprir dois princípios essenciais de reciprocidade: o crescimento económico duradouro é um bem comum inestimável para todas as regiões do mundo que se devem concertar para o efeito, por outro lado, todo o ajustamento deve ser realizado simetricamente, isto é, ao mesmo tempo por redução de despesa dos países deficitários e aumento de despesa dos países excedentários. Esse ajustamento deve ser, igualmente, concertado. Assim se garante uma estabilização mais curta e um regresso ao crescimento económico também mais rápido. Se assim não for, sem uma correção e regulação muito fortes da atual globalização hegemónica, não há políticas domésticas europeias e nacionais que resistam a estas disfunções macroeconómicas. Em consequência dessas disfunções, baixam a eficácia, eficiência, equidade e efetividade das políticas públicas.

Estamos em 2017, um ano eleitoral em três países europeus fundadores (Holanda, França e Alemanha), eleições marcadas pela ascensão dos partidos e movimentos populistas e anti-europeus. Na “ordem europeia” vivemos em autêntico estado de emergência nos países da Europa do Sul, onde uma grave crise de ajustamento colide frontalmente com uma grave crise de crescimento. A primeira é marcada pela consolidação orçamental, recapitalização bancária e pela “desalavancagem” do crédito concedido. A segunda é marcada pela emergência do segundo mundo, pela desindustrialização e deslocalização do investimento europeu e pela lentidão, no plano interno, de reformas estruturais efetivas, que protejam o Estado-Providência e o modelo social europeu.



### 2.3. OS SETE DESAFIOS DA UNIÃO POLÍTICA EUROPEIA

Neste contexto e no plano europeu, a futura “Federação Europeia de Estados-Nação” terá pela frente uma agenda política sobrecarregada e sete grandes desafios, a saber:

- 1.º desafio: o poder geopolítico de um ator global como a União Europeia. É o regresso em força da história, da geografia e do equilíbrio de poderes ao cenário europeu continental. Como lidar com “a frente externa” e o regime globalitário e escapar ao seu determinismo sistémico, ao mesmo tempo que, no plano interno, estamos a braços com taxas anémicas de crescimento?
- 2.º desafio: o equilíbrio de poderes entre as instituições europeias e os Estados nacionais. Em que medida a criação de uma “Federação Europeia de Estados-Nação” afeta o equilíbrio de poderes entre as instituições europeias e os Estados nacionais, entre a democracia europeia e o Estado pós-nacional, em presença de uma situação de emergência social e económica? Entre o unilateralismo alemão, o diretório franco-germânico, a balcanização continental, ainda há espaço para uma Federação Europeia?
- 3.º desafio: a coesão económica e a assimetria da política macroeconómica. Em que medida o “Estado-exíguo” e a sua frágil política económica podem assegurar os “mínimos democráticos” face às baixas taxas de crescimento de pequenas economias abertas, em fase intermédia de desenvolvimento, como a portuguesa, e em que medida essa exiguidade é contrabalançada pela política económica da Federação?
- 4.º desafio: a geopolítica interna da União, o fluxo de imigrantes e refugiados. O alargamento ao leste europeu mudou o paradigma da integração europeia, a União a 15 é muito diferente da União a 28; a história reencontrou-se com a geografia, a heterogeneidade e a diferenciação acentuaram-se, a repartição de poderes ficou mais disputada, a ambição tornou-se mais difusa, os meios disponíveis mais escassos e a segurança coletiva cada vez mais próxima da

segurança interna; a este panorama, junte-se o fluxo de imigrantes e refugiados e teremos uma sociologia política interna em *overbooking* permanente e plena de interesses difusos e contraditórios.

- 5.º desafio: a coesão social e o emprego nas sociedades nacionais e europeia. Face ao declínio da velha ordem industrialista e à emergência da sociedade do conhecimento e da revolução digital, está em causa o velho “Estado-Providência”, pelo menos tal como o conhecemos hoje; como reorganizar o modelo social europeu e em que medida a União é um território apropriado para uma “sociedade previdente” e para uma institucionalização complementar de “fiscalidade, proteção social e segurança interna”, onde se inclui também o debate sobre o rendimento básico universal?
- 6.º desafio: a coesão territorial ou o fundamento para uma doutrina regionalista europeia. O que está em causa é saber se “o mundo é plano”, isto é, se as pessoas, e os territórios-lugares onde vivem, são, definitivamente, variáveis endógenas do sistema mercantil dominante ou, pelo contrário, se o sistema político, constituído por pessoas, territórios e instituições, garante “os mínimos democráticos” da coesão territorial e, neste contexto, se a União Europeia é um quadro político apropriado para favorecer o desenvolvimento e a cooperação de euro-regiões e euro-cidades no interior do espaço da Federação.
- 7.º desafio: o capital simbólico necessário à legitimidade da Federação Europeia. A União Europeia não tem sido capaz de se “inscrever” no plano simbólico-cultural e no quotidiano dos cidadãos. Enquanto tal não acontecer, os Estados-membros ficam reféns desse sentimento de orfandade europeia dos seus cidadãos. Sem a esperança do futuro e do futuro como política, a União Europeia ficará prisioneira dos seus critérios economicistas e financeiros de curto prazo. Se a Federação Europeia não for capaz de devolver a confiança e a esperança aos cidadãos europeus, recriando, para o efeito, o espaço público europeu, o crescimento dos movimentos populistas na Europa irá colocar-nos à beira de uma nova “tragédia dos comuns”.

Seja como for, já se percebeu que a aventura europeia prosseguirá por um caminho estreito e sinuoso, entre a utopia, a necessidade e a contingência. Vejamos o que nos reserva o próximo futuro.

### **3. UMA BREVE HISTÓRIA AO FUTURO DO PROJETO EUROPEU**

Sem seguir de perto os cinco cenários propostos pelo Presidente Juncker no Livro Branco da Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2017), preferimos, nesta circunstância, seguir o nosso próprio caminho e fazer algumas reflexões em redor dos “bens comuns europeus” e de uma proposta de programa de governo dos comuns da Federação Europeia, aquilo que designamos aqui como “o programa da 3.<sup>a</sup> via unionista” (Covas, 2016), no quadro de uma espécie particular de federalismo cooperativo para a construção do projeto europeu (Covas, 2016, p. 242).

A integração europeia é, ela própria, um caso particular de construção de bens comuns com o alto patrocínio dos Estados nacionais. Vale a pena enunciá-los porque andam um pouco esquecidos: a paz duradoura entre os povos europeus, os direitos de uma dupla cidadania, as liberdades inerentes à democracia liberal e ao comércio livre, os benefícios da economia social de mercado, o Estado de direito social e a regulação das atividades, os valores da moderação política, a tolerância cultural, a neutralidade religiosa, uma imprensa livre e o papel nuclear da comunicação social no acesso ao espaço público.

#### **3.1. UM MODELO DE GOVERNAÇÃO DOS COMUNS PARA A UNIÃO POLÍTICA EUROPEIA**

No livro sobre a contingência europeia (Covas, 2016), abordámos o federalismo cooperativo com a designação de “3.<sup>a</sup> via unionista”, numa linha intermédia e moderada de reforma institucional que, todavia, está prisioneira, tudo leva a crer, dos “novos órfãos de Estado”, os partidos radicais e nacionalistas que surgem um pouco por todo o lado em consequência da aplicação severa pela União Europeia, e o

Eurogrupo em especial, do chamado “princípio da realidade”, que não é outra coisa senão o europeísmo ideológico da “austeridade virtuosa” como corolário lógico da relação de poder hoje existente.

Não obstante o “otimismo da vontade”, estamos aparentemente num impasse, pois há uma contradição interna a funcionar que gera e alimenta continuamente movimentos e partidos radicais e populistas, não apenas nos extremos do espectro partidário mas, também, no interior dos partidos mais convencionais onde as alas eurocéticas fazem sentir a sua insatisfação e inquietação. A discussão sobre o *Brexit* não poderia ser mais eloquente a este propósito. Mas, o mesmo se passa em praticamente todos os Estados do sul do Mediterrâneo.

Todavia, e não obstante o impasse em que nos encontramos, ou talvez por causa dele, estamos cada vez mais convencidos de que, doravante, devido à dimensão continental e transcontinental do território europeu, a verdadeira reforma institucional da União Europeia terá, provavelmente, de ocorrer no terreno organizacional do federalismo cooperativo através de um padrão governativo adequado à conexão de macrorregiões que reagrupam Estados-nações (a península Ibérica) ou, mesmo, regiões de diferentes Estados-Nações (o arco Atlântico). Por isso, vai sendo tempo de refletir sobre a passagem do centralismo comunitário para um padrão de governação em rede, coligando espaços descentralizados de integração regional e sub-regional. No fundo, estamos a respeitar o princípio de subsidiariedade, reconhecendo-se, nuns casos, a supremacia do regime internacional, noutros casos da integração regional, noutros casos, ainda, da cooperação interregional descentralizada, sendo certo que a multiplicação de experiências regionais de integração constitui uma excelente base de partida para ancorar o neo-multilateralismo e o neo-regionalismo e, por via deles, a governança europeia e global. Esta é a nossa visão de um poder mais policontextual e policêntrico que coloca em comunicação os Estados, as regiões, as cidades, os territórios-rede (Covas e Covas, 2014; 2015).

Este paradigma policontextual e policêntrico lidam bem com os bens comuns que faz parte do nosso “otimismo da vontade”. Todavia, é quase certo que a União Europeia e os seus agentes principais continuarão a funcionar e a representar no

labirinto institucional de Bruxelas, em jogos de poder nem sempre edificantes, alimentados pelo calculismo dos parceiros e dos grupos de interesses e, em última instância, pelas incontornáveis razões de Estado, agora reforçadas com os mais recentes “radicais e órfãos de Estado”. Estamos em 2017, em compasso de espera, nas vésperas das eleições francesas e tudo ainda pode acontecer, porém, acreditando que a razão prática e o espírito dos comuns acabarão por fazer vencimento de causa para lá do lado *muddling through* em que se converteu a negociação europeia.

### **3.2. UM ATO ÚNICO EUROPEU PARA UM GOVERNO DOS BENS COMUNIS EUROPEU**

Não obstante o compasso de espera, cremos que o espírito dos comuns pode ser avançado desde já. Em termos formais, a nossa proposta pode ser abordada por via de um Ato Único Europeu, uma vez que se trata, sobretudo, de dar maior eficácia e consistência funcional ao edifício já construído. O decálogo que se refere de seguida é um programa governativo de geometria variável que a negociação política irá concertando. Trata-se de uma proposta muito moderada de governo dos bens comuns europeu.

Em primeiro lugar, não aprovamos o unitarismo unionista e o uso abusivo de uma política tecno-burocrática com cobertura constitucional. Consideramos, porém, ser possível sustentar uma soberania partilhada no quadro de uma constituição sem Estado, por exemplo uma convenção, e aceitar uma dinâmica institucional que nos conduza, por sucessivos rearranjos formais e materiais, de um tratado internacional até uma constituição de um tipo novo, que não se confunda com as tradicionais constituições nacionais. E será sempre uma dinâmica nos dois sentidos. A “dinâmica convencional” da Federação Europeia de Estados-Nação será ascendente e descendente, de acordo com o princípio de subsidiariedade, e aqui ela distingue-se, claramente, de uma eventual constituição dos Estados Unidos da Europa. Podemos, pois, concluir que:

- 1) A Europa não será uma democracia orgânica nem uma democracia adversatorial na linha de um Estado-Nação, mas uma democracia deliberativa e regulatória *sui generis*. O Ato Único Europeu pode estabelecer e aprofundar os termos dessa democracia deliberativa.

Em segundo lugar, se a União Europeia não evoluir, a breve prazo, para uma Federação de Estados-Nação, aprendendo, de resto, com a experiência prática do federalismo cooperativo alemão (a tese da europeização da Alemanha) e, em vez disso, continuar a exercitar a prática sinuosa das cimeiras e dos diretórios intergovernamentais em que a Alemanha desempenha, claramente, um papel hegemónico (a tese da germanização da Europa), então, não surpreenderá que, no quadro do regime globalitário dominante, possamos voltar à política de potência e ao xadrez do equilíbrio de poderes, à semelhança de outras conjunturas históricas como a *Mitteleuropa* (século XIX) ou a *Ostpolitik* (anos 60 do século XX). De onde se conclui que:

- 2) Sabemos que não há uma relação direta entre estrutura e resultado. Está em causa a governação multiníveis do federalismo cooperativo, subsidiário e descentralizado, um bem comum de um valor inestimável. O Ato Único pode estabelecer os termos e condições desta subsidiariedade europeia e da sua organização político-administrativa multi-níveis.

Em terceiro lugar, o modelo social europeu é uma aquisição e um marco cultural e civilizacional das sociedades democráticas europeias; independentemente da sua racionalização, deve ser encarado como um ativo social de valor inestimável e, como tal, ser posto ao serviço da política de crescimento e emprego da Federação, como instrumento estrutural de preparação e lançamento dessa política e não como complemento avulso e contingente de medidas nacionais de gestão conjuntural dos mercados de trabalho. De onde se retira que:

- 3) A economia social de mercado e os benefícios regulatórios do Estado de direito social são bens comuns de um valor inestimável para o modelo social

europeu. Um Ato Único Europeu pode estabelecer os termos e condições de um instrumento estrutural europeu para o crescimento e o emprego duradouros, sobretudo se pensarmos nas profundas implicações sociais da revolução digital.

Em quarto lugar, face à interdependência e complexidade da economia europeia (e das economias nacionais) no contexto da globalização, a política monetária comum (PMC) não pode ficar refém de escolas de pensamento, de posições dogmáticas nacionais, de estatutos e procedimentos das instituições monetárias atuais, sob pena de pôr em risco não apenas a saúde da economia europeia mas, sobretudo, das economias mais frágeis da União, cuja equação monetária é estruturalmente incompatível com a situação vigente que é de moeda única sem união monetária e sem política monetária comum. De onde se conclui que:

- 4) A transição para uma estrutura monetária federal tem por objetivo, justamente, completar e finalizar o quadro da UEM e colocar a sua política económica ao serviço das economias mais frágeis da Federação sem prejudicar a sua estabilidade; para interagir com os instrumentos da política orçamental, a Europa terá de fazer o caminho que a levará progressivamente até ao banco central multi-objetivos da Federação Europeia. O Ato Único Europeu pode estabelecer os termos dessa transição.

Em quinto lugar, estamos cada vez mais próximos do limiar que separa a política económica da União da política económica da Federação. Nesta, a equação da política económica afirma a simultaneidade entre estabilização e crescimento por via de uma política de crescimento própria da Federação. Esta simultaneidade da política económica da Federação é materializada por três alterações políticas fundamentais que requerem modificações dos tratados: o alargamento das missões do BCE (a política monetária da Federação), a dimensão e a conexão do orçamento ao nível da atividade económica (a política orçamental da Federação) e a mutualização da dívida pública

realizada pelo Tesouro da Federação (a política financeira da Federação). De onde se conclui que:

- 5) A Europa terá de fazer o caminho que a levará progressivamente de uma política económica intergovernamental até à política económica federal da União, em especial no que diz respeito à dimensão, estrutura e financiamento do orçamento (recursos próprios) e sua conexão com o nível de atividade económica (estabilizadores, saldo orçamental e dívida federal). O Ato Único Europeu pode estabelecer os termos e condições dessa transição orçamental.

Em sexto lugar, enquanto não existirem orientações políticas precisas e uma doutrina acerca da arquitetura espacial da União, enquadrada por uma estratégia de crescimento global, as políticas nacionais, regionais e locais, movidas por *overbooking* territorial, tenderão a ser extremamente disputadas, permitindo, por essa via, alimentar os regionalismos de vária índole à procura de legitimidade autonomista. Julgamos que essas orientações poderiam ser devidamente abordadas no quadro de uma Federação de Estados-Nação e no âmbito de um *New Deal* de inspiração federal, com base na formação e integração de redes de Euro-regiões e Euro-cidades. O ponto de equilíbrio regional é muito variável e as sucessivas “aberturas” anunciadas pela União Europeia criam várias linhas vermelhas no interior da União Europeia; sem um forte efeito de perequação territorial e vários automatismos de reequilíbrio espacial esses regionalismos autonomistas ganharão um capital de queixa acrescido. De onde se retira que:

- 6) Para uma verdadeira doutrina regionalista e territorialidade europeia deverão contribuir um BCE multi-objetivos, um orçamento de características federais, um tesouro ou uma agência europeia de mutualização da dívida federal e um Banco Europeu de Investimentos (BEI) com capitais reforçados que, em conjunto, poderiam emitir obrigações de crescimento visando a construção de uma territorialidade verdadeiramente europeia. Um Ato Único Europeu pode estabelecer os termos e as condições dessa perequação territorial e regional.



Em sétimo lugar, na sociedade dos riscos globais e sistémicos, dos efeitos indesejáveis e dos danos colaterais, marcada pela regra de ouro do capitalismo financeiro, a saber, “privatizar o benefício e socializar o prejuízo”, em que medida pode a Federação Europeia de Estados-Nação construir não apenas uma política de mitigação de danos, mas, sobretudo, uma ética prática da legitimidade política e social fundada na prevenção do risco global, por um lado, e na precaução do risco moral, por outro, de modo a evitar a maldição e a consumação da “tragédia dos comuns”? De onde se conclui que:

- 7) A Europa pode congrega uma acrescida legitimidade política e ética (e financeira) aos olhos do cidadão europeu se for capaz de construir “uma doutrina dos riscos sistémicos” e, nesse propósito, conceber um mecanismo de mutualização para prevenir, abordar e cobrir os grandes riscos. Os termos e as condições deste mecanismo europeu de cobertura dos riscos globais podem ser estabelecidos por um Ato Único Europeu.

Em oitavo lugar, à medida que o risco geopolítico global vai crescendo e impondo uma verdadeira consciência dos limites, a política externa federal, em todas as suas dimensões, assumirá uma relevância incontornável e tornar-se-á um dos principais núcleos de política pública da futura União Política Europeia. Basta olhar à volta da fronteira europeia para perceber o alcance do risco geopolítico que aí se acumula e as repercussões significativas que os fatores de origem externa terão na emergência de novas conjunturas de crise no plano interno da União Europeia e dos seus Estados membros. De onde se conclui que:

- 8) A Europa precisa de rever com urgência todos os seus instrumentos de política externa, segurança e defesa e respetiva cobertura financeira. O risco geopolítico elevado tem um impacto político e orçamental muito significativo nas prioridades da União Política Europeia, desde a crise dos refugiados à política energética, desde a política comercial até à cooperação para o desenvolvimento. Está em causa a reputação internacional e regional do ator europeu e a sua capacidade para fazer alianças em vários quadrantes. O Ato

Único Europeu pode estabelecer os termos e condições de várias “cooperações estruturadas e reforçadas” nesta matéria, muito em especial no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento das várias regiões mediterrânicas e sub-saarianas.

Em nono lugar, a Europa das Euro-regiões e Euro-cidades congrega um potencial de “crescimento distribuído” ainda por explorar, no preciso momento em que assistimos a uma autêntica revolução no universo digital e na cultura tecnológica e virtual, instrumentos fundamentais para a promoção e regulação de uma economia das redes colaborativas e criativas. Esta será, seguramente, uma das missões essenciais da União Política no século XXI, não apenas no âmbito do mercado único digital, mas, sobretudo, no contexto mais amplo de uma genuína sociedade colaborativa e dos novos direitos de cidadania. De onde se conclui que:

- 9) O patrocínio de uma sociedade e de uma economia colaborativas como fundamento da União Política Europeia é uma tarefa fundamental para a afirmação da sociedade civil do século XXI; o Ato Único Europeu pode estabelecer os termos e as condições de acesso e regulação do novo espaço público digital, já para não falar da grande batalha que se avizinha, aquela que se disputará entre o “digital proprietário e o digital livre”.

Finalmente, em rota de colisão e contrastando com o bem comum do crescimento distribuído que designámos de “sociedade e economia colaborativas”, a União Política Europeia terá de lidar com o hipercapitalismo das grandes plataformas tecnológicas e do crescimento desigual. A experiência recente diz-nos que elas continuarão a abusar da sua posição dominante e a colocar em risco o acesso, o uso e a privacidade da nossa vida quotidiana. Nas plataformas tecnológicas e nas redes sociais elas agirão como verdadeiras indústrias extrativas de dados pessoais que a seguir os algoritmos transformarão em perfis de consumo para serem vendidos a empresas terceiras. De onde se conclui que:

10) O cidadão-consumidor da era digital precisa de ser defendido do comportamento predador destes superpoderes. De nada serve construir a legitimidade do projeto europeu a partir da sua aparente e visível megalomania, da sua crescente onnipresença, que nos esmaga e sufoca, do seu racionalismo ofensivo e da imponência da sua ordem burocrática que nos ofuscam e irritam, se a Federação Europeia não for capaz de criar uma procuradoria-geral que nos proteja desses superpoderes. O Ato Único Europeu pode estabelecer os termos e condições dessa criação, um bem comum inestimável para reafirmar a legitimidade do projeto europeu.

Enunciámos o decálogo dos bens comuns europeus. Estamos em 2017, na ressaca de uma grande crise sistémica do capitalismo, sem projeto nem futuro, com um crescimento anémico europeu e à espera de um profeta ou de uma ordem nova pós-eleitoral. Nestes tempos, de equívoco da identidade e do seu poder, ficcionar uma identidade europeia é uma tarefa praticamente votada ao insucesso. Com efeito, nos tempos que correm, a identidade europeia não se enuncia ou anuncia como transcendência política ou institucional, mas como experimentação quotidiana, em resultado de uma política modesta, levada a cabo por uma grande diversidade de poderes e saberes, todos eles imbuídos do interesse público, porventura em ordem caótica e mais do que permitiria a razão pretensiosa, unificadora, do interesse geral ou o iluminismo tecnocrático de um eurocrata. Por isso, não surpreenderá, também, que a desobediência civil possa explodir em todas as direções, não apenas como poder micro-identitário, mas como movimento de indignação e rejeição (Innerarity, 2016).

#### **4. NOTAS FINAIS**

Para terminar, três notas finais. A primeira nota, para reportar, na política europeia, um paradoxo muito pertinente em plena laboração. Por um lado, o que é visível no projeto global e europeu é a perda de centralidade do Estado e a sua capacidade de configurar a sociedade. Assistimos a uma espécie de dessacralização da

política-estado, um tédio por essa política-estado como parte da normalidade democrática, embora saibamos, também, que há mais política para lá desta “política normal”. Por outro lado, a radicalização populista da política doméstica recupera o Estado central como se estivéssemos “órfãos de Estado”. De repente, “todas as modernidades” parecem querer entrar em rota de colisão. A história, a geografia e os territórios estão de regresso. Voltámos em força à geopolítica. A política europeia poderá oscilar, doravante, num espaço a três dimensões composto por uma política doméstica mais radicalizada, macrorregiões europeias em formação e uma geopolítica continental alargada para o mediterrâneo sul e oriental. É certo, a política europeia é demasiado institucionalista e não gosta manifestamente da geopolítica, mas esta virá.

A segunda nota, para reportar os tópicos principais do que fica dito, em jeito de síntese final:

- Em primeiro lugar, e dada a geopolítica do próximo futuro, é quase certo que os impulsos mais fortes para a reforma da União Europeia virão do exterior. Os exemplos abundam: a Rússia e a Ucrânia, o Médio Oriente, a Turquia, o Norte de África, mas, também, o *Brexit* e a *Trumpolitics*, para citar apenas os principais;
- Em segundo lugar, este impulso exterior implica que haja um movimento de reforma importante em direção da política externa, segurança e defesa (PESD) em todas as suas dimensões, onde se incluem os refugiados, mas, também, a política energética;
- Em terceiro lugar, esta dimensão externa tem fortes implicações na política interna europeia e em particular na reconfiguração da UEM; as regras orçamentais do Semestre Europeu (SE), do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e do Tratado Orçamental (TO) podem ser objeto de uma revisão de conjunto e ser acompanhadas pelo alargamento dos recursos próprios, a mutualização parcial das dívidas soberanas, a criação de um fundo monetário europeu (FME) e uma revisão global dos instrumentos financeiros europeus de apoio ao investimento;

- Em quarto lugar, a criação de uma procuradoria europeia para a criminalidade financeira é um bom sinal, conjuntamente com legislação europeia em matéria de *offshores*, de combate à evasão e fraude fiscais e mais e melhor harmonização fiscal;
- Em quinto lugar, uma nota importante a propósito do *Brexit*, tem a ver com o que poderíamos designar “a teoria do precedente”, isto é, a escolha de uma linha dura de negociação apenas para impedir ou condicionar novos pedidos de saída; se tal acontecer será sempre um mau princípio de negociação;
- Em sexto lugar, uma nota, igualmente, importante a propósito da teoria da “Europa a várias velocidades”; a perceção imediata, sobretudo para os países do leste europeu, é a de “uma teoria dos clubes” ressentida como discriminatória; seria preferível uma via de “integração diferenciada e inclusiva” de acordo com o ritmo e a vontade própria de cada Estado-membro.

Uma terceira nota, finalmente, para reportar o *modus* procedimental que se seguirá, sobretudo numa conjuntura politicamente congestionada e não conhecendo nós a correlação de forças em presença no final do ano de 2017. De acordo com os tratados europeus, o *policy-process* de uma revisão poderá comportar: uma revisão ordinária (artigo 48.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia (TUE)), uma revisão simplificada (artigo 48.º, n.º 6 do TUE), as cooperações reforçadas (artigo 20.º e artigos 42.º a 46.º do TUE e artigos 326.º a 334.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia); de resto, há sempre a possibilidade de obter acordos intergovernamentais realizados fora dos tratados, uma prática que tem sido usada com alguma frequência em momentos anteriores. Neste sentido, não surpreenderia uma abordagem muito pragmática de revisão, sem a necessidade de convocar uma conferência intergovernamental, pelo menos nesta fase que coincidirá com as negociações do *Brexit*. Sem prejuízo de uma negociação ulterior mais extensa, poderemos ter, desta vez, uma revisão simplificada dos tratados, algumas cooperações estruturadas e reforçadas e, eventualmente, um ou outro acordo fora dos tratados. As áreas objeto de negociação serão o espaço de liberdade, segurança e justiça, a união económica e

monetária e a política externa, de segurança e defesa, onde, de resto, os exemplos de “excepcionalidade” já existem.

## BIBLIOGRAFIA

Beck, U., 2007. *World at risk*. Cambridge: Polity Press.

———, 2014. *A Europa alemã, de Maquiavel a Merkievel*. Lisboa: Edições 70.

COMUNICAÇÃO COM(2002) 705 final DA COMISSÃO EUROPEIA, de 11 de dezembro de 2002 – RELATÓRIO DA COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA EUROPEIA.

COMUNICAÇÃO COM(2017) 2025 final DA COMISSÃO EUROPEIA, de 1 de março de 2017 - LIVRO BRANCO SOBRE O FUTURO DA EUROPA: Reflexões e cenários para a UE27 em 2025.

Covas, A., 2003. *Portugal e a constituição europeia*. Lisboa: Editora Colibri.

———, 2007. *A governança Europeia*. Lisboa: Editora Colibri.

———, 2011. *A Europa Federal e a Quarta República Portuguesa*. Lisboa: Editora Colibri.

———, 2012. *Dez teses sobre a Europa Federal*. Faro: Edição da Universidade do Algarve.

———, 2013. *União Europeia, os bens comuns da futura federação europeia*. Lisboa: Editora Colibri.

Covas, A. e Covas, M., 2014. *Os territórios-rede*. Lisboa: Editora Colibri.

———, 2015. *Multiterritorialidades I*. Lisboa, Editora Colibri.

Croisat, M. e Quermonne, J., 1996. *L'Europe et le fédéralisme*. Paris: Montchrestien.

Ferry, J., 2000. *La question de l'État européen*. Paris: Gallimard.

Fitoussi, J., 2002. *La règle et le choix*. Paris: Seuil.

Friedman, T., 2005. *O mundo é plano*. Lisboa: Actual Editora.

Gellner, E., 1995. *Condições da liberdade*. Lisboa: Gradiva

Habermas, J., 1998. *L'intégration républicaine*. Paris: Fayard.

———, 1998. *Après l'État-nation*. Paris: Fayard.

Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons. *Science review*, 162(3859), pp. 1243-1248.

- Held, D., 1995. *Democracy and the global order: from the modern state to the cosmopolitan governance*. Londres: Polity Press.
- Innerarity, D., 2005. *A transformação da política*, Lisboa, Teorema.
- , 2009. *A sociedade invisível*. Lisboa: Editora Teorema
- , 2010. *O novo espaço público*. Lisboa: Editora Teorema.
- , 2011. *O futuro e os seus inimigos*. Lisboa: Editora Teorema.
- , 2016. *A política em tempos de indignação*. Lisboa: D. Quixote.
- Keating, M., 2013. *Rescaling the European state*. Oxford: Oxford University Press.
- OCDE, 2000. *A sociedade criativa do século XXI*. Paris: OCDE.
- Olson, M., 1971. *The logic of collective action: the public goods and the theory of groups*. 2.<sup>a</sup> ed. Cambridge, Massachusetts, EUA: Harvard University Press.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the commons*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Rifkin, J., 2014. *A terceira revolução industrial*. Lisboa: Bertrand Editora.
- , 2014. *The zero marginal cost society*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Schutze, R., 2013. *From dual to cooperative federalism*. Oxford: Oxford University Press.