

A CONSTRUÇÃO EUROPEIA

40 ANOS DE
REFLEXÃO EM COIMBRA

ISABEL CAMISÃO
DULCE LOPES
LICÍNIA SIMÃO
COORDS.

Este volume reúne mais de três dezenas de textos sobre o atual momento da integração europeia, com contributos de docentes e investigadores da área das ciências sociais e humanas, ligados a diferentes faculdades e centros de investigação da Universidade de Coimbra, mas também de outros centros do saber. A obra apresenta uma reflexão sobre a construção do projeto europeu, situada no espaço e no tempo. Olhando para os últimos quarenta anos de ensino destas temáticas na Universidade de Coimbra (UC), oferece, inicialmente, uma reflexão sobre o contributo desta Casa de saber para o entendimento da União Europeia, quer em Portugal, quer noutros pontos do globo. A partir do mapeamento e da reflexão sobre a atividade letiva e de investigação das Faculdades de Direito, Economia e Letras da UC, procura apresentar ao público uma historiografia do percurso dos “estudos europeus” em Coimbra, nas suas múltiplas perspetivas e sensibilidades.



I N V E S T I G A Ç Ã O



EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: <https://www.uc.pt/imprensa>

Vendas online: <https://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

Imprensa da Universidade de Coimbra

IMAGEM DA CAPA

Pedro Matias

INFOGRAFIA

Pedro Bandeira

EXECUÇÃO GRÁFICA

KDP

ISBN

978-989-26-2740-3

ISBN DIGITAL

978-989-26-2741-0

DOI

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2741-0>



A CONSTRUÇÃO EUROPEIA

**40 ANOS DE
REFLEXÃO EM COIMBRA**

**ISABEL CAMISÃO
DULCE LOPES
LICÍNIA SIMÃO**

COORDS.

(Página deixada propositadamente em branco)

SUMÁRIO

NOTA DAS AUTORAS	9
INTRODUÇÃO	11
<i>Isabel Camisão, Dulce Lopes e Licínia Simão</i>	
PARTE I.	
O ESTUDO E ENSINO DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS.....	17
40 anos de estudos europeus na Universidade de Coimbra	19
<i>João Nuno Calvão da Silva</i>	
Os Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra no passado e no presente	21
<i>Maria Manuela Tavares Ribeiro</i>	
Estudos Europeus na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra	29
<i>Manuel Porto</i>	
20 anos de Estudos Europeus na FLUC	41
<i>Albano Figueiredo</i>	
O Ensino do Direito da União Europeia e o seu Significado Político Hoje	45
<i>Jónatas E. M. Machado</i>	
Europa, uma ideia histórica em permanente construção	53
<i>Álvaro Garrido</i>	
40 anos de construção europeia em Coimbra	67
<i>Afonso Patrão</i>	

PARTE II.

INSTITUIÇÕES, CIDADANIA E DEMOCRACIA	71
--	----

Equilíbrio institucional e crise: questões para reflexão	73
---	-----------

Isabel Camisão

O princípio da subsidiariedade como pedra de toque no processo de consolidação da União Europeia	85
---	-----------

Dulce Lopes

As «crises» da UE e os desafios teleológicos da integração: reflexões e contributos para a investigação e a política europeia	97
--	-----------

Dina Sebastião

Da Bússola Estratégica aos paradoxos do aprofundamento: proposições e desenvolvimentos recentes nos Estudos Europeus	115
---	------------

Luís Lobo-Fernandes

Da Europa desencantada à Europa por pensar: dilemas e aporias	133
--	------------

Silvério da Rocha-Cunha

A Europa e o Problema da Existência	147
--	------------

Alexandre Franco de Sá

Cidadania Europeia e Nacionalidade dos Estados-Membros – vinho novo em odres velhos?	159
---	------------

Mariana Geraldo

O papel do Tribunal de Justiça na integração jurídica europeia: servatis servandis	175
---	------------

Miguel Gorjão-Henriques

PARTE III.

POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEIAS	191
------------------------------------	-----

O Impacto da Pandemia de COVID-19 no Processo de Integração Europeia: Fragmentação vs. solidariedade	193
---	------------

António Portugal Duarte e Fátima Sol Murta

O euro, moeda dos fins da história e do medo	207
---	------------

João Rodrigues

Mercado único digital	221
<i>M. Matilde Lavouras</i>	
Trabalho e construção europeia: oportunidades e constrangimentos	233
<i>Hermes Augusto Costa</i>	
A Governação Europeia e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais: uma oportunidade para a dimensão social?	251
<i>Sílvia Ferreira</i>	
50 anos de proteção do ambiente na União Europeia e 5 marcos no desenvolvimento do direito ambiental rumo a um futuro mais sustentável	267
<i>Alexandra Aragão</i>	
União Económica e Monetária: descontinuidade ou adaptação?	291
<i>Paulo Vila Maior</i>	
União Social Europeia: qual o papel da proteção do Estado de direito, da transição ecológica e da transição digital na sua prossecução?	305
<i>Alessandra Silveira</i>	
PARTE IV.	
SEGURANÇA E ORDEM INTERNACIONAL	319
A construção europeia e a ordem internacional – Qual o lugar da Europa?	321
<i>Licínia Simão</i>	
De outrora para um ordenamento vindouro	331
<i>Bernardo Teles Fazendeiro</i>	
A construção da segurança ontológica da União Europeia numa ordem internacional em mudança: que desafios e oportunidades?	339
<i>Vanda Amaro Dias</i>	
A União Europeia e a paz: da normatividade interna às missões e operações externas	353
<i>Paula Duarte Lopes</i>	

Desafios geopolíticos contemporâneos e os alargamentos da União: o triângulo Ucrânia-Sérvia-Türkiye	367
<i>André Pereira Matos</i>	
Que é feito da União Europeia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais? Uma análise dos desafios internos e externos à atuação da Europa	385
<i>Daniela Nascimento</i>	
Inteligência Artificial e Segurança: Desafios, Tensões Dilemáticas e Derivas da União Europeia	397
<i>Ana Paula Brandão</i>	
Repensar a segurança europeia: desafios e possibilidades para a UE enquanto ator de segurança	409
<i>Maria Raquel Freire</i>	
Da linguagem do poder? O ator de segurança e defesa pós-2022	427
<i>Ana Isabel Xavier</i>	
CONCLUSÃO	437
<i>Isabel Camisão, Dulce Lopes e Licínia Simão</i>	

NOTA DAS AUTORAS

Tal como a construção europeia, este livro resulta da colaboração e do empenho de várias pessoas e entidades: os colegas da Universidade de Coimbra e de outras Universidades que connosco colaboram há muitos anos e que aceitaram mais este desafio; os Diretores das três Faculdades com tradição no ensino dos Estudos Europeus em Coimbra – FLUC, FDUC e FEUC – e a Reitoria da Universidade de Coimbra, que apoiaram desde o primeiro momento a iniciativa; e a Imprensa da Universidade de Coimbra que acolheu de braços abertos o projeto. A todos o nosso agradecimento sincero.

Uma palavra especial para a Comissão de Revisores Externos, constituída pelos Professores Alice Cunha (Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa), Francisco Pereira Coutinho (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa) e Rafael García Pérez (Departamento de Direito Público, *Universidad Pablo de Olavide*), a quem agradecemos os comentários generosos e encorajadores e as sugestões rigorosas que ajudaram a melhorar a obra.

Uma última palavra para a profícua e amiga colaboração entre as três organizadoras deste livro coletivo que expressa na perfeição a partilha, complementaridade e entajuda que caracterizam os estudos (também Europeus) na Universidade de Coimbra.

Isabel Camisão, Dulce Lopes e Licínia Simão

(Página deixada propositadamente em branco)

INTRODUÇÃO

Isabel Camisão
Dulce Lopes
Licínia Simão

No dia 23 de junho de 2023, três faculdades da Universidade de Coimbra com tradição na reflexão e produção de conhecimento sobre o processo de integração europeia – Faculdade de Direito¹, Faculdade de Letras² e Faculdade de Economia³ – associaram-se na organização de um Seminário dedicado ao tema «Construção Europeia – quatro décadas de reflexão em Coimbra», para celebrar e dar a conhecer a cooperação interfaculdades nesta área e o seu contributo para o avanço do conhecimento.

O evento iniciou-se com uma mesa redonda dedicada aos 40 anos dos Estudos Europeus em Coimbra e ao seu futuro, a que se seguiram três sessões dedicadas respetivamente aos temas «Instituições,

¹ Os quarenta anos da criação da Pós-graduação em Estudos Europeus da Associação de Estudos Europeus (AEEC), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, constituem um marco pioneiro «para colmatar atrasos» no estudo da integração Europeia em Portugal. Aquela Pós-graduação permanece em funcionamento até hoje e foi a sua criação e persistência que deram o mote para o título desta iniciativa.

² A Faculdade de Letras oferece formação graduada e de pós-graduação em Estudos Europeus, nomeadamente uma Licenciatura em Estudos Europeus (que completa vinte anos no ano letivo 2024-2025) e um Mestrado em Estudos Europeus.

³ O estudo da União Europeia, na FEUC, tem um forte enraizamento na área da Economia, tendo criado o Mestrado em Economia Europeia, nos anos 1990, bem como na área das Relações Internacionais, tendo a faculdade acolhido a Cátedra Jean Monnet «A Europa no Mundo» e mais recentemente o Centro de Excelência Jean Monnet «PRONE – *Peace Relations, Ontologies and Narratives in Europe: EU and its Eastern Neighbours*», ligada ao Doutoramento em Relações Internacionais – Política Internacional e Resolução de Conflitos, oferecido pela FEUC e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Cidadania e Democracia», «Economia, Polícias Sociais e Ambiente» e «Segurança, Alargamento e Ordem internacional».

Um dos objetivos deste Seminário era identificar os traços mais distintivos do pensamento de Coimbra sobre a construção europeia e mapear as áreas de interesse que se cruzam nas diferentes escolas desta Universidade, bem como de outras, com quem Coimbra partilha uma matriz normativa, institucionalista e crítica densa.

Da reflexão salienta-se o início tardio, mas empenhado do nosso país no projeto europeu, alicerçando o projeto democrático português pós-ditadura na adesão às então Comunidades Europeias, bem como a aposta, em Coimbra, na feliz conjugação das dimensões jurídica, económica, humanística e das ciências sociais no estudo, ensino e formação oferecidos nesta área. Isso permitiu que os Estudos Europeus em Coimbra assentassem, desde o seu dealbar, num forte diálogo interdisciplinar, essencial para a estruturação de um projeto europeu coerente, permitindo um contributo português ativo e de forte pendor social.

E, apesar de a iniciativa se ter centrado na identificação dos contributos que Coimbra produziu e continua a produzir para a evolução dos Estudos Europeus, nas mais diversas áreas do saber, dela [da evolução] resultou igualmente que a produção de pensamento sobre a Europa em Coimbra se fez também em parceria com outras Escolas com tradição, mais ou menos recente, nos Estudos Europeus, o que contribuiu para enriquecer a iniciativa, pela diversidade e pluralidade de pensamento.

No atual contexto de múltiplas e sucessivas crises, que se sobrepõem e pressionam sociedades e instituições, em particular as democráticas e liberais, o projeto europeu não tem saído incólume. Este primeiro Seminário abordou, sobretudo na sua primeira sessão, questões relativas à polarização do espaço público, a sua «repolitização» – e contestação do consenso permissivo que facilitou a integração europeia até aos nossos dias – bem como o impacto desse processo na ascensão de partidos eurocéticos, quer à esquerda, quer à direita do espectro político. A esta repolitização associa-se uma tendência para um

crescente conflito social e político, a que as estruturas jurídicas, políticas, sociais e económicas tentam dar resposta. No entanto, as fragilidades da organização democrática, num contexto que alguns consideram de governação supranacional tecnocrática em áreas chave para a política, dificultam a definição das metas a alcançar para o conjunto das sociedades europeias e a definição de políticas públicas ancoradas nas necessidades reais das comunidades.

Uma parte muito relevante da discussão, na segunda sessão, centrou-se nos difíceis equilíbrios entre a gestão macroeconómica e política do projeto europeu, incluindo na sua dimensão monetária, e as políticas do pilar social europeu, que têm tido avanços limitados. Esta discussão é indissociável da «revolução verde» na Europa, que parece sugerir um compromisso europeu com as políticas de combate às alterações climáticas e de adaptação económica e social para um novo paradigma de sustentabilidade na relação com os recursos e a natureza. No entanto, o entrosamento entre o pilar social e as políticas ambientais é ainda incipiente. Será necessário que a proteção do ambiente seja articulada como um direito fundamental das populações. Isso permitiria que o debate deixasse de estar refém das lógicas geopolíticas, de competição económica e tecnológica, que frequentemente criam contradições entre os princípios europeus e as opções de política externa da União, nomeadamente no que à gestão das regras de comércio internacional diz respeito ou no que à exploração de recursos naturais incluindo energéticos concerne.

A última sessão do Seminário debruçou-se sobre o relacionamento da União Europeia (UE) e dos seus Estados Membros com a restante comunidade internacional, reconhecendo o poder estrutural que a União exerce, quer no seu contexto geográfico regional, através de políticas como o alargamento ou a vizinhança, quer no âmbito das normas internacionais, por via do multilateralismo. Face ao aglomerar de crises securitárias na sua periferia, a reflexão olhou para o percurso da União enquanto ator internacional e para o desenvolvimento de uma cultura estratégica que permita alcançar os ambicionados objetivos de «falar a linguagem do poder» ou ter uma «Europa geopolítica».

Considerando que estas e outras reflexões sobre o projeto europeu podem e devem interessar a todos, na medida em que as ações e decisões da UE têm um impacto inegável no nosso dia-a-dia, pareceu-nos natural que o próximo passo fosse partilhar com um público mais amplo as reflexões desenvolvidas no quadro desta iniciativa, bem como ampliar o leque de contributos para fora da UC, de modo a promover um diálogo mais alargado sobre a UE, os seus contornos, constâncias e mutações.

Este é, pois, pois, o objetivo da presente obra onde se reúnem as vozes inspiradas de mais de três dezenas de docentes e investigadores da área das ciências sociais e humanas, ligados a diferentes faculdades e centros de investigação da Universidade de Coimbra, mas também de outros centros do saber, mostrando uma escola de Coimbra dinâmica, aberta ao mundo, que influencia o pensamento de outros e serve de referência, mas que, simultaneamente, bebe inspiração dos muitos e valiosos contributos que os Estudos Europeus encontram nas diferentes academias nacionais. É esta riqueza de perspetivas e de contributos que melhor permite entender o momento atual da integração europeia, que todos os autores identificam como estando repleto de desafios.

As reflexões produzidas nesta obra cobrem um largo espectro de assuntos, desde os desafios à prática democrática no quadro da integração europeia, à formulação de políticas públicas que respondam às necessidades dos europeus; do ordenamento jurídico e da arquitetura institucional da União Europeia à sua presença global e ao seu contributo para um sistema internacional em profunda transformação.

Esta obra pretende, pois, ser um primeiro contributo para mais e melhor informação sobre estes processos e para apontar caminhos possíveis para a Europa que queremos e de que precisamos. Distingue-se também por apresentar uma pluralidade de visões, nem sempre coincidentes, e por vezes até contraditórias, o que, em nosso entender, configura um contributo enriquecedor para o debate nacional e europeu sobre a Construção Europeia e faz parte integrante do seu interesse. Destina-se predominantemente a um público não académico, mas que

se interessa já ou começa a interessar-se por temas europeus, o que se reflete no estilo adotado para os artigos, corporizados em textos curtos, de reflexão livre e linguagem acessível.

A estrutura final do presente livro, tendo-se inspirado no programa do Seminário «A Construção Europeia – Quatro Décadas de Reflexão em Coimbra», não o mimetizou. A riqueza e diversidade dos contributos recebidos levou a que se repensasse a organização interna desta obra e o alinhamento dos respetivos textos, agrupados em blocos temáticos com maior amplitude, mas também maior aspiração temática.

Na primeira parte sobre «O estudo e ensino da construção europeia: tendências e desafios», não só se apresentam reflexões inspiradoras sobre a Europa, como se reúnem testemunhos pessoais de quem tanto contribuiu para a construção do pensamento e do ensino de Coimbra sobre os Estudos Europeus, se relatam acontecimentos e se contam histórias que de outra forma poderiam cair no esquecimento. Mas o objetivo desta Parte foi também o de mapear as áreas de saber e abordagens desenvolvidas pelas diferentes escolas de pensamento, de ensino e de formação em Coimbra, bem como o de identificar as principais dinâmicas colaborativas e dos resultados alcançados ao longo das últimas quatro décadas. Do mesmo modo, inferem-se das reflexões aqui produzidas, os desafios atuais na investigação, ensino e formação na área dos estudos europeus e como respondem eles ao momento atual da construção europeia.

Segue-se uma segunda parte sobre «Instituições, Cidadania e Democracia». Os oito contributos abordam questões como a evolução do quadro jurídico e institucional da União, o papel dos princípios como fundamentos do projeto europeu, o relacionamento da União com os cidadãos, a identidade(s) europeia(s) e a difícil gestão dos desafios trazidos pelo lema «Unida na Diversidade».

A terceira Parte, intitulada «Políticas Públicas Europeias», reúne um total de oito textos, que se debruçam, em geral, sobre a relação entre as políticas económicas, políticas sociais e a sustentabilidade, a imbricação entre mercado (também digital) e trabalho, o descompasso entre as fragilidades e desigualdades e a ambição social e geopolítica

da União, e a integração da agenda «verde» no seio de políticas, também em mutação, como a da União Económica e Monetária e do comércio internacional.

A quarta e última parte, subordinada ao tema Segurança e Ordem internacional, conta com nove textos que abordam temas tão diversos, mas interligados como o desenvolvimento institucional na política externa, de segurança e de defesa da União, a sua relação com a Democracia e os direitos fundamentais, bem como com outros princípios orientadores da ação externa da União Europeia. Sem esquecer a caracterização do ser e devir da ordem regional europeia e o posicionamento da União como ator político e «de segurança» perante alterações de poder à escala global e aos conflitos violentos que têm vindo a grassar.

PARTE I.
O ESTUDO E ENSINO DA CONSTRUÇÃO
EUROPEIA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

(Página deixada propositadamente em branco)

40 ANOS DE ESTUDOS EUROPEUS NA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

João Nuno Calvão da Silva

Vice-Reitor da Universidade de Coimbra

ORCID: 0000-0002-1306-6901

Assinalar os 40 anos dos estudos europeus na UC é algo que honra a História de Portugal e demonstra inequivocamente o compromisso da *Alma Mater* das Universidades de língua portuguesa com os valores da liberdade, da democracia e dos direitos humanos, princípios basilares da construção comunitária.

Decorridos dois anos da invasão da Ucrânia, a reafirmação destes valores é cada vez mais essencial para os defensores do mundo livre e da dignidade da pessoa. Por isso, uma Universidade humanista como a UC não hesita na condenação do incumprimento do Direito Internacional Público, segue as orientações das instâncias da União Europeia e é solidária no esforço de acolhimento de refugiados.

No respeito dos valores europeus que estudamos há 40 anos nas nossas Faculdades de Letras, de Direito e de Economia, a UC é sempre defensora da paz, tolerante e respeitadora (da língua, literatura e cultura) dos povos, independentemente do regime político. É este também, afinal, o ADN da UE, projeto de paz, respeitador da diversidade e do cumprimento pleno do Estado de Direito democrático.

Felicitó, assim, vivamente as organizadoras (Isabel Camisão, Dulce Lopes e Licínia Simão) da presente obra, pela sua valia científica e também pelo justo tributo que prestam a três docentes determinantes para o estudo do processo de integração europeia na UC (Maria Manuela Tavares Ribeiro, Manuel Lopes Porto e Rogério Leitão).

Não posso deixar de concluir estas breves linhas com uma referência especial, devida e merecida, ao Professor Doutor Manuel Lopes Porto, Antigo Deputado Europeu e responsável pelo primeiro Centro de Estudos Europeus em Portugal, um dos nomes maiores da Universidade de Coimbra e um exemplo humano para todos.

OS ESTUDOS EUROPEUS NA FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA NO PASSADO E NO PRESENTE

Maria Manuela Tavares Ribeiro

Professora Catedrática Aposentada da Faculdade de Letras
da Universidade de Coimbra
ORCID: 0000-0001-7471-2164

A Europa foi, é, desde sempre, uma entidade plural. É esta matriz, esta multiplicidade que deve ser tida em conta quando se questiona, discute e reflete sobre a história, geografia, economia, direito, política, religião, cultura, cidadania, identidades. Pensar, pois, a *unidade* e a *diversidade*.

E se se colocou em primeiro plano os meios e os fins económicos e políticos e se subalternizaram as questões sociais e culturais, a verdade é que estas são verdadeiramente nucleares. Tornou-se premente transpor para o campo das interrogações universitárias temas que inquietavam os cidadãos. Daí a necessidade sentida de analisar, de pensar, de interpretar a Europa em estudos orientados para uma pluridisciplinaridade multifocal de modo a fomentar a aprendizagem, a reflexão crítica, a fim de se fazer o diagnóstico das estruturas e das representações geográficas, históricas, políticas, sociais, económicas, culturais, religiosas, das mentalidades, das aspirações.

É no âmbito destas preocupações que se insere a criação em Portugal de cursos em Estudos Europeus. Assim, há uns anos, também em Portugal se entendeu ser oportuno e de toda a conveniência criar unidades de formação avançada na área de Estudos Europeus.

Para tal, convocaram-se docentes com diferentes formações científicas, enriquecidas por experiências diversificadas, credenciadas

pela docência e investigação para refletir e transmitir aos estudantes, também eles de formação diversa, os saberes e os projetos de diferentes domínios, que permitissem perscrutar e entender os caminhos que foram tecendo, dividindo ou cerzindo o espaço que é Europa.

Os Estudos Europeus exigem de forma cada vez mais insistente e até mesmo imperativa, ontem e hoje, uma abordagem teórica e prática de caráter multi e interdisciplinar. Só assim se poderá abordar e analisar a complexidade dos problemas envolvidos. Pretendia-se conjugar a formação de âmbito mais geral com a formação mais especializada, sempre com um objetivo multifocal que se obtém através da transversalidade multidisciplinar. Desejava-se, deste modo, a aquisição de uma sólida competência na área específica dos Estudos Europeus, mas também do desenvolvimento da capacidade de pensar os problemas de modo global e de exercer autonomia intelectual e espírito crítico. Tudo isto representava, e representa, um capital precioso para a orientação de futuros licenciados, mestres, doutorados, num mundo e num mercado de trabalho crescentemente complexos, em permanente evolução. Como tal, tornava-se oportuno mobilizar também os saberes humanísticos no plano da formação, privilegiando uma dimensão reflexiva e autorreflexiva.

A própria consolidação do processo de integração europeia fez suscitar a necessidade crescente de cursos em Estudos Europeus, alguns a intervirem para além do quadro nacional, até nas instituições europeias. Intervenção no próprio país, nas instituições de ensino superior e também nas escolas, empresas, autarquias, administração pública, organizações diversas da sociedade civil, etc.

O atraso da entrada de Portugal na Comunidade Europeia teve inevitavelmente reflexo no atraso da implementação da área científica de Estudos Europeus.

Tudo muda com a adesão de Portugal em 1986. Necessita-se, a partir de então, do conhecimento da adesão, do processo de negociação, do processo de construção europeia e a Universidade começa a produzi-lo.

Deste modo, os cursos de Estudos Europeus tornam-se necessários e inevitáveis. Como seria natural, começaram pelas áreas técnicas e

os primeiros cursos de Estudos Europeus surgem em duas variantes: a jurídica e a económica, nas Faculdades de Direito e de Economia. É esse o panorama em Portugal durante a década de 80. Na década de 90 assiste-se a um crescimento, quer no domínio da investigação, quer do ensino, particularmente ao nível de pós-graduação, da historiografia da construção europeia. Percurso idêntico e praticamente simultâneo regista-se no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Importa explicar.

Há razões de natureza teórica e razões de natureza política. De natureza teórica, pelo lugar incontornável dos Estudos Europeus no panorama científico internacional. E no que respeita às razões de natureza política porque Portugal, membro da CEE, depois da União Europeia, confrontado com os desafios europeus tem, não só que dominar esse conhecimento, como tem ele próprio que produzir conhecimento na área dos Estudos Europeus. E é à Universidade, repito, que compete esse papel de produção de conhecimento e de formação.

Assim se foi consolidando a área de Estudos Europeus: através de unidades curriculares nos planos de estudos dos cursos de Direito, Economia, História, Ciência Política e Relações Internacionais.

E conquistou mesmo autonomia enquanto área de especialização, em várias universidades, em particular no primeiro e no segundo ciclos.

Ao nível do primeiro ciclo, cite-se, a título de exemplo, a licenciatura em Estudos Europeus nas Faculdades de Letras de Lisboa, Porto, Coimbra, Universidade Aberta, Universidade Lusíada, na Universidade dos Açores a Licenciatura em Estudos Europeus e Política Internacional e na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias uma licenciatura em Estudos Europeus e Relações Internacionais.

Acrescente-se que, no primeiro ciclo, ou seja, na licenciatura, há unidades curriculares de Estudos Europeus em todas as Universidades que possuem Licenciatura em Direito, Economia, Ciência Política e Relações Internacionais, como aliás, no segundo ciclo.

No segundo ciclo, ou seja, no mestrado, os Estudos Europeus constituem uma estrutura autónoma em várias Universidades com

dominante jurídica, económica, histórica ou de ciência política e relações internacionais. Lembre-se que o primeiro curso de mestrado em Estudos Europeus em Portugal foi apresentado logo no início de 1985 na Universidade do Minho.

No que diz respeito ao terceiro ciclo, ou seja, doutoramento, a Universidade Católica, através do Instituto de Estudos Europeus, conferiu o grau de Doutor, mas outras universidades tinham previsto o terceiro ciclo, sobretudo após a entrada em vigor do Processo de Bolonha.

Na verdade, os Cursos de Estudos Europeus, sem se deixarem confinar estreitamente a uma só área disciplinar, não prescindiram do contributo de outras áreas do conhecimento – Direito, Economia, Ciência Política, Sociologia, Relações Internacionais, História, Filosofia, Geografia. Porém, eles deveriam também ancorar-se na perspetiva das Humanidades. Assim, beneficiariam do conjunto de saberes professados nas Faculdades de Letras e Ciências Sociais e Humanas.

Não se tratou de simples extensão ou reformulação de outros Cursos – de Línguas, ou de História, ou de Filosofia – mas da abertura de uma área de ensino e de investigação inteiramente nova pelo seu carácter transversal de modo a contribuir para reforçar a capacidade de resposta às solicitações da sociedade.

Pretendia-se pela multiplicidade de saberes compreender a realidade europeia, e sobretudo *pensar a Europa* no duplo campo objetivo e subjetivo: compreender a Europa, de forma abrangente e de reflexão crítica, mas acrescentar novos contributos para *fazer a Europa*.

As licenciaturas em Estudos Europeus são, pois, relativamente recentes e continuam a ser em número reduzido, quer no panorama universitário português como no europeu. Autonomizou-se a área de Estudos Europeus orientada em particular para a problemática da construção europeia, quer na perspetiva do seu enquadramento na organização internacional da Europa e do Mundo, quer para o estudo da integração europeia na sua multiplicidade de aspetos: literários, geográficos, económicos, políticos, jurídicos, culturais, religiosos... Assim aconteceu na Faculdade de Letras da Universidade

de Lisboa, em 1998, e na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, em 2002. Neste caso, a licenciatura em Estudos Europeus enquadrava-se no âmbito do Departamento de História, depois designado, até hoje, Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes.

Em alguns casos, os Estudos Europeus apareceram como cursos de especialização e de pós-graduação, de *Master*. Só alguns exemplos: nas Universidades Livre de Bruxelas, Siena, Católica de Lovaina, Robert Schuman de Estrasburgo, Nancy, Centre d'Études Européennes de Sciences PO (Paris), entre outras. Na Universidade de Coimbra, a pós-graduação em Estudos Europeus foi criada na Faculdade de Direito em 1983 e, na Faculdade de Economia, em 2007.

Houve, como referi, uma tendência para a autonomização. Como tal, foram então criadas Licenciaturas em Estudos Europeus no quadro orgânico das Faculdades de Letras, com uma vertente humanística fortemente dominante.

No caso da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, é de realçar a originalidade da Licenciatura de Estudos Europeus, criada em 2002. Congregaram-se saberes multidisciplinares com destaque para a História, Filosofia, Geografia, Jornalismo, Línguas Modernas e os contributos de outras áreas que lhe são tradicionalmente exteriores: Direito, Economia, Ciência Política, Relações Internacionais, Sociologia, etc.

Numa análise comparativa entre a Licenciatura da FLUC e a da Universidade Sorbonne Nouvelle, Paris III, nota-se um propósito idêntico – a intermediação da diversidade de contributos pluridisciplinares. Disto tive a experiência quando em 1993 integrei um grupo do programa *Erasmus*, que incluía as Universidades de Coimbra, Salamanca, Granada, Poitiers e Siena. Estes contatos foram produtivos no futuro imediato. Iniciou-se um *Master in European Studies* – Curso de Pós-Graduação sob a tutela da Universidade de Siena, coordenado pela Professora Ariane Landuyt.

Pese embora outros cursos em várias universidades europeias, é de todo notável a experiência vivida que colhi em universidades

que integraram o *Master in European Studies*, a partir de 1999. *Master* este a que se agregaram outras universidades europeias: além de Coimbra, Salamanca, Poitiers, Granada, Estrasburgo 3, Cracóvia, Oradea, Montpellier 1, Swansea, Hannover, Atenas, Bolonha, Siegen, Açores. *Master* que se manteve de 2001 a 2013.

Outras iniciativas devem ser referidas.

Na FLUC criou-se o Mestrado sobre *Europa – as Visões do Outro*, que coordenei entre 2002 e 2007. Um outro Mestrado, também na FLUC, em Estudos Europeus, em 2006, foi coordenado pelo Professor Doutor António Martins da Silva. Igualmente na FLUC, funcionou um Curso de Doutoramento em Estudos Europeus, entre 2009-2012.

Esta experiência docente e de investigação da FLUC colheu muito da experiência, das múltiplas atividades – cursos, debates, seminários da Pós-Graduação em Estudos Europeus da FDUC, que surge, como referi, em 1983, coordenada com a sábia experiência do Professor Doutor Manuel Lopes Porto. Foi de igual importância o Curso de Mestrado de Relações Internacionais – área de especialização em Estudos Europeus, da FEUC, aprovado em 2007, e que muito ficou a dever à dinâmica sempre empenhada do Professor Doutor Rogério Leitão.

Acresce ainda sublinhar a importância dos Estudos Europeus no âmbito dos projetos dos Centros de Investigação da Faculdade de Direito, do Centro de Estudos Sociais da UC (CES), do Centro de Estudos Interdisciplinares da UC (CEIS20) e da produção científica diversificada em revistas, publicadas em Coimbra, como *Temas de Integração*, fundada em 1996, e *Debater a Europa*, fundada em 2009. Foram múltiplos os encontros científicos – colóquios, seminários, *workshops*, nos cursos em instituições de ensino superior, mas também no âmbito do ensino primário e secundário.

Aos Professores Doutores Manuel Lopes Porto e Rogério Leitão, muito se deve a aprendizagem que proporcionaram a várias gerações pelas diversas e múltiplas iniciativas em salutar e sempre frutuosa colaboração. Muito lhes devem as nossas Faculdades de Direito, de Economia, de Letras. Sublinhe-se também a colaboração empenhada do Professor Doutor António Martins da Silva e de tantos outros

promissores docentes da FLUC, que têm revitalizado a docência e investigação em Estudos Europeus.

A Europa na qual os nossos estudantes trabalharão no futuro será já diferente da Europa que nós podemos ensinar-lhes hoje. Mudança rápida e a incerteza crescente impunha, já nos inícios do século XXI, como hoje, equacionar e analisar questões mais do que ter «boas» respostas.

Era, é, necessária uma sólida interação entre as diferentes áreas das Humanidades. Era, é, desejável o diálogo intenso com várias áreas do saber: Direito, Economia, mas também Ciência Política, Sociologia, Relações Internacionais, História, Filosofia, Geografia, Antropologia, Línguas. Era, é, imprescindível, um diálogo no quadro das Ciências Sociais e Humanas.

Assim, no âmbito do quadro de Estudos Europeus da FLUC, para além da Licenciatura (1.º Ciclo), para além do Mestrado (2.º Ciclo), é necessário, é desejável, um Curso Doutoral. É neste quadro que os docentes orientam os jovens em projetos que os habilitam a conseguir bolsas, a candidatar-se a projetos internacionais, a coroar os seus estudos com uma investigação mais profunda conducente a uma dissertação de doutoramento, a uma futura publicação em livro ou em artigos a divulgar em revistas da especialidade em Portugal e no estrangeiro. Percurso este que poderão ainda usufruir da sua atividade como Investigadores colaboradores em Centros de Investigação, entre outros, em Coimbra, os da Faculdade de Direito, o CES, o CEIS20.

Para a sua existência, e bom funcionamento, para esse Curso de Doutoramento, é necessário ter docentes, com formação em Estudos Europeus. Importa, para tal, haver concursos e vagas para formar esses futuros docentes e investigadores. Será útil ter parcerias com Ciência Política, com Relações Internacionais. Este é um objetivo, ou um desejo que muito prezaria ver consolidado.

Mas muito se tem feito nos últimos anos...

Uma última palavra é devida aos docentes dos Estudos Europeus da FLUC. O seu trabalho tem sido insano na reestruturação do Curso do 1.º Ciclo e do Curso de Mestrado.

É hora de comemorar os 40 anos dos Estudos Europeus na FDUC, os 21 anos na FLUC, com a esperança da sua vivificação futura para melhor *pensar a Europa*, para melhor *fazer a Europa*. Cabe muito este desiderato à coordenação de jovens e promissores Coordenadores, Diretores, Investigadores e Docentes dos Estudos Europeus. O seu sucesso e os seus êxitos são e serão também os dos Estudantes e os dos Docentes de Estudos Europeus e o da Universidade de Coimbra.

Apesar do sucesso já atingido, sente-se a necessidade de enriquecer os conteúdos curriculares dos cursos de estudos pós-graduados em Estudos Europeus. Esse impulso escolar exige novas respostas didáticas e científicas, de perspetiva inter e transdisciplinar no quadro do vasto campo das ciências sociais e humanas, tendo como horizonte uma visão crítica da problemática do devir europeu.

Deve garantir-se a participação de docentes e de investigadores da Universidade de Coimbra, de outras universidades nacionais e estrangeiras e especialistas do mundo extrauniversitário com forte componente de internacionalização. Esta rede internacional deve mobilizar e trazer ao debate os alunos de licenciatura, mestrado e doutoramento. Quer-se um debate aberto e abrangente sobre os desafios da Europa num mundo global. Diálogo que se enriquecerá com outros participantes da sociedade civil: professores de vários ramos de ensino, jornalistas, empresários – em seminários suplementares, *workshops*, colóquios, programas de intercâmbio, de formação e educação.

É de todo fundamental estabelecer protocolos de intercâmbio que permitam aos alunos trabalhar com académicos de renome internacional e desenvolver os seus projetos de investigação.

Procura-se, assim, aprofundar competências adquiridas, desenvolver competências específicas em matéria de investigação, em matéria de metodologia comparativa, em matéria de conceção e de realização de projetos relativos a questões europeias.

Os Estudos Europeus permitem, permitirão, responder a grelhas de análise no âmbito de várias disciplinas, demonstrando a complexidade dos fenómenos e das múltiplas formas «de não uma, mas de Europa(s) imaginadas, projectadas ou realizadas»

ESTUDOS EUROPEUS NA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Manuel Porto

Diretor da Associação de Estudos Europeus de Coimbra

ORCID: 0000-0001-7860-9236

Julgamos ser bem interessante escrever sobre a origem, a evolução e as oportunidades abertas pelos estudos europeus na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, há quarenta anos.

É de recordar que em 1974, nove anos antes da criação da Associação e do Curso de Estudos Europeus, foi instalado no Centro Interdisciplinar de Economia e Direito, sob a direção do Professor António Ferrer Correia, o primeiro Centro de Documentação Europeia do nosso país, apoiando investigação que ia sendo feita nesta área por docentes e investigadores da Faculdade de Direito, bem como por outras pessoas.

O Curso de Estudos Europeus foi criado em 1983, antes da adesão à CEE, curiosamente tendo em alguma medida em conta uma sugestão do vice-chefe da delegação da Comissão Europeia em Portugal. Trata-se de delegação com que tínhamos um contacto estreito, sendo então presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro, «lutando», por isso, por que fossem financiados projetos inseridos nos apoios de pré-adesão. Tendo tido as provas de doutoramento em janeiro, foi sugerida pelo vice-chefe da delegação a criação do curso, bem como que nos candidatássemos a uma «*aide de démarrage*», de facto obtida em Bruxelas.

Com o Curso e a Associação de Estudos Europeus a serem aprovados pelo Conselho Científico da Faculdade, no dia 20 de maio

desse ano, as aulas tiveram início em outubro. Estava aberto a estudantes com qualquer licenciatura, não só a juristas, e tinha duas vertentes, uma de Direito e a outra de Economia. Nos termos do artigo 1º do seu regulamento, visava proporcionar «uma preparação especializada nas questões jurídicas e económicas atinentes à integração europeia e às instituições comunitárias».

Apontando-se para 50 alunos em cada uma das vertentes, nos anos iniciais o número de candidatos foi muito superior, em alguns dos anos só tendo sido admitidos candidatos com notas de formatura de 13 ou mais valores. Não havendo antes estudos europeus em Portugal, até 1974-75 não se pondo a perspetiva de podermos entrar na CEE, compreende-se que tivessem interesse neste domínio pessoas de várias gerações. Além do Certificado, com a aprovação nas disciplinas do Curso, é atribuído um Diploma a quem depois da parte escolar apresente e seja aprovado na apresentação de uma dissertação.

A par deste curso, a problemática da Comunidade Económica Europeia passou a ser considerada em disciplinas da licenciatura em Direito. Assim aconteceu com a criação, com o plano curricular da licenciatura iniciado em 1988/89 (sendo, pois, Portugal já membro da CEE), de uma disciplina de Direito Internacional Público e Europeu, no 1º ano, e de uma disciplina de Direito Internacional Privado e Direito Comunitário, no 4º ano.

Naturalmente, a par destas disciplinas o direito comunitário passou a ser considerado em todas as disciplinas em que tinha implicações no nosso país, o mesmo acontecendo com a consideração de temas de economia comunitária nas disciplinas de ciências económicas, com a integração da economia portuguesa na economia comunitária.

Depois, há a assinalar a criação, em 1992, de um Mestrado em Integração Europeia: com um relevo próprio, em termos académicos, com uma exigência maior em relação à sua frequência (só de licenciados em Direito com a nota mínima de 14 valores), e mais numa linha de investigação científica: só se obtendo o grau com a apresentação e a aprovação na defesa de uma dissertação.

Não deixou de continuar a ter um relevo próprio e alargado o Curso de Estudos Europeus, mais virado para a preparação de quadros em diversas funções, no nosso país e nas instituições comunitárias.

Assim tem vindo a acontecer com alunos, mas é de referir que professores do Curso, com a sua formação académica, vieram a desempenhar altas funções nestes domínios, designadamente nas instituições da Comunidade Económica Europeia (CEE), no Luxemburgo, em Bruxelas e em Estrasburgo; pessoas bem conhecidas, não sendo preciso recordar aqui os seus nomes, mas não deixando de mencionar as participações de Rui Moura Ramos e José Luís Cruz Vilaça nos Tribunais do Luxemburgo e, no nosso país, de José Guilherme Xavier de Basto como Presidente da Comissão que criou o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), uma exigência com a nossa integração na CEE (docentes logo no primeiro ano do Curso).

O ensino no Curso foi levando ainda vários dos docentes a elaborar lições, algumas em boa medida pioneiras no estudo, e na exposição da temática da CEE no nosso país (com casos de tradução em outras línguas); com influência em diferentes domínios, designadamente na doutrina e na jurisprudência.

E, nesta linha, é de sublinhar também a revista *Temas de Integração* (ed. Almedina), criada em 1996 e prosseguindo nos nossos dias com uma presença significativa, com contributos não só de docentes do Curso, também de muitos outros académicos e pessoas envolvidas nesta temática (com académicos de renome do Brasil a participar na Direção e no seu Conselho Científico).

No plano institucional há que sublinhar que, tendo sido a primeira pós-graduação da Faculdade, levou à criação da associação em que se enquadrou, a Associação de Estudos Europeus. E abriu-se um caminho que professores mais novos foram tomando nos anos seguintes, com a iniciativa de outras pós-graduações, enquadradas em associações, com a investigação e o ensino em várias temáticas de grande interesse e atualidade, com um grande enriquecimento para a Faculdade e para a Universidade de Coimbra (não sendo

também preciso estar a mencioná-las, são bem conhecidas e muito prestigiadas no nosso país e em outros países).

Trata-se de pós-graduações, designadamente a pós-graduação em Estudos Europeus, que levaram a que acorressem e continuem a acorrer à Universidade de Coimbra licenciados nas várias escolas do país; sendo sempre de saudar as proximidades que são assim proporcionadas.

Mas iniciativas desta índole nesta antiga e prestigiada Universidade têm levado também em grande medida à adesão de estudantes de outros países.

Com especial relevo, que deve ser sublinhado neste texto, temos assim a presença de estudantes de outros países lusófonos, em maior medida do Brasil. E no caso deste país, além da presença de nacionais seus no Curso e em outras iniciativas da Associação, há a sublinhar iniciativas conjuntas de grande relevo que têm vindo a ter lugar.

Na ligação ao Brasil foi marcante o ano de 1994, em iniciativas e participações da Associação de Estudos Europeus.

Tendo sido assinado em 1992 um «Acordo de Cooperação Inter-Institucional entre as Comunidades Europeias e o Mercado Comum do Sul», nos dias 18 e 19 de março de 1994 a Associação organizou em Coimbra um Seminário em que personalidades do maior relevo do Brasil e de Portugal apresentaram comunicações de grande interesse sobre perspectivas institucionais, económicas e de cooperação desse acordo (com os textos a constar de uma publicação então editada pela Almedina, com o título «O MERCOSUL e a União Europeia»). Seguiu-se, em 28 de maio, uma conferência do Professor Fernando Albuquerque Mourão sobre «A Problemática do MERCOSUL». E remontam também a essa época extensões do Curso ao Brasil, em organizações conjuntas com prestigiadas instituições deste país: duas em S. Paulo, com a Faculdade de Direito da Universidade Estadual (S. Francisco), e outras duas no Rio de Janeiro, com o Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro e com a Faculdade de Direito da Universidade Federal; em todos os casos com uma frequência muito empenhada de alunos dessas e de outras cidades, próximas e afastadas.

Ao longo das décadas têm sido também muitos os casos de docentes do Curso que se têm deslocado para dar aulas ou proferir conferências no Brasil (a título de exemplo na Foz de Iguaçu, na Universidade das Cataratas, tendo «à vista» três países do Mercosul...), em outros países lusófonos (casos de Angola, Moçambique e Cabo Verde) e não lusófonos, alguns geograficamente bem mais afastados (casos da China, em Macau, na Universidade e no Instituto de Estudos Europeus, da Índia, em Goa e Damão, e de Timor Leste).

Na linha das ligações ao Brasil há que mencionar, com grande relevo, a realização dos Seminários de Verão, numa organização conjunta da Associação de Estudos Europeus e do Instituto de Pesquisa e Estudos Jurídicos Avançados (IPEJA) de S. Paulo, tendo o primeiro tido lugar também em 1994, em julho, sobre a temática «A União Europeia e Portugal».

Trata-se de seminários que têm vindo a ter a participação de nomes de grande relevo, da magistratura, da academia e de outras áreas, e em que tem vindo a proceder-se à análise aprofundada e à divulgação de temas da maior importância e da maior atualidade no quadro mundial.

Têm tido lugar todos os anos, com exceção de 2020, devido à COVID-19, e tendo o Seminário de 2021 decorrido em videoconferência. Em 2022 voltou a decorrer presencialmente, tendo decorrido também a 2 e 3 de julho de 2024, sobre a temática bem atual e de grande preocupação e exigência da «(Des)ordem climática – Propostas para um mundo em transformação».

Trata-se de problemática, a problemática ambiental, que já havia sido considerada em Seminários anteriores, em 2006, 2014 e 2023; com as temáticas da globalização, do papel dos blocos regionais, da concorrência ou ainda por exemplo da regulação a terem sido objeto de análise em vários seminários.

E, como era desejável, as comunicações têm vindo a ser publicadas na Temas de Integração e em outras edições, alargando-se assim o benefício proporcionado pelos Seminários de Verão. Um caso próximo, de 2022, é a edição da Forum, coordenação de Paulo Dias de Moura

Ribeiro e Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota, de um livro com o título «25 Anos de Diálogos Jurídicos – Coletânea do Seminário de Verão de Coimbra».

Em anos mais recentes há que assinalar igualmente a realização de eventos também em cooperação com outras instituições do Brasil, em todos os casos com elevado nível académico e com o enriquecimento proporcionado por estudantes muito participativos nas sessões; podendo mencionar-se cooperações verificadas com a FACAMP (Campinas), com a Universidade Presbiteriana Mackenzie e com o IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa).

São prestigiadas instituições do Brasil que têm promovido, assim, conjuntamente com a AEEC, o conhecimento da realidade da União Europeia, realidade que é importante que seja divulgada pelo conjunto do mundo. Não se trata de «impor» ou mesmo de se procurar «influenciar» posições de países com quadros técnicos e políticos altamente qualificados. Mas tal com a nós importa conhecer as perspectivas e os caminhos seguidos em todas as demais áreas do mundo, tem todo o sentido dar a conhecer, a quem queira (não há inscrições «forçadas»...), as nossas perspectivas, as nossas práticas e os resultados verificados.

Há naturalmente meios mais poderosos e alargados de dar a conhecer o que se passa na União Europeia. Mas tem um lugar único, insubstituível, o conhecimento que se adquire com a participação em cursos académicos, como é o caso do Curso de Estudos Europeus, designadamente com uma participação ativa dos alunos nas aulas, como se tem verificado sempre ao longo dos anos.

E, procurando encontrar uma linha de fundo do que é proporcionado, no Curso e nas demais iniciativas, entre outras nos Seminários de Verão, podemos dizer que está em boa medida na divulgação do modo como a União Europeia tem procurado e continuará a procurar responder aos desafios do presente e do futuro, designadamente aos desafios da globalização e do ambiente (não deixando de se ter em conta outros problemas, também de grande relevo).

Trata-se de desafios, à Europa e ao mundo, bem sublinhados na Estratégia Europa 20-20 (COM (2010) 2020 final, de 3.3.2010), a par

do desafio do envelhecimento da população; com documentos mais recentes a reforçar estas preocupações e a avançar nas estratégias a seguir.

No que diz respeito ao desafio da globalização, temos de ter presente a evolução recente do mundo, com fortes economias emergentes (tendo emergido o Japão várias décadas atrás e depois por exemplo a Coreia do Sul) e reemergentes (casos da China e da Índia, que depois de até ao final do século XVIII terem tido os maiores Produtos Internos Brutos (PIB) do mundo e de terem perdido posição durante quase dois séculos, sobem agora de novo para os lugares cimeiros) a desafiar a nossa posição.

Face a esta situação, seria de recear que a «resposta» da União Europeia fosse uma resposta protecionista, «defendendo-se» deste modo as nossas economias de concorrências tão difíceis, de países com modelos sociais menos exigentes do que o nosso, v.g. com custos de mão-de-obra muito mais baixos e menores exigências ambientais. O protecionismo seria a via de se evitar a entrada de produtos desses países, dando-se margem de manobra às nossas empresas.

Não tem sido, todavia, esta a via posta em prática e defendida pela União Europeia.

Com a exceção de maior relevo, algumas décadas atrás, do protecionismo da Política Agrícola Comum (que em boa medida foi sendo afastado com reformas várias, com especial relevo para a reforma de 1992, numa presidência portuguesa, presidindo ao Conselho de Ministros da Agricultura da CEE Arlindo Cunha, desde o início professor do nosso Curso de Estudos Europeus), a prática da União tem sido uma prática de abertura em relação ao exterior: com um valor médio dos impostos alfandegários da pauta aduaneira comum, depois do Uruguai Round, a ser de 3,6 %, tendo descido ao longo dos anos, e com 38% das importações a não estarem sujeitas a nenhuma tributação. Temos valores semelhantes nos Estados Unidos da América, mas na maior parte dos países mais significativos é maior, em alguns casos muito maior, o valor médio dos impostos alfandegários e menor a percentagem de bens que são importados sem nada pagar.

Assim se passa na linha de um reconhecimento feito na Estratégia Europa 20-20 que vale a pena ter presente. Depois de se referir que muitas vezes se vê o crescimento das economias emergentes apenas como fonte de concorrência para as nossas empresas, tirando-nos oportunidades e empregos, é bem sublinhado que essas economias, «cujas classes médias se estão a desenvolver e a importar bens e serviços em que a Europa dispõe de uma vantagem comparativa», «serão a fonte de uma parte do crescimento de que a Europa precisa de gerar na próxima década».

É uma ideia reforçada em documentos seguintes, designadamente no COM(2011)final, de 18.2.2011, com a «Revisão da Política Comercial – Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva».

Trata-se de defesa de uma posição de abertura que é muito «apoiada» pelos resultados da União Europeia, que convém que sejam bem sublinhados, tal como fazemos sempre nas iniciativas da Associação. De pouco ou nada valeria defender uma alegada «boa causa» e praticar uma política julgada correta se não se conseguisse concorrer a nível mundial.

Por isso, não haverá melhor «argumento» do que referir os números estatísticos, em particular os números da área do euro: tendo em 2023 um superavit na balança dos pagamentos correntes de 2,3% do PIB, superior por exemplo ao superavit da China (de 2,2%); e sendo por exemplo o superavit da Alemanha de 5,5% e o superavit da Holanda de 8,2%, países que dão ainda um excelente exemplo em termos de coesão territorial, com territórios espacialmente equilibrados.

Num mundo aberto, em que a União Europeia tem de competir, a Estratégia Europa 20-20 veio estabelecer «três prioridades que se reforçam mutuamente» 1) crescimento inteligente («*smart growth*»), 2) crescimento sustentável e 3) crescimento inclusivo.

No primeiro caso, estão naturalmente em causa avanços a fazer nos domínios do conhecimento e da inovação. Trata-se, pois, de áreas bem para além do centro de preocupações de um curso numa Faculdade de Direito.... Mas a prevalência de vias corretas depende do bom funcionamento do mercado, o que por seu turno depende de

uma concorrência correta, que abra perspectivas e incentive mesmo a iniciativa. E a matéria do direito da concorrência vem desde os primórdios do curso a merecer uma grande atenção, com uma disciplina a ser-lhe especialmente dedicada, de Política de Concorrência.

Na segunda prioridade trata-se de «promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva», dando-se uma atenção crescente às preocupações ambientais. E o Curso de Estudos Europeus tem bem presente esta preocupação, com a disciplina de Política Ambiental (sendo também relevante a este propósito a disciplina de Política Energética).

Com a terceira prioridade está em causa «fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão social e territorial: não se perdendo, pois, de vista, corretamente, as preocupações sociais e regionais». Trata-se de preocupações também presentes no Curso, as primeiras com uma disciplina de Política e Direito Social e as segundas com uma disciplina de Política Regional.

Com o seu reconhecimento a vir de trás, trata-se, pois, de prioridades a ser consideradas no Curso, não só numa disciplina geral de Teoria da Integração e Políticas da União Europeia, também, com mais profundidade, nas referidas disciplinas próprias (não estando em causa o interesse de todas as demais disciplinas do Curso, v.g. disciplinas jurídicas); bem como naturalmente em manuais dos professores, em artigos da revista Temas de Integração e em iniciativas (v.g. seminários) da Associação ou com a sua participação.

Sendo da maior importância dar a conhecer, em todos os contextos, a resposta pela positiva dada pela União Europeia, importa sublinhar que se trata de uma resposta que, sendo obviamente do seu (do nosso) interesse, favorece também os cidadãos e as empresas de todas as demais áreas do mundo.

Nesta linha de presença e afirmação da União Europeia, para que o Curso de Estudos Europeus pretenda dar o contributo que está ao seu alcance, tem um grande relevo sublinhar o papel desempenhado pelo mercado único e pelo euro. A este propósito, com a presença no Curso e em outras iniciativas de pessoas de outros espaços,

importa sublinhar que se trata de passos cujos benefícios não se limitam ao nosso espaço. Com o afastamento de barreiras física, técnicas e em alguma medida fiscais, são beneficiados igualmente cidadãos e empresas dos demais espaços do mundo, sem paragens em fronteiras e tendo normas (exigências) técnicas comuns a 27 países, os países membros de um dos mais importantes espaços económicos do mundo; evitando-se ainda custos que resultariam de haver moedas diferentes nos 20 países que formam agora a «Eurolândia».

Sem estar em causa as abordagens em vários outros domínios, trata-se, pois, de encontros em que, a nível académico intercontinental, se trocam pontos de vista enriquecedores: quer estando a participar em iniciativas nossas, presencialmente, em Coimbra, ou em videoconferência, quer tratando-se de participação de docentes nossos no Brasil e em geral no espaço americano, num país de África ou da Ásia; sendo boas oportunidades para se salientar que a União Europeia tem vindo a seguir as vias corretas, que é bom que sejam conhecidas também nos outros continentes, mostrando que se trata de vias que favorecem o seu acesso ao nosso mercado, um espaço de que podem igualmente beneficiar.

O nosso êxito poderá ser por seu turno um estímulo a que em outros espaços do mundo sigam as mesmas vias em que estamos a ser bem-sucedidos, se assim for entendido pelos seus responsáveis políticos. Trata-se de vias boas para esses países, as suas populações e as suas empresas. Mas em particular a criação e o aprofundamento de «mercados únicos» em outras regiões é também no nosso interesse, do interesse da União Europeia, em espaços onde os nossos cidadãos e as nossas empresas circulem sem fronteiras «físicas» e tenham as mesmas oportunidades e regras a seguir.

Numa época em que não é fácil avançar significativamente nas instituições de âmbito mundial, designadamente na Organização Mundial do Comércio, com os seus 164 países (a não terem lugar novas rondas como em décadas anteriores...), será um modo de se conseguirem desejáveis e significativos aumentos de oportunidades.

Não só com o Curso e a revista, também com todas as demais iniciativas tomadas pela Associação de Estudos Europeia, com uma abrangência muito para além do nosso país, em parcerias com outras instituições, pretende-se dar um desejável contributo, apontando para que se caminhe para um mundo melhor.

(Página deixada propositadamente em branco)

20 ANOS DE ESTUDOS EUROPEUS NA FLUC

Albano Figueiredo

Professor Auxiliar e Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

ORCID: 0000-0002-0711-4620

Pode ler-se na proposta de criação do curso de licenciatura em Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC), datado de inícios de 2004, que «analisar, interpretar e pensar a Europa, com base em estudos orientados por uma pluridisciplinaridade multifocal, tem como linha-mestra fomentar a aprendizagem e a reflexão, a fim de se fazer o diagnóstico das estruturas e das representações geográficas, históricas, políticas, sociais, económicas, culturais, religiosas, como ainda das mentalidades e das aspirações, tendo sempre presente a *alteridade* em todas as suas dimensões».

O distinto grupo de docentes da FLUC que subscrevia então tais palavras logo acrescentava que «o plano estratégico da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra prevê, quanto à reorganização curricular, entre os três vetores principais, a criação de novas licenciaturas, em domínios disciplinares que permitam alargar com coerência a oferta atual, privilegiando as áreas em que a Faculdade possui já uma tradição consolidada de docência e de investigação e que oferecem perspectivas de viabilidade e continuidade da procura», adicionando: «É no prosseguimento deste desiderato que se insere a proposta de uma licenciatura em Estudos Europeus. Esta licenciatura vem situar-se num domínio que pertence ao núcleo central de uma definição das Humanidades e que tem já uma tradição bastante longa na Faculdade».

O curso seria aprovado pelo Senado da Universidade Coimbra, sob proposta da FLUC, através da Deliberação n.º 1/2004, de

7 de janeiro, publicada em Diário da República em 7 de julho do mesmo ano.

20 anos depois, o balanço é extremamente positivo. Ao longo de duas décadas, centenas de estudantes obtiveram a sua licenciatura em Estudos Europeus na FLUC. Hoje, a Secção de Estudos Europeus, integrada no Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da FLUC, tem um corpo docente próprio altamente qualificado científica, pedagógica e academicamente, com inequívoco reconhecimento nacional e internacional, constituído por uma professora associada com agregação, uma professora associada, um professor auxiliar com agregação e dois professores auxiliares. No curso de licenciatura colaboram também vários/as outros/as docentes da FLUC, especialistas em História, Filosofia, Geografia e outras áreas, e que igualmente dedicam muito do seu interesse a temáticas dos Estudos Europeus.

No ano letivo de 2024/2025 frequentam a licenciatura 160 (cento e sessenta) estudantes. Entretanto, a partir de 2021/22 passou a funcionar também um Mestrado em Estudos Europeus, aposta forte e inovadora da FLUC e que atualmente é frequentado, no conjunto dos dois anos curriculares que o constituem, por 30 (trinta) estudantes. Este curso foi então um marco na renovação da oferta formativa da FLUC e da UC e é atualmente uma certeza consolidada no panorama nacional académico dos Estudos Europeus.

Ao longo das duas décadas em questão multiplicaram-se as iniciativas científicas, cívicas e culturais no domínio dos Estudos Europeus na FLUC, algumas, naturalmente, em cooperação com a Faculdade de Direito e com a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, que também desenvolvem trabalho neste âmbito. Muitas outras tiveram lugar em parceria com instituições nacionais e internacionais, reforçando a projeção dos Estudos Europeus a partir da FLUC e da Universidade Coimbra. Destaca-se igualmente a produção científica do corpo docente da Secção de Estudos Europeus e a sua integração em projetos de investigação de grande qualidade.

E porque a ambição caracteriza a FLUC, preparamo-nos para mais um passo sólido e consistente: a criação de um Doutoramento em

Estudos Europeus, que queremos que esteja a funcionar já no ano letivo de 2027/28.

No mundo atual, em constante “ebulição” de ideias, factos e mudanças, faz cada vez mais sentido o pensamento crítico e universitário em torno da Europa e dos Estudos Europeus. Saudando viva e fortemente quem pensou e criou esta área de conhecimento e em quem igualmente a dinamizou, bem como em quem agora, no momento atual, lhe dá alma, corpo, voz e imagem na FLUC, deixo uma última palavra de grande entusiasmo para os próximos anos: a União Europeia e o aprofundamento do processo de integração, a relação da Europa com os Sistemas Internacionais e o relevo da Ciência Política para o conhecimento das dinâmicas do mundo e das pessoas continuarão a ter lugar central na atividade científica, pedagógica, cívica e cultural da FLUC!

(Página deixada propositadamente em branco)

O ENSINO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA E O SEU SIGNIFICADO POLÍTICO HOJE

Jónatas E. M. Machado

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

ORCID: 0000-0001-8065-3383

E Ele julgará entre as nações, e repreenderá a muitos povos; e estes converterão as suas espadas em relhas de arado, e as suas lanças em foices; uma nação não levantará espada contra outra nação, nem aprenderão mais a guerra. (Isaías 2:4)

Bem-aventurados os pacificadores, porque eles serão chamados filhos de Deus. (Mateus 5:9)

A União Europeia constitui uma manifestação por excelência do poder construtivo das ideias políticas e jurídicas e da sua capacidade para dar resposta aos anseios de justiça e paz dos indivíduos e das nações. Fruto de um processo de integração pensado e levado a cabo no rescaldo da segunda guerra mundial, a mesma demonstra, igualmente, que transformações graduais podem culminar em alterações qualitativas e viragens paradigmáticas. O que começou por ser uma tentativa de relançar o crescimento económico das nações europeias saídas do conflito armado e impedir a utilização das matérias-primas e as fontes de energia para fins militares, tornou-se uma união política estruturada de acordo com princípios constitucionais de respeito pelos direitos humanos, democracia e Estado de direito social e ambiental. A União Europeia apresenta-se hoje como uma associação de Estados e constituições, com características políticas, jurídicas e institucionais *sui generis*, dotada de capacidade para unificar e

conformar positivamente os destinos dos povos europeus e exercer uma influência considerável em todo o mundo.

A mesma encontra-se edificada, indiscutivelmente, sobre os vários fundamentos religiosos, políticos, económicos e culturais que, durante séculos, tornaram possível o desenvolvimento histórico de uma verdadeira identidade europeia, de matriz grega, romana, judaica e cristã, imediatamente perceptível, nomeadamente, na arquitetura, na pintura, na escultura, na literatura ou na música. O impulso religioso levou à criação das universidades medievais, que preservaram e transmitiram os conhecimentos científicos e tecnológicos adquiridos, aumentaram-nos gradualmente e procederam à sua revisão crítica. Motivações políticas, económicas e religiosas impeliram os europeus a navegarem por todo o mundo e a consolidarem os seus projetos imperiais. Os debates teológicos conduziram a cismas que se repercutiram nas ideias políticas e nas teorias económicas e conduziram a diferentes visões do Homem, da natureza e do mundo. Em nome destas, foram travados importantes conflitos, na Europa e fora dela, como as Cruzadas, a Batalha de Lepanto ou a guerra dos trinta anos. Depois da paz de Vestefália, as nações europeias digladiaram-se umas contra as outras como potências económicas rivais em luta predatória, obedecendo a uma lógica mercantilista, metalista, nacionalista e colonialista, dividindo e disputando entre si o controlo de povos, territórios e recursos, rivalidade que deu lugar a sucessivos conflitos armados como, entre outras, as Guerras Napoleónicas, a Guerra da Crimeia ou a Guerra Franco-Prussiana, culminando nas duas guerras mundiais do século vinte.

E foi precisamente nesta altura, de cansaço de guerra e de colapso da disposição colonizadora europeia, que se ergueram protagonistas visionários como, entre outros, Winston Churchill, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Konrad Adenauer ou Alcide De Gasperi, que decidiram olhar para o horizonte e sonhar com uma Europa unida, colaborativa, pacífica, pacificadora e aberta ao mundo. Relativamente a Robert Schuman, o Papa Francisco aprovaria mais tarde um Decreto reconhecendo as suas «virtudes heroicas» e abrindo o caminho para a canonização. Os desenvolvimentos ocorridos desde

os pais fundadores do projeto europeu são sobejamente conhecidos. O Tratado de Paris (1951) criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, entretanto extinta, e o Tratado de Roma (1957) instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atômica e a Comunidade Económica Europeia. No princípio eram apenas seis Estados, a saber, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal da Alemanha. Para eles, a Europa devia ser um espaço civilizado de cooperação racional e fraterna.

A partir de então surgiu o direito comunitário, o qual, mediante sentenças judiciais de ousadia e relevância seminais, viu afirmado o seu primado sobre o direito nacional e o seu efeito direto relativamente a entidades públicas e privadas, tornando possível uma verdadeira revolução silenciosa na cultura e na estrutura constitucional dos Estados e dos povos europeus. Foi largamente em torno deste direito que se desenvolveu o projeto europeu, cada vez mais ampliado e consolidado à medida que se foi tornando claro que os aspetos económicos são indissociáveis das dimensões políticas, cívicas, sociais, culturais, ambientais e de segurança e defesa e que uma união económica requer, inevitavelmente, a gradual unificação de todas estas dimensões.

Fortalecidos e impelidos por esta consciência, os políticos europeus decidem dar passos decisivos e decididos, mas graduais e prudentes, no sentido de realizar níveis cada vez mais elevados de integração e harmonização. Este processo revelou-se bastante complexo e cheio de vicissitudes interessantes, cabendo aqui apenas salientar que o Tratado de Maastricht (1992) criou a União Europeia, o Tratado de Amesterdão (1997) reforçou a sua substância constitucional e o Tratado de Lisboa deu forma, conteúdo e força jurídica ao *Bill of Powers* e ao *Bill of Rights* que hoje estruturam o direito da União Europeia, a saber, o Tratado da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Com este cânon normativo puderam afirmar-se ou revigorar-se elementos hoje considerados essenciais ao projeto europeu, como sejam, a cidadania europeia, os direitos fundamentais, o mercado interno, a união económica e monetária, a fronteira externa, a abolição de

fronteiras internas, o espaço de liberdade, segurança e justiça, a cooperação policial e judiciária ou a política externa e de segurança comum.

A União Europeia viu alargadas as suas competências a domínios como, por exemplo, a educação, a cultura, a formação profissional, o ambiente, a energia ou a política industrial, desenvolvendo aquilo que no início só podia ser discernido em fase embrionária. São muito poucos os domínios da vida social em que a União Europeia não exerce qualquer competência. Além disso, a mesma veio a integrar vinte e oito Estados e a sofrer uma baixa de peso com a saída do Reino Unido, em 2020. As suas sete instituições – o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas – exercem hoje funções políticas, legislativas, administrativas, regulatórias, jurisdicionais, financeiras, monetárias, cambiais e de controlo, de alcance continental, de acordo com os mais importantes princípios constitucionais – democracia, Estado de direito, separação de poderes, cooperação leal – de matriz nacional e federal e seguindo os mais elevados padrões de governança e atuação política e jurídica, aumentando a qualidade da representação e da participação democrática colaborativa de Estados, povos e cidadãos europeus.

O processo de integração europeia não deixou de representar uma revolução copernicana na ordem jurídica dos Estados e no ensino do direito. O centro de gravidade deixou de ser o direito constitucional – que umas décadas antes havia destronado o direito civil – e passou a ser o direito da União Europeia. Para além das leis, dos regulamentos, dos atos administrativos e das sentenças judiciais nacionais, os operadores jurídicos tiveram que se adaptar rapidamente à nova realidade dos regulamentos, das diretivas e das decisões europeias, atualmente de natureza legislativa ou não legislativa, das recomendações e dos pareceres. Os executivos nacionais cederam perante a iniciativa da Comissão Europeia. Os procedimentos legislativos nacionais viram relativizada a sua importância em favor dos processos legislativos ordinário e especial do Parlamento Europeu e do Conselho. As autoridades

políticas, legislativas, administrativas e judiciais nacionais sabem que estão sujeitas ao direito da União Europeia e que a respetiva violação abre as portas a possíveis sanções contra o Estado, acompanhadas de ações de responsabilidade civil. Os juízes já consideram absolutamente normal o reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia, sendo que este conhece uma litigância em crescimento exponencial.

O ensino do direito tornou-se mais exigente, mas também estimulante dos pontos de vista intelectual e cultural. Os estudantes de direito viram alargados os seus horizontes, sendo confrontados com um direito de tipo federal igualmente válido e eficaz em toda a União Europeia. Os programas Erasmus potenciaram e normalizaram a sua convivência com colegas europeus de toda a proveniência, tornando atual, relevante e imediatamente perceptível o conceito de cidadania europeia. A ordem jurídica nacional foi subitamente reduzida ao estatuto de direito parcial, convidando os estudantes a olharem além das antigas fronteiras físicas e mentais. Ao estudar-se o direito da União Europeia rapidamente se percebe que o que aparentava ser uma rendição, uma cedência de soberania por parte dos Estados europeus, redundou, afinal, no revigoramento das respetivas visibilidade e preeminência e no aumento da sua capacidade de atuação e influência no mundo.

Naturalmente que o alargamento geográfico e demográfico e o robustecimento político, jurídico, económico e comercial da União Europeia não passaram despercebidos e não agradaram a todos por igual. A Rússia reagiu com assombro e ressentimento – depois da queda do muro de Berlim e do colapso da União Soviética – à unificação da Alemanha e à adesão à União Europeia dos recém-independentes Estados do Báltico e de um número considerável dos seus antigos Estados satélite. Esse alargamento foi visto, pelos setores russos mais imperialistas, como um atrevimento e uma insolência, que não deveria ficar sem as devidas consequências. Os Estados Unidos veem na União Europeia um aliado político e um rival económico e comercial, não escondendo a sua aversão ao poder europeu

nas negociações comerciais e percebendo o Euro como uma ameaça a prazo à supremacia do Dólar. Além disso, acham especialmente irritante a propensão regulatória da União Europeia, que tem um impacto direto nas suas empresas, nomeadamente nos setores tecnológico, farmacêutico, financeiro ou agroalimentar. Os mesmos não hesitarão em tomar as medidas julgadas adequadas para enfraquecer a economia europeia – como fizeram com o Reino Unido e a França depois das guerras mundiais – adotando medidas protecionistas e sabotando e esvaziando o Órgão de Resolução de Litígios da Organização Mundial de Comércio se, enquanto e sempre que isso for considerado necessário ou oportuno. Outros blocos económicos poderosos, como a China, a Índia ou o Brasil, também prefeririam negociar com vinte e sete pequenos Estados europeus a fazê-lo com a União Europeia.

As forças externas sabem por onde podem pegar se quiserem enfraquecer a Europa. Elas conhecem a história europeia e as vulnerabilidades dela decorrentes. Elas podem começar por fomentar e financiar os movimentos eurocéticos, nacionalistas, regionalistas e independentistas existentes na Europa. Do mesmo modo, essas forças procurarão tirar partido das pressões migratórias e das dificuldades multiculturais por elas suscitadas para reavivar as memórias de conflitos religiosos distantes e semear a desordem nas ruas das capitais europeias. Além disso, as mesmas são capazes de exercer a sua influência pondo em causa antigos marcos fronteiriços, abrindo feridas antigas e ressuscitando velhos fantasmas. Dividir para reinar continua a ser lema fundamental. A interferência russa no Brexit representa um exemplo dessa estratégia, o mesmo se passando com o apoio exterior ao nacionalismo catalão, só para referir dois exemplos mais notórios. Além disso, essas forças procurarão controlar interesses estratégicos e infraestruturas essenciais em domínios como a comunicação social, a tecnologia, a energia ou sistema financeiro, de maneira a distorcer o funcionamento da esfera do discurso público e do sistema político democrático e a criar relações de dependência e subordinação política e económica. Não têm faltado políticos europeus ambiciosos com

disposição para receberem somas avultadas de dinheiro em troca da colaboração com objetivos e interesses extraeuropeus e antieuropeus. Contra este pano de fundo, a democracia europeia tem que ser, a um tempo, vigilante e militante.

A União Europeia tem que saber dar uma resposta unificada e soberana aos desafios externos, procurando conservar a sua vocação pacificadora original e encontrar um equilíbrio realista com as suas necessidades geopolíticas de segurança e defesa. A mesma deve saber reformar-se internamente de maneira a falar a uma só voz na cena internacional, mas sem nunca criar uma barreira de separação pessoal e institucional entre a governação europeia e a governação nacional, opção que mais cedo ou mais tarde seria suscetível de potenciar e agudizar tensões internas. Acima de tudo, a União Europeia não deve desvalorizar ou ter vergonha das suas raízes, a pretexto da promoção de uma qualquer ideia de inclusão ideologicamente artificial, árida e estéril, sem tração histórica e cultural. Foram essas raízes que permitiram edificar a sua fascinante civilização e que construíram a sua identidade. É a sua seiva que nutre ainda hoje o seu inconsciente coletivo, o seu poder de realização e a sua capacidade de atração. O património espiritual e imaterial europeu constitui o seu maior e mais valioso ativo intangível. As raízes europeias devem ser redescobertas e revitalizadas. As sementes que lhes deram vida devem voltar a ser lançadas ao solo europeu.

O projeto de integração europeia tem sido uma trajetória de sucesso que garantiu mais de seis décadas de concórdia e tranquilidade no velho continente, o que lhe valeu inclusivamente o Prémio Nobel da Paz, em 2012. Trata-se de um movimento inacabado, antevendo-se a adesão de novos Estados, num processo não isento de trepidação, controvérsia e contestação interna e externa. Os riscos são grandes e alguns atores políticos parecem estar entediados e cansados com tanto tempo de paz. Por esse motivo, a União Europeia deve levar muito a sério a sabedoria do grande jurista europeu Samuel Pufendorf, quando, na sua obra *Sobre os deveres do homem e do cidadão* (1673), dizia que «tal como um bom homem deve contentar-se com o que é

seu e não perturbar os outros nem cobiçar os seus bens, também um homem cauteloso que preza a sua própria segurança acreditará que todos os homens são seus amigos mas suscetíveis a todo o tempo de se tornarem seus inimigos; ele guardará a paz com todos, sabendo que em breve esta pode ser trocada pela guerra. Esta é a razão pela qual um país é considerado feliz quando mesmo em paz contempla a guerra». Se a União Europeia preza a sua própria segurança, é este o único tipo de felicidade cautelosa a que pode realisticamente aspirar.

É importante que, a par do direito da União Europeia, se transmita uma visão clara do que realmente está em jogo. Os estudantes de direito da União Europeia devem compreender o seu significado, tendo como pano de fundo a política internacional, as relações internacionais e as tensões geopolíticas, de maneira a perceberem a sua função verdadeiramente federativa e pacificadora. Eles precisam estar vigilantes e na máxima prontidão para travar as batalhas políticas e jurídicas (*lawfare*) que se advinham e avizinham contra aqueles que, de dentro e de fora, muitas vezes coligados entre si, procurarão tudo fazer para fragmentar e dissolver a União Europeia e levar o nosso continente de volta ao estado de natureza, de guerra de todos contra todos, em que o homem é o lobo do homem. Sem uma forte união política e jurídica o território europeu nada mais será do que uma zona de recreio ou um campo de batalha entre forças e interesses que lhe são alheios. Estudar, ensinar e aprender o direito da União Europeia deve ser também fomentar a disposição de lutar por ele e por ela.

EUROPA, UMA IDEIA HISTÓRICA EM PERMANENTE CONSTRUÇÃO

Álvaro Garrido

Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra,

Investigador do CEIS20

ORCID: 0000-0001-5424-8923

A ideia de Europa nunca deixou de fazer sentido. É provável, aliás, que nas circunstâncias atuais o projeto europeu seja mais urgente do que nunca.

A Europa é uma construção inacabada e não pode – não deve – deixar de ser um projeto de paz, desenvolvimento e progresso social.

Conceito de raiz iluminista, muito comum no século XIX, a ideia de «progresso social» implica hoje, além da dignidade humana e da proteção social, políticas ambientais sustentáveis e medidas de combate às alterações climáticas. Políticas que poderão gerar novas desigualdades, dadas as implicações socioeconómicas da transição dos combustíveis fósseis para as energias renováveis e o modo como alguns «negócios verdes» têm encontrado acolhimento nas políticas públicas dos Estados, reorientando as cadeias de valor e de produção.

Vivemos num tempo entretempos, cujo sentido de mudança ainda não é claro, mas que deveria ser o tempo das alternativas e de construção de um compromisso intergeracional de mudança. De pouco adianta declararmos um sentimento europeu vago ou dogmático, inibindo a reflexão crítica que se exige no momento presente.

Nos anos 80 e 90 do século passado, empolgados pelos avanços da integração europeia e pela necessidade de compreender a derrocada socialista a Leste, muitos historiadores e intelectuais europeus

entregaram-se à tarefa de construir uma memória histórica da «unidade europeia», exaltando o papel dos protagonistas desse longo caminho e as evidências da herança cultural europeia, assente na Razão, na filosofia e numa crença na supremacia moral do velho continente. Dessa copiosa série de livros e ensaios históricos e filosóficos ficou o propósito e ficaram na memória os textos mais brilhantes, a exemplo do ensaio de George Steiner (2004), *A Ideia de Europa*, entretanto traduzido para língua portuguesa, numa edição com prefácio de José Manuel Durão Barroso, então presidente da Comissão Europeia.

Os arquitetos de uma Europa transnacional acreditavam que a integração, ou a criação de instituições comuns, seria suficiente para criar uma dinâmica política capaz de romper as fronteiras nacionais e de criar uma identidade comum, a versão contemporânea da ideia iluminista de uma «civilização europeia» que começara na Cristandade. Esses ideais tiveram a sua época e fizeram caminho num ambiente em que ainda imperava a crença numa ideia de progresso de natureza ocidental, que implicaria o aprofundamento da integração europeia, se possível num sentido federalista, como Altiero Spinelli, Ursula Hirschmann e outros defenderam. No entanto, quando a União Económica e Monetária se fez e a globalização se viu ameaçada por choques externos, por sucessivas crises financeiras, pelo regresso dos populismos autoritários e, mais recentemente, por uma reconfiguração geopolítica plena de riscos, o sentimento de unidade europeia quebrou e a ordem do dia confinou-se a problemas instantes – a economia, os mercados, a guerra. A espaços, com reduzida convicção humanista, a agenda europeia também se ocupa das migrações e dos refugiados que, devido à ausência de políticas públicas de acolhimento, aumentam a legião dos sem-abrigo nas cidades europeias, sobretudo nas mais meridionais.

É mais ou menos consensual que se cometeram erros no processo histórico de institucionalização da Europa. Erros inevitáveis, talvez, porque se trata de um processo contingente, feito por etapas, reagindo ao curso da história e aos ciclos económicos. Falhas inerentes ao próprio sistema, também, conquanto qualquer tratado sobre a União

Europeia reparte as soberanias entre as instituições comuns da União e os órgãos soberanos nacionais.

As instituições são apenas um quadro, muitas vezes rígido e sobranceiro às percepções sociais dos cidadãos, um quadro que precisa de dar resposta a aspirações coletivas e a problemas conjunturais de difícil resolução no âmbito das instituições e modelos de decisão que herdámos do segundo pós-guerra.

Não é claro que, nas circunstâncias atuais, as instituições da União Europeia, criadas de maneira empírica e com limitações e redundâncias, sejam capazes de garantir a unidade dos povos europeus e de enfrentar as incertezas do futuro, que são muitas e dramáticas. Como notou Mark Mazower, a liberalização financeira e a união monetária geraram problemas que os Estados democráticos da União não conseguem resolver, «o que limitou o seu poder e minou a credibilidade das suas instituições. O internacionalismo europeu afastou-se muito das suas origens» (Mazower, 2017, p. 443), gerando algum desencanto nos cidadãos quanto à possibilidade de a Europa retomar a dimensão idealista do seu projeto. Esses tempos do começo suscitam hoje uma certa nostalgia nas pessoas que acreditam na Europa como projeto e que ainda esperam que ela venha a ser algo diferente do que é, observando mais e melhor alguns valores matriciais, nomeadamente na sua dimensão social.

Do ponto de vista cultural, desde logo nos Tratados, o discurso emitido pelas instituições europeias aponta para um modelo de mudança social assente na modernização tecnocrata. Talvez lhe falte idealismo, algum desassombro e sentido de mobilização dos cidadãos para um futuro mais justo e solidário. Aos líderes da União e às próprias instituições falta um suplemento de alma e a capacidade de persuadir os povos a participarem na resolução dos grandes problemas do nosso tempo de forma a respondermos à ansiedade dos excluídos, ao ressentimento social e ao problema das novas gerações.

Aprisionadas numa série de conceitos técnicos que conjugam um institucionalismo difuso, a racionalidade da economia neoclássica e o evolucionismo schumpeteriano, as instituições europeias e os seus

líderes tendem a apresentar a modernização e os seus dispositivos como modelo tecnocrático de sociedade, não conflitual e supostamente neutro. As tensões sociais são diluídas em categorias abstratas como inovação, produtividade, empreendedorismo e resiliência.

Debaixo desse modelo de pura governança, os Estados e as instituições supranacionais continuam a ter um papel importante, mas talvez mais aparente do que real. Os assuntos são tratados por redes informais de funcionários dos diversos países, que reúnem com frequência com os reguladores e especialistas setoriais, num ambiente aparentemente neutro e monótono, que alguns observadores acreditaram que poderia vir ser o substrato de «uma nova ordem mundial», inspirada no modelo de governação da União Europeia (Mazower, 2017, p. 444).

A criação do Mercado Comum foi um avanço decisivo no processo histórico de construção europeia. Como notaram Jean Carpentier e François Lebrun (1996), De Gaulle teria preferido «um simples condomínio franco-alemão», mas a comunidade de Estados europeus viria a ser muito mais do que isso. O general receava a interferência das instituições europeias na vida nacional e temia que pudessem funcionar como «cavalo de Troia» da influência norte-americana sobre a França e a Europa. Daí a recusa que opôs, por duas vezes, à entrada da Grã-Bretanha no Mercado Comum. Devido ao bloqueio francês e a outros obstáculos, só em janeiro de 1973, nas vésperas do grande choque petrolífero, a Europa dos seis se tornou a Europa dos nove, quando se consumou a adesão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

Os anos 60 e 70 foram tempos de estagnação institucional no processo de integração – em particular no que se refere aos avanços previstos nos Tratados –, mas foram também tempos de prosperidade, em particular na Europa Ocidental. O crescimento da riqueza e das trocas comerciais excedeu os indicadores dos EUA. Na era do plano e do desenvolvimentismo, os Estados europeus tinham poder e autonomia. As principais economias davam sinais de integração regional e as suas dinâmicas de produção e comércio eram complementares.

Nos anos 80, sob impulso de Jacques Delors, em plena época de conjugação das ideias neoliberais com a crise final da guerra fria, foi assinado o Ato Único Europeu, em 1986, e o Tratado de Maastricht, em 1992. Delors acreditava que a Europa poderia conjugar políticas sociais fortes e redistribuição com uma liberalização conveniente de capitais a que o «consenso de Paris» abrisse caminho, sob iniciativa de Michel Camdessus, que se tornou presidente do FMI em 1987. Em pouco tempo, as ambiguidades do liberalismo social europeu impregnaram as instituições e empurraram as políticas europeias para o caminho de uma união económica de fundamentos neoliberais. Entretanto, com a queda do Muro de Berlim, numa só década, o número de Estados-Membros da União duplicou. O acolhimento pacífico dos países de Leste foi um êxito muito celebrado, mas os problemas revelaram-se a curto prazo e hoje são mais complexos devido à natureza «iliberal» ou autoritária de alguns Estados-Membros. Em regra, quando são votadas matérias sensíveis no Conselho que implicam unanimidade, a posição desses países constitui um problema.

Maastricht traçou o rumo da intensificação do mercado único europeu e da aceleração dos fluxos mercantis e financeiros através da moeda comum. A «Europa dos cidadãos» foi recuando, quer por efeito da transformação da cultura política e cívica dos europeus, quer porque anos depois o Pacto de Estabilidade e Crescimento, marcado pela sua rigidez aos limites dos défices públicos e das dívidas nacionais, limitou muito a margem de decisão dos Estados e dos respetivos parlamentos. Valeu que, até 2010, as regras não eram, em geral, aplicadas e as sanções eram brandas.

Volvida a centralidade da questão da «unidade política» da Europa, que tanto ocupou os intelectuais e historiadores no século XX, e confirmada a vulnerabilidade das sociedades europeias às sucessivas crises do capitalismo financeiro e aos choques externos, a ideia de que as crises só se vencem pela cooperação dos Estados e das instituições e pela sua ação comum ganhou uma renovada pertinência.

Apesar das hesitações iniciais, devemos reconhecer que essa cooperação estratégica vingou durante a pandemia do Covid-19 e

no modo como as instituições da União Europeia se organizaram para encontrarem uma solução rápida para o acesso às vacinas.

O mesmo não se pode dizer do colapso financeiro de 2008-2009 e da crise das dívidas soberanas que se lhe seguiu, história que os portugueses conhecem bem. Os países mais atingidos foram empurrados para a austeridade. Nesse contexto de violenta crise social, sucederam-se os episódios que denunciaram o abismo que, entretanto, se criara entre os países do Norte e os do Sul. Ficou evidente a desconsideração reiterada das instituições da União, bem como o poder incompreensível das agências de notação financeira. A «Europa social» recuou drasticamente desde então e diversos problemas se avolumaram. Os cidadãos ficaram menos confiantes nos líderes e nas instituições, mais vulneráveis à demagogia populista e neofascista. Na verdade, os mercados de capitais não se regulavam a si mesmos e, uma vez aprovados os pacotes de resgate, ficou claro que «a crise revelou a habilidade dos mercados para protegerem os lucros privados e tornarem públicas as perdas, neste caso, numa escala colossal» (Mazower, 2017, pp. 442-443).

Ontem como hoje, os tempos são compostos de sinais que deixam imagens e intertextos. A historicidade exprime-se num conjunto de circunstâncias, tensões e dinâmicas de poder que configuram o tempo social de cada época, num determinado lugar ou num espaço transnacional como a União Europeia. A dificuldade dos cientistas sociais, dos jornalistas e dos decisores reside, precisamente, em captar esses movimentos e antecipar o futuro.

Fechada sobre os muros epistémicos que ergueu, a ciência económica concebe a relação do homem com o mundo a partir de uma certa ordem estável do tempo e do espaço, referências que se encontram em sobressalto e que exigem outras epistemologias.

No seu célebre relatório sobre a Grande Guerra – um verdadeiro prognóstico depois do jogo –, J. M. Keynes leu como poucos a inter temporalidade dos anos anteriores à Guerra, de 1870 a 1913, e do pós-guerra, leia-se Versalhes e as Consequências Económicas da Paz,

de 1919. Esse exercício de prospetiva, dramaticamente lúcido, deveria ser lembrado no contexto atual, pleno de incertezas e de riscos sistêmicos para as democracias.

A História não permite prever, mas apenas identificar padrões de mudança das sociedades humanas. Apesar da crise das temporalidades a que assistimos, marcada por um presentismo insidioso, o tempo da História é uma realidade concreta e vivíssima, por natureza contingente e dinâmica. No discurso institucional da União e na teoria da história inerente ao neoliberalismo, abundam percepções de um futuro que é, afinal e apenas um «presente contínuo», como lhe chamou Eric Hobsbawm (1997), ou uma forma de presentismo, na expressão de François Hartog (2003). Noção ambígua, o presentismo tornou-se uma praxis ideológica incrustada no capitalismo neoliberal, conceito que se exprime de forma realista, enquanto pragmatismo ou interesse, o que não deixa de ser uma armadilha conveniente.

Tal como advertiu Walter Benjamin (2023), o fascismo não foi um acidente da história, uma exceção ou um absurdo na lógica do progresso. Assim como não foi um acidente há cem anos, os neofascismos do tempo presente e a ascensão dos movimentos e partidos de extrema-direita são «o avesso da racionalidade instrumental moderna» (Lowy, 2016, p. 52). Basta observar a naturalidade com que surgiram e cresceram, como causa e efeito de problemas sociais mais profundos e de uma lenta erosão dos sistemas de representação das democracias liberais. O modelo político das democracias liberais, que durante muito tempo se apoiou no consenso keynesiano, julgou-se eterno, tal como sucedeu com o parlamentarismo liberal de Oitocentos, que acabou por ceder perante a vaga dos fascismos depois da Grande Guerra e da grande crise do capitalismo, nas décadas de vinte e de trinta do século passado.

São vários os exemplos históricos que recomendam atenção, vigilância moral e compromisso cívico nos tempos que correm. Cresce a incerteza e sobem os riscos de implosão de um sistema democrático cujos sinais de desgaste se têm multiplicado, abrindo caminho a parlamentos nacionais onde muitos lugares são conquistados por

antidemocratas. Em 2024, antecipa-se um Parlamento Europeu ainda menos conforme à tradição solidarista e democrata-cristã dos países que fundaram as Comunidades.

Ainda que a história nunca se repita, há similitudes inquietantes entre o tempo presente e os anos 20 e 30 do século passado. Acomodadas no seu idealismo liberal oitocentista, as sociedades europeias pareciam ter a ilusão de que se encontravam no caminho certo e infalível do progresso. No tempo áureo da segurança, que persistiu até à Guerra de 1914-18, «todo o radicalismo, toda a violência pareciam não ser já possíveis numa época de razão» (Zweig, 2014, p. 19). Nessa ilusão de persistência infinita do «mundo de ontem», como o descreveu Stefan Zweig, os europeus estavam convencidos de que as suas vidas e o destino das nações se encontravam no melhor dos mundos. Nos países e cidades mais ricas e cosmopolitas, sobranceiros a tudo o que perturbasse o individualismo burguês, o trabalho recompensador e o ócio urbano, olhava-se com desdém para épocas passadas e para o seu cortejo de fomes, guerras e privações como se jamais se pudessem repetir.

Contemporâneos do regresso da guerra à Europa e de todo um conjunto de mudanças inquietantes, que estão em curso, temos o hábito de pensar a história numa perspetiva de progresso humano. Costumamos pensá-la como caminho de evolução e convergência para os princípios da «paz democrática», de algum modo consensualizados no âmbito da ordem internacional liberal, cuja face normativa tem sido, desde o fim da guerra fria, a ordem internacional unipolar que agora parece soçobrar.

Como lembrou José Pedro Teixeira Fernandes num ensaio recente, essa ideia de uma «paz perpétua» de raiz kantiana, que inspirou as democracias liberais, as Comunidades Europeias e o Direito Internacional Humanitário, voltou a ser uma ilusão. O regresso da guerra ao continente europeu, com a invasão da Ucrânia, acelerou mudanças geopolíticas de grande incerteza que apenas garantem «a formação tumultuosa de um mundo multipolar» (Fernandes, 2024, p. 19). Antecipa-se um sistema internacional que continuará certamente em

transformação, menos euro-ocidental e mais centrado na Ásia-Pacífico, num ambiente de crescente competição e rivalidade sino-americana pela supremacia global.

O facto de a agressão militar à Ucrânia ter sido perpetrada por um Estado-Império, a Rússia, membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na sequência da anexação da Crimeia e do Donbass, significou um rude golpe no sistema internacional criado no segundo pós-guerra. A invasão militar e o choque energético e alimentar que a Rússia de Putin deliberadamente infligiu à Europa reabriu o problema histórico das disputas territoriais nacionalistas e criou um cenário de grandes tensões geopolíticas. O facto de a guerra na Ucrânia ter induzido a Finlândia e a Suécia, Estados de tradição neutral, a aderirem à NATO e de ter acelerado a remilitarização da Alemanha, são realidades de enorme significado, cheias de risco e incerteza. De início, numa primeira fase do conflito, criou-se uma falsa ilusão de unidade do bloco de segurança euro-atlântico, dado o alinhamento inequívoco da União Europeia com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, da sigla em inglês) e com os Estados Unidos da América (EUA), mas o cenário já não é o mesmo e as promessas de inclusão da Ucrânia na União Europeia parecem cada vez mais inconsistentes.

Neste contexto outra vez multipolar, no qual as instituições formais já não são determinantes na praxis diplomática e na configuração das relações internacionais, a grande questão estratégica consiste em saber como se deve posicionar a União Europeia num sistema internacional em mudança. Que estratégia deve assumir a União de forma a defender e afirmar os seus princípios e interesses económicos e político-militares, num contexto internacional marcado pela ascensão da China, pela ação desestabilizadora da Rússia e pelos efeitos geopolíticos da transição energética? Naturalmente, já se verifica uma reação a estas vulnerabilidades. No discurso da União já se fala em «autonomia estratégica» e está em curso uma diversificação das fontes de obtenção de matérias-primas fundamentais para a transição energética, nomeadamente junto de países da América do Sul.

Recentemente, os observadores mais otimistas, obviamente comprometidos com a ordem liberal, julgavam que as dinâmicas inerentes à globalização seriam suficientes para fazer da China uma democracia liberal ou que, pelo menos, o comércio e as redes mercantis globais, aproximá-la-iam do modelo político ocidental, o que não parece confirmar-se. Ressentidos com o êxito económico chinês, os EUA têm incrementado medidas protecionistas que há muito não se viam. Não por acaso, as comunicações móveis, o digital e a cibersegurança têm estado no centro das tensões sino-americanas e, caso aumente a tensão em Taiwan, a União Europeia terá pela frente um dilema difícil de resolver.

Se é certo que a bipolaridade sino-americana parece ser a chave do sistema mundial do futuro próximo, tudo depende de múltiplos fatores. Não apenas do desfecho da guerra na Ucrânia e do poder russo à saída do conflito, mas também da evolução da guerra em Gaza e do terrível genocídio que ali tem ocorrido e da disseminação do conflito a outros espaços do mundo árabe. E tudo depende, ainda, das políticas que os EUA adotarão, após a eleição de Donald Trump como Presidente, o que implicará sérios problemas para a União Europeia e para o mundo.

Esta breve reflexão sobre a ideia da Europa e acerca dos dilemas atuais da União Europeia e do «estado do mundo» corresponde apenas à necessidade de pensarmos o momento presente. Estes e outros temas são debates comuns nos cursos de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC). Numa perspetiva crítica, fortemente inserida em redes internacionais e nos quadros teóricos das ciências sociais, a investigação e o ensino nos temas da paz, segurança e humanitarismo têm obtido um justo reconhecimento.

Podemos dizer que a FEUC tem uma admirável tradição de estudo dos assuntos europeus. Criada em 1972, no contexto da crise final do regime autoritário, no âmbito da reforma Veiga Simão dos estudos superiores, a Faculdade acompanhou a viragem europeísta da política externa portuguesa e cedo introduziu nos seus planos de curso os

temas europeus. De certa forma, a FEUC foi contemporânea dos primeiros movimentos de cooperação económica europeia e participou ativamente na descoberta da vocação europeísta do país, opção inevitável depois da descolonização. Seguindo a tendência de expansão do ensino pós-graduado que diversas escolas de economia e ciências sociais adotaram nos anos oitenta e noventa, o primeiro curso de mestrado da FEUC foi, precisamente, o Mestrado em Economia Europeia, criado em 1988. Nesse período, seguindo o curso das coisas e um entusiasmo europeu que contagiou as instituições académicas, diversos docentes da FEUC, dos economistas e sociólogos aos juristas e historiadores, dedicaram-se com afinco aos estudos europeus com destaque para os temas da regulação e do Direito comunitário.

Com o referido curso de Mestrado em Economia Europeia, a FEUC iniciava um novo ciclo de ensino pós-graduado, que hoje constitui um dos eixos fundamentais da sua oferta letiva. Mais tarde, sobretudo na sequência da Convenção de Bolonha, a criação de cursos de mestrado e de doutoramento surgiu da procura de ciclos de estudos de formação avançada e de sinergias crescentes entre investigação e ensino.

Em 1994, com visão estratégica e empenho da Universidade de Coimbra, a FEUC criou uma licenciatura em Relações Internacionais, hoje bem consolidada e muito reconhecida no plano nacional e internacional. A primeira edição abriu em 1995-96. O grupo de docentes incumbidos de pensar o plano de estudos da licenciatura foi composto por Boaventura de Sousa Santos, Luís Moita, José Manuel Pureza e João Gomes Cravinho, Ministro dos Negócios Estrangeiros no XXIII Governo.

Associadas à economia política do desenvolvimento e a uma participação muito atenta e militante de diversos professores e estudantes da FEUC nos debates acerca das contradições da guerra fria, as questões internacionais tinham, no contexto que se seguiu ao 25 de abril, uma presença menos ausente do que hoje.

Momento marcante para a FEUC, foi o «Colóquio Internacional por uma Paz Justa no Médio Oriente», realizado em finais de maio

de 1976 numa organização do Conselho Português para Paz e Cooperação e das Faculdades de Direito e de Economia da Universidade de Coimbra, com o apoio do Conselho Mundial da Paz. A iniciativa teve grande impacto na comunicação social e contou com a presença de Yasser Arafat em Coimbra, um acontecimento inolvidável.

A ousadia de acolher nas universidades portuguesas, num tempo de mudança, a área científica de Relações Internacionais não traduzia um simples gesto de cosmopolitismo. O contexto geopolítico havia mudado muito: o fim da guerra fria parecia desbloquear uma série de áreas de relacionamento internacional que tinham ficado reféns da oposição bipolar. Era um tempo de olhares benignos sobre os dividendos da paz e sobre o império da lei no campo internacional, acreditando-se que instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU) poderiam dar corpo a esses avanços. Essa transformação geopolítica corria de par com uma mudança profunda no modo de funcionamento do capitalismo mundial. A financeirização da economia e a globalização vinham alterar as relações de produção e trazer novos problemas à velha relação centro-periferia, arrastando consigo a erosão das soberanias estatais.

Deliberadamente, dado o panorama pobre que então sobressaía no ensino das Relações Internacionais em Portugal – os cursos da Universidade do Minho e do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) eram os únicos em funcionamento – a licenciatura da FEUC, a que seguiu mais tarde um curso de mestrado e um programa de doutoramento, nasceu com algumas marcas singulares: um curso menos eurocêntrico nas perspetivas de debate, assumidamente interdisciplinar e empenhado em não se confundir com doutrinas geopolíticas herdadas da guerra fria.

Atualmente, além dos três cursos de Relações Internacionais que a FEUC oferece e cuja evolução tem sido francamente positiva, em particular no que se refere à atração de estudantes internacionais, a Faculdade dedica uma particular atenção aos temas europeus, seja nas áreas de Economia e Gestão, seja na Sociologia e nas demais áreas científicas que concorrem para a sua investigação e ensino.

Acresce a tradição da FEUC nos programas europeus de mobilidade de estudantes e docentes, onde fomos pioneiros no contexto da Universidade de Coimbra. Dinâmicas que se mantêm e que supõem uma rede estruturada de acordos e ações de mobilidade e intercâmbio. Na FEUC, a ideia de Europa é um facto saliente e um debate em permanente renovação.

Referências

- Benjamim, W. (2023). *O anjo da História*. Assírio & Alvim.
- Carpentier, J., & Lebrun, F. (1996). *História da Europa*. Editorial Estampa.
- Fernandes, J.P.T. (2024). *O fim da paz perpétua: Geopolítica de um mundo em metamorfose*. Zigurate.
- Hartog, F. (2003). *Régimes d'historicité: Présentisme et expériences du temps*. Éditions du Seuil.
- Hobsbawm, E. (1997). *On History*. New Press.
- Lowy, M. (2016). *Utopias*. Ler Devagar.
- Mazower, M. (2017). *Governar o mundo: História de uma ideia: De 1815 aos nossos dias*. Edições 70.
- Steiner, G. (2004). *The idea of Europe*. Nexus Publishers.
- Zweig, S. (2014). *O mundo de ontem: Recordações de um europeu*. Assírio & Alvim.

(Página deixada propositadamente em branco)

40 ANOS DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA EM COIMBRA

Afonso Patrão

Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito
Juiz do Tribunal Constitucional
ORCID: 0000-0002-4624-9720

Permitiram-me as organizadoras deste colóquio que eu tivesse a honra de o encerrar. Distinção de que não sou merecedor, mas que o empenho e entusiasmo por poder participar não me deixaram declinar.

A reflexão de 40 anos deixou os seus frutos bem evidentes no dia de hoje. Quer debruçando-se sobre o futuro, quer olhando aos desafios mais prementes da construção europeia, nas várias sessões que se sucederam e que foram um tremendo sucesso.

Ainda que assim seja, não posso deixar de fazer um curtíssimo comentário aos 40 anos de construção europeia em Coimbra, área em que a nossa Universidade foi, de longe, pioneira. Não só por ter sido aqui que despontou o primeiro curso de Pós-Graduação em estudos europeus da União Europeia – há exatamente 40 anos –; como porque, logo nos anos 70 do século XX, os académicos conimbricenses se dedicaram, profunda e empenhadamente, a debater, estudar, problematizar e promover a construção europeia.

Escreveu Javier Marías, pela boca de uma das suas deliciosas personagens, que ninguém deseja a justiça desinteressadamente. Claramente, o autor não conheceu as organizadoras deste colóquio: o modo absolutamente pródigo com que assumiram, para bem de todos, uma comemoração reveladora de 40 anos de reflexão em Coimbra sobre a construção europeia é disso revelador. As Senhoras

Professoras Doutoradas Licínia Simão, Isabel Camisão e Dulce Lopes souberam brindar-nos com comunicações de autores provenientes de diferentes espectros e ângulos; distintas formações e sensibilidades. Mostrando-nos, pois, o sentido verdadeiramente universitário da investigação e da partilha do saber. E que é, ainda, temporalmente transversal, de 1983 a 2023.

O colóquio que agora chega ao fim tem, pois, o mérito de – pondo Coimbra em diálogo com os nomes maiores da ciência europeia – nos ter feito uma visita guiada por cada uma das vestes em que a interdisciplinar construção europeia se manifesta. Sempre com os maiores vultos do pensamento hodierno, que nos tocam com o seu específico modo de ver a realidade e nos espicaçam para mais 40 anos de reflexão.

Ao cometerem a imprudência de me dar a palavra, as organizadoras do colóquio permitiram que, também eu, viesse agora partilhar a reflexão que me vem inquietando, e com que teimo em incomodar os bons alunos nas provas orais.

Ao espriar-se a União para cada vez mais domínios e com maior intensidade, a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos face à atuação da UE fica contida na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Mas a União atua através dos Estados-Membros; Estados estes que estão limitados não só pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) como pelas próprias Constituições.

Ora, haverá um momento em que, por mais imaginação que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ou os Tribunais Constitucionais desenvolvam na harmonização prática dos padrões de tutela dos cidadãos, as soluções sejam mesmo incompatíveis? Ou vai ser sempre possível continuar a criar mecanismos de interpretação comunicante da Carta e das Constituições nacionais que, por mais 40 anos, possam sempre assegurar uma congruência e evitar estes conflitos?

Não tenho certezas.

Até ver, o engenho dos atores jurisdicionais – TJUE e Tribunais Constitucionais – tem sempre conseguido encontrar um equilíbrio

estável. E tem cabido à academia – sobretudo em Coimbra! – sustentar o modo deste relacionamento que é, simultaneamente, tenso e amistoso. Sendo certo que todos antecipamos o momento em que, porventura, o conflito entre padrões de proteção surja de forma inconciliável; sem sabermos exatamente de que modo será ele resolvido.

Deixando mais esta reflexão, resta-me congratular a Universidade de Coimbra e todos quantos, nestes 40 anos, corporizaram a reflexão sobre a Construção Europeia.

Muito obrigado.

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE II.
INSTITUIÇÕES, CIDADANIA
E DEMOCRACIA

(Página deixada propositadamente em branco)

EQUILÍBRIO INSTITUCIONAL E CRISE: QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Isabel Camisão¹

Universidade de Coimbra e Centro de Investigação em Ciência Política
ORCID: 0000-0003-4138-3231

Resumo: A União Europeia (UE) assenta num equilíbrio institucional singular, caracterizado por uma dispersão de autoridade que obriga a um diálogo permanente entre as suas instituições. No entanto, a sucessão de crises complexas dos últimos anos tem obrigado a UE a adaptar os seus processos de decisão coletiva à urgência da resposta. Se, por um lado, tal tem permitido a construção de uma estrutura de gestão de crises mais efetiva, reforçando a legitimidade do sistema pelo *output*, por outro, tornando-se a regra, pode diminuir o espaço para o debate e a auscultação pública e alterar o equilíbrio institucional da UE (por exemplo, secundarizando o papel do Parlamento Europeu) com potencial impacto negativo na legitimidade pelo *input*.

Palavras-chave: União Europeia, Equilíbrio institucional, Crise, Crisificação, Legitimidade

1. A UE enquanto sistema político *sui generis*

Existem várias e por vezes conflitantes conceptualizações do sistema de governação da União Europeia (UE). No entanto, é verifi-

¹ Este estudo foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) através de fundos nacionais no âmbito do projeto UIDB/00758 – CICP.

cável que esta organização tem um conjunto de características típicas de um sistema político (Hix, 2007): possui um conjunto estável de instituições para a decisão coletiva e regras claras que definem as relações *inter* e *intra* instituições; os cidadãos dirigem as suas expectativas e exigências para a UE (e não apenas para o nível nacional) e procuram atingir os seus objetivos através desta, seja direta ou indiretamente (por exemplo, através de partidos políticos ou de grupos de interesse); as ações e decisões da UE (*outputs*) têm um impacto na redistribuição de recursos económicos e na alocação dos valores sociais e políticos em todo o sistema; há uma interação contínua entre as decisões da UE (*outputs*), as novas exigências (*inputs*) e as novas decisões (*outputs*), ou seja, o processo político é contínuo.

A UE aproxima-se assim de uma *polity* (Schmitter, 2007) i.e., um espaço onde os atores com interesses podem procurar atingir os seus objetivos e os atores com autoridade podem apresentar resultados sob a forma de políticas (Rosamond, 2000). Significa, pois, que uma *polity* é uma entidade política que pode ser um Estado, mas que não precisa de ser um Estado. Esta precisão capta a singularidade da construção europeia cuja dinâmica é em grande medida alicerçada na inovação institucional que liga os múltiplos níveis de governação e que permite (e exige) a interação permanente de diversos atores. Neste modelo, ganham destaque as instituições da UE que, acompanhando a transformação da integração europeia num exercício político, se transformaram também elas em verdadeiros «animais políticos» (Peterson & Shackleton, 2011, p. 7). A UE é, portanto, uma experiência única de governação multinível (Hooghe & Marks, 2001) que incorpora o europeu no nacional e o nacional no europeu (Laffan et al., 2000), processo capturado pelo conceito de europeização, nas suas dimensões *top down* e *bottom up* (Feartherstone & Radaelli, 2003).

Neste sentido, o sistema institucional da UE é simultaneamente o mecanismo central para alcançar os resultados que os Estados individualmente teriam maior dificuldade em atingir, mas também o locus do desacordo sobre o futuro do projeto europeu (Peterson & Shackleton, 2011). Por outras palavras, mais do que na «clássica»

separação de poderes², a UE assenta num equilíbrio institucional que convoca diferentes legitimidades encarnadas pelo chamado triângulo institucional – Comissão Europeia (adiante Comissão), Conselho da UE (adiante Conselho) e Parlamento Europeu (PE) – a que se soma, como decisor estratégico (ainda que sem competência legislativa), o Conselho Europeu. À legitimidade aportada pela Comissão, que lhe advém por exemplo da independência no exercício do seu papel de representante do interesse geral da União e da sua responsabilização perante o PE, soma-se uma legitimidade por via indireta, trazida pelo Conselho e Conselho Europeu, que representam os Estados-Membros (EM) e onde têm assento os governantes eleitos no nível nacional, e ainda uma legitimidade por via direta do PE, que resulta da sua eleição também direta pelos cidadãos que representa (cf. art. 10.º TUE). Cabe ao Tribunal de Justiça da UE³ fiscalizar a legalidade dos atos das instituições da UE, função que decorre da sua missão mais ampla de garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados.

O processo de *policy-making* da UE pressupõe assim um diálogo permanente e uma negociação contínua entre as instituições europeias, tornando difícil estabelecer com precisão quem influencia e quem é influenciado. É, pois, a dispersão de autoridade política, traduzida num ideal de liderança partilhada, que constitui uma das marcas deste projeto. No entanto, sem prejuízo da estabilidade que caracteriza a arquitetura institucional da UE (continua a basear-se em parte nas instituições que foram criadas com os tratados de Paris e de Roma), esta é, como o próprio processo de integração, dinâmica, evoluindo para ajustar a capacidade de resposta do nível supranacional aos novos desafios decorrentes das transformações do contexto internacional e do seu contexto interno, incluindo as crises. Este dinamismo traduziu-se não apenas na criação de novas instituições (e outros órgãos

² Alguns autores falam em “*multiple power separation*” (Fabbrini, 2007).

³ Os Tratados reconhecem ainda o estatuto de instituição ao Banco Central Europeu (BCE) e ao Tribunal de Contas Europeu.

e estruturas sem o estatuto de instituição reconhecido pelos Tratados), como também numa alteração significativa das competências das que já existiam, o que por sua vez teve impacto, nem sempre positivo, no equilíbrio institucional.

2. A crise como elemento disruptor do normal funcionamento do sistema político

Em períodos críticos, governar torna-se uma tarefa ainda mais difícil. A atenção dos media aumenta e a opinião pública rege-se mais pela emoção (Boin et al., 2021). Os chamados procedimentos operativos standardizados (criados para otimizar a decisão em situações de rotina) não respondem eficazmente, pelo que o sistema é obrigado a tomar decisões vitais em situação de ameaça, de grande pressão do tempo e de extrema incerteza (não apenas no que respeita às consequências da crise, mas também à resposta adequada) (Boin et al., 2007).

Acresce que, a par das crises “tradicionais”, isto é, um momento excecional com um início e um fim claros («*fast burning crisis*» na categorização de Boin et al., 2020), a sociedade moderna é afetada por outros tipos de crises mais complexas e, portanto, mais difíceis de definir e de gerir. A aceleração da globalização, resultado dos desenvolvimentos tecnológicos, trouxe progressos assinaláveis, diminuindo os custos da mobilidade das pessoas, das mercadorias e da informação (e, portanto, «democratizando» o acesso a bens e serviços), potenciando redes e parcerias e tornando a sociedade mais interdependente. Porém, a globalização aumentou também assimetrias, levou à concentração de atividades e de pessoas em determinadas regiões e intensificou o fluxo da migração económica internacional (Vila Maior & Camisão, 2022). De acordo com Ulrich Beck (1992), a modernização da sociedade foi acompanhada pela produção social de riscos (que resultam da inter-relação entre dinâmicas tecnológicas, económicas, ambientais, políticas, sociais), transformando-a numa «sociedade de risco», i.e., uma sociedade cada vez mais ocupada em

debater, prevenir e gerir os riscos que ela própria produziu (Beck, 2006, p. 332).

Por conseguinte, ao contrário das «*fast burning crisis*», as chamadas «*slow burning crisis*» ou «*creeping crisis*» (Boin et al., 2020) caracterizam-se por terem normalmente um longo período de incubação e por permanecerem latentes após a fase crítica (isto é, aquela em que os seus efeitos são mais exuberantes). Este tipo de crise é ainda caracterizado pela sua não-linearidade, pela sua multidimensionalidade e por afetar vários países, ou seja, por ser transnacional (Boin et al., 2020). Esta última característica dificulta a identificação dos responsáveis pela gestão de crises. Acresce que, como notam Boin et al. (2020), falta preparação aos sistemas políticos, às instituições públicas e aos processos políticos para lidar com fenómenos que se transformam frequentemente em mega-crisis. A resposta nacional, sendo uma peça essencial, torna-se insuficiente para uma gestão eficiente e eficaz do problema, sobretudo na ausência de coordenação. É, pois, expectável que as organizações internacionais, sobretudo organizações com um elevado nível de integração como é o caso da UE, possam contribuir positivamente para uma resposta mais atempada e efetiva às crises transnacionais (Backman & Rhinard, 2017).

3. A UE em «modo de crise»

As crises têm sido uma constante do processo de integração europeia, estando associadas a alguns retrocessos (refira-se, a título de exemplo, a chamada «crise da cadeira vazia»), mas também a avanços significativos. No entanto, a sucessão de crises complexas⁴, que atingiram a UE na última década dentro e fora das suas fronteiras,

⁴ De que são exemplo a crise da Zona Euro, a crise dos refugiados, o *Brexit*, a crise pandémica, as guerras em países da vizinhança próxima (como a guerra da Ucrânia ou, a mais recente, guerra entre Israel e o Hamas), para referir apenas algumas.

levou alguns autores a propor expressões como «policrise»⁵ (Zeitlin et al., 2019) e «crise perene» (Nanopoulos & Vergis, 2019) para descrever um contexto marcado por múltiplos eventos disruptivos que colocam pressão contínua nas lideranças e instituições da UE (Dinan et.al., 2016), testando os limites da sua resposta e abrindo caminho a uma transformação da sua arquitetura alargada de gestão de crises.

Esta espécie de «normalização» de um ambiente crítico tem, pois, duas consequências sobre as quais importa refletir. Por um lado, a evolução da UE como gestora de crises de forma a responder com maior eficácia não só às tarefas «clássicas» de gestão de crises (prevenção, preparação, resposta e recuperação), mas também às tarefas com uma natureza mais sociopolítica (Backman & Rhinard, 2017): «sense-making»⁶ e «meaning-making»⁷. Por outro lado, a adaptação dos processos de decisão coletiva da UE à urgência da resposta – «crisificação» – e um ajustamento da própria narrativa sobre a razão de ser da UE (Rhinard, 2019). No que respeita à arquitetura de gestão de crises, assistimos, pelo menos desde os anos 1970, a esforços para criar uma capacidade de resposta conjunta articulada no nível supranacional. Inicialmente direcionada para a dimensão interna (destacando-se, a título de exemplo, a criação do Mecanismo de Proteção Civil da UE, adiante MPCUE), esta capacidade foi evoluindo para abarcar as crises fora do território da UE (missões e operações), sendo hoje constituída por uma variedade de estruturas e capacidades que, embora dispersas por diferentes instituições e áreas de política,

⁵ A expressão «policrise» («poly-crisis» no original) foi cunhada em 2016 pelo então Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, que a usou para descrever as múltiplas crises vividas pela UE, as quais, na sua opinião, não só chegaram ao mesmo tempo, como se alimentavam umas às outras, criando um sentimento de dúvida e de incerteza nos cidadãos (Juncker, 2016).

⁶ Por «sense-making» entende-se dar sentido a situações que são frequentemente confusas, contestadas e a evoluir rapidamente (mesmo quando a informação é escassa e, por vezes, contraditória) (Boin & 't Hart, 2012).

⁷ Por «meaning-making» entende-se explicar convincentemente ao público o que se está a passar, as suas causas, o que pode ser feito e quem é o responsável pelo que aconteceu (Boin & 't Hart, 2012).

permitem à UE desempenhar um papel de relevo na resposta conjunta a uma grande variedade de crises (Boin et al., 2013).

A recente gestão da pandemia ilustra de forma clara o recurso às capacidades existentes, bem como o reforço das mesmas (e a criação de novas), como consequência do processo de aprendizagem espolado pela crise. Apesar da perceção inicial de uma resposta unilateral por parte dos EM, a UE esteve envolvida na gestão da crise pandémica desde as suas fases iniciais (Vila Maior & Camisão, 2022). São disso exemplo as avaliações de risco elaboradas regularmente pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças e pelo Comité de Segurança da Saúde (duas estruturas criadas como resposta a crises de saúde pública anteriores), a ativação do Serviço de Alerta Rápido e de Resposta e do Mecanismo Integrado de Resposta Política a Situações de Crise (o primeiro no âmbito da Comissão e o segundo do Conselho) para partilha de informação e coordenação da ação, e o uso do MPCUE, primeiro para repatriamento de cidadãos europeus e depois para a constituição de uma reserva conjunta de equipamento de proteção individual (adquirido através de uma compra conjunta à semelhança do que aconteceu posteriormente com as vacinas da COVID-19). Com exceção da decisão inicial de fecho de fronteiras tomada pelos EM, as principais decisões e ações para resposta à crise foram adotadas e coordenadas no nível europeu, contando-se entre as mais simbólicas a estratégia conjunta de vacinação e o plano de recuperação da economia que ficou conhecido como *Next Generation EU*.

Ora, é precisamente o facto de o nível supranacional aparecer como o mais adequado para a resposta às crises transnacionais (como foi claro com a crise pandémica), que torna mais premente a reflexão sobre a eventual «crisificação» do processo de *policy-making* da UE, isto é, a alteração da natureza (ou pelo menos do ritmo) dos processos através dos quais a decisão coletiva é tomada (Rhinard, 2019). Para Mark Rhinard (2019, 2023), os métodos tradicionais de produção da decisão coletiva na UE – caracterizados pela análise exaustiva de um problema, longas fases de consulta às partes interessadas, a ênfase na construção de apoio para as propostas seguida da decisão e o

foco na implementação de longo-prazo – partilham espaço com métodos orientados pela crise que priorizam a rapidez da política (sobre um processo demorado de deliberação), a consulta a grupos limitados de especialistas (em vez de uma auscultação ampla) e argumentos baseados na gestão do risco e na segurança (orientados pela necessidade imediata de proteção dos indivíduos e das infraestruturas) em vez de em preocupações societais.

Esta «aceleração» da resposta parece favorecer o papel central de instituições como o Conselho Europeu (cujo mediatismo esvazia o papel do Conselho) e da Comissão (que toma em mãos a coordenação da resposta e vê frequentemente reforçadas as suas competências na sequência da crise), relegando para segundo plano o PE e deixando menos tempo para uma auscultação e para o debate no espaço público, com potenciais prejuízos para a legitimidade baseada na participação democrática. É também matéria para esta reflexão o protagonismo e o papel político (algo inesperado) que o BCE ganhou em algumas destas crises. Acresce que a perceção de ameaça expectável em situações de crise é permeável a processos de securitização que facilitam a aceitação de decisões (Buzan et al., 1998) mesmo quando estas, ainda que temporariamente, contrariam direitos e princípios basilares.

A pandemia da COVID-19 constitui também um exemplo paradigmático das alterações acima elencadas: a Comissão, procurando reverter a «cacofonia» inicial dos EM (Vila Maior & Camisão, 2022), assumiu um papel central de coordenação da resposta à crise (para o qual contribuiu a liderança assertiva da sua Presidente), monitorizado de perto pelo Conselho Europeu que, dividindo protagonismo com aquela (e eclipsando o papel do Conselho), confirmou a sua importância como decisor estratégico em situações de crise; o PE, inicialmente paralisado pelos constrangimentos que a pandemia impôs ao seu normal funcionamento (e.g. interrupção das sessões plenárias e do trabalho das Comissões especializadas, adoção de procedimento de urgência), procurou, através de uma alteração do seu Regimento (nomeadamente para permitir a participação remota e uma decisão

rápida), recuperar alguma visibilidade e centralidade, servindo-se também de instrumentos mais soft como as audições; o BCE repetiu o protagonismo que tinha alcançado na crise da Zona Euro (sob a liderança de Mario Draghi) no que se refere dimensão económica da crise pandémica, aparecendo uma vez mais como um ator político (Vila Maior & Camisão, 2022), alimentado o debate que questiona a sua legitimidade para tal.

4. Equilíbrio institucional, crise e legitimidade

Considerando que os tempos de crise se têm tornado o «novo normal», o grau de institucionalização das transformações referidas na secção anterior, isto é, a «crisificação» do processo de *policy-making* e o seu impacto mais abrangente na reconfiguração da arquitetura institucional e nos processos de decisão da UE constituem, assim, uma agenda de investigação simultaneamente desafiante e oportuna. Será, pois, crucial compreender se estas mudanças, resultantes de circunstâncias excecionais, são também elas excecionais, ou se, pelo contrário, a normalização do estado de crise conduz à institucionalização destas mudanças. O mesmo será perguntar se é identificável um padrão de alteração do papel e influência das instituições da UE e do exercício da liderança política como resultado das crises, ou, por outras palavras, se as crises alteraram o equilíbrio institucional?

Com efeito, operar com base numa “lógica de crise”, se perpetuado, poderá ter efeitos que vão para além da mudança das políticas públicas, influenciando também a natureza da integração europeia, as suas fontes de legitimidade e as motivações que impelem os atores a agir (Rhinard, 2019). Já a qualificação desses efeitos, como positivos ou negativos, depende da lente aplicada. Uma eventual secundarização do papel do PE (e uma securitização dos problemas) parece apontar para uma diminuição não desejável da responsabilização política, fragilizando a legitimidade do sistema político da UE. No entanto, o debate sobre a legitimidade da UE é uma discussão ampla que não

se esgota na avaliação da ação do PE ou dos mecanismos de participação na decisão política à disposição dos cidadãos, sem prejuízo da centralidade destas dimensões. Antes, os vários estudos sobre esta matéria (cf. por exemplo Schmidt, 2013) têm mostrado que, no caso da UE, tão importante como a legitimidade pela participação («*input legitimacy*») é a legitimidade pelos resultados («*output legitimacy*») e a legitimidade assente na «qualidade» do processo de *policy-making* («*throughput legitimacy*»), isto é, na sua eficácia, transparência, responsabilização (*accountability*) e abertura aos grupos da sociedade civil.

Ora, para alguns autores (cf. por exemplo Rhinard, 2023), as fontes de legitimidade não são necessariamente afetadas negativamente pela «crisificação». Pelo contrário, esta pode constituir um sinal (positivo) de maturação da *polity* europeia, na medida em que gestão de crises passa a ser uma área «normal» de atuação da UE, à semelhança do que acontece com os sistemas políticos nacionais. Para tal é necessário que a UE seja capaz de detetar e agir (*responsiveness*), mobilizar capacidades e atuar com transparência (*publicness*) (nomeadamente no que respeita à escolha dos valores que informam as decisões) (Rhinard, 2023). Neste sentido, a qualidade do processo poderá ser assegurada se os procedimentos a adotar em caso de crise estiverem claramente definidos e institucionalizados e a sua aprovação tiver resultado de ampla discussão e participação. Acrescenta-se a necessidade de, passada a fase crítica da «política de emergência» (*emergency politics*) e entrando-se na fase de «normalização» da crise, voltarem a ser garantidas oportunidades plenas de participação aos cidadãos e às restantes partes interessadas normalmente envolvidas no processo de agendamento e formulação das políticas (por exemplo, os grupos representativos da sociedade civil).

Tal argumento, a comprovar-se, poderá mudar a correlação (frequentemente negativa) entre crise e apoio à UE. Considerando que no caso da UE este apoio é possivelmente mais utilitário do que afetivo⁸,

⁸ Respetivamente «*utilitarian*» e «*affective*» no original. Categorias usadas por Leon N. Lindberg e Stuart A. Scheingold (1970) (em linha com a categorização de David

a incapacidade de responder atempada e adequadamente a uma crise, sobretudo se for grande o seu impacto económico e social, refletir-se-á negativamente neste apoio (Freire & Moury, 2014). Inversamente, melhorando a resposta da UE, a institucionalização de uma arquitetura alargada de gestão de crises contribuirá para aumentar o grau de satisfação e de confiança dos cidadãos e, portanto, o apoio à UE. A crise pode, pois, constituir uma janela de oportunidade para reformar instituições, políticas e processos normalmente resistentes à mudança, impulsionando o dinamismo próprio da UE e a sua capacidade de adaptação. Será, todavia, importante garantir que tal não compromete o equilíbrio institucional da UE e as fontes de legitimidade que sustentam este sistema político novo.

Referências bibliográficas

- Backman, S., & Rhinard, M. (2017). The European Union's capacities for managing crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26, 261-271.
- Beck, U. (1992). *Risk society towards a new modernity*. Sage.
- Beck, U. (2006). Living in the world risk society. *Economy and Society*, 35(3), 329-345.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2013). *The European Union as crisis manager: Patterns and prospects*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116-138.
- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. (2021). *Governing the pandemic: The politics of navigating a mega-crisis*. Palgrave Macmillan (ebook).
- Boin, A., & 't Hart, P. (2012). Aligning executive action in times of adversity: The politics of crisis coordination. In M. Lodge & K. Wegrich (Eds.), *Executive politics in times of crisis*. Springer.
- Boin, A., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2007). The crisis approach. In H. Rodríguez, H. Quarantelli, & R. R. Dynes (Eds.), *Handbook of disaster research*. Springer.
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Easton (1975) de «*specific support*» e «*diffuse support*», respetivamente). De acordo com os autores, o apoio utilitário é baseado na perceção de algum tipo de interesse relativamente concreto, enquanto o apoio afetivo indica uma resposta difusa e porventura emocional a ideais vagos encarnados pela noção de unidade europeia (Lindberg & Scheingold, 1970, p. 40).

- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457.
- Dinan, D., Nugent, N., & Paterson, W. E. (2016). A multidimensional crisis. In D. Dinan, N. Nugent, & W. E. Paterson (Eds.), *The European Union in crisis*. Red Globe Press.
- Fabbrini, F. (2007). *Compound democracies: Why the United States and Europe are becoming similar*. Oxford University Press.
- Feartherstone, K., & Radaelli, C. (Eds.). (2003). *The politics of europeanization*. Oxford University Press.
- Freire, A., & Moury, C. (2014). O apoio dos “cidadãos” e das elites à EU, antes e depois da crise financeira: Os países periféricos da Europa do Sul (Grécia, Portugal e Espanha) numa perspetiva comparada. *Relações Internacionais*, 41, 97-122.
- Hix, S. (2007). The EU as a new political system. In D. Caramani (Ed.), *Comparative politics*. Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level governance and the European integration*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Juncker, J. C. (2016). Speech at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises, 21 June 2016. Acedido em 02 de novembro de 2023 em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293.
- Laffan, B., O'Donnell, R., & Smith, M. (2000). *Europe's experimental union: Rethinking integration*. Routledge.
- Lindberg, L., & Scheingold, S. A. (1970). *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community*. Prentice-Hall.
- Nanopoulos, E., & Vergis, F. (2019). Introduction: The elephant in the room: A tale of crisis. In E. Nanopoulos & F. Vergis (Eds.), *The crisis behind the eurocrisis: The eurocrisis as a multidimensional systemic crisis of the EU*. Cambridge University Press.
- Peterson, J., & Shackleton, M. (2011). *EU institutions and Europe's politics*. Social Science Research Center Berlin, Discussion Paper SP IV 2011-501.
- Rhinard, M. (2019). The crisification of policy-making in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 616-633.
- Rhinard, M. (2023). Crisification and the future of European Union polity. In M. Rhinard, N. Nugent, & W. E. Paterson (Eds.), *Crises and challenges for the European Union*. Bloomsbury.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. Palgrave.
- Schmidt, V. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’. *Political Studies*, 6(1), 2-22.
- Schmitter, P. (2007). Can the European Union be legitimized by governance? *European Journal of Legal Studies*, 1(1), 98-117.
- Vila Maior, P., & Camisão, I. (2022). *The pandemic crisis and the European Union: COVID-19 and crisis management*. Routledge.
- Zeitlin, J., Nicoli, F., & Laffan, B. (2019). Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7) (Special Issue), 963-976.

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO PEDRA DE TOQUE NO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Dulce Lopes

Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito

ORCID: 0000-0002-4013-7859

Resumo: Pretende-se com esta pequena reflexão analisar o papel que o princípio da subsidiariedade tem desempenhado na construção e consolidação da União Europeia, em especial na relação que permite entabular com os Estados-membros. Apesar de este não ser um princípio “originário” da União Europeia, tem vindo paulatinamente a ser reconhecido e a ver reforçada a sua importância enquanto princípio estruturante das políticas comunitárias, justificando, nos casos em que os seus critérios estejam preenchidos, uma mais sólida intervenção da União, mesmo em domínios em que a intervenção desta era tradicionalmente contestada. Serão formuladas algumas considerações sobre as várias dimensões (político-legislativa, administrativa e judicial) do princípio da subsidiariedade e feitas algumas reflexões sobre o seu modo de concretização, bem como sobre a sua evolução passada e perspectivas de desenvolvimento.

Palavras-Chave: Subsidiariedade, proporcionalidade, eficácia, competências concorrentes, princípio jurídico

1. O princípio da subsidiariedade: breve evolução

O princípio da subsidiariedade, que muito sucintamente determina que a União Europeia (UE) apenas intervém se a sua ação for mais eficaz do que aquela que for prosseguida pelos Estados-Membros, é hoje um princípio essencial no quadro da UE, enformando de maneira decisiva a relação daquela com estes. A capacidade deste princípio para regular «espaços partilhados» (matérias de competência concorrente ou partilhada) em que tanto a UE como os Estados-Membros têm competência legislativa, torna-o um ponto de intersecção fundamental entre políticas e legislações com origens, objetivos e conteúdos diferentes, permitindo-lhe gerir a pluralidade e abrir espaços de diálogo (Pimenova, 2016).

No entanto, o processo de construção do princípio da subsidiariedade não tem sido simples nem acrítico, ao contrário do que a nossa reflexão inicial poderia indiciar. Isto talvez porque, como veremos, a sua própria matriz seja flexível, uma vez que a ele não subjaz uma intenção pré-definida, podendo apontar, quer para o alargamento das competências da União Europeia, quer para a sua restrição, consoante o preenchimento de duas condições: uma negativa (a da inadequação da ação dos Estados-Membros) e outra positiva (a do valor acrescentado da ação da União Europeia). Além de que não é um princípio que funcione de forma absolutamente isolada, pela relação íntima que estabelece com outros princípios comunitários, como os da preempção, da proporcionalidade e da cooperação leal (Lopes, 2008).

Por isso, apesar de estar hoje incluído no n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), o princípio da subsidiariedade é, desde há muito, objeto de tentativas para restringir o seu alcance, tornar os seus critérios mais simples e operacionalizar a sua aplicação. Além disso, se a primeira conquista – a integração do princípio da subsidiariedade nos Tratados (no domínio do ambiente, no Ato Único Europeu e, como princípio geral, no Tratado de Maastricht) – não foi fácil, a afirmação da sua relevância no quadro da União Europeia revelou-se uma tarefa ainda mais árdua.

De facto, após a inclusão da subsidiariedade como princípio de direito primário no Tratado de Maastricht (1993) e até às alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa (2009), o grande avanço é creditado ao Tratado de Amesterdão (1999), com a inclusão de um Protocolo n.º 2 ao Tratado CE relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Com o Tratado de Lisboa (2009) e, em particular, com o novo Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (em estreita ligação com o Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia), foram criados mecanismos adicionais para reforçar o cumprimento do princípio da subsidiariedade. Foi introduzido um sistema de alerta precoce relacionado com os processos legislativos (com participação dos parlamentos nacionais), foi afirmado o reforço do controlo judicial do princípio da subsidiariedade e foram explicitamente valorizadas as dimensões regional e local daquele princípio.

O princípio da subsidiariedade, assim juridicamente estabelecido como o *punctum crucis* da tarefa de delimitação das competências da UE em relação aos seus Estados-Membros, parece ter encontrado um novo fulgor. A referência a este princípio está hoje presente em todo o tipo de textos europeus, ainda que com carácter prospetivo, e a sua utilização prática parece ter-se reforçado – embora nem sempre ao mesmo ritmo – como o demonstram os relatórios anuais da Comissão Europeia sobre a sua aplicação.

2. O princípio da subsidiariedade: breve caracterização

Superados os problemas relacionados com a positivação do princípio da subsidiariedade, não foram, porém, superados os problemas relacionados com a sua caracterização. Sendo um princípio marcado pela complexidade, quanto ao preenchimento dos seus pressupostos (negativo e positivo, a que já aludimos), pela natureza multifacetada dos seus propósitos e funções (segundo Saraiva, 2001, a efetividade,

a proximidade e a democracia; ver ainda Craig, 2012), e pelo seu caráter necessariamente casuístico e dinâmico, suscitam-se dúvidas sobre a sua própria natureza, essencialmente sobre se se trata de um princípio de cariz político ou jurídico.

A nosso ver, se este princípio tem uma feição marcadamente política pela sua origem e função (diferindo consoante o quadro político em que se encontra plasmado), não deixa de, por isso, poder ser igualmente classificado como um princípio jurídico no seio da União Europeia, uma vez que foi introduzido e se encontra regulamentado como um instrumento juridicamente vinculativo. De facto, é a construção jurídica do princípio da subsidiariedade que lhe confere a sua posição definitiva na arena europeia e permite que os seus critérios sejam compreendidos, aplicados e escrutinados, tornando-se, assim, um conceito operacional (Mangerona, 2021; Gorjão-Henriques, 2019).

É claro que, no caso dos princípios estruturantes, como é o caso do princípio da subsidiariedade, o direito não pode ser visto na sua «forma pura» (se é que isso existe). A relevância jurídica dos princípios está intimamente ligada a um conjunto de outras referências – políticas, administrativas, de gestão – que são mediadas e condensadas pelo Direito. O facto de o princípio da subsidiariedade exigir avaliações político-económicas não significa, porém, que não seja um princípio jurídico, mas apenas que é um princípio jurídico enriquecido com dimensões que ele próprio deve ponderar e, de alguma forma, regular.

E anote-se que se «a utilização de instrumentos jurídicos é, muitas vezes, uma decisão política» (Maruahn & Mengeler, 2021), é importante referir que, no seio da União Europeia, a regulamentação jurídica do princípio da subsidiariedade foi considerada como cada vez mais necessária – nomeadamente pelos Estados-Membros – para compensar as tendências centralizadoras da União Europeia e para reforçar, a legitimidade e legalidade da intervenção desta (Popelier & Vandenbruwaene, 2011). Assim, o princípio da subsidiariedade ganhou inequivocamente «foros de lei» e foi sendo reforçados paulatinamente os mecanismos administrativos, legislativos e judiciais que permitem o seu controlo jurídico.

Outra questão frequentemente colocada é a de saber se o princípio da subsidiariedade é um mecanismo de salvaguarda política dos Estados-Membros ou um instrumento de cooperação entre estes e a União Europeia.

Se considerarmos este princípio como tendo por objetivo a defesa da periferia/do cidadão contra o centro de decisão mais afastado dele (preferência pela tomada de decisões ao nível mais próximo dos cidadãos, tal como estabelecido no artigo 2.º, n.º 1 do TUE e que, de certa forma, corresponde às origens do próprio princípio na dogmática eclesiástica e jurídico-política), será aquele essencialmente um princípio que funciona como uma via de salvaguarda dos Estados-Membros contra a assunção de poderes excessivos por parte da União Europeia.

Por outro lado, se o considerarmos como um princípio neutro (destinado a definir o nível de regulação mais adequado às medidas a adotar), será considerado um mecanismo de natureza essencialmente colaborativa entre a União e aqueles Estados.

Embora o preâmbulo do Tratado da União Europeia sugira a primeira posição («Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade»), o próprio Tratado [nº 3 do artigo 5º do TUE] e o Protocolo anexo vão numa direção diferente, ao estabelecerem o melhor nível de ação como o objetivo fundamental subjacente à subsidiariedade. Esta dualidade é confirmada noutros documentos importantes, entre os quais se destacam as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, de 11-12 de dezembro de 1992 (que esteve na base do Protocolo ao Tratado de Amesterdão).

Esta aparente contradição, vista por Andrea Biondi como um «*ethos* bipolar» (Biondi, 2012), pode ser dissipada se considerarmos a subsidiariedade como neutra nos resultados, mas não no processo. De facto, embora os resultados deste princípio sejam variáveis e não se baseiem em qualquer preconceito ou posição categórica (na verdade, não se

estabelece qualquer presunção explícita a favor da regulamentação dos Estados-Membros), o processo em si mesmo está envolto em vários elementos que apontam para um desiderato ou significado: a salvaguarda do âmbito de ação dos Estados-Membros (em sentido idêntico, ver Rinderle, 2021). De facto, os critérios estabelecidos demonstram que cabe às instituições da UE provar não só que os Estados-Membros não satisfazem o nível de ação exigido, mas que, pelo contrário, este é mais bem satisfeito pela UE. Consequentemente, se um destes requisitos não for cumprido, a competência mantém-se a nível dos Estados-Membros.

Assim, é o princípio da subsidiariedade que contribui decisivamente para a definição da extensão e medida da intervenção da UE em matérias concorrentes, sendo, por isso, essencial para os esforços de evolução do quadro normativo desta. Contudo, poderá igualmente constituir um obstáculo à adoção de novas medidas ou um mecanismo para a revisão das existentes. Neste caso, ainda que impedindo a evolução do quadro normativo da União, não deixará de dar valiosos contributos para uma consolidação firme da própria União e dos seus limites.

3. O princípio da subsidiariedade: breve explicação

Vista a relevância, mas também as dificuldades de caracterização deste princípio, haverá ainda que tecer algumas considerações sobre o modo como o princípio da subsidiariedade é aplicado e controlado.

Estas considerações são necessariamente de pendor genérico, uma vez que a elevada tecnicidade de cada um dos mecanismos – administrativos, legislativos e judiciais – desenhados para a concretização do princípio da subsidiariedade impede que os tratemos, de forma ainda que tendencialmente exaustiva, nesta sede.

Uma nota que gostaríamos de realçar neste momento é a de que, na tarefa de concretização do princípio da subsidiariedade, praticamente todas as Instituições da União Europeia e dos Estados-membros têm um papel a desempenhar.

Anote-se, em particular, o papel do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões na afirmação e no desenvolvimento deste princípio através de várias pronúncias, ainda que não vinculativas sobre o mesmo, mas que permitiram definir os seus contornos e alicerçar as bases para uma sua contínua monitorização e enriquecimento. Veja-se, por exemplo, como recentemente, o Comité das Regiões tem insistido – conjuntamente com a Comissão – no conceito inovador de «subsidiariedade ativa», como forma de envolver os vários níveis de governação e também outros atores e redes no debate sobre a subsidiariedade, de forma a construir novas parcerias.

A Comissão, por seu turno, é um *pivot* essencial na concretização do princípio da subsidiariedade, não apenas porque lhe compete a tarefa da sua avaliação anual¹, mas também porque, ao deter o quase monopólio da iniciativa nos procedimentos de decisão comunitários, compete-lhe analisar o princípio da subsidiariedade em todas as avaliações de impacto, efetuar consultas e «*fitness checks*», de modo a que, em cada iniciativa, se possa afirmar fundamentadamente que se encontram cumpridos os requisitos de que depende o funcionamento do princípio da subsidiariedade.

E esta não é uma tarefa fácil, uma vez que aqueles critérios (negativo e positivo) têm uma natureza aberta, admitindo várias concretizações e dependendo de uma tarefa de ponderação que deve ser feita de forma conscienciosa, mas que nem sempre é evidente nem imune a críticas. Por isso, mais recentemente, a «*Task Force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently*», entre outras recomendações, apresentou uma grelha de subsidiariedade, com base num conjunto de questões que devem ser respondidas especificadamente, e que visa proporcionar uma abordagem coerente para avaliar a conformidade de uma determinada proposta ou iniciativa com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no Tratado².

¹ Através de Relatórios disponíveis em https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments-annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en.

² Cf. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/subsidiarity-assessment-of-principles>.

Já o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) em sentido amplo, de um início muito pouco promissor – em que inclusive se recusou a apreciar o princípio da subsidiariedade como fundamento de invalidade de medidas comunitárias, por considerar que ele apenas passou a vigorar na ordem jurídica comunitária depois do Tratado de Maastricht, (cf. acórdão do então Tribunal de Primeira Instância, de 21 de fevereiro de 1995, proc. T-29/92, ECLI:EU:T:1995:34) – passou a referir-se-lhe de forma titubeante e um pouco «mascarada», num conjunto de decisões em que preferiu ajuizar tendo por base os mecanismos da falta de fundamentação ou do erro manifesto de apreciação das decisões comunitárias.

Mais recentemente, porém, o TJUE tem procedido a um mais direto controlo da subsidiariedade (Panara, 2016). Um dos casos em que esse controlo foi feito de forma mais abundante teve a ver com a regulação dos tabacos, bastante contestada por alguns Estados-Membros e pelo setor tabaqueiro, mas que o Tribunal de Justiça considerou que cumpria as exigências para poder ser regulamentado pela própria UE (apesar de existirem várias decisões judiciais sobre o tema, chamamos especial atenção para o acórdão de 4 de maio de 2016, proc. C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325).

De uma forma mais geral, nos processos em que foi chamado a pronunciar-se sobre questões de subsidiariedade, o TJUE tem contribuído – posto que de forma algo tímida até à data – para estabelecer algumas características deste princípio, ainda que a evolução seja promissora, sobretudo quanto mais os alicerces das medidas escrutinadas são bem delineados aos níveis administrativos e legislativos.

Ao nível da intervenção nacional sobre o controlo do princípio da subsidiariedade, houve uma relevante inovação introduzida pelo Tratado de Lisboa que se traduziu na criação de um mecanismo de alerta precoce, que permite o controlo do princípio da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais ao abrigo do Protocolo n.º 2.

Essencialmente, os parlamentos nacionais são informados dos projetos de atos legislativos pela Comissão, na maioria dos casos, e podem exprimir a sua opinião sobre o projeto, em princípio no prazo

de oito semanas, através de um, ou um por cada câmara parlamentar, parecer fundamentado (que serão contabilizados globalmente com dois votos) que indique as razões pelas quais consideram que o projeto em questão não respeita o princípio da subsidiariedade. Ainda que os parlamentos nacionais não tenham direito de veto no que se refere às medidas apresentadas, não podendo obstar diretamente à sua aprovação, os Tratados preveem que, consoante o número de pareceres negativos recebidos (que alertam para a violação do princípio da subsidiariedade), se possa apresentar um “cartão amarelo” ou um «cartão laranja» à atuação da Comissão. No primeiro caso, quando os pareceres fundamentados sobre a não conformidade de um projeto de ato legislativo com o princípio da subsidiariedade representarem, pelo menos, um terço do total dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais, ou um quarto desses votos no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça (artigo 76.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia, TFUE), o projeto deve ser reexaminado e a Comissão (na maioria dos casos) pode mantê-lo, alterá-lo ou retirá-lo, fundamentando a sua posição. No segundo, se os pareceres fundamentados sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade representarem, pelo menos, uma maioria simples do total dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais, a Comissão deve reexaminar a proposta. Se a Comissão optar por manter a proposta, deve especificar num parecer fundamentado as razões pelas quais considera que a proposta respeita o princípio da subsidiariedade. Este parecer, conjuntamente com os pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, deve ser ainda especialmente valorado e expressamente considerado no âmbito do processo legislativo ordinário, podendo o Parlamento ou Conselho inviabilizar a tomada de decisão.

Contudo, não obstante a inovação deste mecanismo, a eficácia, a legitimidade e a democratização pretendidas com o mesmo não têm sido atingidas em todo o seu potencial. Com efeito, a atividade dos parlamentos nacionais não tem sido tão profícua como se poderia pensar, devido não só ao curto espaço de tempo para a emissão do

parecer, como também à tendência prática de dar prioridade a questões internas na agenda dos parlamentos, que não consideram (certo que uns mais do que os outros) as dimensões transnacionais da sua atuação (Christiansen et al., 2014), nem valorizam a necessidade de criação de redes entre os próprios parlamentos (Jancic, 2015).

Os números falam por si. Os números falam por si. Até à data o procedimento do «cartão amarelo» só foi acionado três vezes.

De certa forma, adite-se, nota-se uma certa substituição deste mecanismo pelo, assim designado, «diálogo político» (adotado no âmbito da «iniciativa Barroso»), que inclui intercâmbios escritos sobre qualquer iniciativa da Comissão sobre a qual os parlamentos nacionais desejem dar o seu contributo ou comentário e o diálogo político oral, permitindo também a interação com os governos e outras entidades públicas nacionais. É interessante dar conta, a título comparativo, que em 2023, último ano disponível, foram recebidos 22 pareceres fundamentados, enquanto foram enviados à Comissão quatrocentos e dois pareceres no âmbito do diálogo político.

Ou seja, assiste-se a um desvio de processos formais para processos mais informais, o que não é um exclusivo da UE. Mas sem que afete a subsistência do princípio em si e da sua relevância jurídica, que é acalentada pela própria União e querida pelos seus Estados-Membros.

De facto, se é possível que o sistema de alerta precoce não tenha correspondido às expectativas suscitadas inicialmente (Kiiver, 2006), isso não significa que os parlamentos nacionais tenham deixado de ser um dos principais «cães de guarda» (Cooper, 2006) ou «guardiões» (Raunio, 2011) do princípio da subsidiariedade, mas apenas que estão a adotar formatos mais flexíveis para desempenhar essas funções.

4. O princípio da subsidiariedade: breve avaliação

Apesar de ser um princípio estruturante do Direito da União Europeia, o princípio da subsidiariedade mostra-se envolto em controvérsia quanto à sua caracterização e ao seu modo de funcionamento.

São estes, porém, a nosso ver, engulhos que não prejudicam o papel fundamental e fundamentante deste princípio, reconhecido e querido por todos os intervenientes no processo de construção da União Europeia. De facto, mesmo que em casos concretos as suas posições possam divergir, há um consenso de fundo quanto aos benefícios trazidos pelo mecanismo da subsidiariedade, que viabiliza uma convivência sã e colaborante entre União Europeia e Estados-Membros.

Além disso, e esta será a nossa derradeira reflexão, se há formas de concretização e controlo do princípio da subsidiariedade que parecem ter ficado aquém do esperado (como o mecanismo de alerta precoce instituído pelo Tratado de Lisboa), outras há que começam a sedimentar-se (como o seu controlo judicial) e outras ainda que têm conhecido avanços significativos (como as vias administrativas de densificação do princípio da subsidiariedade). Assim, já não se pode dizer que o princípio da subsidiariedade é um “princípio subsidiário” do constitucionalismo europeu (Schütze, 2009), mas sim um princípio que se afirmou e se afirma, todos os dias e de pleno direito, no processo de construção europeia.

Referências bibliográficas

- Biondi, A. (2012). Subsidiarity in the Courtroom. In A. Biondi, P. Eeckhout, & S. Ripley (Eds.), *EU after Lisbon* (pp. 213-227). Oxford University Press.
- Christiansen, T., Högenauer, A-L., & Neuhold, C. (2014). National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than democratization? *Comparative European Politics*, 12(2), 121-140.
- Cooper, I. (2006). The watchdogs of subsidiarity: National Parliaments and the logic of arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 281-304.
- Craig, P. (2012). Subsidiarity: A political and legal analysis. *Journal of Common Market Studies*, 50(s1), 72-87.
- Gorjão-Henriques, M. (2019). *Direito da União: História, direito, cidadania, mercado interno e concorrência* (9.ª ed.). Almedina.
- Jancic, D. (2015). The game of cards: National Parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue. *Common Market Law Review*, 52(4), 939-975.

- Kiiver, P. (2012). *The early warning system for the principle of subsidiarity: Constitutional theory and empirical reality*. Routledge.
- Lopes, D. (2008). A articulação de competências entre União e Estados-Membros no Tratado de Lisboa. *Temas de Integração*, 2.º Semestre.
- Mangerona, S. (2021). *Subsidiariedade: Doutrina política e modelo de Estado*. Principia.
- Maruhaun, T., & Mengeler, D. (2021). The subsidiarity principle at the interface of Law and Politics. In G. Walzenbach & R. Alleweldt (Eds.), *Varieties of European subsidiarity: A multidisciplinary approach*. International Relations. Disponível em <https://www.e-ir.info/publication/varieties-of-european-subsidiarity-a-multidisciplinary-approach/>.
- Panara, C. (2016). The enforceability of subsidiarity in the EU and the ethos of cooperative federalism: A comparative Law perspective. *European Public Law*, 22(2), 305-331.
- Pimenova, O. (2016). Subsidiarity as a 'regulation principle' in the EU. *The Theory and Practice of Legislation*, 4(3), 381-398.
- Popelier, P., & Vandenbruwaene, W. (2011). The subsidiarity mechanism as a tool for inter-level dialogue in Belgium: On 'regional blindness' and co-operative flaws. *European Constitutional Law Review*, 7(2), 204-228.
- Raunio, T. (2011). The gatekeepers of European integration? The functions of National Parliaments in the EU political system. *Journal of European Integration*, 33(3), 303-321.
- Rinderle, P. (2021). The political philosophy of European subsidiarity. In G. Walzenbach & R. Alleweldt (Eds.), *Varieties of European subsidiarity: A multidisciplinary approach*. International Relations. Disponível em <https://www.e-ir.info/publication/varieties-of-european-subsidiarity-a-multidisciplinary-approach/>.
- Saraiva, R. (2001). *Sobre o princípio da subsidiariedade (génese, evolução, interpretação e aplicação)*. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Schütze, R. (2009). Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the safeguards of federalism? *Cambridge Law Journal*, 68(3), 525-536.

**AS «CRISES» DA UE E OS DESAFIOS
TELEOLÓGICOS DA INTEGRAÇÃO:
REFLEXÕES E CONTRIBUTOS PARA A
INVESTIGAÇÃO E A POLÍTICA EUROPEIA**

Dina Sebastião

Universidade de Coimbra | Faculdade de Letras e
CEIS20 – Centro de Estudos Interdisciplinares,
ORCID: 0000-0001-8988-5893

Resumo: As recentes crises da União Europeia remetem o processo de integração para a sua dialética histórica, composta por oscilações entre impulsos de união e repulsão entre os europeus. Fatores endógenos e exógenos têm convocado a Europa para um fatalismo político existencial, condenado à reflexão permanente sobre a sua organização internacional, (aparentemente) inacabada. Impõe-se, pois, uma leitura desta realidade complexa por lideranças políticas e comunidade científica, que se possa traduzir numa revisão de políticas europeias e de agendas de investigação nos Estudos Europeus. Este capítulo propõe fazer um ensaio que proporcione contributos para uma política europeia e investigação científica mais consentâneas com a realidade social da UE e do mundo. Com base numa análise às abordagens disciplinares da Universidade de Coimbra e da Faculdade de Letras, em particular, para estudar a integração europeia, oferece-se uma análise retrospectiva e prospetiva da União e de agendas pedagógicas e de investigação.

Palavras-chave: União Europeia, crises, investigação científica

Introdução – em jeito de apelo à reflexão

Quando os constrangimentos económicos e sociais decorrentes da Pandemia Covid-19 pareciam estar ultrapassados, a Guerra na Ucrânia veio abrir mais uma crise na Europa, avivando nas consciências cidadãos e das elites políticas o ímpeto existencial do apelo à unidade europeia e os fins teleológicos da integração, comumente negligenciados em tempos de normalidade e de derivas mercantilistas de um projeto que é, enquanto ideia e a sua materialização, político. Estas duas «crises» sucederam-se a outras (a das dívidas soberanas da Zona Euro, a designada «crise de refugiados», o Brexit) num período de cerca de 12 anos, caracterizado por conflitos e transformações políticas e sociais profundas na União Europeia (UE). A União tem vivido um tempo de *policrise* (*polycrisis*), termo primeiramente aplicado à UE pelo então presidente da Comissão Europeia Jean Claude-Juncker, em 2016, para designar a ocorrência de múltiplas crises, multidimensionais, que geram correlações e consequências em diferentes áreas sociais e políticas (Zeitlin & Nicoli, 2020).

Não negligenciado que a conotação de um evento ou sequência de eventos como crise é já uma escolha subjetiva, que emana de contextos e interesses específicos e construções discursivas (Manners & Rosamond, 2018), e que, por conseguinte, no contexto da UE acarreta já uma carga de intencionalidade política, a reflexão que se propõe nas próximas páginas é despertada pelos efeitos desta sequência de eventos que vieram indubitavelmente imprimir transformações políticas, económicas, institucionais e sociais na Europa, suscitando uma revisão crítica do processo de integração europeia e tornando flagrante as suas insuficiências. Entende-se, por isso, que cada crise, assim cunhada pela UE, configura uma «conjuntura crítica», considerada como uma sequência de acontecimentos inesperados e anormais, despertados normalmente por um contexto externo ao sistema político, que vem provocar reações diversas e a necessidade de resposta das instituições, dos atores políticos e das políticas (Capoccia, 2015; Stark, 2018). Assim, a aceção de crise que aqui se

usa é feita sob este entendimento, como desencadeadora de reflexão sobre o passado e futuro da integração europeia.

Nas próximas páginas, propõe-se fazer em ensaio sobre o curso atual da UE, com base numa retrospectiva sobre a sua evolução mais recente, conjugando as contribuições da academia com uma análise crítica sobre a realidade, tendo por base ideias fundacionais da unidade europeia. Pretende-se encontrar pistas normativas para o futuro da integração europeia e para o avanço de agendas de investigação nos estudos da UE, refletindo-se sobre o papel de Coimbra neste propósito.

As «crises» da União Europeia como fomento do seu desígnio existencial

A crise pandémica e a Guerra na Ucrânia vieram confrontar as instituições e o sentimento geral da população europeia com um paradigma diferente de duas crises anteriores, a das dívidas soberanas da Zona Euro e a migratória¹, ocorridas entre 2010 e 2016 (embora não se possa falar de uma resolução de facto desta última). Estes dois pares de crises (Zona Euro e migratória versus Pandemia e Guerra na Ucrânia) reativaram dinâmicas já antigas na Europa que constituem uma dialética histórica de impulsos de união e repulsão entre os europeus, consubstanciando as latentes tensões entre unidade e diversidade na Europa. Vejamos: enquanto (i) as crises das dívidas soberanas e a pandémica reativaram uma dinâmica histórica endógena à Europa, ao suscitar sentimentos de divisão e união entre os

¹ Iniciada em 2015, comumente designada por «crise de refugiados», com vários picos de chegada de requerentes de asilo ao território da UE, registando-se a incapacidade de resposta atempada aos requerimentos de asilo, à manutenção de normalidade no Espaço Schengen e ao cumprimento de princípios de direito internacional do refugiado. Apesar de o discurso político e institucional da UE já não abordar esta situação como «crise», os efeitos deste afluxo massivo e a contínua chegada de migrantes à costa mediterrânica das Europa, sem uma resposta política e jurídica eficaz da europeia, fazem perdurar os problemas afetos ao cumprimento do direito internacional do refugiado.

européus/Estados, (ii) as crises migratória de 2015 e da Guerra na Ucrânia reabilitaram o pulsar da relação da Europa com o outro, aqui politicamente expresso na relação da UE enquanto espaço político e social com o exterior, uma tensão diacrónica, mas ambivalente na história da Europa.

A crise das dívidas soberanas, assente já numa dicotomia económica ditada pela estrutura original da União Económica e Monetária (UEM), tendo gerado uma assimetria de economias nacionais interdependentes, transformou antagonismos económicos em antagonismos sociopolíticos. No auge da tensão política desta crise, vieram à tona duas Europas na UE, a do Norte e a do Sul (Triandafyllidou & Gropas, 2023, p. 8), a dos credores e devedores respetivamente, estereotipada na polarização entre povos virtuosos trabalhadores e povos ociosos e desgovernados. O anacronismo deste paradoxo é por de mais evidente: são os sulistas, os outrora fiéis às leis helénicas e romanas, os desgovernados de agora e, portanto, os novos «bárbaros».

Ao contrário, a Europa da crise pandémica sobrepôs a sua capacidade de união aos impulsos de divisão. Embora num primeiro momento tenham emergido ímpetus nacionalistas na corrida às compras do equipamento médico e das vacinas, a gravidade e multidimensionalidade dos efeitos da pandemia não tardaram em demonstrar que não estava só em causa a seriedade da afetação do direito mais básico à vida e à saúde, mas que isso transbordava para áreas diversas de interdependência nacional na UE, como a livre circulação, o controlo interno de fronteiras, o aprovisionamento de bens essenciais à população e, enfim, o mercado, setor básico e primordial da integração. Escancarou-se aos olhos dos europeus a sua ancestral interdependência: *if it's about health and life, it's all about «the economy, stupid!»*. E foi esta sucessão de acontecimentos excecionais que colocou a União perante uma crise existencial da Zona Euro, que levou a um avanço histórico na integração orçamental, quebrando o tabu dos *eurobonds* e das competências fiscais supranacionais, avançando na vertente redistributiva da UE, com a aprovação do sonante «*Next Generation EU*».

O mercado tem efetivamente sido uma força centrípeta da integração europeia, acionando engrenagens sucessivas de integração, mas com curto alcance no que toca a alguns domínios clássicos da soberania estatal, como a segurança interna e a defesa. Isto é evidente no impasse da UE face à necessidade de aprofundar a integração em domínios como a política de asilo. Os sentimentos anacrónicos da relação da Europa com o Outro foram reativados com as crises migratórias de 2015 e da Guerra na Ucrânia, indutoras de perceções políticas e sociais de «ameaça» externa, que, apesar de levarem a reequacionar a organização internacional da Europa, são incapazes de alterar o *status quo* da prevalência da soberania nacional em certos domínios políticos. A isto está subjacente a autoperceção europeia por oposição ao Outro, quer ele esteja consubstanciado em confronto geopolítico quer em capacidade de diluição cultural e civilizacional de uma matriz judaico-cristã. Também nestas duas crises se observou a dialética interna de unidade e divisão, colocando em causa a UE como promotora de direitos fundamentais (TUE, art. 6º).

A pressão migratória de 2015 gerou um conflito político profundo entre Estados-Membros e entre estes e instituições europeias (Comissão Europeia e Tribunal de Justiça da UE) pela recusa de um sistema de quotas que permitisse uma repartição proporcional às capacidades nacionais de requerentes de asilo que têm como porta de entrada na UE os Estados mediterrânicos, incapazes de dar resposta ao abrupto afluxo de migrantes. Imperaram soluções nacionalistas, como o erguer de vedações, restabelecimento de fronteiras nacionais no espaço Schengen e discursos islamofóbicos e xenófobos, protagonizados pelos Estados de Visegrado, que impediram a maioria necessária para uma solução política condizente com o direito internacional na proteção do refugiado. Em resultado, a UE criou campos de receção temporária aos refugiados nos Estados de entrada e incrementou fortemente a sua tendência de externalização e securitização de políticas de asilo, criando condições de revitimização de refugiados e incorrendo numa problemática legal de responsabilização jurisdicional

em termos de violações de direitos fundamentais (EASO, 2018) e de cumprimento do direito internacional do refugiado (Milquet, 2019).

A rapidez e eficácia de resposta à crise migratória da Guerra na Ucrânia, de 2022, com a ativação, pela primeira vez, de um mecanismo legal da UE² que permitiu desburocratizar a concessão de proteção internacional e redistribuir os requerentes de proteção internacional, consoante as suas preferências, por diferentes Estados-Membros, foi em quase tudo diferente da situação de 2015. Em quase tudo porque, se, por um lado, ela gerou uma resposta política uníssona, rápida³ e eficaz⁴, por outro, ela carrega consigo o mesmo eurocentrismo latente em 2015, já que a respetiva decisão de execução da ativação da dita Diretiva não abrangeu os cidadãos de países terceiros a residir na Ucrânia, deixando margem para discricionariedade dos Estados-Membros na aplicação da diretiva a estes, abrindo a possibilidade de não concessão de proteção temporária aos não europeus sem residência ucraniana permanente.

O resultado destas crises remete-nos para um processo de integração europeia que tem avançado à medida da possibilidade de alcance do mínimo denominador comum político assente nesta dialética de unidade e diversidade. Mas se isto pode ser uma justificação teórica para os impasses da integração, não pode ser um refúgio político para o curto alcance das obrigações normativas e éticas que ficam por cumprir na UE. Mesmo com uma dose considerável de consenso político entre os Estados-Membros verificado nas duas últimas crises

² A Diretiva 2001/55/CE, comumente conhecida por Diretiva de Proteção Temporária.

³ Para que as disposições da diretiva entrassem em vigor, teria o Conselho da União Europeia de aprovar a ativação da respetiva diretiva, reconhecendo, para isso, que se estava perante uma situação de afluxo massivo de pessoas às fronteiras da UE. Esta ativação foi feita a três de março de 2022, cerca de uma semana depois do início da Guerra na Ucrânia e por unanimidade, apesar de, legalmente, apenas ser necessária a maioria qualificada.

⁴ Permitiu um reconhecimento automático do estatuto de proteção internacional, mediante a comprovação de nacionalidade ou residência permanente ucranianas, com garantia dos mesmos direitos de acolhimento que o estatuto de refugiado, sem ter de sujeitar os requerentes ao processo administrativo detalhado e moroso de requerimento individual de asilo.

(Pandémica e Guerra na Ucrânia), a União está aquém, em várias dimensões das suas políticas, da prática efetiva de valores de humanidade e fraternidade que reclama como matriciais, como foi muito evidente na resposta à crise das dívidas soberanas e na incapacidade de resposta aos requerentes de asilo desde 2015.

A necessidade de concretização de uma Europa «pós-hobbesiana»?

Nas vésperas do Tratado de Maastricht, Philippe Schmitter (1992) afirmava que a Comunidade Europeia poderia ser considerada a forma de organização mais próxima de uma ordem internacional pós-hobbesiana. Cerca de 20 anos depois, mesmo com os avanços em processos de integração regional noutros locais do mundo, podemos ainda afirmar a UE como tal. Porém, ela continua também a ser um exemplo paradigmático da persistência institucional e intelectual do estado-nação como construção histórica bem-sucedida, mesmo num tempo em que estão cada vez mais expostas as suas incapacidades.

Os Estados têm-se deparado crescentemente com uma teia de processos simultâneos de interdependências internacionais, como o comércio e a globalização económica e financeira, a constituição de redes de interesse transnacionais a vários níveis, o alcance extraterritorial das novas tecnologias da informação, a dimensão sobre-humana da inteligência artificial ou a óbvia extensão planetária das alterações climáticas. Fenómenos que apelam para soluções diferentes das sociedades industriais. Mesmo no caso da competência mais célebre e primitiva da soberania estatal – o monopólio dos meios coletivos de coerção e de violência, ela é largamente partilhada entre atores estatais em alianças internacionais. O Estado moderno está ultrapassado pelas estruturas inconstantes e globalizantes da economia, da ciência e da tecnologia, da geopolítica, das sociedades e da própria natureza.

A ideia não é nova e tem sido diacronicamente fundamentada pela intelectualidade europeia. No imperativo da razão prática de Kant, a realidade, assente na guerra frequente, demonstraria ao homem a

insuficiência dos tratados internacionais e a necessidade de unidade política europeia para uma «paz perpétua» (Santos, 2001), e no perspectivismo de Ortega y Gasset (1924) essa unidade é uma inevitabilidade histórica, sendo ela mesma a salvação das próprias nacionalidades europeias. Para isso, é necessário que se supere «a maior invenção política europeia», o Estado. Mas saberá a Europa «*libertarse de supervivencias (estranguladoras), o quedará prisionera para siempre de ellas?*» (Ortega y Gasset, cit. in De Diego, 2003, p. 320). Não deixa de ser impressionante que o Estado seja atualmente recrutado pelas tendências populistas e nacionalistas, pois é precisamente nesta era que a soberania política territorialmente circunscrita perdeu a sua força controladora e delimitadora do aprovisionamento de ordem, segurança e bem-estar. «[...] [N]enhum país europeu está em condições de enfrentar melhor sozinho, do que no quadro de uma União Europeia refundada, todos os gigantescos desafios existenciais que, como povos e indivíduos, teremos pela frente nos próximos anos e décadas» (Soromenho-Marques, 2019, p. 122).

Parece então paradoxal que quanto mais o projeto de construção europeia se tem aproximado da atualidade, mais tem suscitado controvérsia e contestação nacionalista. Se, de forma simples, esta tendência pode ser explicada pelo progressivo distanciamento e perda de memória dos efeitos extremos da guerra e dos autoritarismos na Europa, encontramos outros fatores justificativos, relacionados com a (in)capacidade de a UE cumprir plenamente o seu sentido político existencial – garantir bem-estar material e imaterial aos seus cidadãos, na fruição de emprego, de rendimento adequado, proteção social, segurança, na promoção da paz e dos direitos humanos, interna e externamente.

Até finais da década de 1980, a então CEE parece ter alcançado este *telos* político, dado que, apesar do profundo desconhecimento do eleitorado sobre a constituição institucional da organização política europeia, se regista um consenso permissivo (Hooghe & Marks, 2009) em torno da integração, que é tacitamente aceite pelas bases eleitorais, alvo de despolitização por parte dos partidos políticos e governos. Parece contraditório que seja com o passo de aprofundamento

democrático dado pelo Tratado de Maastricht, assinado em 1992, criando a União Europeia, que o consenso permissivo entre na sua fase de início do fim. Ou talvez se compreenda o paradoxo, quando olhamos para o contexto económico e social da Europa de então, a findar os seus «30 anos gloriosos» (Pikkety, 2014) de crescimento económico do pós-guerra, iniciando-se sucessivos ciclos de crises económicas e de outra natureza. Os primeiros referendos negativos a tratados, registados nos inícios da década de 90, vão repetir-se, entrando-se numa era crescente de politização da UE (Kriesi, 2016; Hurrelmann et al., 2015) no sistema nacional, que culmina nos nossos dias.

As crises recentes, sucessivas da UE – a das dívidas soberanas, com uma orientação financeira profundamente austeritária, com tremendos impactos sociais; a incapacidade de resposta à pressão migratória de 2015; a proliferação de ataques terroristas na Europa em 2015 e 2016 – causaram conjunturas críticas caracterizadas por profundas tensões políticas e institucionais entre Estados-Membros e estes e a UE, que levaram a uma repentina politização doméstica dos assuntos europeus. A UE tornou-se num «super-assunto», num elemento estruturador da competição política nacional (Otjes & Katsanidou, 2017). À insatisfação dos cidadãos com o desempenho político da UE, junta-se a perceção de incapacidade de influenciar a mudança das políticas europeias. Está feito o caldo que gera um dissenso constrangedor (Hooghe & Marks, 2009) para a integração. Apesar da capacidade de influência do voto eleitoral na UE ser institucionalmente maior nos anos recentes do que na fase do consenso permissivo, ela torna-se agora fonte de insurgência popular em tempos de profunda insatisfação social com as políticas europeias. «A manifestação do sufrágio popular na Europa de hoje é impotente perante uma ordem económica e financeira previamente cristalizada pela lógica da negociação intergovernamental entre parceiros de poder assimétrico [...]» (Soromenho-Marques, 2019, p. 121), com países economicamente deficitários, como Portugal, no segmento inferior dessa assimetria (Sebastião, 2021, 2022).

A integração europeia foi, no pós-Segunda Guerra Mundial, simultaneamente um promotor da expansão do capitalismo regulado e da

construção nacional do Estado-providência, capaz de contribuir para os equilíbrios políticos de contenção da Guerra Fria, com a construção de uma economia social de mercado. Mas o aprofundamento económico da integração parece ter encravado a UE entre um papel instrumental e funcional do capitalismo e da liberalização internacional do sistema financeiro. O Tratado de Maastricht, à parte as virtudes institucionais de aprofundamento democrático e de diversificação de políticas, lançou as condições para tal com a configuração institucional e económica da UEM, e a resposta à crise das dívidas soberanas foi o corolário desse paradigma. Serão a crise pandémica e a Guerra na Ucrânia um ponto de viragem?

A política social não foi uma preocupação inicial da CEE e mesmo apesar de ser atualmente uma competência partilhada da UE, confere-se aos Estados a prerrogativa soberana neste domínio. Os direitos humanos tão-pouco, apesar de tanto numa área como noutra a União se advogar como promotora de princípios e ações em articulação com os Estados. Chegados a um nível de profunda interdependência e liberdade económica e financeira da integração, de dinâmicas geradoras de fenómenos de dumping social e ambiental, não fará sentido emergir uma soberania, mais efetiva e democraticamente reforçada, complementar à do estado-nação e por ele composta? Tal como o estado se legitimou como organização política das sociedades, sob um modelo contratual, não pode um sistema agregador das liberdades soberanas nacionais, assente nos mesmos moldes contratuais, agora, inter-estatais, colmatar a incapacidade do estado-nação e delimitar as suas liberdades permissoras do excesso? O sentido de voto dos últimos anos parece não o querer.

O rumo atual da política europeia...

Se a politização é um fator positivo da democracia, sendo caracterizada pela oposição e discussão de ideias, pela saliência e mediatização dos assuntos e, portanto, pelo debate político essencial ao esclareci-

mento e formação de opinião dos eleitores, o problema da politização dos assuntos da UE é que ela foi capturada pelos discursos nacionalistas e/ou eurocéticos, maioritariamente desprovidos de sentido de honestidade intelectual política e ideológica, deturpadores e manipuladores de sentimentos de dificuldade, desespero e medo das sociedades. E como a fuga do medo e desespero vai normalmente no sentido da busca de proteção naquilo que é conhecido, os demagogos europeus fazem do nacionalismo o seu programa político.

«La conciencia de nacionalidad no tiene nada especial que ver con el tribalismo y además es de mucho mayor antigüedad que la invención de la democracia. [...] Lo que si aconteció al llegar la democracia, por tanto, en los comienzos del siglo XIX, es que con ella comenzaron los pueblos del Occidente a caer en el deletéreo poder de los demagogos – sean de izquierda o de derecha, y como la única táctica de estos irresponsables personajes es extremarlo todo para poder alcoholizar a las masas, la conciencia de Nacionalidad, que llevaba ya dos siglos de tranquila, pacífica vida, se convirtió en programa político. Ahora bien, los programas políticos no están nunca fabricados con auténticas ideas, sino que se componen solo de ismo, quiere decirse que no es una cosa auténtica, sino que se ha convertido y degradado en programa.

De esta suerte, la conciencia nacional se transformó – yo diría se emborrachó – en forma de nacionalismo.

Este ismo, como todos los ismos, ha sido catastrófico. Los ismos son los dogales de seda con que tanto los pensadores como los pueblos suelen estrangularse. Sobre todo, cuando, como en el caso del nacionalismo, se ha llegado, merced a la intervención de hiperdemagogos, a hacer de él el hipernacionalismo. (Ortega y Gasset, 1924).

Neste tempo em que a força destrutora do nacionalismo volta a estar evidente na Europa, teremos uma elite política capaz de contrabalançar os discursos fáceis e simplistas do apelo à mobilização da

nação? Tê-la-emos capaz de reformar as políticas europeias no sentido de um cariz mais social e humanista? A realidade impõe o resgate dos fins teleológicos (Sangiovanni, 2019) da UE. A dimensão histórica que agora se convoca remete para a legitimidade teleológica da União, que deve ter em consideração a paz e justiça, assente numa economia social de mercado, numa integração com efeitos redistributivos, em indivíduos, regiões e Estados, numa capacidade de valência do estado de direito e dos direitos humanos, para os cidadãos da UE e terceiros. Convoca à concretização de um discurso histórico de humanismo. Não só a classe política é chamada a responder a este desafio, mas também a ciência, na sua capacidade de apuramento retrospectivo e prospetivo. Daqui emerge também um desafio para os Estudos Europeus e, em particular, para os estudos da UE⁵. E a academia em Coimbra tem, inerentemente, um papel a desempenhar.

A investigação sobre a UE em Coimbra

Os fundamentos para uma unidade política europeia, muito anteriores à existência da realidade institucional da integração, articulados pela filosofia e teoria políticas (Pasture, 2015), antecipam o *telos* da União e guiam-nos na reflexão de um reequacionar da direção disciplinar dos estudos da UE e dos Estudos Europeus.

Na sequência do advento institucional da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e Comunidade Económica Europeia, os estudos internacionais sobre a unidade europeia assumiram maioritariamente uma dimensão empirista, extremamente importante para compreender o projeto político que se desenhava, com os quadros teóricos das Relações Internacionais a dominar o debate científico (Sebastião & Luciano, 2023). A evolução da integração, a diversificação dos seus Estados-Membros, a sua complexificação institucional e o alargamento

⁵ A reflexão que aqui se faz diz respeito mais concretamente aos estudos da União Europeia, como subcampo dos Estudos Europeus, área de investigação mais lata.

do leque das suas competências políticas levaram à necessidade de recorrer a outros domínios disciplinares para compreender o fenómeno, continuando, contudo, a imperar a ciência política como a área chapéu da diversificação teórica que se foi construindo.

Porém, essa diversificação tem sido feita através de uma (re)construção de discursos e narrativas científicas, traduzidos numa delimitação de objetos de estudo, de visões teóricas e de disciplinas, frequentemente compostos por debates e perspetivas teóricas dicotómicas e rivais, que se têm consubstanciado nos estudos “normalizados” (ou mainstream, na aceção original dos autores desta ideia) da UE (Rosamond, 2016; Manners & Whitman, 2016). Inegavelmente, apesar de outros domínios científicos darem um contributo importante para o avanço de conhecimento na área, os condicionalismos sistémicos institucionais e sociais da internacionalização da produção científica, assentes numa construção quantificada e métrica do currículo científico, levam a que as revistas científicas *mainstream* de estudos da UE, apesar da sua autoproclamada identidade editorial multi- e interdisciplinar, sejam mais disciplinarmente circunscritas do que amplas. Isto leva ao estreitamento das agendas de investigação e, por vezes, à criação de sobreposição de perspetivas analíticas e de pseudonovidades teóricas (Sebastião & Luciano, 2023).

Daqui decorrem os centrismos de que têm sofrido os estudos da UE. Além do clássico atributo crítico de eurocentrismo (Manners & Whitman, 2016), como o monopólio do estudo de europeus (e anglo-saxónicos) sobre a Europa, juntam-se outros dois «centrismos» afetos à referida circunscrição científica: (i) o centrismo disciplinar e teórico e (ii) o centrismo relativo ao objeto de estudo (Sebastião & Luciano, 2023). O primeiro refere-se à condição da normalização dos estudos da UE ter derivado de uma circunscrição teórica, emanada, por sua vez, de uma restrição disciplinar. O segundo é uma consequência do primeiro, no sentido em que a demarcação teórica e disciplinar acaba por se refletir num estreitamento de objetos de estudo, com tendência para as elites do ecossistema da UE (Sebastião & Luciano, 2023), o que desconecta os objetos da investigação científica da

multiplicidade de interesses latentes no mundo real da atuação política europeia.

Não se pretende, com esta análise crítica, recusar a necessidade de solidez teórica como condição intrínseca à ciência, mas somente fortalecer a sua correspondência com a realidade. É certo que a ciência se reveste de axiomas estruturais aos quais as teorias se ancoram e que perfazem as diferentes epistemologias científicas, operantes através da construção e reconstrução de narrativas argumentativas na investigação. A questão é, se a UE é hoje, na sua dimensão institucional, política, económica e social, uma realidade cada vez mais complexa, exige também uma complexificação científica, que requer diversidade disciplinar (Rosamond, 2007), não só traduzida em multidisciplinaridade, mas transcendendo esta dimensão para a interdisciplinaridade, de modo a promover a integração de diversas áreas do conhecimento⁶. Foi com esta ambição ontológica e epistemológica (em contínuo anseio e concretização) que nasceram os Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC), contribuindo para diversificar o conhecimento que já se vinha produzindo na Universidade de Coimbra (UC), que tem uma tradição científica capaz de responder às aspirações multi- e interdisciplinares dos estudos da UE.

Este desígnio científico aberto e dialogante dos Estudos Europeus na FLUC veio acrescentar dimensão e profundidade aos estudos académicos sobre a integração europeia na UC, particularmente ao das ciências jurídicas, na Faculdade de Direito, e ao da Economia e das Relações Internacionais, na Faculdade de Economia. Bebendo do carácter múltiplo dos saberes no campo das Artes, Humanidades e Ciências Sociais, os estudos sobre a CEE/UE começaram na FLUC

⁶ Concebemos como multidisciplinaridade o estudo de um assunto a partir da perspetiva de duas ou mais disciplinas, cujas abordagens são tratadas separadamente, sem integração de conhecimento. Isto é feito na interdisciplinaridade, na qual as abordagens disciplinares se cruzam, em que os limites disciplinares são ultrapassados para se construir um conhecimento a partir da inclusão de diferentes disciplinas (Menken & Keestra, 2016, pp. 31-49; Repko et al., 2017, pp. 93-115).

por incidir numa etapa prévia à materialização política da integração – na abordagem da história política e económica da Europa e da história das ideias, estudando e reeditando os propósitos e dinâmicas históricas da ideia de unidade europeia. Outras áreas do saber da Faculdade se juntaram, como a filosofia política, a geografia política e humana. O aprofundamento da investigação e desenvolvimento da oferta formativa levou ao reforço da área com docentes e investigadores próprios da ciência política, e com parcerias institucionais na UC, com a Economia e o Direito. A opção pela criação de uma licenciatura em Estudos Europeus atende a este caráter da FLUC, dialogante entre áreas do saber e da abrangência de temas de estudo sobre a integração europeia, cujas abordagens de investigação transbordam os limites geográficos e conceituais da UE e se constroem em inter-relação com dinâmicas históricas, políticas, geográficas, culturais e intelectuais da Europa.

A evolução da investigação e da oferta formativa acompanhou a tendência internacional de desenvolvimento da área, entre estudos mais positivistas ou pós-positivistas, que se têm refletido na investigação feita e na oferta formativa da FLUC. O entrosamento científico para a concretização da multi- e interdisciplinaridade, sem prescindir das abordagens disciplinares que estruturam o conhecimento científico, é um desafio permanente para a ciência e pedagogia dos Estudos Europeus na FLUC e deve ser, também, um guia para a complementaridade de áreas de saber na Universidade de Coimbra, de forma a buscar renovadas metodologias, dar espaço a objetos de estudo sub-representados e definir agendas de investigação mais proativas e prospetivas. Um exemplo disso é a característica multidimensional das últimas crises na UE (Sebastião & Luciano, 2023), pelas quais começamos a reflexão neste texto, que desencadearam conjunturas que afetaram e continuam a afetar diversos setores da sociedade, convocando diferentes áreas políticas, níveis de poder e interações de geometrias variáveis. Isto pode ser o mote para uma investigação que ambicione ultrapassar as barreiras da circunscrição disciplinar, que venha a ser mais empiricamente e menos teoricamente espoletada,

levando os cientistas a colocar questões que interessam à comunidade, que permitam melhor compreender a União Europeia, não perdendo de vista a sua dimensão teleológica, como um projeto emergente dos povos para os povos.

Referências Bibliográficas:

- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in comparative historical analysis* (pp. 147-179). Cambridge University Press.
- De Diego, E. (2003). Una percepción de la idea de Europa en España durante el periodo de entreguerras 1918-1939. *Cuadernos de Historia Contemporánea*. Número extraordinario, 311-324.
- EASO (2018). *Relatório anual sobre a situação de asilo na UE*. https://op.europa.eu/webpub/easo/annual-report-2017/img/Executive-Summary_PT.pdf (acedido em 18.11.2023).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39, 1-13.
- Hurrelmann, A., Anna, G., & Andrea, W. (2015). The politicization of European integration: More than an elite affair? *Political Studies*, 63, 43-59.
- Kriesi, H. (2016). The politicization of European integration. *Journal of Common Market Studies*, 54, 32-47.
- Manners, I., & Rosamond, B. (2018). A different Europe is possible: The professionalization of EU studies and the dilemmas of integration in the 21st century. *Journal of Common Market Studies*, 56 (Annual Review), 28-38.
- Manners, I., & Whitman, R. (2016). Another theory is possible: Dissent voices in theorizing Europe. *Journal of Common Market Studies*, 54(1), 3-18.
- Menken, S., & Keestra, M. (Eds.). (2016). *An introduction to interdisciplinary research: Theory and practice*. Amsterdam University Press.
- Milquet, J. (2019). *Strengthening victims' rights: From compensation to reparation*. European Commission. https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/milquet_2pages.pdf (acedido em 18.11.2023).
- Ortega Y Gasset, J. (1924). *La rebelión de las masas*. Madrid: Revista de Occidente.
- Otjes, S., & Katsanidou, A. (2017). Beyond Kriesiland: EU integration as a super issue after the Eurocrisis. *European Journal of Political Research*, 56, 301-319.
- Pasture, P. (2015). *Imagining Europe since 1000 AD*. Palgrave Macmillan.
- Piketty, T. (2014). *O capital do século XXI* (ed. portuguesa). Temas & Debates.
- Repko, A. F., Szostak, R., & Buchberger, M. P. (2017). *Introduction to interdisciplinary studies* (2nd ed.). Sage Publications.
- Rosamond, B. (2007). The political sciences of European integration: Disciplinary history and EU studies. Paper presented to the tenth biennial conference on the EU studies Association (EUSA), Montreal, 17-19 March, 2007.

- Rosamond, B. (2016). Field of dreams: The discursive construction of EU studies: Intellectual dissidence and practice of 'normal science'. *Journal of Common Market Studies*, 54(1), 19-36. <https://doi.org/10.1111/jcms.12334>.
- Sangiovanni, A. (2019). Debating the EU's raison d'être: On the relation on legitimacy and justice. *Journal of Common Market Studies*, 57(1), 13-27.
- Santos, L. R. (2001). Republicanismo e cosmopolitismo: A contribuição de Kant para a formação da ideia moderna de federalismo. In E. C. Leal (Coord.), *O federalismo europeu: História, política e utopia: Actas do colóquio* (pp. 36-69). Edições Colibri, Instituto de História Contemporânea, Universidade de Lisboa.
- Schmitter, P. (1992). A Comunidade Europeia: Uma forma nova de dominação política. *Análise Social*, XXVII(118-119), 738-772.
- Sebastião, D. (2021). Covid-19: A different economic crisis but the same paradigm of democratic deficit in the EU. *Politics and Governance*, 9(2), 252-264. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.3923>.
- Sebastião, D. (2022). The next generation EU: A political and normative outlook of a debtor country. In A. P. Duarte, S. Redzepagic, & F. S. Murta (Coords.), *The European integration process: Crisis and resilience in the aftermath of the Covid-19 pandemic* (pp. 127-148). Coimbra University Press.
- Sebastião, D., & Luciano, B. (2023). Moving from EU-centrism: Lessons from the polycrisis for the EU studies and global South regionalism. *Journal of Contemporary European Research*, 19(2), 226-245. <https://doi.org/10.30950/jcer.v19i2.1297>.
- Soromenho-Marques, V. (2019). *Depois da queda: A União Europeia entre o reerguer e a fragmentação*. Temas e Debates.
- Stark, A. (2018). New institutionalism, critical junctures and post-crisis policy reform. *Australian Journal of Political Science*, 53(1), 24-39.
- Triandafyllidou, A., & Gropas, R. (2023). *What is Europe*. Routledge.
- Zeitlin, J., & Nicoli, F. (2023). *The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages*. Routledge.

(Página deixada propositadamente em branco)

**DA BÚSSOLA ESTRATÉGICA AOS
PARADOXOS DO APROFUNDAMENTO:
PROPOSIÇÕES E DESENVOLVIMENTOS
RECENTES NOS ESTUDOS EUROPEUS**

Luís Lobo-Fernandes
Universidade do Minho

Resumo: Este capítulo suscita proposições que exploram algumas das principais dinâmicas políticas em curso no continente europeu. A primeira oferece uma reinterpretação do Brexit, que constitui uma incongruência histórica com a cultura política britânica de acentuado pragmatismo. A segunda debruça-se sobre o crescente valor da integração europeia na presente conjuntura e a sua relação com a globalização. A terceira trata dos principais objetivos da *Bússola Estratégica* e do projeto europeu como alternativa de paz num quadro internacional marcado pela perduração do nexu imperial russo e o padrão unilateral hegemónico que marca a relação do Kremlin com as suas periferias interna e externa. De seguida, este capítulo explora paradoxos no processo de aprofundamento do projeto europeu a partir de alguns desenvolvimentos mais recentes, destacando o contributo fundamental da área dos Estudos Europeus para a modelação teórica da integração europeia.

Palavras-chave: União Europeia, Globalização, Brexit, Bússola Estratégica

Introdução: O projeto de unidade europeia e o Brexit

Indicamos primeiramente o roteiro das proposições que selecionamos para este capítulo. Como noutros planos do labor científico há que fazer escolhas, pelo que este delineamento traduz uma opção entre outras possíveis. Assim, partindo da problemática do Brexit, focamos a importância da *Bússola Estratégica* na atual conjuntura europeia, despertando seguidamente questões de modelação teórica da integração que cruzamos com algumas dinâmicas em curso. Concluiremos com uma nota final. Cumpre referir, ainda, que as proposições que ora articulamos estão – como impõe o nexo científico – sempre abertas à refutação. Em rigor, refutar uma teoria é potencialmente mais importante do que a confirmar. Caso não se confirme a hipótese em causa podemos descobrir algo de verdadeiramente novo. Acresce que o exercício não pode ser meramente «opinativo» na medida em que lidamos com uma classe de fenómenos e problemas políticos e sociais que, em democracia, respeitam ao conjunto dos cidadãos, e onde todos têm, igualmente, opinião. Por último, cumpre relembrar que todas as formulações teóricas têm elementos fortes e fracos. Aquilo que define fundamentalmente uma teoria científica, isto é, um conjunto coerente de proposições que têm entre si relações determináveis, estará sempre sujeita à prova da dedução e da experiência. Contempla hipóteses ou estipulações provisórias que têm como objetivo aproximar e localizar nexos de causalidade. Existe, porém, outra vertente igualmente importante. Como assinalava Kenneth N. Waltz [1924-2013], ter à disposição uma série de factos não ajuda por si mesmo, se pensarmos acerca desses factos de forma errada; Waltz enfatizava, em especial, que «o trabalho do investigador começa verdadeiramente quando as questões teóricas propriamente ditas são colocadas», no sentido em que o exercício teórico visa isolar metodicamente um fenómeno de outros, de modo a torná-lo inteligível (Lobo-Fernandes, 2013, p. 16).

O abandono do Reino Unido no dia 31 de janeiro de 2020 representou um mau momento para a Europa. Foi a primeira vez que um

país deixou a União Europeia (UE) desde a sua criação. Colocamos a questão da forma mais crua: estritamente falando, o Brexit é uma *separação* em relação ao qual não deixaríamos de exprimir igualmente um juízo crítico enquanto cidadão europeu. Lamenta-se que os aliados britânicos neste espaço do Atlântico-norte – uma área de inserção geopolítica fundamental que compartilhamos – abandonem um projeto de paz sem precedentes, uma ideia virtuosa de solidariedade, e um espaço de prosperidade à escala do continente europeu. A UE não é uma mera organização internacional. Constitui, sobretudo, uma ideia criadora e um processo de integração aberto. O que poderia traduzir-se em alguma aparente inconsistência, constitui também a sua força. Relembraríamos que quando os valores e a cultura estão envolvidos, as fronteiras não seguem necessariamente as demarcações geográficas. Esse é um dos logros – acrescentaríamos mesmo, mais falaciosos – da saída do Reino Unido. Neste sentido, e também por isso, impõe-se uma referência expressa a algo que não tem sido suficientemente evidenciado: o abandono britânico diminuiu a componente atlântica da UE deslocando o centro de gravidade político mais para o «hinterland» europeu. Para além de enfraquecer o Reino Unido, o Brexit teve um impacto negativo na imagem externa da UE, fragilizando concomitantemente o seu *status* no plano internacional. Reconheçamos que, politicamente, a UE assenta numa fundação ainda vulnerável, tendo em conta o seu carácter único e experimental.

Por outro lado, a retirada do Reino Unido é também negativa na medida em que coincidiu com um período em que o conjunto da UE necessitava de lidar com uma alteração significativa do foco estratégico dos Estados Unidos para o Indo-Pacífico, mas também com o enormíssimo dilema de segurança que «o perfil *expansionista* e já não unicamente de emergência ou ascensão” da China representa (Lobo-Fernandes, 2021, p. 23). Com grande probabilidade as dinâmicas internacionais serão no futuro próximo cada vez mais definidas pela competição extremada entre a China, os Estados Unidos, e a Rússia, com outros espaços como a Índia, o Irão, ou a Turquia – a tentar tirar partido da rivalidade entre aquelas potências. A saída dos parceiros britânicos

configurou também um revés para a UE na exata medida em que o Reino Unido detém a maior capacidade militar entre os países europeus. É, reconhecidamente, uma grande potência que, de acordo com os dados mais recentes, se situa no sexto lugar mundial em termos de orçamento da defesa. Não se pode, em caso algum, perder de vista que no atual contexto externo, e no que respeita mais especificamente às matérias mais sensíveis da segurança e defesa, as perenes realidades da política internacional marcadas por um maior grau de incerteza requerem mais do que nunca uma visão muito lúcida por parte da diplomacia europeia. A Europa necessita de despender mais na sua própria defesa, isto é, de aumentar os orçamentos em termos reais, não somente na razão direta dos seus interesses, mas também pelo simples facto de que a orientação dos aliados norte-americanos é fundamentalmente marcada pela ideia central de uma distribuição mais proporcional das responsabilidades financeiras no seio da NATO, uma chamada para um maior *burden-sharing* (partilha de custos), não só da parte da presidência de Joe Biden [2021-2025], mas, na verdade, reiteradamente expressa pelas quatro administrações que a precederam: Trump, Obama, George W. Bush, e, Clinton (de referir que o esforço dos Estados Unidos no total de despesas da NATO ronda ainda os 70%).

É forçoso considerar que o Brexit configura um problema histórico também na vertente interna do Reino Unido. Com efeito, pode muito bem acontecer que o Reino Unido fique, a prazo, reduzido à Inglaterra e ao País de Gales. Temos consciência de que demasiado nacionalismo mata a nação, uma das grandes lições da história recente dos europeus. Nesta medida, o Brexit constitui uma anomalia histórica. O desnorte sem precedentes que detetámos no seio das instituições do Reino Unido e das elites britânicas nos anos que se seguiram ao referendo de junho de 2016 – em contradição surpreendente com a sua cultura política de pragmatismo e realismo – atesta de forma flagrante e em toda a sua extensão a incongruência da decisão de abandonar a UE. Interrogamos: será que os nossos parceiros britânicos perderam de vista que a integração europeia representa um processo de mudança

positiva e que, na sua natureza mais profunda, configura um modelo internacional cooperativo de ligações virtuosas? Não admira, pois, que a Escócia tenha feito saber que exigirá no futuro um novo referendo com vista à independência (os escoceses votaram 62 contra 38% pela permanência). Por sua vez, as divisões existentes na Irlanda do Norte, que também votou maioritariamente pela permanência (56 contra 44%), representam um dos mais difíceis dilemas que o Brexit redespertou, pondo em questão o entendimento conseguido no chamado *Good Friday Agreement* (ou Acordo de Belfast) de 10 de abril de 1998. Impõe-se, por último, aqui uma referência sobre a própria convocação do referendo de junho de 2016: no livro de *Memórias*, publicado por David Cameron (2020), este antigo primeiro-ministro confessava desassombradamente o seu «erro», pois não acreditava na vitória dos partidários do *Sim* à saída do Reino Unido. O certo é que tal aventura política da responsabilidade de Cameron abriu um período de crescente incerteza. Não obstante – refira-se – consumada a separação, Londres viria a obter um estatuto comercial privilegiado de acesso ao mercado único.

O valor da integração europeia e a globalização

Na avaliação que aqui enfatizamos a UE é mais necessária do que nunca para obstar eficazmente a quaisquer impérios que se possam estar a formar – seja qual for a sua capa, a sua designação ou a sua lógica –, e para responder aos mais importantes desafios deste século. Do mesmo modo, a UE é mais necessária do que nunca para fazer face ao fanatismo dos jihadistas, às ações deploráveis da liderança russa, tal como a todos os tipos de populismos. Precisamente por isso é fundamental não descurar o essencial: a UE continua a ser a mais admirável construção política de cooperação internacional no mundo de hoje, combinando paz no continente europeu – um arco inestimável que vai do Atlântico ao Mar Negro, e da Lapónia ao Mediterrâneo – com democracia social, instituições multilaterais,

e economia de mercado. Como reconhecia Raimo Väyrynen (cit. em Vieira, 2006), antigo presidente da Academia da Finlândia [2004-2007], a UE poderá não tornar-se numa grande potência unitária, mas continua a ser o «ator indispensável» no ciclo longo da globalização. Por outro lado, só a UE tem a experiência de governação colaborativa acumulada para responder eficazmente aos desafios atuais que não podem ser resolvidos por um país isoladamente. Nem pelas maiores potências. É, pois, fundamental ter consciência dos constrangimentos presentes, desde os problemas que se prendem com as alterações climáticas, passando pelas exigências da economia globalizada, até às mais imediatas questões sociais e migratórias. Não deixaríamos de referir que uma das marcas essenciais das migrações em direção à Europa é a de que elas constituem uma demonstração inequívoca do poder de atração da UE, isto é, de *soft power*. Os líderes europeus carregam, em consequência, uma enorme responsabilidade política.

Neste sentido, tendo em mente a complexidade especial da conjuntura pós-Brexit, aduziríamos algumas observações suplementares no respeitante à questão mais sensível do estado da união monetária. A realidade do euro – isto é, a existência de uma moeda comum – transformou-se ela mesma num dos pilares políticos fundamentais da própria integração europeia, de cuja evolução depende agora a sobrevivência do projeto europeu. O destino dos dois planos está doravante intimamente ligado. Contudo, no nosso ajuizamento, à zona euro continua a faltar o nível de integração política necessário para assegurar a sobrevivência da moeda única, algo que não está garantido. Continuamos a deparar-nos com significativas fragilidades institucionais na arquitetura comunitária, a saber, a assinalável incongruência entre o nível considerável de integração económica e monetária já alcançados, e os instrumentos de coordenação política disponíveis. Explorando os modelos políticos da integração, Amitai Etzioni interrogava se a União Europeia poderia manter-se em tal equilíbrio precário? Ora, segundo este autor, «halfway integration» – ou seja, uma situação de integração muito imperfeita – é um risco, não permitindo a adequada estabilização do modelo, nem tão pouco a sua coerência funcional

(Etzioni, 2001, p. XXIV). Perante tal dilema, temos defendido reiteradamente ao longo dos últimos anos um momento «hamiltoniano» na União Europeia (Lobo-Fernandes, 2012, p. 28; 2022). Referimo-nos especificamente à visão de Alexander Hamilton, o mentor do sistema financeiro da nova república americana que em 1787 assumiu as dívidas dos ex-Estados da Confederação, emitiu títulos de dívida pública, e imprimiu moeda própria. O resultado prático ajudou a transformar a jovem república numa potência económica. Ora, uma união monetária mais robusta requer elementos vitais tais como integração económica e bancária reforçadas, um orçamento próprio mais ambicioso, e a necessária flexibilidade política para lidar com choques financeiros, transferências fiscais, e dívida coletiva. Quando se deu um passo gigantesco com a introdução do euro, a UE confrontava-se de imediato com a necessidade de estruturar um espaço económico capaz de servir os propósitos e exigências de uma moeda única. Como, numa medida muito considerável, tal não ocorreu, o futuro do euro pode estar em risco caso não se aperfeiçoem os seus mecanismos de funcionamento e não se reforce decisivamente a coordenação política. Acresce que a necessidade de uma recalibragem adequada das políticas públicas europeias ganhou nova acuidade e premência no ciclo pós-Covid 19. Assinalaríamos, por exemplo, áreas tão críticas como a indústria europeia das telecomunicações ou da inteligência artificial que parecem «patinar» de forma penosa face aos gigantes norte-americanos e asiáticos, ou, ainda, a estratégia europeia de energia, em grande medida sem rumo. Assim, nesta hora mais dilemática, afigura-se-nos que o relançamento da União, bem como a continuidade do esforço de modernização dos Estados que a integram, é indissociável da sua reinvenção.

No que concerne mais especificamente à relação entre integração europeia e o plano mais geral da globalização, duas ordens de questões emergem: primeiro, uma UE mais eficiente e, digamos, mais apta a responder aos desafios da globalização, será provavelmente uma União mais «centralizada» e menos propensa a colocar os anseios dos seus cidadãos num plano mais destacado; em contraposição,

uma eventual «renacionalização» de algumas políticas, nas quais os cidadãos obtivessem «maior influência» no plano interno dos respetivos Estados-Membros, poderia reduzir a eficácia da ação da UE no patamar global (Christiansen, citado em Sweeny, 2005, p. 301; Caporaso & Madeira, 2012). Reconheça-se, contudo, que no primeiro caso o aprofundamento da integração poderia ser visto como uma proteção face a alguns efeitos da globalização. Um dilema importante, pois, sobre o qual importaria alargar a reflexão nos tempos que correm.

A União Europeia como alternativa de paz e a implementação da *Bússola Estratégica*

A União Europeia representa uma efetiva alternativa de paz para o continente, algo sem paralelo na história fratricida entre os europeus. Nesta instância afigura-se fundamental lembrar Romano Prodi para quem o projeto europeu é essencialmente um processo político para prevenir guerras na Europa. Não devemos esquecer isso. Esta mesma vocação pacífica permite à UE explorar um papel central de moderação nas relações internacionais, podendo – e devendo – assumir-se como «exportadora de estabilidade» nestes tempos de maior incerteza, e posicionar-se como um ator cada vez mais dinâmico na construção da ordem internacional (García Pérez, 2011, p. 27). Em rigor, não se descortina outro caminho mais realista e de efetiva prosperidade compartilhada fora da UE apesar das insuficiências ainda existentes. E, é neste plano que o desenvolvimento da *Bússola Estratégica* (*Strategic Compass*) da UE de março de 2022 assume especial importância, sintomaticamente aprovada imediatamente a seguir à criminosa agressão da Ucrânia perpetrada pelo Kremlin. O gravíssimo cenário com que a UE se confronta desde a invasão russa remete em pleno para o território conceptual da área científica dos Estudos Europeus, fazendo ressaltar sobremaneira a sua importância. Com efeito, como acentuou Norman Davies na lapidar obra *Europe: A History*, publicada em 1996, um dos problemas cardinais na definição da Europa centra-se

precisamente na «inclusão» ou «exclusão» da Rússia (Davies, 1996)¹. A *Bússola Estratégica* aspira a levar a comunidade a um novo nível de ambição no plano externo, bem como à consolidação de uma cultura de segurança e defesa comum. Mais especificamente, tal iniciativa representa a definição e melhoria dos instrumentos da importante componente civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE por forma a tornar a sua ação mais eficaz no plano da prevenção, e, também, mais visível aos olhos da própria opinião pública europeia. A necessidade de reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros num quadro externo em fluxo implica maior coerência em todo o espectro da ação da UE. Assim, a vertente civil deverá reforçar a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – um elemento-chave de diferenciação do seu estatuto e projeção internacionais. Tendo em conta que a força e identidade da UE se baseia, concomitantemente, na abordagem integrada aos conflitos e às crises na sua periferia, a consolidação da vertente civil da PCSD não deverá ser considerada de forma isolada, visando atingir um novo equilíbrio entre as prioridades que incluem, doravante, desafios significativos em matéria de *cibersegurança*, ameaças híbridas, e o pilar de segurança marítima, sendo que este último é crítico para Portugal e as respetivas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (Lobo-Fernandes, 2021b). Os principais objetivos podem ser condensados de forma mais sistemática nos seguintes cinco pontos:

- Alargar o papel estratégico global da UE num ciclo internacional de crescente incerteza;
- Aprofundar a componente civil da PCSD como um fator-chave de proteção e estabilidade perante novas ameaças contra as democracias;
- Potenciar o papel-chave de moderação da UE no sistema global das relações internacionais;

¹ Sobre o nexo imperial russo e a perduração do padrão hegemónico unilateral ver o importante trabalho de Jean-Robert Raviot, *Le logiciel impérial russe*, Paris, L'Artilleur, 2024.

- Aprofundar a visão estratégica da UE na abordagem à resolução de conflitos no seu entorno mais próximo, alinhando a resposta às crises em termos de pacificação, estabilização e cooperação para o desenvolvimento, congregando esforços com todas as partes envolvidas, valorizando os seus contributos;
- Reforçar parcerias com as Nações Unidas, a NATO, a OSCE, e a União Africana, entre outras organizações. A ONU e a NATO parecem assumir particular relevância na atual conjuntura internacional, apontando-se, em especial, a necessidade de uma boa articulação com a NATO de modo a evitar a duplicação de esforços.

Outro marco fundamental para as escolhas futuras nas áreas da segurança e defesa foi o lançamento, em 2017, da Cooperação Estruturada Permanente (CEP) que propugna não só uma maior ambição para a UE, mas também um maior compromisso em termos de planeamento militar conjunto. O estabelecimento desta CEP inclui uma importante componente relativa ao programa de desenvolvimento industrial europeu (EDIDP na sigla inglesa) no âmbito do Fundo Europeu de Defesa com vista não só a “diminuir a existente fragmentação, mas também a incrementar a capacidade de inovação”, dimensões em relação às quais é fundamental prestar particular atenção (Lobo-Fernandes, 2019, p. 61 e p. 62).

A ciência da integração, modelação teórica, e os paradoxos do aprofundamento

Outra das questões porventura mais interessantes para a nossa reflexão é a de que a ciência da integração, ou seja, esta área dos Estudos Europeus pode permitir esclarecer um paradoxo importante na presente fase do processo: ao contrário de alguns juízos apriorísticos que consideram que nos encontraríamos hoje numa fase eminentemente «intergovernamental», a exploração mais aprofundada desta questão permite localizar uma evolução atípica no processo de integração, com contornos inesperados, que não é inteligível de forma imediata

no enunciado teórico do intergovernamentalismo ou no racional neofuncionalista. Consideremos, a título de exemplos marcantes, os avanços, embora ainda «insuficientes», nos casos da integração bancária e do Semestre Europeu (Lobo-Fernandes, 2014, p. 2); na mesma linha, cumpre referir que as dinâmicas respeitantes ao aprofundamento da união económica e monetária sugerem que mais integração está a processar-se, paradoxalmente fora dos tratados da UE. Tal foi especialmente visível, por exemplo, na criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade, em 2012; trata-se, na realidade, de um acordo de tipo clássico que não opera sob a égide da legislação comunitária, sendo controlado com evidente zelo pelos atuais vinte governos do Eurogrupo, um órgão ele mesmo com carácter «informal».

Do mesmo modo, as transformações das estruturas de coordenação no âmbito específico da união bancária sugerem uma *centralização* algo atípica que não é impulsionada ou dirigida pela Comissão Europeia, mas é, ao invés, «comandada» pelos Estados-Membros, «reforçando a importância do Conselho de Ministros da União Europeia na orgânica comunitária» (Lobo-Fernandes, 2020, p. 60). Existe, pois, um aprofundamento (refira-se que a *profundidade*, enquanto fator de integração, mede fundamentalmente o grau de coordenação política e de harmonização). Aqui pode residir parte do *puzzle*. Com efeito, quando se aumentam as competências – e concomitantemente os poderes – das instituições comunitárias, está-se a aprofundar por maioria de razão o processo de integração, embora de forma paradoxal. Nesta evolução esdrúxula a Alemanha detém uma centralidade e uma preponderância ímpares, a que se somou alguma perda de visibilidade e de protagonismo da França dentro da UE, não só no que respeita às questões económicas e monetárias, mas também no plano da política pura, com algumas repercussões negativas para o conjunto, dado não existir conceito de unidade europeia sem a França – um país-chave na balança da Europa. Podemos visualizar aqui o papel de descodificador do “especialista” em Estudos Europeus cujo contributo analítico é não só fundamental, mas muitas vezes determinante a partir dos quadros e modelos conceptuais e teóricos disponíveis. Constitui-se,

assim, num explorador de tendências sobretudo a nível das dinâmicas políticas ou de alterações na distribuição de poder no seio da UE. Atentemos, por exemplo, na tradição política francesa que explica muito do «arrastar dos pés» que se deteta na sua política europeia. Em termos de cultura política a prática fortemente *centralizadora* do Estado francês continua a ser uma realidade inultrapassável. Em rigor, a França é um dos Estados-Membros responsáveis pelo facto de o processo de integração não ter avançado tanto quanto seria necessário em termos de coordenação política e de maior coerência, com tradução no repúdio do projeto de tratado constitucional no referendo nacional de 2005. Poderíamos afirmar que a França revela um padrão recorrente de desconforto político em avançar mais decisivamente no sentido de um maior aprofundamento, uma tendência que não é totalmente dissimilar da histórica relutância do Reino Unido perante a integração europeia. Aliás, a teoria política sugere que a França e a Inglaterra partilham semelhanças históricas muito grandes em termos da formação do Estado, designadamente no que toca à sua lógica *centralizadora* e às suas práticas *soberanistas*. No entanto, a França tem sido mais eficaz em «dissimular» de alguma maneira tal prática.

Detalhemos ainda a questão da Alemanha. A premência da realidade da união monetária – vulgo euro – conferiu à Alemanha um poder assinalável no seio da UE (não é certamente por acaso que a sede do BCE se encontra em Frankfurt). A Alemanha assumiu que o arranjo estabelecido com François Mitterrand que implicou o abandono do marco alemão, em si mesmo uma concessão extraordinária por parte de Helmut Kohl, teria doravante como contrapartida a sua liderança em matéria monetária. É claro que muito embora a unificação monetária fosse «forçada» pela França como condição da reunificação – a conhecida tese de ancorar a Alemanha ao cais europeu –, Mitterrand tinha a nítida perceção da significativa alteração da correlação de forças e da redistribuição de poder dentro da UE que provavelmente ocorreria. O desequilíbrio entre a Alemanha e a França acentuou-se com o Tratado de Nice que alterou a paridade da

representação no Parlamento Europeu a favor da Alemanha, um fator de iniludível preocupação de Jacques Chirac durante o Conselho Europeu de Nice (uma das razões que contribuiu para que tivesse sido um dos mais longos da história da UE – 7 a 10 de dezembro de 2000).

Alguns desenvolvimentos teóricos recentes

No capítulo de alguns desenvolvimentos teóricos mais recentes – e independentemente de outras investigações muito relevantes – faríamos referência a dois contributos especialmente significativos. Um primeiro, a propósito do livro de João Labareda, *Towards a just Europe: A theory of distributive justice for the European Union* (2021) que versa sobre o tema central de um dos próprios nexos da integração: a questão da solidariedade europeia². Com efeito, este importante trabalho, resultado da tese de doutoramento do autor no I.U.E. de Florença, debruça-se sobre o tema da *justiça distributiva* na União Europeia que, por sua vez, entronca no problema mais vasto da legitimidade aos olhos dos seus cidadãos. A linha de intelecção expressa por Labareda evidencia a ideia de que a integração europeia é cada vez mais significativa em termos do impacto das suas políticas, mas que, visivelmente, apresenta “défices” no que respeita a resultados mais concretos, nomeadamente em termos daquilo que considera ser um grau limitado, senão mesmo insuficiente, de solidariedade social, apesar de algumas iniciativas e medidas positivas tomadas pela UE no âmbito do combate à grave crise causada pela epidemia de Covid-19. O autor sugere, em particular, que o aprofundamento do processo de integração gera novas responsabilidades e, concomitantemente, «deveres democráticos» de redistribuição entre os seus cidadãos. A existência de um mercado único integrado – um espaço aberto

² Ver, igualmente, a respetiva versão portuguesa que, aliás, tivemos ensejo de recomendar à editora Imprensa de Ciências Sociais para tradução – João Labareda, *Rumo a uma Europa mais justa: Uma teoria da justiça distributiva para a União Europeia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2023.

definido em grande medida pela inexistência de barreiras à livre circulação de pessoas, bens, capitais, e serviços –, bem como a própria realidade de uma moeda comum, que se estende presentemente a vinte Estados-membros, suscita, *a fortiori*, um incremento significativo dos «deveres de reciprocidade». A implementação de novas responsabilidades deveria, pois, digamos, ser compartilhada e promovida – tendo em conta o princípio de subsidiariedade – pelos vários patamares de decisão envolvidos na governação multinível da UE. Neste sentido, o trabalho de Labareda poderá complementar outras importantes avenidas de investigação sobre os caminhos da integração europeia, na esteira daquilo que Schmidt e Wood designaram de *throughput legitimacy* – um tipo de «governança com os cidadãos», que se refere precisamente à qualidade dos processos institucionais e das suas boas práticas (2019, p. 729)³. As duas referências que aqui destacamos em especial pretendem evidenciar o que poderão constituir adições conceptuais muito significativas da área de Estudos Europeus para a reinterpretação das dinâmicas europeias contemporâneas.

À guisa de conclusão

Em jeito de corolário, conviria talvez reter que o processo de integração europeia não é um processo gradualista, antes é marcado por saltos bruscos – em rigor, saltos qualitativos – de acordo com o conhecido «modelo de escada» («l'hypothèse de l'escalier») premonitariamente articulado por Johan Galtung (Gonidec, 1977, p. 516). Tal não significa que o processo não seja realista e tendencialmente pragmático – resultado do acordo possível entre todos os Estados-Membros segundo a esperada lógica do menor denominador comum – mas, como sublinhámos, não é necessariamente incrementalista. Do mesmo modo, é fundamental compreender a função das elites pró-europeias

³ Ver, também, Vivian A. Schmidt, *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone*, Oxford University Press, 2020.

no contexto da integração. O seu papel na história da integração europeia tem tido um carácter fundamentalmente voluntarista, descortinável no quadro da conceção teórica *consociativa* (ou *elitista*) da integração (Taylor, 1994, p. 176). O argumento *consociativo* sugere que de cada vez que as elites com influência real são fortes, o processo tende a avançar; quando, em contrapartida, as elites pró-europeias são minoritárias ou com escassa influência política, o processo abranda, podendo sofrer recuos. No que concerne mais especificamente ao Tratado de Lisboa, as competências aí definidas revelam mais uma vez – tal como aconteceu com arranjos anteriores – o carácter dualista da construção comunitária. Em que medida? Confirma a propriedade de alguma ação própria da União, mas simultaneamente consagra limites a essa mesma ação dando ênfase às prerrogativas dos Estados-Membros de acordo com o chamado *princípio da conferência dos poderes dos Estados-Membros* (*principle of conferral*) (Lobo-Fernandes, 2022, p. 71). Um traço distintivo – e, por certo, fascinante – da UE é que o seu cunho fundacional mostra sempre dois lados antitéticos. O processo de integração não é, nem nunca foi, linear.

A UE, apesar de ser uma construção «imperfeita» – por definição, inacabada – continua a evidenciar um poder de atração notável na exata medida em que representa um projeto de efetiva solidariedade política à escala continental. Com efeito, aproxima-se conceptualmente de uma “comunidade pluralística de segurança” na visão premonitória de Karl W. Deutsch (1982, p. 269), constituindo simultaneamente uma união de Estados e uma comunidade de cidadãos – um dos mais importantes elementos do “excecionalismo comunitário” nas palavras de Lobo-Fernandes (2001, p. 12). Concluiríamos, sublinhando que entre as marcas europeias – de carácter marcadamente aristotélico – está precisamente o otimismo acerca das perspetivas de desenvolvimento humano com tradução na abertura das negociações de adesão com a Ucrânia – uma decisão de extraordinário alcance político por parte do Conselho Europeu – sobre a qual a vice-primeira ministra para a integração da Ucrânia na UE, Olga Stefanishyna, afirmaria de

forma pungente: «[o] futuro da Europa não pode ser refém de Putin»⁴. Não se perca, pois, de vista o elemento de contraste fundamental que a ideia-mesma de *integração europeia* significa e continua a projetar (Camisão & Lobo-Fernandes, 2005).

Bibliografia

- Cameron, D. (2020). *For the record*. HarperCollins Publishers.
- Camisão, I., & Lobo-Fernandes, L. (2005). *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história*. Principia.
- Caporaso, J. A., & Madeira, M. A. (2012). *Globalization, institutions and governance*. SAGE Publications.
- Davies, N. (1996). *Europe: A history*. Oxford University Press.
- Deutsch, K. W. (1982). *Análise das relações internacionais*. Editora Universidade de Brasília.
- Etzioni, A. (2001). *Political unification revisited: On building supranational communities*. Lexington Books.
- García Pérez, R. (2011). Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 45, 23-47.
- Gonidec, P.-F. (1977). *Relations internationales*. Éditions Montchrestien.
- Groom, A. J. R., & Taylor, P. (Eds.). (1994). *Frameworks for international co-operation*. Pinter Publishers.
- Labareda, J. (2021). *Towards a just Europe: A theory of distributive justice for the European Union*. Manchester University Press.
- Labareda, J. (2023). *Rumo a uma Europa mais justa: Uma teoria da justiça distributiva para a União Europeia*. Imprensa de Ciências Sociais.
- Lobo-Fernandes, L. (2001). O Tratado de Nice e o futuro da UE: A bifurcação. *O Mundo em Português: Revista Mensal de Estudos Internacionais* (IEEI), III(27) (dezembro), 12-13.
- Lobo-Fernandes, L. (2012). A incerteza europeia: Algumas conjecturas. In M. M. T. Ribeiro, I. M. F. Valente, & A. M. R. Ribeiro (Coords.), *Europa: Que futuro: Olhares portugueses*. CIEDA.
- Lobo-Fernandes, L. (2013). Uma teoria nomotética da política internacional ou a construção da verdade em Waltz: Algumas considerações. *Relações Internacionais*, 39 (setembro), 15-24.
- Lobo-Fernandes, L. (2014). Pragmatismo e reforma numa UE mais coesa: A propósito da união bancária. *Occasional Paper IPRI*, 58, 1-7.

⁴ Na mesma ocasião, o Conselho Europeu de Bruxelas de 14 de dezembro de 2023 decidiu ainda abrir negociações de adesão com a Moldávia e atribuir o estatuto de país candidato à República da Geórgia. Cf. Pablo R. Suanzes, «La UE abre sus puertas a Ucrania», *El Mundo*, 15 de diciembre 2023, pp. 20-21.

- Lobo-Fernandes, L. (2019). Troubled times: A brief appraisal on the EU's new institutional interplay, elites, Brexit, and PESCO. In *Joint citizens Europe: Common European future*. Slovenia Paneuropean Movement.
- Lobo-Fernandes, L. (2020). Conselho da União Europeia. In J. C. Abreu & L. Reis (Coords.), *Instituições, órgãos e organismos da União Europeia*. Almedina.
- Lobo-Fernandes, L. (2021). A expansão da China e a construção de uma problemática: Explorando a teoria internacional a propósito de uma nova era de contenção estratégica. *Relações Internacionais*, 71 (setembro), 13-29.
- Lobo-Fernandes, L. (2021, julho 15), Presidência Portuguesa do Conselho da UE: Um breve balanço da frente externa. *Público*. <https://www.publico.pt/2021/07/15/opinio/opinio/presidencia-portuguesa-conselho-ue-breve-balanco-frente-externa-1970527> (data de consulta 29 de setembro de 2024)
- Lobo-Fernandes, L. (2022). A promessa de uma sociedade global mais aberta: Mito ou realidade nas relações internacionais? *Relações Internacionais*, 76 (dezembro), 59-77.
- Raviot, J.-R. (2024). *Le logiciel impérial russe*. L'Artilleur.
- Schmidt, V. A. (2020). *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4) (special issue, Symposium: Throughput legitimacy in the European Union), December, 725-966.
- Suanzes, P. R. (2023, diciembre 15). La UE abre sus puertas a Ucrania. *El Mundo*.
- Sweeney, S. (2005). *Europe, the State and globalization*. Pearson.
- Vieira, P. (2006, setembro 14). Onde acaba a Europa? *Visão*.

(Página deixada propositadamente em branco)

DA EUROPA DESENCANTADA À EUROPA POR PENSAR: DILEMAS E APORIAS

Silvério da Rocha-Cunha
Universidade de Évora
ORCID: 0000-0002-2114-3129

Resumo: Independentemente de se poder concordar com as teses de historiadores como Jacques Le Goff, que sustentaram ter nascido a Europa a partir do «tecido» que os monges cristãos foram realizando durante a Idade Média, interessa para a economia deste texto partir da Modernidade, pois é da Europa politicamente trabalhada desde esse momento que se colocam as principais polarizações temáticas que nos interpelam hoje em dia. Na verdade, defender-se-á neste estudo que a ideia de Europa é indissociável de uma certa «incerteza», de uma «intranquilidade» imensa relativamente às suas margens, às suas fronteiras, quer físicas e geográficas, quer imaginárias e antropológicas. É desta incerteza confiante que é feita a Europa.

Palavras-chave: Europa, Modernidade, crise

1. Da Europa «civilizada» à Europa desencantada e exasperada

Com o fim das hostilidades em 1945 consumou-se o fim do paradigma político-internacional conhecido por «Sistema de Estados ‘Civilizados’» (Truyol y Serra, 1993, pp. 56 sqq.) que, desde o século XIX e por entre o fim do império napoleónico, a reordenação internacional

estabelecida pelo Congresso de Viena de 1815 e o contexto determinado pela «Doutrina Monroe» (1823), concedeu aparentemente à Europa um longo período de estabilidade. Todavia, o facto de existir um Concerto Europeu, bem como uma «pentarquia» de Estados com vocação diretorial (França, Áustria, Rússia, Inglaterra e Prússia), não impediu a permanência de características que provinham do inicial sistema vestefaliano, nomeadamente o soberanismo endógeno dos Estados, logo, a manutenção da guerra enquanto «fenómeno natural» e mecanismo tradicional para a resolução de conflitos internacionais. É certo que a doutrina jus-internacionalista aspirou a, durante o século XIX, demonstrar que teria de ser possível conciliar diversos fenómenos que nesse momento ocorriam, nomeadamente: os nacionalismos que assolavam o século (alimentados em parte pelo romantismo), o movimento liberal que pretendeu libertar as sociedades europeias das últimas amarras do absolutismo, o desenvolvimento do comércio internacional como resposta ao belicismo, as respostas à contestação social que derivavam da Revolução Industrial (Ponteil, 1968). A verdade, porém, é que esta pretensão de conciliação esbarrou num conjunto de obstáculos que impuseram limites ao – e obrigaram frequentemente a recuos do – otimismo liberal, seja pela sua crença numa ideia de progresso linear, seja pelas contradições provocadas por uma ideia errónea de soberania, tudo no âmbito de um horizonte de possibilidades mais débil do que seria expectável. Para a economia deste texto importa sublinhar a transmutação que irá dominar todo o panorama europeu/ocidental até aos dias de hoje, demonstrando a Europa como uma paisagem humana paradoxal que exhibe duas faces que se interpenetram e se galvanizam.

Com efeito, a secularização iniciada algures na Baixa Idade Média, que ganhou ímpeto com as guerras da religião dos séculos XVI e XVII, alterou lentamente a configuração das relações de poder. As ideias de soberania teorizadas, quer por Bodin, quer por Althusius, alteraram a posição do «Soberano-Uno» em termos políticos, sem dúvida, mas, como foi notado (Noguera Fernández, 2019, pp. 13 sqq.), não modificaram o desenho ontológico do poder, mantendo muito do pluricen-

trismo medieval. Só com o contratualismo começou a verificar-se uma mudança significativa relativamente aos pressupostos teológicos medievais. Contudo, não é necessário recorrer à «teologia política» de Carl Schmitt para perceber que boa parte do fundamento do contratualismo jurídico-político se baseou em pressupostos míticos. À inscrição da ordem jurídica medieval na «natureza das coisas», sucedeu um longo percurso (frequentemente agónico) que permitiu a aparição de uma nova figura de detentor do poder que ultrapassou a indiferença face ao direito medieval (que se cristalizava em torno do costume) e passou a constituir-se como figura de uma outra forma de pensar/produzir/aplicar o direito dentro de um projeto de organização política e social que se aperfeiçoou mediante o voluntarismo político e desenhou um novo itinerário que conduziu o Direito à lei positivada (Grossi, 2007, pp. 26 sqq.). À mística da soberania diretamente emanada pelo Soberano-Uno sucedeu uma forma abstrata e indireta de soberania, que assentou na ficção contratualista de uma «soberania de autoridade indireta» (Noguera Fernández, 2019, p. 16), e se traduziu fundamentalmente na autonomização do indivíduo enquanto «sujeito» que, no pressuposto de uma humanidade anárquica por natureza, delega no soberano a sua liberdade. A partir daqui passou a existir uma relação íntima entre Direito e Poder, uma «visão potestativa» daquele, cristalizando uma visão formalista e abstrata que separou a ordem da vida (Grossi, 2007, p. 56), que pretendeu domar os factos da natureza e da contingência em busca de certeza e segurança, que partiu das premissas, ora ambíguas, ora utópicas, do Iluminismo, mas que delas se afastou radicalmente ao esvaziar as normas do seu conteúdo vital revolucionário em detrimento de um procedimento formal fundado na soberania de autoridade indireta.

O legicentrismo que daqui passou a decorrer desaguou num positivismo jurídico-político áspere – que contaminou áreas próximas como a ciência política – que não correspondeu aos desafios das sociedades complexas como a sociedade europeia de hoje, mas que modelou boa parte do pensamento e da ação políticas até hoje. Pode dizer-se que do lema universal «Liberdade, Igualdade, Fraternidade» se passou

a um modelo de norma e ordenamento jurídico-políticos que passaram a subentender na sua lógica a articulação com o lado mítico do poder, tudo envolvendo numa «deriva mito-lógica» que pretendeu «absorver o diverso e o contingente sob as suas categorias» (Lenoble & Ost, 1980, p. 222).

É possível que esta rigidez dentro da flexibilidade possível tenha na sua base aquilo que já foi referido como o «conglomerado herdado», uma metáfora geológica porventura inexata, mas expressiva, com que se pretendeu dizer que as formações sociais e suas estruturas operam mais por aglomeração do que por substituição (Dodds, 1977, p. 179). Dir-se-ia que é possível que se tenham mantido ao longo do tempo resíduos de tempos passados – bem como dos momentos mais dramáticos da transição paradigmática que operou a passagem à Modernidade – até aos séculos XIX e XX.

Ocorre pensar, pois, num conjunto de características das sociedades europeias que se mantiveram perenes como se constituíssem pilares relativamente inamovíveis na longa duração: 1) Dever-se-ia pensar no absolutismo fundado num ato primordial de força do soberano, mesmo que tendo como pano de fundo mecanismos de controlo religiosos e comunitários oriundos da Idade Média. 2) Pensar na coincidência entre o estabelecimento da ordem vestefaliana e a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), que causou um grande trauma nas sociedades europeias. 3) Na ascensão do pensamento fundado na racionalidade, na certeza e na segurança em contraponto com o civismo e a razoabilidade cética que um Montaigne pensou. 4) Na visão da política enquanto gestão de recursos escassos e sua correlativa conceção enquanto relação assimétrica de poder. 5) Na simplificação e redução da visão do Outro aquando da expansão europeia sobre o resto do mundo, com a prática permanente de uma dissonância cognitiva (pensamento humanista cristão *versus* escravagismo e ocupação das Américas) que impediu um horizonte de possibilidades transculturais que uma minoria de pensadores – como os pertencentes à chamada Escola Ibérica da Paz – propôs dentro do seu máximo de consciência possível (Pérez-Luño, 1998, pp. 507 sqq.). 6) No desenvol-

vimento de um *ius gentium* incapaz de, apesar de contar com notáveis exceções (como Henri Bonfils), «universalizar» as categorias jus-inter-nacionalistas para além do seu eurocentrismo (Truyol y Serra, 1993, pp. 71 sqq.; Vilar, 2009, pp. 211 sqq.). 7) Na persistência da guerra: (i) no âmbito de uma violência mimética periodicamente renovada por momentos de regressão belicista, que acompanham *pari passu* o que Tolstoi denominou por «servidão europeia», aludindo ao aparecimento de massas de humanos fortemente empobrecidos e revoltados durante a primeira fase do industrialismo, que sucederam aos servos dos regimes absolutistas; (ii) na sucessiva criação de climas de guerras e ocupações coloniais, que mantiveram as populações europeias proclives a tensões de violência que sempre conheceram sequelas após os períodos bélicos, inclusivamente até aos dias de hoje (Lowe, 2015). 8) Por fim, e porque o tempo longo da História é que conta, poder-se-á falar da permanência sócio-histórica de categorias mentais que não só mantêm o modelo vestefaliano em vigor na Europa, mas também o vieram reforçar precisamente pela sua projeção para o resto do mundo. Num certo sentido, pode falar-se de um crescendo dos modelos de política de poder, que continuam a naturalizar como *software* básico o modelo vestefaliano que foi decomposto metaforicamente nestes termos: o povo, o príncipe, o padre e o comerciante (Huntzinger, 2019, p. 275).

É aqui que cobra sentido falar-se de uma Europa desencantada, não apenas pelas aventuras e desventuras do processo de secularização, mas ainda por uma espécie de erro na autorreflexão em torno dos seus valores autoproclamados.

De facto, a Europa – e a problemática europeia, que hoje se identifica em grande medida com a construção da União Europeia – sofre de uma incapacidade interna relativamente à forma como evoluiu e definiu grandes horizontes para o seu rumo. As tensões entre Estados e sociedades europeias derivam ainda das velhas tensões vestefalianas nos seus métodos e em qualquer caso produtos das condições geopolíticas de definições de fronteiras (Dussouy, 2007, pp. 54 sqq.). E as similitudes europeias não obedecem a uma possibilidade de inclusão

das emoções e convicções de pertença a uma mesma comunidade política, entendida esta enquanto núcleo fundado por uma aliança de Estados povoados por cidadãos dotados de uma constelação de valores baseados nos pressupostos da Modernidade mais emancipada, ou seja, a da tradição sempre possibilitada pelo imaginário europeu cristalizado a partir da polis grega, da política aristotélica e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (Pereira, 1993, p. 228). Esta possibilidade, oferecida pela face europeia aberta ao Outro, aponta para o princípio essencial da comunidade terrestre e da unidade do género humano nas suas diversidade e diferença, essa mesma comunidade de que a Escola Ibérica da Paz foi arauto num dos momentos mais agudos da transição para a Modernidade (Pereira, 1993, p. 240). E radica aqui o nó dilemático conduzido pelo estreitamento do pensamento europeu através de uma ideia de «europeísmo» que foi servir diversas construções político-filosóficas que não passaram de «muros fundamentalistas da razão moderna» (Pereira, 1993, p. 243), necessitadas, como diz Habermas pensando sobre Rorty, de «um segundo e mais radical impulso de ilustração» para «renovar os autênticos motivos de uma Modernidade que se renegou a si própria» (Habermas, 2009, p. 17).

Aqui se coloca o problema da Modernidade desencantada, um tema weberiano por excelência. Por entre as aplicações favorecidas por uma técnica baseada numa ideia linear de progresso surge recorrentemente uma perplexidade essencial que é proveniente de uma conceção de Europa vocacionada para o domínio em nome da «civilização sem mais» (Fontana, 2000, pp. 120 sqq.), que colide com as antigas pulsões comunitárias reconstruídas pelo pensamento de Rousseau quando este pretende a emancipação do humano frente aos aparatos do Estado absolutista e, em consequência, olha para uma possibilidade alternativa que contrasta com o pessimismo de Weber (Urbinati, 2010), pois pretende erigir uma democracia fundada, não só na virtude cidadã, mas também na identidade entre súbditos e poder. Todavia, a verdade é que as teses de Rousseau não prevaleceram, embora tenham subsistido sob outras formas até à contemporaneidade, não conseguindo arrancar o Ocidente da sua «jaula de ferro».

Podemos, assim, dizer que à sociedade europeia tradicional sucedeu uma Modernidade que secularizou as tradições, numa primeira fase, e, posteriormente, racionalizou essa mesma racionalização. Deste modo, a sociedade industrial acabou por decompor-se, alterando igualmente a experiência de velhas estruturas que, por isso mesmo, deixaram de ter utilidade. A este novo dispositivo, que repete o originário de forma automática e sem conteúdo substantivo, pôde Beck chamar-lhe «ginete sem cavalo» (Beck, 2000, p. 15), porquanto veio, de forma inesperada para as narrativas otimistas do progresso, condicionar diversos princípios originários. Exemplos gritantes desta contradição encontramos-os nas análises de Hannah Arendt, quando esta olha a visão do «homem supérfluo» na sua dignidade segregada pelo racismo colonialista ocidental a partir do «entusiasmo pelo progresso» provocado pela Revolução Industrial, ou quando examina a «nacionalização» dos direitos humanos universais pelos Estados aquando de crises que aparentemente pôr em causa a ideia de «fronteira» do Estado-nação e a política enquanto gestão de recursos escassos, como foi o caso durante a crise internacional entre 1919 e 1939 (Arendt, 2017, pp. 451 sqq., 561 sqq.).

2. A irredutível co-implicidade da Europa com voltas e reviravoltas, sínteses e incompletudes, fusões e enigmas, ocasos e renascimentos

Como vimos, é verdade que estas contradições sempre foram enfrentadas por tentativas de superar os dilemas da civilização europeia. Uma delas que nos interessa abordar situa-se no âmago do próprio pensamento jurídico-político, nomeadamente no plano do Direito Internacional. Poderemos chamar-lhes tentativas «internas» de repensar o próprio paradigma soberanista que se autoconstituiu sob forma positivista. Martti Koskenniemi (2005, pp. 23 sqq.) estudou largamente os esforços levados a cabo por jus-internacionalistas liberais, desde meados do século XIX, com o intuito de produzir uma doutrina capaz

de equilibrar universalismo e nacionalismo, direitos e poder, no plano internacional. Todavia, não obstante o otimismo de que foram imbuídos os primeiros jus-internacionalistas relativamente a um Direito Internacional que corporizasse, teoricamente, o progresso civilizacional europeu, acabaram na sua grande maioria por não ultrapassar o seu máximo de consciência possível e, resolutamente, se mostraram contrários a um Concerto Europeu que fosse regido por disposições que superassem os desafios que então já se colocavam na Europa industrial. O aparecimento nas sociedades europeias mais desenvolvidas de uma sociedade de massas proletárias, suas tensões político-sociais intranacionais e internacionais, tentativas de superação dos problemas num plano europeu (que as houve, incluindo a convocatória em 1890, pelo Imperador da Alemanha, de uma conferência internacional em Berlim sobre a proteção dos trabalhadores), foram desde cedo combatidas por estas correntes jus-internacionalistas. E foram-no em nome dos limites ideológicos do liberalismo na sua leitura já marcada, não tanto pelos princípios albergados pelo lema iluminista universal «Liberté, Égalité, Fraternité», mas, antes, pelo individualismo possessivo, pela defesa dos pressupostos da primeira Modernidade – restritiva e repressiva – em toda a sua ambivalência, nomeadamente pelo sufrágio censitário e a recusa da existência de princípios de Direito Internacional no âmbito dos direitos.

É igualmente importante notar a queda do otimismo liberal relativamente aos próprios princípios político-internacionais. O caso da história da ideia de *Realpolitik* é, de resto, revelador (Trocini, 2009). Conceito criado pelo alemão August Ludwig von Rochau (1810-1873), pretendeu ser, de início, uma variante de um pensamento prático votado a obter a paz no Concerto Europeu do século XIX, porque, percebendo os erros do realismo político (fundado na simples equação entre meios/fins, desprezando valores e consequências), partiu do pressuposto de que um «pragmatismo sensato» retiraria aos mais poderosos a lei da força, resolvendo as antinomias entre os ideais iluministas e mesmo liberais e o paradigma vestefaliano mais fundado no pessimismo hobbesiano. Na verdade, logo com Bismarck e outros

estadistas autoritários foi esta ideia progressivamente posta de lado (incluindo posições tardias «nacionais-liberais» de um von Rochau desencantado), confundindo-se *Realpolitik* com *Machtpolitik*. O triunfo da mentalidade mecanicista do século XIX favoreceu um positivismo jurídico-político que reconfigurou a relação entre o Direito e a moral num sentido naturalista onde avulta o poder nu e cru. É o momento, como vimos, da conquista do resto do mundo pelo eurocentrismo.

Não é, pois, de espantar que o profundo sentido axiológico-normativo do Direito tenha sido obliterado pela racionalidade simplificadora e instrumental. Que não disfarça manter a guerra como instrumento amoral para obtenção da satisfação de interesses conjunturais das potências. Koskenniemi, aliás, examina na sua obra o progressivo deslize do Direito Internacional rumo ao que designa por um «pragmatismo legal despolitizado» (Koskenniemi, 2005, p. 16). Tudo isso não obstante os jus-internacionalistas da época acreditarem piamente que já não era possível que os detentores do poder pudessem ser, como no início da era moderna, «maquiavélicos», ou seja, e para usar expressão escrita em *O Príncipe*, não podendo usar livremente a astúcia da raposa e a ferocidade do leão (Koskenniemi, 2005, p. 87). Mesmo quando surgiram tentativas para ultrapassar a visão tradicional, como foram os casos de Georges Scelle e de Hersch Lauterpacht já no século XX, elas foram doutrinariamente mais bem sucedidas porque estes autores abraçaram decididamente perspectivas diferentes e relativamente distantes do liberalismo tradicional (Scelle com o seu solidarismo radical fundado em Durkheim e adepto de uma federação europeia, e Lauterpacht refugiando-se numa ressurreição do direito natural, denunciando a abstração de documentos jurídico-políticos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos). Seja como for, porém, não escapam a uma perplexidade maior: pode deduzir-se algo de palpável da doutrina jurídico-política para enfrentar as grandes questões internacionais? E a resposta acabou por se centrar nos eixos «pensáveis» do seu tempo – institucionalistas, formalistas –, perdendo muito do seu fôlego humanista radical pressuposto (Koskenniemi, 2005, pp. 315 sqq., 339 sqq.).

Um outro intento foi o do célebre jus-filósofo germânico Gustav Radbruch. Em 1946, numa Europa reduzida a cinzas e já em processo de divisão, publicou um ensaio (Radbruch, 1980, pp. 143 sqq.) em torno dos problemas que enfrentava o velho continente. Era o início do período da chamada *pax timoris*, porque fundada no medo nuclear, mas em todo o caso momento histórico fundado na ideia de vitória da liberdade sobre o despotismo (Bobbio, 1997, pp. 141 sqq.). Pensava-se, então, numa transformação das sociedades europeias rumo a valores comuns, sem ainda se perceber que se os processos de integração económica satisfazem necessidades funcionais dos povos, as necessidades radicais são intangíveis e de algum modo inesgotáveis. Para Radbruch as relações internacionais nada serão sem a existência de uma consciência supranacional autêntica fundada na cultura, porque a teoria e a prática da soberania externa, primitiva e incerta, cedo se afastou da sofisticação que permeou a evolução da soberania interna. Daí este pensador pugnar pela responsabilidade jurídica internacional das organizações culturais, pois seria através destes poderes supranacionais que seria possível constituir uma opinião pública internacional capaz de erigir um poderoso *pathos* internacional (Radbruch, 1980, pp. 146) que suportasse uma verdadeira mundialização cultural fundada numa rede crescente de humanos devotados, não só à causa da democratização das organizações internacionais, mas também rumo à institucionalização de uma democracia internacional. O pensamento de Radbruch tinha na sua base a ideia de que a política divide, a economia exclui, mas a cultura é universal e apenas se pode manifestar pelo diálogo. Esta ideia, partilhada por todos quantos participaram, em 1950, na formação da Sociedade Europeia de Cultura, encarava a paz como uma tarefa espiritual para a Europa como um todo, e tinha como alvo a ameaça para a cultura que já então se formava por blocos ideológicos e estratégicos (Bobbio, 1997, pp. 166). Contra o fundamentalismo que dividia os europeus, militava esta ideia de uma «civilização europeia universal» que, no limite, pretendia fazer do género humano uma única sociedade.

Contudo, este esforço falhou, pois não ponderou o papel da relação incindível entre o realismo político e a historicidade. É verdade

que Radbruch imaginou uma ambiciosa concretização: a de fazer da diversidade dos humanos a justificação, quer das diversas formas de pensar, quer de uma tópica de todas as possíveis concepções do mundo. Mas o seu otimismo moderado e relativista não imaginava estar a assinalar, afinal, uma necessidade de «abertura» como diria muito mais tarde Kostas Axelos (2000, pp. 19 sqq.), que tanto pode ser um renascimento como uma repetição ou uma rotura, pois o jogo do mundo tem vindo a tornar inextricável a relação entre poder e mentira, democracia e repressão. Num ponto, porém, estava certo: uma política de paz não se faz sem cidadãos do mundo.

Tentando dar conta das contradições em que tombou o pensamento político-filosófico em torno das problemáticas que rodeiam a ideia de Europa, torna-se atrativo pensar as dificuldades como «constitutivas» da «essência» europeia. É o caso de Massimo Cacciari (2007), que fala da Europa como *experimentum*, como «multiverso», que existe para exhibir a recusa de uma identidade estável, como uma existência que se manifesta precisamente pela sua assumida ausência no presente (Cacciari, 2007, p. 31). Esta ideia presume a Europa como um espaço de diálogo entre harmonia e agonismo. Entre razão e história, o problema da Europa é para este pensador um problema político precisamente porque obriga a uma decisão sobre duas formas de conceber a natureza desta mesma Europa «polémica». Como sustenta Cacciari, a Europa só será «verdadeira» na medida em que a sua diversidade «apaixonada» não venha a diluir-se na uniformidade de um discurso tecnocrata puramente instrumental, que apenas comunique «informação». Deve, antes, congrega esforços rumo à fidelidade a uma linguagem que escuta as suas origens. Esta posição é política, porque recusa uma forma de civilização fundada no que para este Autor é pura passividade, ao contrário da sua alternativa que se apresenta como revolucionária porque olha a Europa como espaço paradoxal de busca agónica. E é nas dificuldades, nas diferenças, no conflito, que Cacciari encontra a fecundidade da Europa como lugar onde se corre o risco da «decisão», que para o pensador significa «cortar». Nestes termos, uma identidade europeia coimplica a ideia de um «entender-se» que só

terá sentido caso aceite os riscos inerentes de um entendimento que, segundo o Autor, abriga igualmente a distância entre membros de uma mesma comunidade. Para Cacciari esta comunidade tem de, forçosamente, pressupor a politicidade do conflito, pois mesmo que nela habite igualmente o *fœdus*, a amizade, nunca deixa de ser lugar de distância e estranheza (Cacciari, 2007, p. 30). Por isso, o pensador olha a Europa unida pelos tratados e pela integração económica como espaço dominado pela despolitização administrativa que não está em condições de recorrer a qualquer efetiva «decisão política em sentido próprio» (Cacciari, 2007, p. 14). De forma impressiva, para o Autor o homem europeu de hoje olha a sua estabilidade institucional como um mero refúgio contra males maiores e traumáticos (como os conflitos sangrentos que a Europa viveu), mas paga o preço de viver o espaço europeu a dois tempos: o do espaço de estabilidade económica sobreposto ao espaço de descrença na capacidade de a política governar este espaço económico-financeiro que é instância última de governança. Existe nesta sobreposição uma assimetria gigantesca, pois a «legitimidade» provém de instâncias que estão demasiado distantes das velhas unidades políticas vestefalianas e que surgem como não passando de instâncias metapolíticas de poder. Daqui resultará uma progressiva entropia que só a decisão política poderá obviar. Se não for o Parlamento Europeu o palco de confronto entre estas origens distintas do poder, o combate passará para um confronto entre a Globalidade tecno-económica e as múltiplas redes (como as autonomias) que exprimem acesos particularismos. Daí Cacciari apontar para uma solução que, aceitando uma federação, só vê a sua sobrevivência numa paradoxal ideia de «arquipélago» de unidades e identidades que deixem em aberto as roturas/feridas abertas por esta dialética tensa que é uma Europa enquanto espaço polémico e não passivo lago comercial.

Eis, pois, alguns traços demonstrativos da Europa «incerta». De uma Europa que parece estar, não apenas mal consigo, mas ainda desamparada no lugar de encontro com o mundo que a rodeia. Como já foi dito (Portinaro, 2017, pp. 46 sqq.), a Europa encontrou, no momento

mais baixo da sua «estatalidade», num momento de afirmação formal da sua definição «pós-nacional», um mundo numa época de «pandemónio étnico». E para instaurar o seu projeto civil dentro de um horizonte racional necessita de, como aconselhou Kant, possuir «conceitos corretos sobre a natureza de uma constituição possível, larga experiência conquistada com longa prática do mundo e, acima de tudo, requer boa vontade para aceitar tal constituição» (*apud* Portinaro, 2017, *ibid.*). Assim, talvez falte a consciência de um *ethos* suficientemente denso para (re)fundar uma ideia de cidadania cosmopolítica capaz de influenciar o mundo. A reflexão terá de continuar.

Referências Bibliográficas

- Arendt, H. (2017). *Origines du totalitarisme ; Eichmann à Jérusalem* (P. Bouretz éd.). Quarto Gallimard.
- Axelos, K. (2000). Qual poderá ser o advir da Europa futura? In *Conferências de Filosofia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Campo das Letras.
- Beck, U. (2000). *La democracia y sus enemigos*. Paidós.
- Bobbio, N. (1997). *Os intelectuais e o poder*. UNESP.
- Cacciari, M. (2007). *Europa o la Filosofía*. A. Machado Libros.
- Dodds, E. R. (1977). *Les Grecs et l'irrationnel*. Flammarion.
- Dussouy, G. (2007). *Les théories de l'interétatique: Traité de relations internationales (II)*. L'Harmattan.
- Fontana, J. (2000). *Europa ante el espejo*. Ed. Crítica.
- Grossi, P. (2007). *Mitologie giuridiche della modernità*. Giuffrè.
- Habermas, J. (2009). ¡Ay Europa! Editorial Trotta.
- Huntzinger, J. (2019). *Le globe et la loi*. Ed. Du Cerf.
- Koskenniemi, M. (2005). *El discreto civilizador de naciones: El auge y la caída del Derecho Internacional (1870-1960)*. Ciudad Argentina.
- Lenoble, J., & Ost, F. (1980). *Droit, mythe et raison: Essai sur la dérive mytho-logique de la rationalité juridique*. Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Lowe, K. (2015). *L'Europe barbare*. Ed. Perrin.
- Noguera Fernández, A. (2019). *La ideología de la soberanía*. Editorial Trotta.
- Pereira, M. B. (1993). Europa e Filosofia. *Revista Filosófica de Coimbra*, 2(4).
- Pérez-Luño, A. E. (1998). Los clásicos iusnaturalistas españoles. In G. Peces-Barba & E. Fernández García (Dirs.), *Historia de los derechos fundamentales. I, Tránsito a la modernidad (siglos XVI y XVII)*. Dykinson/Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas.

- Ponteil, F. (1968). *L'Éveil des nationalités et le mouvement libéral* (nouv. éd.). PUF.
- Portinaro, P. P. (2017). *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*. Il Mulino.
- Radbruch, G. (1980). La Internacional del espíritu. In *El Hombre en el Derecho*. Depalma.
- Trocini, F. (2009). *L'invenzione della «Realpolitik» e la scoperta della «legge del potere»*. Il Mulino.
- Truyol y Serra, A. (1993). *La sociedad internacional*. Alianza Editorial.
- Urbinati, N. (2010). *Democrazia rappresentativa*. Ed. Donzelli.
- Vilar, M. J. (2009). De la expansión colonial europea al imperialismo. In J. C. Pereira (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (2.ª ed.). Ariel.

A EUROPA E O PROBLEMA DA EXISTÊNCIA

Alexandre Franco de Sá

Universidade de Coimbra, CEIS20 – Centro de Estudos Interdisciplinares,
Faculdade de Letras
ORCID: 0000-0001-6320-9993

Resumo: O presente artigo considera o desenvolvimento histórico das Comunidades Europeias a partir do conceito de existência próprio da filosofia de Martin Heidegger. Tendo por base este conceito heideggeriano, defende-se que o Tratado de Maastricht representa um marco a partir do qual a construção europeia se baseia, enquanto projeto político, na despolitização dos seus Estados membro: estes deixam de ser uma existência histórica e convertem-se numa simples presença pós-histórica.

Palavras-chave: União Europeia, Projeto Europeu, Desenvolvimento histórico da União Europeia, Conceito do Político

O título desta breve reflexão pode ser enganador. Com ele não pretendo entrar em conjecturas sobre a existência da UE, a sua configuração futura ou o seu eventual alargamento. O termo «existência» é aqui usado em linha com o que Martin Heidegger, em *Ser e Tempo*, escreve acerca dele. Nesta obra, publicada em 1927, propondo-se uma renovação da ontologia tradicional por via da fenomenologia, Heidegger traça a distinção entre dois modos de compreender o sentido do termo «ser». O primeiro é o da tradição filosófica. Neste primeiro sentido, ser é substância, segundo a expressão de Aristóteles; e ser substância é «estar-aí», permanecer, estar presente como suporte subjacente às manifestações da sua presença. O tempo, pensado a

partir da substância, é o presente. Passado e futuro não são, para ela, senão modos deficientes do presente: passado é apenas o que já não é presente e futuro o que o ainda não é. Ora, é deste modo de ser que Heidegger diferencia um segundo modo do ser e é a este que chama «existência».

A existência, para Heidegger, não consiste em estar simplesmente presente no mundo. Existir não é «estar-aí» como substância. Existir é, diz-nos Heidegger, «ser-aí» (*Dasein*). E ser-aí significa sair para fora de si mesmo, *ex-sistere*; ou seja, estar aberto ao mundo que se habita e envolvido em relações com ele. Assim, para existir, não basta estar dentro do mundo como «a água no copo» ou «a roupa no armário» (Heidegger, 1996, p. 54). Existir é relacionar-se, lidar com o mundo que nos envolve e com os outros que coabitam connosco. Isso implica ser a partir de ter sido lançado num mundo que, como dizia Hannah Arendt, é já um mundo velho, um mundo de relações precedentes que, antecedendo-nos, nos constitui. Ser a partir da lida com esse mundo é ser a partir de uma história, delineando a partir dela o futuro. O passado de uma existência não é simplesmente algo que já não está presente e é deixado para trás. Esse passado não passou, mas está presente como condição da identidade do existente e das suas possibilidades futuras. E algo semelhante vale para o seu futuro. Este não está simplesmente ainda ausente, mas é algo que já se anuncia e faz presente na história de uma existência.

A distinção traçada por Heidegger entre os modos de ser da substância e da existência, e o modo como ambos se relacionam com a temporalidade, é uma chave para pensar a UE no seu desenvolvimento histórico. A tese que gostaria de defender é a de que, ao longo da história da sua unificação, os Estados que compõem a UE deixaram paulatinamente de se comportar como entidades existentes, ou seja, como entidades políticas que expressam uma linha de continuidade que une uma história passada a um projeto de vida vindouro, e se converteram em meras presenças ou estados de coisas, ignorando a sua história, arrastando-se num tempo presente e incapazes de se abrirem ao futuro. O modo como, de entidades políticas existentes,

tais Estados se foram convertendo no simples espaço de um presente cristalizado pode ser caracterizado a partir de três tópicos que apontam justamente para a estrutura do tempo e invocam a articulação entre passado, presente e futuro. Em cada uma destas dimensões é possível ver de que modo os Estados da UE perderam uma verdadeira existência e se tornaram simplesmente presentes.

Pensemos, em primeiro lugar, na dimensão do passado. Nascida dos escombros deixados na Europa pela Segunda Guerra Mundial, oriunda da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço estabelecida em 1951, a Comunidade Europeia foi, desde o seu início, cunhada por uma longa história. A origem desta encontra-se no projeto de, através da intensificação de relações culturais, económicas e comerciais e da constituição de um mercado comum supranacional, associar a Alemanha e a França e, assim, assegurar a paz e a prosperidade na Europa Ocidental. Alemanha e França são, desde então, o núcleo propulsor de um tal projeto. E são-no porque, ao longo da sua história anterior, os dois países tinham aprendido a representar-se reciprocamente como inimigos naturais. De um lado, o romantismo cunhara nos alemães uma identidade nacional construída a partir da contraposição ao racionalismo francês, no qual se expressaria a superficialidade e o desenraizamento de povos que, como escrevia Fichte, ao serem conquistados por Roma e ao adotarem o latim como língua, teriam abandonado a «sua língua própria» e aceitado «uma língua estranha» (Fichte, 2009, p. 107). Do outro lado, a herança das luzes fazia com que a França visse nos alemães um povo brutal e supersticioso pelo qual nem a revolução nem a modernidade tinham passado. As duas guerras mundiais, no século XX, foram o resultado destas representações recíprocas. E seriam precisamente estas representações que, após as duas guerras, a aproximação entre Alemanha e França teria por propósito transformar.

A ultrapassagem da tradicional inimizade franco-alemã não pressuporia, porém, a aniquilação nem a substituição das respetivas identidades nacionais. Pelo contrário, tratar-se-ia não de abandonar as identidades históricas, mas de assumi-las e compatibilizá-las,

permitindo a sua coexistência numa totalidade que as articularia sem lhes eliminar as tensões. Assim, para que uma nova era nas relações franco-alemãs pudesse ter lugar, a condição seria que ambas as nações mantivessem as respetivas identidades e, em virtude da experiência resultante da sua história comum, se associassem e esboçassem em conjunto os fundamentos de um novo caminho, diferente da guerra ou da disputa permanente. A via para a construção de uma comunidade das nações europeias não poderia estar no abandono pelos Estados europeus da sua autonomia e dos seus interesses nacionais. Estaria antes na assunção destes mesmos interesses por decisores políticos capazes de se abrirem à sua história e determinarem a partir dela uma nova vida comunitária e um futuro comum.

Quando, após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, se funda a Comunidade Económica Europeia, esta fundação, longe de pressupor o desmantelamento das nacionalidades, teve como primeiro pressuposto a concertação destas sob a forma de Estados livres e independentes, para os quais a integração europeia seria um meio de reencontro com a história. Os seus primeiros construtores têm isso presente. Veja-se, por exemplo, as reflexões de De Gaulle em torno das suas discussões com o Chanceler alemão, Konrad Adenauer, acerca dos caminhos possíveis para a construção europeia:

Tratámos longamente da Europa. Para Adenauer, não menos que para mim, não estava em causa fazer desaparecer os nossos povos, os seus Estados, as suas leis, numa qualquer construção apátrida, embora admita ter tirado, para benefício da Alemanha, sólidas vantagens da mística da integração e que, por essa razão, presta reconhecimento aos seus protagonistas franceses, tais como Jean Monnet e Robert Schuman (De Gaulle, 1970, p. 192).

O projeto inicial de que nasceu a CEE, e que conduziu a quatro décadas de prosperidade e paz, começa a ofuscar-se na última década do século XX, após a queda do Muro de Berlim, em 1989. Nessa época, no lugar de um projeto político, instala-se paulatinamente na Europa

a tentação de descartar o passado. Melhor dizendo, os Estados europeus começam a olhar para si mesmos como se não tivessem passado, ou como se o passado fosse algo que pudessem simplesmente ignorar e deixar para trás. A reunificação alemã (1990), o desaparecimento da União Soviética (1991) e a emergência de um mundo no qual a oposição entre os sistemas capitalista e comunista já não teria lugar conduziu o mundo ocidental a uma representação peculiar da sua situação. Essa representação, então emergente, expressou-se, de forma privilegiada, num livro de grande repercussão na época: *O Fim da História e o Último Homem* de Francis Fukuyama. Publicado no próprio ano de 1991, o livro ensaiava a tese de que o fim do bloco comunista significaria o triunfo definitivo da democracia liberal capitalista como único modelo de sociedade viável; modelo para o qual já não haveria alternativas credíveis e cujo destino seria, nos anos subsequentes, a sua extensão global.

O título de Fukuyama era inspirado nas lições que, cinquenta anos antes, Alexandre Kojève apresentara em Paris em torno da sua interpretação da filosofia do espírito de Hegel, às quais assistiram nomes como Sartre, Merleau-Ponty, Simone de Beauvoir, Bataille, Lacan, Lévinas, Raymond Aron e outros. Para Fukuyama, tal como Kojève dizia, o «fim da história» não seria um fim apocalíptico dos tempos. Seria antes a emergência de uma vida hedonista, caracterizada pela transformação dos seres humanos em clientes e consumidores. Tal emergência não corresponderia exatamente ao despontar de uma vida parada, para a qual já não haveria desafios a ultrapassar nem barreiras a transpor. Corresponderia antes à transformação destes mesmos desafios num sentido peculiar. Na sociedade pós-histórica, característica da autorrepresentação das democracias liberais ocidentais, os desafios continuariam. Só que as lutas perderiam agora a sua dimensão teleológica, despojando-se de propósito ou de finalidades para além delas mesmas. Já não se trataria, então, de agir historicamente em função de fins e projetos futuros. Tratar-se-ia apenas de uma competição lúdica dentro de regras definidas; uma competição que se alimentaria a si mesma e se traduziria apenas na ânsia por um

desempenho performativo cada vez maior. Escrevia então Fukuyama, visando a forma de existência em que os Estados da Europa Ocidental se preparavam para entrar:

Para grande parte da Europa pós-histórica, o Campeonato Mundial de Futebol substituiu a competição militar como escape principal para o empenho nacionalista de ser o primeiro. Como disse Kojève, o objectivo era reconstruir o Império Romano, mas, desta vez, na forma de uma equipa de futebol multinacional (Fukuyama, 1999, p. 307).

Sob a proteção militar da superpotência norte-americana, e cercada por um mundo onde a história continuava, emerge então, nas Comunidades Europeias, o sentimento difuso de que o seu espaço interior seria um espaço fechado e imune às perturbações da história; um espaço que, por essa razão, constituiria o próprio modelo de como seria a vida humana no termo dos grandes processos históricos. A ideia vaga deste espaço pós-histórico invoca a dimensão do futuro. Para a definição deste espaço, tal como o passado é pensado como se não desempenhasse qualquer papel na identidade política, também o futuro se eclipsaria. A imagem do espaço pós-histórico que desde então ocupa o imaginário político europeu, no Ocidente, é agora a de um eterno presente, no qual o futuro não se diferencia do que já existe e o tempo se prolonga indefinidamente como uma permanente repetição do mesmo.

Surge, nessa época, o conceito de uma cidadania europeia. Esta pode definir-se como uma espécie nova de cidadania, definida por não pressupor qualquer compromisso com o futuro nem qualquer sentido de pertença a um passado. Por isso, tal cidadania foi pensada apenas nos termos de um conjunto de direitos de que os clientes de uma determinada associação podem beneficiar. Os cidadãos europeus são, desde então, educados para se conceberem como consumidores de um conjunto de serviços de que podem ser usufrutuários. Eles concebem-se como os beneficiários exclusivos dos direitos de pertença a

um clube privado de que são sócios, mas em cuja administração não têm quaisquer responsabilidades. Os efeitos desta educação repercutiram também no plano da relação entre os cidadãos europeus e os seus respetivos Estados. Como as decisões políticas nacionais se subordinaram crescentemente às determinações europeias, o cidadão europeu aprendeu a pensar o exercício da sua cidadania, o exercício dos seus direitos políticos e as suas escolhas, como estando vinculadas apenas à sua consciência, sem necessidade de as confrontar com uma realidade que sabe não poder determinar nem influenciar de nenhuma maneira.

Desta espécie de cidadania europeia disse Pascal Bruckner, numa imagem eloquente, que seria uma cidadania imatura e infantilizada, marcada por uma espécie de tentação: a tentação de não crescer e de se furtar ao estado adulto; a «tentação da inocência» que estabeleceria «o bebé como o futuro do homem» (Bruckner, 1995, p. 19). Foi esta que Rafael del Águila, na sequência de Bruckner e no dealbar do século XXI, retratou como a formação de

cidadãos auto-satisfeitos irresponsáveis pelas decisões, crenças na fé da harmonia política, incapazes de enfrentar as crises a que conduzem as decisões públicas, sem possibilidade de desenvolver a sua autonomia de juízo no meio da autocomplacência em que se movem, sem nenhuma tensão cidadã e em menoridade permanente, vivendo o sonho sem limites da adolescência política em que tudo é possível e, além disso, o é sem custos (Águila, 2000, p. 22).

A partir desta infantilização, deixou de haver, na Europa Ocidental, capacidade para vislumbrar verdadeiras mudanças, isto é, um futuro que seja diferenciado do presente. Mas tal não quereria dizer, no entanto, que o presente da União Europeia tivesse começado a ser vivido como um puro e simples *status quo*. Passou-se, aliás, o oposto. Desde o fim da União Soviética, os cidadãos europeus foram confrontados com a aceleração de uma mudança constante no que respeita

ao aprofundamento da integração europeia e ao seu alargamento geográfico. Nesta linha, a UE tornou-se, cada vez mais, num espaço no âmbito do qual as transformações não parecem ter limites possíveis. Tais mudanças, porém, deixaram de ser as transformações de uma identidade política previamente definida, rumo ao futuro vislumbrado por essa mesma identidade. Elas passaram a ser, cada vez mais, a própria identidade de um estado de coisas cristalizado, no qual o futuro se reduz ao eterno presente de uma transformação constante.

A UE pôde, então, alargar-se como se o alargamento fosse independente da geografia, da história ou das realidades sociais; e pôde aprofundar a integração como se os europeus fossem um povo e a Europa uma única nação; e pôde tentar desencadear os dois processos simultaneamente, como se alargamento externo e integração interna pudessem desenvolver-se linearmente e sem tensões. Num espaço político histórico, pensado como elo de ligação entre passado e futuro, nada disso seria possível. Neste espaço, é óbvio que a exigência de integração constituiria uma limitação ao alargamento, ao mesmo tempo que o alargamento não poderia deixar de limitar a homogeneidade requerida pela integração. No entanto, num espaço pós-histórico, deixa de ser exigida à existência uma confrontação com a realidade e a história; e, por isso, integração e alargamento podem ser pensados como processos que decorrem simultaneamente e sem limites. Assim, ao representar-se como «fim da história», a UE pôde agir como se já não lhe fosse necessária a confrontação com os limites próprios da existência. Imaginando-se como ponto culminante do progresso histórico, modelo de abundância, prosperidade e paz, foi tomada pela ilusão de que já não teria quaisquer limites e já nada teria para deliberar ou decidir. Como escrevia Pascal Bruckner: «Não há um para além da abundância, ela é irrefutável. Com ela o mundo divide-se entre Estados onde as vitrines estão cheias e Estados onde estão vazias. Os primeiros são a priori calorosos, amigáveis, os outros frios e hostis» (Bruckner, 1995, p. 50). Para a UE, a humanidade dividir-se-ia dicotomicamente de forma simples. Por um lado, a humanidade pós-histórica, formada pelos cidadãos europeus com os seus direitos,

vivendo em abundância e paz; uma espécie de vanguarda da humanidade futura, protegida e habitando uma redoma fechada sobre si mesma. Por outro, a humanidade que apenas aspiraria a ser como ela, habitando um mundo circundante que não passaria de uma imensa periferia europeia.

Na Europa, este imaginário alienante incorpora-se na formalização da UE, concretizada com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992. A partir de então, os Estados europeus puderam delinear uma política externa e interna comuns com base num pressuposto fundamental: a ideia de que uma comunidade política não requer a tomada de decisões políticas, baseadas numa história e numa visão do futuro, e resulta apenas da constituição de uma estrutura normativa negociada que lhe fornece o fundamento. Assim, a partir de Maastricht, a Europa, ao construir-se como projeto político a partir de um processo de despolitização dos seus Estados membros, vai deixando de ser propriamente um efetivo projeto político, assente na decisão fundamental de fundar uma união de Estados nacionais baseada em interesses comuns, e converte-se cada vez mais numa construção normativa, cujo funcionamento se traduz no crescimento incessante de uma estrutura burocrática. A partir daí, a UE consolidou-se como um eterno presente pós-histórico marcado pela integração e alargamento constantes. A sua história traduziu-se na formalização de uma série de tratados – Amsterdão (1997), Nice (2001), Lisboa (2007) – que se sucederam em catadupa, definindo e redefinindo a natureza do seu objeto, e cuja elasticidade, em virtude da sua natureza puramente normativa, parecia não encontrar limites.

Dispensada do imperativo de considerar os limites do seu mundo político, criando-se e recriando-se como mera construção normativa, a União Europeia converteu-se naquilo a que De Gaulle tinha chamado uma «construção apátrida». E foi desta forma que, desde então, olhou para si mesma. A partir deste olhar, pôde dispensar verdadeiros decisores políticos, substituindo-os por simples delegados de burocratas, e trocar as decisões políticas por medidas administrativas. É esta substituição dos políticos por técnicos que marca a dimensão do

presente, numa entidade política que se habituou a ver a sua existência como simples «estar aí». Convergem neste ponto as três dimensões do tempo: passado, presente e futuro. Numa Europa que descartou o seu passado e que não logrou ver no seu futuro nada de diferente em relação ao presente, não encontrando nele senão o espaço para um constante alargamento externo e para o aprofundamento interno da integração, o passado deixa de desempenhar qualquer papel na sua identidade política. O futuro reduz-se ao eterno presente de uma mudança constante. E o presente é agora a simples gestão que administra um estado de coisas cujo sentido não se questiona. É por isso que, na UE, a figura do político se confunde hoje com a do tecnocrata, ou com a de um simples delegado encarregado de executar as suas ordens e diretivas.

A transformação do político em técnico, ou a entrega do poder real a administradores tecnocratas, é o ponto culminante para o qual converge a representação de que a UE, com o seu aprofundamento automático e o seu alargamento sem restrições, seria a forma política do «fim da história». Na medida em que já não há que levar a cabo reflexões sobre o sentido destes processos nem decisões sobre fins, a UE surge como um espaço onde o político dá lugar ao gestor, e a política propriamente dita é substituída pela administração. No entanto, se esta substituição se consumou ao longo das últimas décadas, dir-se-ia que é à sua reversão e a um regresso da política que hoje se assiste. Há muito que se chama a atenção para a impossibilidade de que a UE, escudando-se no seu aliado norte-americano, arraste o sonho da sua existência pós-histórica num mundo em que vive cercada pela própria história (Kagan, 2009). E é justamente a este «regresso da história» que hoje assistimos, no momento em que a integração e o alargamento da UE, que esta experimentou como um único processo automático, progressivo e irreversível, se parecem confrontar com os seus limites inevitáveis.

Tais limites tornam-se hoje manifestos e visíveis. Por um lado, após o fracasso do projeto do estabelecimento de uma Constituição para a Europa em 2004, que desembocou na fuga para a frente do

Tratado de Lisboa, o aprofundamento da integração no seio da UE deixou de poder ser encarado como um processo progressivo. Desde então, o imaginário de uma integração linear e sempre crescente encontrou a confirmação dos seus limites nos resultados do referendo no Reino Unido sobre a saída da União Europeia, em 2016. Até ao Tratado de Lisboa, recordemo-lo, não se encontrava sequer regulamentada a possibilidade de um Estado membro da UE recorrer a um processo de saída; o aprofundamento da integração era, tacitamente, admitido como indiscutível, unilateral e cumulativo. Quando, no seguimento da admissão da possibilidade de saída, um Estado membro da UE resolve concretizá-la, como aconteceu no seguimento do voto britânico pelo Brexit, a integração deixou de poder ser considerada dessa maneira. Por outro lado, tal como aconteceu com a integração, também o alargamento incessante da UE se tornou problemático, após a invasão da Ucrânia pela Federação Russa em 2022. Como defendi noutra ocasião, esta invasão encontra o seu sentido mais profundo, para a Europa, na colocação de um fim das ilusões pós-históricas relativas a um alargamento ilimitado e ininterrupto (Sá, 2023, pp. 12-15). Assim, independentemente do que se pense da guerra que a Rússia levou à Ucrânia, um dos seus efeitos não pode deixar de ser o regresso da história à Europa, libertando-a da sua letargia pós-histórica.

O regresso da história à Europa reclama o regresso da Europa à própria história. Tal regresso não é fácil. A situação pós-histórica é tentadora e a Europa aspirará a manter-se no seu paraíso pós-histórico por algum tempo, furtando-se às exigências deste reencontro com a história. Os seus políticos tentarão conservar-se como meros técnicos, aos quais não cabe nem deliberar sobre fins nem escolhê-los. Muitos cidadãos europeus continuarão ainda a arrastar-se na ilusão pós-histórica de viverem um mundo harmónico que prefigura o destino da humanidade futura. No entanto, podendo ainda fazê-lo por um tempo limitado, a Europa não está em condições de evitar a irrupção da história no seu seio. Esta irrupção começa já hoje a fazer sentir os seus sinais. Sobre a inevitabilidade de um despertar europeu para a

história, poder-se-ia evocar aqui uma curiosa observação de Carl Schmitt a propósito da Alemanha, no contexto da crise final da República de Weimar. Em 1932, no seu livro *O Conceito do Político*, Schmitt interrogava-se sobre a possibilidade de um Estado se furtar às decisões e escolhas que configuram o político. Tal significaria manter, pelo menos por algum tempo, a ilusão de viver como se fosse possível ignorar a política, e como se esta se pudesse reduzir ao funcionamento de uma estrutura normativa previamente definida. Tal corresponderia a viver numa redoma que não conta com o passado e apenas vê no futuro um indefinido prolongamento do presente. Diante da tentação de viver nessa redoma, observa Schmitt acerca dos alemães, no contexto da República de Weimar: «Por um povo já não ter a força ou a vontade de se manter na esfera do político, o político não desaparece do mundo. Desaparece apenas um povo fraco» (Schmitt, 2015, p. 96).

Referências bibliográficas

- Águila, R. d. (2000). *La senda del mal: Política y razón de Estado*. Taurus.
- Bruckner, P. (1995). *La tentation de l'innocence*. Grasset.
- De Gaulle, C. (1970). *Mémoires d'espoir: Le renouveau 1958-1962*. Plon.
- Fichte, J. G. (2009). *Discursos à nação alemã*. Círculo de Leitores.
- Fukuyama, F. (1999). *O fim da História e o último Homem*. Gradiva.
- Heidegger, M. (1996). *Sein und Zeit*. Max Niemeyer.
- Kagan, R. (2009). *The return of History and the end of dreams*. Vintage Books.
- Sá, A. F. d. (2023). Europe and the end of illusions. *The European Conservative*, 27.
- Schmitt, C. (2015). *O conceito do político*. Edições 70.

CIDADANIA EUROPEIA E NACIONALIDADE DOS ESTADOS-MEMBROS – VINHO NOVO EM ODRES VELHOS?

Mariana Geraldo

Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito
ORCID: 0009-0001-3874-4924

Resumo: Aquando da instituição da cidadania europeia, definir os critérios de atribuição e perda de nacionalidade parecia uma competência de cada Estado-Membro não sujeita a vínculos impostos pelo Direito da União Europeia. Porém, pelo menos desde 2010, o Tribunal de Justiça e a Comissão Europeia afirmam a subordinação dos critérios de atribuição e perda da nacionalidade dos Estados-Membros a exigências resultantes deste Direito. O presente artigo procura expor esta evolução, tal como a mesma ocorreu até dezembro de 2023, e refletir sobre o seu significado para o futuro da União Europeia.

Palavras-chave: Cidadania Europeia, Nacionalidade, Perda de Nacionalidade, Proporcionalidade

1. A criação da cidadania europeia e a “reserva” da nacionalidade

A cidadania europeia foi criada pelo Tratado de Maastricht (1992), como estatuto atribuído automática e exclusivamente a todos os nacionais dos Estados-Membros.

Na Conferência Intergovernamental que concluiu aquele Tratado, foi emanada a “Declaração relativa à nacionalidade de um Estado-

-membro”¹, afirmando: “*a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-membro*”. Este entendimento foi reafirmado pelo Conselho Europeu de Edimburgo, de 12 de dezembro de 1992²⁻³.

O simples facto de ser uma competência dos Estados-Membros não poderia, porém, significar, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJ), que a mesma fosse imune a vínculos de Direito da União Europeia (DUE). Com efeito, em muitas outras matérias, o TJ afirmava já que, no exercício das suas competências próprias, os Estados-Membros deveriam respeitar o DUE. De resto, no acórdão Micheletti (C-369/90), anterior ao Tratado de Maastricht, o TJ afirmara, *en passant*, que “[a] *definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-membro, que deve exercê-la no respeito pelo direito comunitário*” (§10).

O problema estava e está, pois, em identificar os vínculos impostos pelo DUE. Desde 2010, o TJ já se pronunciou sobre esta questão, em quatro casos relativos à perda da nacionalidade de um Estado-Membro e consequente perda da cidadania europeia⁴. É apenas a este propósito que teceremos as considerações seguintes, procurando distinguir:

¹ Publicada no Jornal Oficial n.º C 191 de 29/07/1992 p. 0098, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:111992M/AFI/DCL/02>.

² Secção A da Decisão dos Chefes de Estado e de Governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a determinados problemas levantados pela Dinamarca a respeito do Tratado da UE, constante do anexo 1 às Conclusões do Conselho Europeu, disponíveis em: https://www.consilium.europa.eu/media/20493/1992_dezembro_-_edimburfo__p_.pdf.

³ O mesmo Conselho Europeu afirmou o carácter complementar da cidadania europeia, o que veio a ser consagrado pelo Tratado de Amesterdão.

⁴ Está pendente o acórdão relativo a um outro conjunto de processos sobre esta matéria, cujas Conclusões, do Advogado-Geral Szpunar, datam de 14-12-2023. Trata-se dos processos apensos C-684/22 a C-686/22. O TJ também já se pronunciou sobre as consequências da saída de um Estado-Membro da UE, para a questão da manutenção do estatuto de cidadania, no acórdão EP (C-673/20). Determinou, neste caso, que a saída de um Estado-Membro da União Europeia (UE) implicava, para os seus nacionais, a perda da cidadania europeia. Por último, cabe também salientar que o TJ foi agora chamado a pronunciar-se, em sede de ação por incumprimento movida pela Comissão c. Malta (C-181/23), sobre os critérios de atribuição da nacionalidade de um Estado-Membro. A Comissão alega que o esquema maltês de passaportes *gold* viola o princípio

i) a justificação da aplicabilidade do DUE; ii) os critérios deste Direito que o TJ considerou aplicáveis.

2. A questão da perda da nacionalidade – os acórdãos Rottmann (C-315/08), Tjebbes (C-221/17), J.Y. (C-118/20) e X. (C-689/21)

Apesar de o TJ ter reafirmado a citada posição do acórdão Micheletti noutras ocasiões⁵, só com o acórdão Rottmann foi chamado e veio a pronunciar-se diretamente sobre a existência de critérios jurídicos europeus impostos aos Estados-Membros no exercício da sua competência de determinação da perda de nacionalidade.

2.1. O acórdão Rottmann (C-315/08)

A questão da aplicabilidade do DUE era muito mais controversa do que transparece deste acórdão. Com efeito, reconhecendo tratar-se de matéria da competência dos Estados-Membros (§39), o aresto reitera o entendimento, já consolidado a propósito de outros temas, de que *“em situações abrangidas pelo direito da União, as normas nacionais em causa devam respeitar este direito”* (§41) considerando *“evidente que a situação de um cidadão da União, como a do recorrente [...], confrontado com uma decisão de revogação da naturalização adotada pelas autoridades de um Estado-Membro, que o coloca, após ter perdido a nacionalidade originária de outro Estado-Membro, numa situação suscetível de implicar a perda do estatuto conferido pelo artigo 17.º CE e dos direitos correspondentes, é abrangida, pela sua própria natureza e pelas suas consequências, pelo direito da União”* (§42).

da cooperação leal e põe em causa a integridade da cidadania europeia. Não foram ainda proferidas as conclusões, nem o acórdão relativos a este processo.

⁵ Esta afirmação surge, também sem que o TJ se pronuncie, verdadeiramente, sobre o problema dos critérios de atribuição ou perda da nacionalidade, nos acórdãos Mesbah (C-179/98, §29), Kaur (C-192/99, §19), e, embora com uma referência à não violação do Direito Comunitário, Zhu e Chen (C-200/02, §37).

O TJ aduz, apenas, a sua própria proclamação de que “*o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros*” e que a tal estatuto se ligam direitos e deveres previstos pelos Tratados (§43, §44), pelo que, implicando a perda da nacionalidade a perda da cidadania europeia (§49), a questão se deve considerar incluída no âmbito de aplicação dos Tratados.

Em sentido oposto à evidência proclamada pelo TJ, vários Estados-Membros e a Comissão Europeia consideraram tratar-se de uma situação puramente interna (§38). Também o Advogado-Geral Poiares Maduro, conquanto tenha concluído pelo enquadramento da situação no âmbito de aplicação dos Tratados, fê-lo por a aquisição da cidadania alemã ter decorrido do exercício da livre circulação. Aliás, as Conclusões afirmam categoricamente que “*sob pena de se alargar o âmbito do Tratado, as disposições nacionais relativas à aquisição e à perda da nacionalidade não podem entrar no âmbito de aplicação do direito comunitário, pelo simples motivo de que podem conduzir à aquisição ou à perda da cidadania da União*” (§10).

Considerando que o apelo à natureza das coisas é inaceitavelmente vago para determinar a aplicabilidade do DUE e necessariamente incompleto por força do princípio da atribuição, parece-nos inevitável reconduzir a posição do Tribunal ao seguinte raciocínio: a perda da nacionalidade implica (quando o indivíduo não for nacional de um outro Estado-Membro) a perda do gozo efetivo do essencial dos direitos de cidadania; a eliminação de tais direitos, é, em princípio, contrária ao artigo 20.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e fica, assim, sujeita a este Direito, enquanto restrição do conjunto dos direitos de cidadania.

Significa isto que a intervenção do TJ se justificará, apenas, quando a perda da nacionalidade de um Estado-Membro implicar a perda da cidadania europeia (e não quando o cidadão europeu com nacionalidade de dois ou mais Estados-Membros perca uma delas)⁶.

⁶ Enfatizando que apenas quando a perda da nacionalidade implique a perda da cidadania europeia é que o caso pode relevar para o DUE, (Ramos, 2022).

Trata-se, também, de um raciocínio idêntico ao que veio a ser desenvolvido no acórdão Ruiz Zambrano (C-34/09, §42)⁷. Assim, bem vistas as coisas, a novidade do acórdão Rottmann estará mais na relevância do DUE para a perda da nacionalidade mesmo numa situação puramente interna, do que na afirmação genérica de que a perda de nacionalidade tem de respeitar o DUE.

Relativamente aos critérios a respeitar pelo Estado-Membro, o TJ adianta, em primeiro lugar, que a perda da nacionalidade é admissível, se justificada por motivos de interesse geral (§51). Entre estes, conta-se a proteção da “*particular relação de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais e a reciprocidade dos direitos e deveres, que são o fundamento da relação de nacionalidade*” (§51). Assim, considerando que o Direito Internacional admite a consequência da apatridia, por ser retirada a nacionalidade de um Estado a alguém que a adquiriu por meios fraudulentos (§52-54), o TJ aceita, em princípio, a perda da cidadania europeia num caso como este.

Todavia, considera o TJ que o DUE implica a verificação do respeito pelo princípio da proporcionalidade, ponderando-se as consequências, para o indivíduo e membros da sua família, da perda do estatuto de cidadania (§55-56), atendendo-se, designadamente “*à gravidade da infração cometida [...], ao tempo decorrido entre a decisão de naturalização e a decisão de revogação e à possibilidade de o interessado readquirir a sua nacionalidade originária*” (§56).

A avaliação da proporcionalidade exige a consideração de aspetos materiais (já referidos) e também procedimentais, já que o TJ impõe que se pondere a necessidade de se atribuir ao interessado um prazo para tentar recuperar a primeira nacionalidade (§57).

De todo o modo, o TJ remete a avaliação do respeito pelo princípio da proporcionalidade para o Tribunal nacional, admitindo expressamente que o DUE não impõe a manutenção da nacionalidade (§57).

⁷ O mesmo paralelismo surge em Martins, 2019, p. 100.

2.2. O acórdão Tjebbes (C-221/17)

Em 2019, o TJ voltou a pronunciar-se sobre este tema, agora no caso Tjebbes (C-221/17). Estava em causa a compatibilidade da perda da nacionalidade, *ope legis*, relativamente a indivíduos neerlandeses com dupla nacionalidade que residissem durante 10 anos fora dos Países Baixos e dos outros Estados-Membros da UE.

Quanto à aplicabilidade do DUE, o TJ considerou que, estando em causa indivíduos que tinham a nacionalidade neerlandesa e de um Estado terceiro, que nunca haviam exercido o direito de circulação, e que perderiam aquela nacionalidade, o caso relevava para o DUE, por implicar a perda da cidadania europeia, conquanto não lhe fosse aplicável o artigo 21.º do TFUE (§28, 32). Tal como resultava da divergência com a posição do Advogado-Geral no caso Rottmann, o critério para que a perda da nacionalidade seja relevante para o DUE é a circunstância de implicar perda do estatuto cidadania.

Relativamente aos parâmetros de DUE a respeitar, o TJ começa por reafirmar a legitimidade de os Estados-Membros pretenderem assegurar a efetividade do vínculo que mantêm com os respetivos nacionais (§33), o que pode implicar que o termo de tal ligação implique a perda da nacionalidade (§35). O TJ julgou também legítimo o objetivo de assegurar a unidade da nacionalidade no âmbito de uma mesma família (§35). Assim, TJ considerou que o DUE não se oporia, em princípio, à lei neerlandesa, de resto admitida pelo Direito Internacional, quando não implique a apatridia (§37).

O TJ reitera, porém, a necessidade de ser ponderada a proporcionalidade da medida, quanto aos efeitos decorrentes da perda da cidadania europeia, para o indivíduo e seus familiares, a implicar uma avaliação individual (§40-41). Esta apreciação individual deve garantir o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e atender, designadamente, às dificuldades que a perda automática da cidadania suscita para o exercício do direito de circulação, que pode visar a manutenção de vínculos genuínos e regulares com familiares ou exercício de atividade profissional (§45-46). Também a

situação de segurança e liberdade do indivíduo, dada a perda do acesso a proteção diplomática e consular, resultante do estatuto de cidadania europeia, no Estado em que resida, deve ser ponderada (§46). O TJ alerta, contudo, que estas consequências não podem ser meramente hipotéticas ou eventuais (§45).

Por outro lado, o TJ manda atender à possibilidade prática de o indivíduo em questão não poder ter renunciado à nacionalidade de Estado terceiro, o que impediria a aplicação da discutida medida neerlandesa (§46).

Por fim, considerando a perda automática da nacionalidade neerlandesa por menores, em virtude da perda da mesma nacionalidade pelo progenitor, o TJ salienta que as autoridades nacionais devem avaliar individualmente se tal “*corresponde [...] ao interesse superior da criança*” (§47). Destaca-se que o acórdão, apesar de considerar tal circunstância, o faz apenas na fundamentação e a propósito da apreciação individual, sem que a tal posição seja dado um relevo definitivo na decisão.

Do ponto de vista procedimental, o TJ admitiu que a avaliação desta proporcionalidade seja posterior à perda da nacionalidade *ope legis*, desde que o indivíduo a possa recuperar com efeitos retroativos (§42).

2.3. O acórdão J.Y. (C-118/20)

Em 2022, o TJ proferiu o acórdão J.Y. (C-118/20). Neste caso, discutia-se a compatibilidade com o Direito da União da revogação de uma garantia de concessão de nacionalidade austríaca, quando uma antiga cidadã europeia, estónia, havia renunciado à sua nacionalidade originária, por tal ser condição de aquisição da nacionalidade austríaca.

O caso tinha a particularidade, quanto ao enquadramento no âmbito de aplicação do DUE, de a decisão em apreço só ser tomada num momento em que a interessada já não era cidadã europeia (§33). O acórdão deu relevo ao procedimento considerado no seu conjunto,

e ao facto de ser a revogação da garantia de concessão da nacionalidade austríaca que priva, em definitivo, a interessada do estatuto de cidadania europeia, para considerar que é esta decisão que lhe retira a totalidade dos direitos associados à cidadania europeia. Deste modo, o caso é enquadrado como uma situação de perda de nacionalidade-cidadania, similar aos anteriormente tratados⁸.

Assim, o TJ passa ao já habitual controlo de proporcionalidade. Reitera que tal implica uma análise individual das consequências sobre o interessado e a sua família, ponderando-se, nomeadamente, se a perda do estatuto de cidadania tem consequências desproporcionais no desenvolvimento da vida familiar e profissional do cidadão (que não podem ser hipotéticas, nem eventuais) (§58-§59). Neste contexto, determina o TJ que se avaliem estas consequências considerando a gravidade da infração cometida, e a possibilidade de ser readquirida a nacionalidade originária. O TJ, impõe, ainda, o respeito pelos direitos previstos na CDFUE (§61). De todo o modo, admite que a decisão de revogação da garantia de atribuição da nacionalidade pode ser proporcional, mesmo que seja impossível a reaquisição da nacionalidade originária (§60-63).

No quadro da legitimidade dos objetivos, o TJ reafirmou a possibilidade de um Estado-Membro desejar salvaguardar “*a relação especial de solidariedade e de lealdade entre ele próprio e os seus nacionais, bem como a reciprocidade de direitos e de deveres, que são o fundamento do vínculo de nacionalidade*” (§52), bem como procurar “*evitar os efeitos indesejáveis da posse de várias nacionalidades*” (§54). Por outro lado, o TJ considerou que “*a decisão de revogar a garantia de concessão da nacionalidade pelo facto de o*

⁸ Conquanto não conste do seu dispositivo, o acórdão não deixou de afirmar que, quando um cidadão europeu renuncia à sua nacionalidade para obter a nacionalidade de um outro Estado-Membro, essa renúncia só deve produzir efeitos depois de a nova nacionalidade ter sido efetivamente adquirida (§50). Uma vez que o TJ respondia à questão colocada pelo Tribunal austríaco, não é claro se esta afirmação implica a incompatibilidade com o DUE do ato de Direito estónio que determinou a perda da nacionalidade de J.Y., em termos que exijam que, se J.Y. pedir a reaquisição da nacionalidade estónia, esta tenha de ser deferida.

interessado não ter uma atitude positiva em relação ao Estado-Membro de que pretende adquirir a nacionalidade e de o seu comportamento ser suscetível de ameaçar a ordem e a segurança públicas desse Estado-Membro assenta num motivo de interesse geral” (§57).

Ora, aceitando a legitimidade dos motivos de ordem e segurança públicas, o TJ substitui os conceitos e avaliações previstos pelo Direito nacional por aqueles que entende serem impostos pelo DUE. Assim, enquanto o tribunal austríaco considerou que estava em causa avaliar se a pessoa “*irá também, no futuro, desrespeitar disposições essenciais adotadas para efeitos de proteção contra os riscos para a vida, a saúde, a segurança ou a paz e a ordem públicas, ou para a proteção de outros interesses jurídicos mencionados no artigo 8.º, n.º 2, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*” (§67) – o que deu por verificado (§23) –, o TJ entendeu que tais conceitos deveriam ser interpretados conforme o foram a propósito da Diretiva 38/2004 (portanto, em matéria em que, ao contrário da nacionalidade, a UE dispõe de competência).

Ora, não cabe ao TJ interpretar o Direito nacional, nem aplicá-lo. Deste modo, embora não seja muito evidente a partir da leitura do acórdão (que parece aceitar o motivo invocado pelo Tribunal nacional), o que o TJ faz é desconsiderar o fundamento tal como apresentado pelo Estado-Membro (que, implicitamente, considera incompatível com o DUE), afirmando antes, num movimento de harmonização negativa, que a perda da nacionalidade só pode ser imposta por motivos de ordem e segurança públicas tal como interpretados pelo DUE.

Por outro lado, o TJ foi ao ponto de considerar que, numa situação como a descrita – em que estavam em causa infrações estradas qualificadas como contraordenações graves, mas sujeitas a sanções pouco significativas (coimas de valor reduzido e sem implicar proibição de condução) –, “*não se pode considerar que as infrações [...] sejam suscetíveis de demonstrar que a pessoa [...] constitui uma ameaça para a ordem e a segurança públicas que possa justificar que a perda do seu estatuto de cidadão da União se torne definitiva*” (§71).

Num aspeto que podemos considerar de índole mais procedimental do que material, o TJ considerou também que as contraordenações que J.Y. havia praticado antes de lhe ser dada a garantia de atribuição da nacionalidade, e que eram conhecidas à data, não poderiam ser tidas em conta para efeitos da revogação de tal garantia (§65).

2.4. O acórdão X. (C-689/21)

Já em 2023, o TJ pronunciou-se sobre esta temática no caso X. (C-689/21). Discutia-se, aqui, a compatibilidade com o DUE da lei dinamarquesa segundo a qual os dinamarqueses *“nascidos fora do seu território, que nunca aí residiram nem permaneceram em condições que demonstrem um vínculo genuíno com esse Estado-Membro, perdem automaticamente, por efeito da lei, a nacionalidade deste último aos 22 anos de idade”*, salvo se, no ano precedente (entre o 21.º e 22.º aniversários) for pedida a manutenção da nacionalidade dinamarquesa, pedido no quadro do qual deve ser apreciada a proporcionalidade da perda dessa nacionalidade à luz do DUE (§25).

O TJ reafirma o enquadramento da questão no âmbito do DUE, nos termos dos acórdãos anteriores (§30), desconsiderando qualquer particularidade resultante da Declaração n.º 2 e da Decisão de Edimburgo, acima mencionadas (§28).

Os objetivos de garantir a proteção da especial solidariedade e lealdade entre o Estado e os seus nacionais (§31), e da existência de uma ligação efetiva e genuína entre os dois (§32) são considerados legítimos.

Especificamente quanto à avaliação da proporcionalidade da medida, no que respeita à realização do segundo objetivo, o aresto admite a ponderação dos fatores identificados na lei dinamarquesa, nomeadamente: “local de nascimento”, “local de residência” e “condições de permanência no território nacional” (§35).

A este propósito, porém, devemos destacar a seguinte afirmação do TJ: *“Para efeitos do presente processo, não há que examinar a*

legitimidade desses critérios na medida em que, para efeitos da referida apreciação, estes não fazem distinção entre o nascimento e a residência ou a permanência da pessoa em causa num Estado-Membro e o nascimento e a residência ou a permanência dessa pessoa num país terceiro. Com efeito, [...], X não apresentou, no caso em apreço, nenhum elemento suscetível de demonstrar que residiu ou permaneceu, com exceção de algumas semanas, num Estado-Membro antes do seu vigésimo segundo aniversário". Ou seja, o TJ não se pronuncia, *in casu*, mas não exclui que a permanência num Estado-Membro que não o da respetiva nacionalidade possa ser tida em conta para efeitos de avaliação da existência de um vínculo efetivo entre o Estado o respetivo nacional. É certo que o TJ deixa a questão em aberto; porém: i) o TJ admite apreciar os critérios que demonstrem a existência de uma ligação efetiva entre o cidadão e o respetivo Estado; ii) o TJ não exclui que, numa situação como aquela que estava em causa no processo principal, a permanência num Estado-Membro possa ajudar a demonstrar uma ligação efetiva a um outro⁹.

Mais à frente, o TJ, corroborando a sua jurisprudência anterior, considera que devem ser ponderados, por um lado, os objetivos visados com a perda da nacionalidade, e, por outro, os efeitos da perda da cidadania europeia, para o desenvolvimento normal da vida familiar e profissional do indivíduo e o respeito pelos direitos previstos na CDFUE (§54 e 55), não relevando as consequências hipotéticas ou eventuais (§54).

De um ponto de vista procedimental, o acórdão, reafirmando a necessidade de uma análise individual do respeito pelo princípio da proporcionalidade (§39), admite que essa apreciação seja realizada até serem completados os 22 anos (§35). Aclara, ainda, a possibilidade

⁹ Diferente é a questão de saber se a desconsideração de períodos de permanência noutros Estados-Membros não tem de ser considerada incompatível com o DUE por se traduzir num obstáculo à liberdade de circulação. Também é diferente da questão do aresto saber se a perda da nacionalidade de um Estado-Membro, por dificultar a permanência ou retorno a um outro Estado-Membro em que o indivíduo tenha já residido ou permanecido por tempo significativo não implica uma maior desproporcionalidade da medida de perda da nacionalidade.

de os Estados-Membros, respeitando o princípio da efetividade, estabelecerem um prazo para efeitos dessa apreciação (§41). Todavia, o TJ considerou incompatível com o princípio da efetividade o carácter preclusivo do prazo para pedir a apreciação individual, se o indivíduo não tiver sido devidamente informado do direito de pedir aquela apreciação, nem do prazo em que devia apresentar o pedido (§48).

Por outro lado, o aresto afirma que resulta da lei dinamarquesa que é na data do 22.º aniversário que “*devem estar reunidas as condições que permitem a essa pessoa demonstrar um vínculo de conexão suficiente com o Reino da Dinamarca*”, pelo que a análise individual tem de poder ser requerida após essa data (§41), em prazo razoável. Este prazo só pode começar a correr “*se as autoridades competentes tiverem informado devidamente a pessoa interessada da perda da nacionalidade do Estado-Membro em causa ou da perda iminente e automática, por efeito da lei, desta nacionalidade, bem como do direito de essa pessoa pedir, no referido prazo, a manutenção ou a recuperação ex tunc desta nacionalidade*” (§51).

Esta imposição de aviso prévio suscita-nos duas dúvidas. Em primeiro lugar, se este dever implica que o Estado informe especificamente o seu nacional do risco de perder a cidadania europeia. O acórdão só se refere ao aviso quanto à perda da nacionalidade, mas considerando que a questão só releva para o DUE por privar o indivíduo do estatuto do artigo 20.º do TFUE, parece-nos que será de entender que tal é exigível. Em segundo lugar, a confirmar-se esta interpretação, se tal dever se estende aos casos de renúncia voluntária à nacionalidade (único caso em que, de acordo com a Lei da nacionalidade portuguesa, esta pode ser perdida¹⁰).

Acrescenta ainda o aresto que o DUE impõe que, quando essa obrigação não seja respeitada, “*as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais competentes devem poder apreciar, a título incidental, a proporcionalidade das consequências da perda de nacionalidade*

¹⁰ Tanto quanto sabemos, não está prevista no Direito português a necessidade de prestar aquela informação, nem de qualquer prazo para que o cidadão a possa ponderar.

e, se for caso disso, fazer a pessoa em causa readquirir ex tunc a nacionalidade, por ocasião do pedido, apresentado por esta, de um documento de viagem ou de qualquer outro documento que comprove a sua nacionalidade". Esta análise deve fazer-se por referência ao momento que o Direito nacional considere relevante para a manutenção da nacionalidade, neste caso, 22 anos (§56).

3. Vinho novo em odres velhos?

A posição do TJ quanto à matéria da perda da nacionalidade de um Estado-Membro não apresenta, quanto ao raciocínio, novidade significativa. Pelo contrário, parece apenas reiterar que os Estados-Membros devem respeitar o DUE mesmo no exercício de competências que lhe são próprias, sujeitando-se ao escrutínio do TJ.

Esta solução não era, porém, inevitável, porque a Declaração de 1992 não se limita a afirmar a competência dos Estados-Membros para a definição da aquisição e perda da nacionalidade. Antes afirma que a questão se rege exclusivamente pelo Direito nacional, podendo considerar-se que os Estados-Membros (senhores dos Tratados) pretenderam esclarecer a inexistência de critérios jurídicos europeus aplicáveis a esta questão. Aceitar-se-ia que, como afirmou Vital Moreira (2014, pp. 65-66), os Tratados estabelecem *"um sistema de recepção ou de reconhecimento automático dos critérios adotados pelos Estados-Membros"*, de tal modo que *"salvo o procedimento extraordinário do artigo 7.º do TUE, [...] não providenciam nenhum meio de intervenção da União [...] nesta matéria"*¹¹.

Não seguindo este caminho, o TJ prossegue densificando critérios de DUE aplicáveis aos critérios de perda (e, talvez futuramente, de aquisição) da nacionalidade dos Estados-Membros¹². Existem algumas

¹¹ Mencionando o acórdão Rottmann, o A. não o rebate diretamente.

¹² Notando este aprofundamento em cada novo acórdão do Tribunal de Justiça sobre o tema, Ramos, 2020, p. 430, e Ramos, 2023, p. 32.

propostas no sentido de que esta intervenção deve ser limitada¹³. Não é, porém, expectável, que o TJ inverta a sua jurisprudência, nem que reconheça uma margem de apreciação aos Estados-Membros em função da especial sensibilidade da questão.

É porque o TJ mobiliza raciocínios já consolidados que invocamos a figura dos odres velhos. Todavia, o TJ fá-lo para cuidar de uma questão sensível, e com potencial para operar uma modificação na própria natureza da UE. Note-se que, se no acórdão Rottmann o TJ se limitou a determinar uma avaliação do princípio da proporcionalidade, aparentemente inócua e remetida totalmente para o juiz nacional, no caso J.Y. não deixou margem de apreciação ao juiz nacional, substituindo os critérios de ordem e segurança públicos previstos neste Direito por aqueles que o TJ entende decorrerem no DUE. Relembre-se, também, que no acórdão X., o TJ não exclui imiscuir-se na avaliação da ligação efetiva entre o indivíduo e o Estado-Membro da sua nacionalidade.

Ora, não reconhecendo o TJ qualquer matéria que seja do domínio reservado dos Estados, continuando a insistir que o estatuto de cidadania é o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros¹⁴, não perspetivamos que seja fácil (sem revisão dos Tratados) estabelecer limites à atuação do TJ.

Operar-se-á, assim, novamente por via jurisprudencial, um significativo aprofundamento da integração europeia, que se pode considerar alterar a própria natureza da UE. Se os Estados não podem definir os seus nacionais (e é o que acontece, materialmente, se a sua

¹³ Ver, em especial, d'Oliveira, 2020, pp. 179-181.

¹⁴ Esta afirmação é negada, no plano do Direito constituído, por vários fatores: i) a cidadania europeia depende da nacionalidade; ii) do ponto de vista internacional, é a nacionalidade (não a cidadania europeia) que releva; iii) a afirmação do Tribunal nunca foi acolhida pelos Tratados e, no plano do Direito derivado, a Diretiva 38/2004 (considerando 3) limita essa fundamentalidade às situações em que os nacionais dos Estados-Membros exercem o direito de circulação, indiciando, de resto, que esse estatuto assume o carácter fundamental face aos outros estatutos (trabalhador, prestador de serviços, etc.) de que o nacional do Estado-Membro goze e não face à nacionalidade dos Estados-Membros; iv) existe um direito de residir no Estado de nacionalidade, mas o direito de residir nos restantes é condicionado; v) a manutenção do estatuto de cidadania dependente da decisão política de cada Estado de se manter membro da UE.

discrecionalidade sobre o ponto for eliminada, mesmo que formalmente a decisão seja sua), não é só a sua soberania que é limitada, mas a própria ideia de estadualidade (d'Oliveira, 2020, p. 36). E é nesta medida que está em causa um vinho novo, que se pretende sustentar em odres velhos.

Dado o historial de inércia dos Estados sempre que um tal avanço ocorre, acreditamos que os odres velhos conterão esta evolução. Porém, recordando-se o malogro do projeto de Constituição Europeia e, sobretudo, o facto de os nacionais dos Estados-Membros se identificarem sobretudo por referência a este estatuto nacionalidade e só secundariamente por referência ao estatuto de cidadãos europeus¹⁵, poderá acontecer que os odres velhos acabem por romper com a fermentação do vinho novo.

Referências Bibliográficas:

- d'Oliveira, H. U. J. (2020). Union Citizenship and Beyond. In D. K. Nathan Cambien & Elise Muir (Eds.), *European citizenship under stress*. Brill | Nijhoff.
- Martins, A. M. G. (2019). A cidadania da União Europeia: 30 anos depois da adesão de Portugal à União Europeia. In *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia – Essays on International and European Union Law*. Almedina.
- Moreira, V. (2014). Cidadania para além do Estado (cidadania da União Europeia depois do Tratado de Lisboa). In *"Respublica" Europeia: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra Editora.
- Ramos, R. M. M. (2020). Perda automática da nacionalidade de um Estado-Membro e perda do estatuto de cidadão da União Europeia: Tribunal de Justiça (Grande Secção) – Acórdão de 12-03-2019. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 149(4023), 412-433.
- Ramos, R. M. M. (2022). Cidadania da União e revogação de garantia de concessão da nacionalidade a um nacional de outro Estado-Membro que renunciara a esta nacionalidade no âmbito do processo de naturalização: TJ (Grande Secção) – Acórdão de 18 de janeiro de 2022. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 151(4033), 257-299.

¹⁵ Segundo o Eurobarómetro 91, de 2019, (o último disponível com o tópico "*levels of citizenship*"), 55% dos inquiridos identifica-se pela sua nacionalidade e só depois como europeu, enquanto apenas 8% se considera primeiro cidadão europeu e só depois com a sua nacionalidade. Além disso, enquanto 33% dos inquiridos se identifica apenas como nacional (e não como cidadão europeu), apenas 2% se consideraram cidadãos europeus, não dando relevo à nacionalidade. O relatório está disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2253>.

Ramos, R. M. M. (2023). TJ (Grande Secção) – Acórdão de 5-9-2023 (Condições procedimentais em que deve decorrer a apreciação da proporcionalidade em caso de perda da nacionalidade de um Estado-Membro susceptível de desencadear a perda da cidadania da União). *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 153(4042), 23-42.

**O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
NA INTEGRAÇÃO JURÍDICA EUROPEIA:
*SERVATIS SERVANDIS***

Miguel Gorjão-Henriques

Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito

ORCID: 0000-0003-0176-4443

Resumo: O presente texto fala do Tribunal de Justiça da União Europeia e do seu papel na garantia do respeito pelo direito da União, após o Tratado de Lisboa e as profundas alterações que introduziu nas atribuições da União, mormente através do artigo 19.º do Tratado da União Europeia e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Palavras-chave: Tribunal de Justiça, Competência, Carta, Autonomia, Precedentes

«As regras comuns eram as do Tratado, mas também as que conseguíamos estabelecer entre nós nas relações quotidianas. As primeiras teriam a sanção do direito, pela qual velava o Tribunal de Justiça que em breve seria estabelecido. O presidente do Tribunal era um jurista italiano muito reputado, Massimo Pilotti, (...) que soube dar brilho à instituição. (...) Jacques Rueff, entre os juízes, contribuiu para a formação de uma jurisprudência nova, na qual o direito e a realidade económica se equilibravam no respeito da letra e do espírito do Tratado. Nunca ouvi que um acórdão do Tribunal tenha sido contestado e não aplicado em todo o território da Comunidade».

(Jean Monnet, *Memórias*, 1976, trad. portuguesa, Ulissea, 2004, p. 387)

A União Europeia (UE) é uma criatura estranha. Não é um Estado, pela sua própria natureza, como refere o Tribunal de Justiça no seu “(in)famoso” parecer 2/13, mas também não é uma organização internacional típica. É sabido que o Tratado de Lisboa veio implementar na UE modificada – a quase-entidade de 1992/93 que em 2009 substituiu e sucedeu à Comunidade Europeia e à sua ordem jurídica (artigo 1.º, § 3 *in fine* TUE) – uma versão *soit disant* simplificada – nalguns pontos – do tratado que estabelece uma constituição para a UE (tratado de Roma de 2004), com as adaptações decididas pelo Conselho Europeu de Junho de 2007. Como foi então declarado nas conclusões do Conselho Europeu, «é abandonado o conceito constitucional, que consistia em revogar todos os Tratados existentes e substituí-los por um texto único denominado “Constituição”. O Tratado Reformador introduzirá nos Tratados existentes, que permanecem em vigor, as inovações resultantes da [Conferência Intergovernamental] (CIG) de 2004, conforme detalhado abaixo».

Assim, com o Tratado de Lisboa, a UE reinventou-se na continuidade, reforçando a sua unidade institucional, autonomia e personalidade jurídica, ao abrigo do “mesmo” Tratado de Maastricht (TUE), ainda que outras mudanças na ordem jurídica da UE tenham sido extremamente significativas. Se, como acima recordado, o próprio Tribunal de Justiça reconheceu no Parecer 2/13 que a União Europeia “está, nos termos do direito internacional, impedida pela sua própria natureza de ser considerada um Estado”, ao longo das décadas o Tribunal de Justiça tem desempenhado um papel fundamental na construção da nova ordem jurídica europeia, que influencia a realidade plurilegislativa dos seus Estados membros.

O Tratado de Lisboa – na sequência do Tratado de Roma de 2004 (a Constituição Europeia), apesar de este não ter chegado a vigorar – reforçou o papel fundamental do Tribunal de Justiça da UE com a alteração da norma do agora artigo 19.º do TUE. Não porque este declare que «o Tribunal de Justiça da União Europeia garante o respeito pelo direito na interpretação e aplicação dos Tratados», pois esta norma não era diversa das primitivas normas correspondentes dos

tratados comunitários, mas uma enorme alteração qualitativa acabou por resultar do novo parágrafo segundo do n.º 1 do artigo 19.º, segundo o qual «os Estados-Membros estabelecem as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União», uma das disposições mais invocadas do direito da UE desde o caso *K.* (C-475/16) e, claro, desde o acórdão *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16).

A UE esteve perto de um “evento constituinte” em 2004, com uma Constituição formal – em vez de uma constituição de facto, *in fieri* ou mesmo uma constituição transformadora –, uma Carta de Direitos Fundamentais (Carta) incluída de forma transparente nos próprios tratados e a afirmação específica de todos os símbolos de um Estado, e incluindo mesmo uma cláusula expressa de primazia, mesmo sem pôr em causa as principais características *sui generis* do sistema institucional da UE de democracia (reforçada sem rodeios) e de equilíbrio institucional. Faltar-lhe-ia talvez, apenas, o elemento constitucional expresso da sua aprovação – e das suas alterações – ao abrigo de um princípio maioritário (D’Atena, 2023, pp. 232-233).

Mas, seja como for, é indiscutível que, mesmo na falta de uma clara afirmação estatal, o sistema jurídico da União deu um salto em frente através do modo como o Tribunal de Justiça, este em especial, usou essencialmente o artigo 19.º (acoplado ao artigo 2.º, por exemplo) para reforçar o seu papel na promoção da integração europeia e na criação de um novo patamar comum de garantia de direitos fundamentais, não só em relação ao respeito dos valores da UE por parte das instituições, órgãos, organismos ou agências da UE, mas também através dos Estados membros, e isto não apenas quando estes aplicam o direito da UE (como se poderia sugerir ser, à primeira vista, o que resultaria do artigo 51.º da Carta), mas, pelo menos enquanto puderem aplicar o direito da UE ou normas nacionais análogas, como o debate e a jurisprudência sobre a independência do poder judicial ou da livre concorrência esclarecem.

Um sinal desta revolução foi a nova atitude do Tribunal de Justiça quanto à aplicação da Carta, entre o período da primeira proclamação

da Carta (7 de dezembro de 2000 – Nice/pré-Lisboa) até à entrada em vigor do tratado de Lisboa (1.12.2009). Na verdade, raramente a Carta foi invocada pelo Tribunal de Justiça num acórdão ou decisão no período pré-Lisboa como *ratio decidendi* ou até, mais ousadamente, mesmo como *obiter dicta*, embora já tivesse sido proclamada pelas instituições democráticas da UE (Parlamento Europeu, Conselho, Conselho Europeu e Comissão Europeia). Apenas em casos excepcionais, como alguns relatados por Alan Rosas e, de certa forma, por Cunha Rodrigues, a Carta foi invocada para os direitos materiais fundamentais. Alan Rosas, relator em dois desses casos (C-540/03 e C-244/06), reconheceu um valor autónomo à Carta no que diz respeito ao direito fundamental à proteção das crianças, mesmo que não fosse um ato jurídico vinculativo (C-540/03, pontos 36 e 58); mas, em todos os outros casos, o Tribunal de Justiça limitou-se a utilizar a Carta como meramente confirmando a sua jurisprudência precedente (ver processos C-432/05, C-303/05, C-438/05, C-341/05, C-244/06, C-402/05 P, C-47/07 P, C-35/07 P e C-12/08) e, é impressionante, quase inteiramente em situações em que estava em causa o reforço do princípio da proteção jurisdicional efetiva (a partir de meados de 2008, o artigo 47.º da Carta foi a única norma invocada, e apenas para o reforçar). Noutros casos, como no *Promusicae* (C-275/06), o Tribunal interpretou a referência à Carta como um fundamento que lhe permite fazer referência a outras regras europeias (ver pontos 42 e 46) e, embora o n.º 2 do preâmbulo da Diretiva 2002/5/CE fizesse referência expressa à Carta, mesmo aí o Tribunal evitou cuidadosamente afastar-se da interpretação estrita do direito comunitário então vinculativo. É claro que a razão acima dada – o facto de a Carta não ser juridicamente vinculativa – não explica por que razão a mesma atitude não foi encontrada nas conclusões de vários dos advogados-gerais ou mesmo em processos perante o então Tribunal de Primeira Instância, no mesmo período. Este exemplo e estas tendências uso-as apenas para mostrar o impacto da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. E como sublinhou Juha Raitio, relativamente à perspetiva da jurisprudência pós-Lisboa: «quanto mais o Tribunal estivesse inclinado a aplicar vários direitos

fundamentais e a confiar nos direitos da Carta, mais teleológicos se tornariam os acórdãos do Tribunal» (Raitio, 2013, p. 209).

Serve a nota precedente para recordar o papel central do Tribunal de Justiça da UE (e, em particular, do Tribunal de Justiça) na definição e aplicação dos atributos constitucionais da UE. No processo de integração europeia, o Tribunal sustentou desde a primeira década a autonomia e as características específicas da (atual) ordem jurídica da UE, mesmo quando existiam apenas comunidades económicas, interpretando um conjunto de princípios que dificilmente ainda hoje podem ser expressamente encontrados na redação dos tratados (uma espécie de bíblia), mas constitui, com a jurisprudência do TJUE, a tradição que brota dos objetivos e propósitos originais da integração europeia, unindo assim os Estados membros e os cidadãos da UE na União Europeia.

É indiscutível a definição da ordem jurídica da UE como autónoma. Utilizando a síntese clássica do doutor Moura Ramos (1985), a ordem jurídica da UE é “autónoma porque, embora integrada no direito internacional público em termos mais amplos, caracteriza-se não apenas por diferentes formas de formação (ou, pelo menos por fontes de direito que têm um âmbito diferente daquele que lhes é reconhecido pelo direito internacional público geral), mas também por diferenças significativas na sua aplicação”. A sua autonomia é, obviamente, uma consequência da construção constitucional dos Tratados e do alcance dos objetivos da UE (ver artigo 2.º do TUE), mas também do facto de a União Europeia formar e expressar a sua vontade através procedimentos e meios institucionais em grande parte independentes dos Estados membros (através das instituições previstas no artigo 13.º TUE), com um conjunto de fontes formais de direito (ver artigo 288.º TFUE), sendo a sua ordem jurídica construída incluindo um conjunto de princípios, entre os quais se inclui o princípio da efetividade (eficácia, nas suas diversas formas: efeito direto, primazia, aplicação uniforme, cooperação leal, interpretação conforme, responsabilidade do Estado por violação do direito da UE, etc.) que são, em última análise, assegurados pelo papel constitucional do Tribunal de Justiça.

Mas a autonomia da ordem jurídica da UE também tem outras manifestações históricas. Recordam-se as discussões – bastante extensas na década de 1990 – sobre a existência de limites materiais à revisão dos Tratados ou mesmo pela afirmação recorrente do princípio – por enquanto – abandonado do acervo comunitário, que impediria, entre outras coisas, a renacionalização de poderes ou qualquer retrocesso no processo de integração. Ou também as intervenções cada vez mais frequentes do Tribunal de Justiça na defesa da sua visão sobre os limites do processo de decisão internacional das instituições da UE e dos Estados membros (mesmo quanto a matérias que pareceriam ser-lhes reservadas, como a noção de cidadania nacional) ou sobre as diferenças entre os tratados internacionais tradicionais e a construção da UE, como paradigmaticamente resumido ainda hoje no Parecer n.º 1 /91 sobre o EEE:

«Em contrapartida, o Tratado CEE, embora concluído sob a forma de acordo internacional, nem por isso deixa de constituir a carta constitucional de uma comunidade de direito. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os Tratados comunitários instituíram uma nova ordem jurídica em cujo benefício os Estados limitaram, em domínios cada vez mais vastos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não apenas os Estados-membros, mas também os seus nacionais (ver, designadamente, acórdão de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, p. 1). Às características essenciais da ordem jurídica comunitária assim constituída são em especial o seu primado relativamente aos direitos dos Estados-membros e o efeito directo de toda uma série de disposições aplicáveis aos seus nacionais e a eles próprios.»

A autonomia da ordem jurídica da UE é afirmada face ao direito internacional público e à ordem jurídica interna dos Estados membros. O direito primário e secundário da UE tem uma identidade própria. Mesmo quando sujeitas a incorporação ao abrigo da legislação nacional (por exemplo, a implementação/transposição suposta das Diretivas),

as normas e comandos jurídicos mantêm a sua natureza internacional e, *rectius*, da União Europeia e, assim, ambas as ordens jurídicas são «coexistentes e interpenetradas, embora independentes» (Morais, 1998, p. 374). E é também, em certo sentido, uma condição para a legalidade dos actos da UE ou mesmo dos atos dos Estados membros na esfera internacional e da UE (e mesmo nacional). No primeiro sentido, pode recordar-se a forma como o Tribunal tem utilizado os seus poderes consultivos (atualmente previstos no artigo 218.º, n.º 11, do TFUE) para sustentar a autonomia da ordem jurídica da UE (ou anteriormente, do sistema jurídico da CEE ou da CE) face à CEDH e ao Conselho da Europa (além do parecer n.º 1/91, v.g. pareceres 2/94 ou 2/13). Além disso, não é incomum ver o Tribunal decidir sobre os limites da atribuição dos Estados membros e/ou da UE para celebrar acordos internacionais, pela força dos quais um órgão externo à UE teria competência para interpretar o direito da UE, com prejuízo do procedimento do reenvio prejudicial (artigo 267.º TFUE) ou, numa formulação mais geral, como a constante do caso *República Eslovaca c. Achmea BV* (C-284/16), às obrigações previstas – com efeito direto – no artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE. Longe vai a interpretação doutrinária de que este parágrafo «em termos de conteúdo, (...) não parece acrescentar nada de novo, limitando-se a reiterar o princípio geral da protecção jurisdicional efectiva desenvolvido pelo TJUE na sua jurisprudência».

Mas recentemente o Tribunal vem declarando, em vários acórdãos, a sua competência exclusiva para a “interpretação definitiva” do direito da UE. É conhecido o papel que o Tribunal de Justiça assume nos termos do artigo 19.º, n.º 1, do TUE, seja na forma escrita [letra dos tratados ou do direito derivado], seja na forma da tradição [a sua própria jurisprudência constante], que lhe atribui uma autoridade específica que, no entanto, deve ser aceite harmonicamente a nível dos Estados membros, a fim de evitar uma mudança de paradigma no futuro (Pais, 2017), seja como exemplo de pluralismo constitucional ou mesmo de direito contraponto (Maduro, 2023), ou na forma de

uma abordagem sistemática e coerente, como reafirmado em W.Ž. (C-487/19) sobre a relação entre a Carta e a jurisprudência do TEDH.

O facto é que em *Melloni* (C-399/11) e num número crescente de casos desde Lisboa (para um caso recente, ver *Comissão Europeia c. Reino de Espanha* (C-278/20)), o Tribunal declara que um Estado membro viola princípios jurídicos da UE sem sequer identificar qualquer norma de direito primário que deva ser considerada violada. A evolução dos princípios implicados na ideia de primazia (e efeito directo e responsabilidade do Estado e outras dimensões do princípio da eficácia ou da uniformidade, como tem sido mais fortemente referido recentemente) e a sua aplicação em situações em que a jurisprudência do Tribunal de Justiça se sobrepõe ao papel dos tribunais constitucionais ou supremos nacionais – ou até do legislador ou da Constituição do Estado membro – pode suscitar algumas reflexões sobre como este equilíbrio pode ser alcançado sem o risco de aniquilar a eficácia e a adesão dos povos europeus e dos sistemas jurídicos nacionais ao processo de integração jurídica europeia. O Tribunal também deveria considerar a ideia de que o *depositum European fidei* só faz sentido se servir os tratados e o programa de paz e progresso neles consagrado – incluindo o *motu* de 2004 e dos 16 Estados membros proclamado em Lisboa, unidade na diversidade – e se os ensinamentos e orientações forem recebidos com docilidade. O contrário seria autarquia, expressão que «se refere a um governo no qual uma única [entidade] exerce controle absoluto sobre todos os cidadãos e todos os aspectos de suas vidas» e «tenta ser completamente autossuficiente». Além disso, o Tribunal deve garantir que não haja abusos por parte dos tribunais nacionais ou de partes públicas ou privadas, a fim de contornar regras ou decisões nacionais. Como se tem assistido ultimamente, em que os Tribunais nacionais usam o reenvio prejudicial para procurar reverter o sentido decisório dos tribunais superiores, seja o Supremo Tribunal de Justiça seja mesmo o Tribunal Constitucional.

É nesta luz que se deve abordar a tendência atual, no Tribunal de Justiça, de introduzir um novo *diktat*, que existia num contexto muito

específico e estava ausente da jurisprudência principialista – e que deveria continuar a ser limitado –, pois a sua consolidação como novo princípio faria mais mal do que bem à solidez e ao desenvolvimento do papel constitucional interpretativo do Tribunal ao abrigo do artigo 19.º TUE. Qual é este? Traduz-se na afirmação pelo Tribunal de Justiça de que é ele o responsável pela “interpretação definitiva” do direito da CE/UE. Recorde-se que há muito que o Tribunal de Justiça afirmou a sua competência única e exclusiva para declarar a ilegalidade de uma norma da CECA/CE/UE (desde a contestada, embora estabelecida, doutrina *Foto-Frost* (314/85)), e que pode remontar ainda ao final da década de 1950, com a consistente afirmação de que nenhuma norma nacional pode opor-se às regras europeias sem pôr em risco a natureza e propósitos da integração europeia, embora a metodologia tenha evoluído profundamente, afastando-se da redação usada em *Stork* (1/58) ou *Leonesio* (93/71). No entanto, na área da interpretação do (agora) direito da UE, o Tribunal de Justiça apresenta tradicionalmente a dupla natureza e função do artigo 267.º do TFUE: por um lado, um diálogo entre dois tribunais; por outro lado, uma contribuição procurada ou necessária para garantir a aplicação uniforme do direito da UE. No entanto, o facto de o Tribunal de Justiça responder ao órgão jurisdicional nacional de reenvio, fornecendo-lhe (e a todo o poder judicial da UE, por exemplo, a todos os tribunais dos Estados membros, mas também às administrações e mesmo ao poder legislativo) uma interpretação vinculativa da regra da UE em causa, não implica qualquer autoatribuição de poder para determinar num caso específico a interpretação definitiva de uma norma da UE. É claro que afastar-se de uma jurisprudência estabelecida do Tribunal de Justiça implica a possibilidade ou mesmo a necessidade de um novo pedido de decisão prejudicial por parte do órgão jurisdicional nacional, no âmbito, nomeadamente, da jurisprudência *Cilfit* (77/83) ou, mais recentemente, *Conorzio Italia Management* (C-561/19). No entanto, com exceção dos tribunais de última instância, não se pode excluir que os mesmos ou mesmo outros tribunais do mesmo ou de outros Estados membros, não estando vinculados ao

reenvio prejudicial obrigatório, possam decidir soberanamente sobre a interpretação do direito da UE, embora posteriormente possam ou mesmo devam (se e quando conhecerem do caso em última instância) questionar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação da mesma regra da UE ou sobre se a jurisprudência anterior deve permanecer inalterada face às características das regras nacionais com as quais deveria relacionar-se no caso.

Esta afirmação tinha surgido num contexto específico, disse-se. Era ele o da afirmação da jurisdição do Tribunal (desde *Hermès* (C-53/96)) em relação a outros tipos de “tribunais” internacionais específicos, seja o Tribunal do Benelux (*Parfums Christian Dior et al. vs. Evora BV* (C-377/95)), o *Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale* (De Coster, mas principalmente nas extensas conclusões do advogado-geral Ruiz Járabo-Colomer, processo C-17/00), o Conselho de Reclamações das Escolas Europeias (*Miles* (C-196/09)) ou os tribunais arbitrais em tratados de investimento (*Achmea*). Apesar da utilização incidental da expressão pelo advogado-geral MENGIOZZI em *Melli Bank* (C-380/09 P), numa ação de anulação, o ponto de viragem foi, naturalmente, o Parecer 2/13. No parecer n.º 1/09 – no qual o Tribunal não utilizou nem afirmou o princípio nem a expressão – o Tribunal assumira que, por um lado, os “guardiões” da ordem jurídica da UE são tanto o Tribunal de Justiça como os “órgãos jurisdicionais nacionais” dos Estados membros, como resulta do artigo 19.º, n.º 1, do TUE (ponto 66). Para o Tribunal de Justiça, a existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a garantir o cumprimento das disposições do direito da UE é inerente à existência do Estado de Direito, e o artigo 19.º do TUE dá expressão concreta ao valor do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º do TUE, confia a responsabilidade de garantir a plena aplicação do direito da UE em todos os Estados membros e a proteção judicial efetiva dos direitos dos indivíduos ao abrigo desse direito aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça, embora o Tribunal tenha competência exclusiva para dar a interpretação definitiva, uma vez que o sistema judicial da União Europeia é um sistema completo de vias

de recurso e de procedimentos destinados a assegurar a fiscalização da legalidade dos atos das instituições, órgãos e organismos da União Europeia. As atribuições atribuídas aos tribunais nacionais e ao Tribunal de Justiça, respetivamente, são indispensáveis à preservação da própria natureza do direito estabelecido pelos Tratados (“inerente ao sistema dos tratados em que se baseia a União Europeia”).

Em causa estava sempre, portanto, a relação entre o Tribunal de Justiça e um tribunal internacional, seja o Tribunal de Patentes Europeias e Comunitárias (Parecer 1/09), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) (Parecer 2/13) ou as regras sobre litígios do Tratado da Carta da Energia (ECT), e em todos estes casos não havia dúvidas de que ambos os tribunais se qualificavam como “tribunal dos Estados membros” (ao abrigo da jurisprudência *Parfums Christian Dior*). No entanto, o Tribunal de Justiça utilizou a frase para se afastar da sua utilização tradicional – e, na verdade, da visão dissonante da AG Juliane Kokkot – a fim de proporcionar a sua primazia para garantir a interpretação uniforme do direito da UE:

«245. The interpretation of a provision of EU law, including of secondary law, requires, in principle, a decision of the Court of Justice where that provision is open to more than one plausible interpretation.

246. If the Court of Justice were not allowed to provide the definitive interpretation of secondary law, and if the ECtHR, in considering whether that law is consistent with the ECHR, had itself to provide a particular interpretation from among the plausible options, there would most certainly be a breach of **the principle that the Court of Justice has exclusive jurisdiction over the definitive interpretation of EU law**.

247. Accordingly, limiting the scope of the prior involvement procedure, in the case of secondary law, solely to questions of validity adversely affects the competences of the EU and the powers

of the Court of Justice in that it **does not allow the Court to provide a definitive interpretation of secondary law in the light of the rights guaranteed by the ECHR**».

Este tipo de linguagem não significava o que diz e não pretendia prejudicar o sistema de cooperação previsto no artigo 267.º do TFUE nem o diálogo entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal, como de facto resulta claramente da jurisprudência constante (v.g. Parecer 1/09). Na verdade, a questão era garantir a autonomia e as características específicas da ordem jurídica da UE e do papel do Tribunal de Justiça, tal como suposto desde a Declaração Schuman de 9 de maio de 1950, e impor um mecanismo de envolvimento prévio que permitisse ao Tribunal exercer o «princípio da jurisdição exclusiva do Tribunal sobre a interpretação definitiva do direito da UE» (Tribunais CETA, Parecer 1/17, § 43) que, segundo o governo belga, foi afirmado no § acima 246 do Parecer 2/13. No acórdão *CSUE c. KF* (C-14/19 P), o Tribunal utilizou a expressão não apenas no contexto da obrigação dos Estados membros de garantir recursos judiciais efetivos em todas as áreas abrangidas pelo direito da UE (entrelaçando os artigos 2.º e, como uma “expressão concreta” do princípio do Estado de Direito, o artigo 19.º, n.º 1, § 2), mas também de obrigação semelhante pendente sobre as instituições da UE, baseando-se na expressiva afirmação de que «como resulta do artigo 2.º TUE, a União baseia-se, nomeadamente, nos valores da igualdade e do Estado de direito. A própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva destinada a garantir o cumprimento das disposições do direito da União é inerente à existência do Estado de direito (acórdão de 19 de julho de 2016, *H/Conselho e o.*, C 455/14 P, EU:C:2016:569, parágrafo 41)». E a partir daí temos assistido à afirmação sucessiva de tal princípio, como em *Euro Box Promotion et al.* (C-357/19 e outros), onde o Tribunal foi um pouco mais longe na explicação do objeto desta tarefa interpretativa: «no exercício dessa competência, cabe, em última análise, ao Tribunal clarificar o alcance do princípio da primazia do direito da UE à luz das disposições

pertinentes desse direito; esse âmbito não pode depender da interpretação de disposições do direito nacional ou da interpretação de disposições do direito da União por um órgão jurisdicional nacional que seja contrária à do Tribunal de Justiça. Para o efeito, o processo prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, que constitui a pedra angular do sistema judicial instituído pelos Tratados, estabelece um diálogo entre um tribunal e outro, concretamente entre o Tribunal de Justiça e os tribunais dos Estados membros, tendo por objetivo garantir a interpretação uniforme do direito da UE, servindo assim para garantir a sua coerência, o seu pleno efeito e a sua autonomia, bem como, em última análise, a natureza particular do direito estabelecido pelos Tratados». Esta doutrina torna-se então jurisprudência constante, e decidida por Despacho, à semelhança do *FX e a* (C-85-19).

É por isso que o seu significado pode ser encontrado na repartição de poderes entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais, tal como estabelecido por AG Hogan no ponto 92 das suas conclusões no processo *Randstad Itália*: «De facto, uma vez que cabe aos tribunais nacionais aplicar o direito da UE, a primeira tarefa de interpretação recai necessariamente sobre eles. Tal como o Tribunal de Justiça referiu anteriormente, os tribunais nacionais, em colaboração com o Tribunal de Justiça, cumprem o dever que lhes é confiado de garantir que na interpretação e na aplicação dos Tratados seja respeitado o direito. Resulta do sistema judicial estabelecido pelos Tratados – e, em particular, pelo artigo 4.º, n.º 3, do TUE, pelo artigo 19.º, n.º 1, do TUE e pelo artigo 267.º do TFUE (...) – que o Tribunal de Justiça não detém o monopólio da interpretação do direito da UE, mas antes tem competência exclusiva para dar a interpretação definitiva daquela lei» (C-497/20), no âmbito do “diálogo” instaurado no âmbito do instituto de reenvio prejudicial, que se sustenta em desacordo, tal como a jurisprudência recentemente reafirmada (CI).

Nenhum princípio geral pode ser elaborado para pôr em causa este raciocínio e dar ao “princípio” uma interpretação que afetaria a integridade do mecanismo de reenvio prejudicial e o desenvolvimento

da ordem jurídica da UE, como recentemente recordado pelo Tribunal na sua ampla declaração em *Confédération paysanne e outros* (C-688/21):

«Por outro lado, mesmo admitindo que, como refere a (...), a solução do litígio no processo principal pode ser deduzida do acórdão de 25 de julho de 2018, *Confédération paysanne e o.* (C-528/16, EU:C:2018:583), e que não há lugar a nenhuma dúvida razoável, essas circunstâncias não são suscetíveis de demonstrar a inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial. As referidas circunstâncias são, quando muito, suscetíveis de isentar o órgão jurisdicional de reenvio da obrigação de reenvio que lhe incumbe por força do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE.

«Com efeito, por um lado, mesmo perante uma jurisprudência do Tribunal de Justiça que resolve a questão de direito em causa, os órgãos jurisdicionais nacionais conservam a mais ampla faculdade para recorrer ao Tribunal de Justiça se o considerarem oportuno, sem que a circunstância de as disposições cuja interpretação é solicitada já terem sido interpretadas pelo Tribunal de Justiça tenha por efeito obstar a que o Tribunal de Justiça se pronuncie novamente (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de março de 1963, *Da Costa e o.*, 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, n.ºs 75 e 76; de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.ºs 13 e 15, e de 6 de outubro de 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, n.ºs 36 e 37). Por outro lado, não é de modo nenhum proibido a um órgão jurisdicional nacional submeter ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais cuja resposta, segundo a opinião de uma das partes no processo principal, não suscita nenhuma dúvida razoável (v., neste sentido, acórdãos de 1 de dezembro de 2011, *Painer*, C-145/10, EU:C:2011:798, n.ºs 64 e 65, e de 24 de fevereiro de 2022, *Viva Telecom Bulgaria*, C-257/20, EU:C:2022:125, n.º 42)».

Além disso, além de estabelecer “precedentes autónomos”, onde «o precedente passou gradualmente a assumir um papel central na

ordem jurídica da UE», até mesmo «um grande corpo de direito consuetudinário da ordem jurídica da UE» (Beck, 2012), há vários casos em que o Tribunal contradisse ou diferenciou jurisprudência nova de jurisprudência anterior, talvez devido, de facto, à «ausência de uma doutrina formal de *ratio decidendi*» (idem). Alguns exemplos são conhecidos, como o clássico Keck e Mithouard, ou, mais recentemente, aqueles relacionados com a sanção pecuniária compulsória a aplicar ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE.

Portanto, ao contrário da citação espirituosa que o advogado-geral Michal Bobek fez do Juiz Jackson dos EUA em *Brown v. Allen*, não se deve dizer no sistema da UE que «Não somos definitivos porque somos infalíveis, mas somos infalíveis apenas porque somos definitivos». Felizmente, a “regra do precedente” da UE (precedente atípico: Duarte, 2017, p. 384) não desempenha o mesmo papel nos EUA e no Tribunal de Justiça da UE, sito no Luxemburgo, uma vez que o Tribunal normalmente responde em abstrato e, assim, o artigo 267.º do TFUE defende-nos do dogma da infalibilidade.

Referências Bibliográficas:

- Beck, G. (2012). *The legal reasoning of the Court of Justice of the European Union*. Hart.
- Coutinho, F. P. (2013). *Os tribunais nacionais na ordem jurídica da União Europeia: O caso português*. Coimbra Editora.
- D’Atena, A. (2023). *Lições de Direito Constitucional*. UCP Editora.
- Duarte, M. L. (2017). *Direito do Contencioso da União Europeia*. AAFDL Editora.
- Duarte, M. L. (2021). *Direito da União Europeia: Lições desenvolvidas*. AAFDL.
- Duarte, R. A. (2023). *A crise do Estado de Direito na União Europeia e o papel do TJUE*. Almedina.
- Gorjão-Henriques, M. (2020). «The EU jurisdictional structure and the enforcement of EU Law: Notes from the past to the future». *Temas de Integração*, 40.
- Lanceiro, R. T. (2019). *O princípio da cooperação leal e a administração: A europeização do procedimento de acto administrativo*. Tese de Doutoramento, AAFDL.
- Lecourt, R. (2008). *L’Europe des juges*. Bruylant. (1.ª ed. 1976)
- Machado, J. E. M. (2022). *Direito da União Europeia* (4.ª ed.). Coimbra Editora.
- Maduro, M. P. (2023). Questionnaire Topic I: Mutual trust, mutual recognition and the rule of Law. In A. Kornezov (Ed.), *Mutual trust, mutual recognition and the rule*

- of Law (vol. 1, pp. 1-7). Ciela Norma. Relatório geral sobre o tópico 1 ao congresso da FIDE 2023. Disponível em <https://cic.events/fide/fide-publications-vol-1.pdf>, acessado a 3.12.2023.
- Maduro, M. P., & Azoulai, L. (Eds.). (2010). *The past and future of EU Law: The classics of EU revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*. Hart.
- Martins, A. M. G. (1988). *Efeitos dos acórdãos prejudiciais do artigo 177.º do TR (CEE)*. AAFDL.
- Martins, A. M. G. (2017). *Manual de Direito da União Europeia* (2.^a ed.). Almedina.
- Mesquita, M. J. R. (2022). *Introdução ao contencioso da União Europeia* (4.^a ed.). Almedina.
- Monnet, J. (2004). *Memórias*. Ulisseia.
- Morais, C. B. (1998). *As leis reforçadas: As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*. Coimbra Editora.
- Moreira, V. (2014). *“Respublica” europeia: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra Editora.
- Pais, S. O. (Coord.). (2011). *Princípios fundamentais de Direito da União Europeia*. Almedina.
- Pais, S. O. (2017). *Estudos de Direito da União Europeia* (4.^a ed.). Almedina.
- Pertek, J. (2001). *La pratique du renvoi préjudiciel en droit Communautaire*. Litec.
- Pescatore, P. (1992). «Article 177 CEE». In V. Constantinesco & R. Kovar (Eds.), *Traité instituant la CEE: Commentaire article par article*. Economica.
- Piçarra, N. (1991). *O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias como juiz legal e o processo do artigo 177.º do Tratado CEE*. AAFDL.
- Picod, F. (2005). Article II-111. In *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Commentaire article par article. Partie II, La Charte des droits fondamentaux de l'Union* (Tome 2, p. 647). Bruylant. (and, to a certain extent, «Article I-29», Tome 1, pages 394-395)
- Raitio, J. (2013). «Chapter 8: The expectation of legal certainty and horizontal effect of EU Law». In U. Bernitz, X. Groussot, & F. Schulyok (Eds.), *General principles of EU Law and European Private Law*. Wolters Kluwer.
- Ramos, R. M. (1995). *Das Comunidades à União: Estudos*. Coimbra Editora.
- Vilaça, J. L. C., & Piçarra, N. (2014). «Are there substantive limits to the amendment of the treaties?» In *EU law and integration: Twenty years of judicial application of EU law*. Hart.

PARTE III.
POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEIAS

(Página deixada propositadamente em branco)

O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA: FRAGMENTAÇÃO VS. SOLIDARIEDADE

António Portugal Duarte

Universidade de Coimbra, CeBER, Faculdade de Economia

ORCID: 0000-0002-5388-00510051

Fátima Sol Murta

Universidade de Coimbra, CeBER, Faculdade de Economia

ORCID: 0000-0001-7652-7405

Resumo: Este trabalho tem por objetivo analisar o impacto da pandemia de COVID-19 no processo de integração europeia, nomeadamente na sequência das políticas de confinamento e de encerramento de fronteiras que se lhe seguiram. Estas decisões são contrárias aos princípios que nortearam a criação da União Europeia (UE). São explicitadas as principais consequências da crise pandémica, avaliando-se também o sucesso de algumas medidas de intervenção pública implementadas. Da investigação foi possível retirar as seguintes lições: i) a solidariedade entre Estados-membros foi fundamental para o sucesso do processo de vacinação; ii) melhor saúde aumentou a oferta de trabalho e a produtividade, contribuindo para o crescimento económico e iii) a recuperação económica demorará vários anos e será gradual. Perante o contexto de guerra que se vive na Europa e no mundo e considerando um eventual surgimento de novas variantes do vírus, torna-se fundamental manter a solidariedade entre Estados-membros e avançar no processo de alargamento da UE a Leste.

Palavras-Chave: Pandemia, Integração Europeia, Solidariedade, Cooperação

1. Introdução¹

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou o surto de COVID-19, causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) como uma Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional. Pouco tempo depois, em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi declarada uma pandemia.

Com maior ou menor intensidade, todos os Estados-membros da União Europeia (UE) foram afetados pelo choque provocado por esta pandemia. Perante a emergência de resposta contra o impacto socioeconómico negativo da COVID-19 e a necessidade de apoiar a recuperação dos países, a UE, em conjunto com os Estados-membros, implementou uma série de medidas para proteger a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos, reforçar os sistemas nacionais de saúde e limitar a propagação do vírus. O desenvolvimento, produção e disponibilização de vacinas e a implementação de políticas de intervenção pública para apoiar o emprego, as empresas e a economia, tornaram-se uma prioridade.

As primeiras medidas dos Estados para combater e controlar a pandemia de COVID-19 foram essencialmente medidas de imposição de confinamentos, proibição da realização de viagens e fecho de fronteiras. Tratou-se de decisões políticas contrárias aos princípios e valores comuns que nortearam a criação da UE, uma vez que limitavam a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais no espaço europeu.

Perante esta realidade, este trabalho tem por objetivo mostrar o impacto da pandemia no PIB real e na taxa de desemprego em alguns Estados-membros da UE. Será também nosso propósito averiguar se, na sequência da crise pandémica e da consequente implementação de medidas para a mitigar e combater, o esforço orçamental realizado

¹ Este trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., Project UIDB/05037/2020 com DOI 10.54499/UIDB/05037/2020

aumentou o risco de fragmentação da UE ou, pelo contrário, abriu portas a uma nova fase de integração europeia, apoiada numa base de maior solidariedade institucional e financeira entre os ditos países “frugais” e os países mais endividados e afetados pela pandemia.

O contributo deste trabalho para a literatura resulta não apenas do facto de possibilitar uma melhor compreensão do comportamento dos Estados-membros da UE em contexto de crise, mas também por permitir retirar algumas lições para o futuro, nomeadamente sobre a forma como os países se devem coordenar e responder em situações de pandemia.

O trabalho encontra-se estruturado em quatro seções. Na seção 2 são analisadas as consequências macroeconómicas da pandemia de COVID-19 nalguns países europeus e na UE. Na seção 3 é feita uma avaliação crítica das políticas levadas a cabo para combater a crise pandémica e retiradas algumas lições para o futuro. Finalmente, na seção 4, são apresentadas as principais conclusões desta investigação.

2. Consequências da Crise Pandémica de COVID-19 na Integração Europeia

A pandemia de COVID-19 que atingiu a Europa e o mundo no início de 2020 levou os países europeus a fecharem as fronteiras, impedindo os fluxos normais de bens, serviços, pessoas e capitais, pondo desta forma em causa os princípios e valores comuns que nortearam a criação da UE, nomeadamente o funcionamento do mercado comum. Criado pelo Tratado de Roma em 1958, o mercado comum europeu tinha por objetivo a liberalização das trocas comerciais entre os Estados-membros com o propósito de aumentar a prosperidade económica e contribuir para “uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. A crise pandémica da COVID-19 trouxe de volta alguns obstáculos às quatro liberdades (livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais). As empresas encerraram temporariamente, causando enormes choques negativos endógenos, tanto na oferta como

na procura, com efeitos macroeconómicos devastadores, desde logo na produção e consumo dos países, nomeadamente da Europa comunitária.

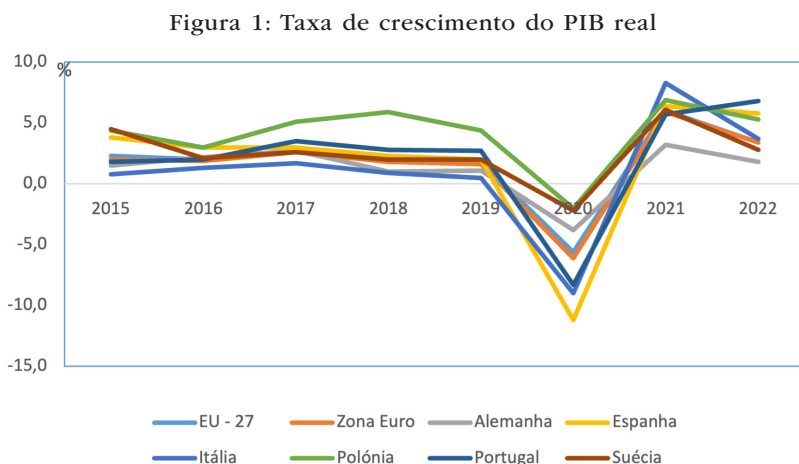
Recentemente, Duarte et al. (2023) coordenaram uma investigação realizada por um vasto conjunto de académicos pertencentes a universidades e centros de investigação de vários países europeus, e também de outros continentes, onde se procurou estudar, sob diferentes dimensões (política, social, económica, filosófica) o processo de integração europeia na sua dupla vertente de crise e resiliência no rescaldo da pandemia de COVID-19. O principal objetivo desta investigação consistiu em reunir num único trabalho quatro diferentes perspetivas para a integração europeia num contexto pós-pandemia: i) a perspetiva dos países da Zona Euro; ii) a perspetiva dos países candidatos à Zona Euro; iii) a “visão” a Leste dos países candidatos à União Europeia, e iv) a visão do resto do mundo. A maioria dos contributos apontou para uma viragem no processo de integração europeia no rescaldo da pandemia de COVID-19, assente numa maior solidariedade e cooperação económica e institucional entre os diferentes Estados-membros. Este foi o sentido da mudança e não propriamente uma fragmentação do espaço comunitário europeu.

Para melhor perceção das consequências da crise pandémica da COVID-19 na integração europeia, analise-se a evolução do PIB real, ou seja, a preços constantes, de alguns países europeus por comparação com o conjunto dos vinte sete países da UE (UE-27) e da Zona Euro.

Os países foram escolhidos tendo em conta a sua diversidade geográfica, mas também especificidades de natureza política e económica. Optou-se assim por integrar na análise países do Sul da Europa (Portugal, Itália e Espanha), do Centro da Europa (Alemanha), da Europa de Leste (Polónia) e do Norte da Europa (Suécia). Além de Portugal, país do Sul da Europa com a maior taxa de vacinação contra a COVID-19 em 2021, incluímos a Itália e a Espanha por terem sido estes os países que primeiro sofreram o impacto da doença e tiveram o maior número de casos registados nas três primeiras vagas da pandemia. A escolha da Alemanha deveu-se ao facto de se tratar da economia com a maior capacidade e disponibilidade financeira para levar a

cabo medidas de política económica mitigadoras dos efeitos negativos provocados pela pandemia. Decisão algo semelhante norteou a escolha da Suécia, sendo que este país foi incorporado na amostra também pelo facto do Estado-providência sueco se caracterizar tradicionalmente por um nível elevado de proteção social, baseada na cobertura universal e na solidariedade, por um sector público vasto, um mercado de trabalho apoiado em grande medida em acordos coletivos e por registar taxas de crescimento da economia relativamente elevadas. Procurou-se assim averiguar se estas estruturas foram fortemente abaladas pela crise pandémica ou, pelo contrário, evidenciaram grande resiliência perante a situação de pandemia. Já a Polónia foi integrada na análise enquanto país do Leste europeu onde as divisões políticas recentes suscitaram grandes entraves ao processo de vacinação contra o vírus SARS-CoV-2. Como referência comparativa, incluímos também na análise a UE-27 e a Zona Euro.

Representa-se na Figura 1 a dinâmica evolutiva da taxa de crescimento do PIB real para este conjunto de países no período compreendido entre 2015 e 2022.



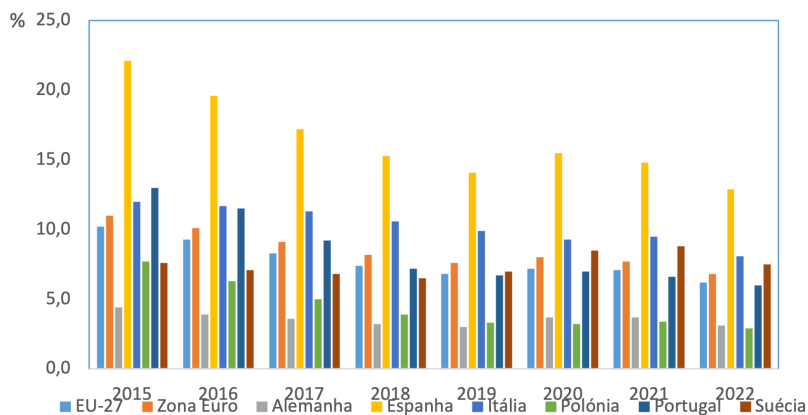
Fonte: Eurostat.

A análise da Figura 1 permite-nos facilmente observar que o ano de 2020, correspondente à primeira vaga da pandemia de COVID-19,

foi marcado por uma forte queda do PIB real e, portanto, do nível de vida dos cidadãos, em todos os países analisados. Nos anos seguintes, todos os países retomaram a trajetória positiva de crescimento.

Ilustra-se na Figura 2 a evolução da taxa de desemprego nos países mencionados.

Figura 2: Taxa de desemprego



Fonte: Eurostat.

Como seria de esperar, de forma generalizada, a taxa de desemprego (Nº desempregados/População ativa) aumentou no ano de 2020, mas, ainda assim, apenas ligeiramente, se tivermos em linha de conta a brutalidade do choque negativo provocado pela situação pandémica. Um dos impactos mais significativos foi registado na Suécia. Tendo em conta a natureza “protetora” do Estado Sueco, este resultado não deixa de ser surpreendente. Pode eventualmente explicar-se pelo grau de severidade e surpresa do choque gerado pela pandemia de COVID-19 que acabou mesmo por apanhar “desprevenidos” os decisores públicos de países tradicionalmente considerados mais próximos de ter um Estado-providência. A Suécia é vista como o modelo em que o Estado-providência assumiu a feição mais sofisticada (Bernitz, 2007), sendo, portanto, expectável que os efeitos da pandemia de COVID-19 no mercado de trabalho deste país fossem minimizados, o que na verdade e de forma inesperada não aconteceu.

3. Medidas de Intervenção Pública Implementadas pela União Europeia

Todos os Estados-membros da UE foram afetados pelo choque brutal negativo provocado pela pandemia de COVID-19. Nestas circunstâncias, desde que em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou o surto de SARS-CoV-2 como uma Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional e, pouco tempo depois, em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi declarada uma pandemia, a UE, em conjunto com os seus Estados-membros, implementou um pacote de medidas para proteger a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos, reforçar os sistemas de saúde nacionais e limitar a propagação do vírus, ao mesmo tempo que se definiam estratégias de intervenção pública para apoiar o emprego, as empresas e a economia e se trabalhava sobre a recuperação futura.

3.1. Políticas Públicas de Combate à Pandemia

As primeiras medidas dos Estados para combater e controlar a pandemia de COVID-19 foram essencialmente medidas de imposição de confinamentos, proibição da realização de viagens e fecho de fronteiras². O desenvolvimento, produção e disponibilização de vacinas contra a COVID-19 tornou-se também uma prioridade. Nesse sentido, em 18 de junho de 2020, a Comissão Europeia foi mandatada pelos Estados-membros para iniciar conversações para a aquisição conjunta de vacinas. Tratou-se claramente de uma nova fase de cooperação e integração europeia, mais assente na solidariedade do que numa fragmentação da Europa comunitária entre os ditos países “frugais” e os países mais afetados e endividados. Defensores inicialmente de uma linha dura nas negociações do Fundo de Recuperação económica

² Sobre estas e outras medidas de resposta à COVID-19 por parte da União Europeia veja-se Conselho Europeu em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/>.

e do orçamento comunitário, os países “frugais” (Holanda, Áustria, Dinamarca e Suécia) teriam muito a perder com uma possível fragmentação do mercado único europeu, ou se eventualmente a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais dentro do espaço comunitário deixasse (definitivamente) de existir. Apesar destes países serem contribuintes líquidos para o orçamento comunitário, estão também entre os principais beneficiários do mercado interno. Nestas circunstâncias, nas discussões existentes entre o deve e o haver em torno das ajudas europeias para a reconstrução pós-pandemia, as contas sobre esses benefícios raramente entraram em linha de conta (Gandra, 2020). Por seu turno, ajudar os países mais endividados e afetados pela pandemia como Portugal, Espanha e Itália tornava-se imperioso e necessário, uma vez que os países com maior folga orçamental podiam injetar estímulos massivos nas suas economia e ajudas de Estado às suas empresas, acentuando assim as assimetrias e o risco de fracionamento na UE.

No final de dezembro de 2020 começou o processo de vacinação na Europa. Até junho de 2022, dezoito meses mais tarde, nove em cada dez adultos (86%) da população da UE estavam totalmente vacinados contra a COVID-19. No entanto, sendo um processo voluntário, a adesão por parte da população não foi a mesma em todos os países. No Quadro 1 pode verificar-se para o conjunto de países da nossa análise e EU-27 qual a percentagem da população vacinada com pelo menos uma dose ou com a vacinação completa (disponível) no final do ano de 2021, um ano após o processo começar³.

Quadro 1: Processo de vacinação – % da população vacinada no final de 2021

Vacinação	EU-27	Alemanha	Espanha	Itália	Polónia	Portugal	Suécia
% da população com, pelo menos, uma dose	73.0	75.4	84.3	81.3	57.6	91.8	70.7
% da população com vacinação completa	68.4	71.1	75.1	75.0	55.8	83.5	68.4

Fonte: European Centre for Disease Prevention and Control.

³ Mais detalhes sobre o processo de vacinação em alguns destes países, em fases mais precoces, podem ser encontrados em Duarte e Sol Murta (2022).

Como se pode observar, Portugal é o país onde a população mais aderiu à vacinação, seguido da Espanha e Itália. A Polónia e a Suécia são, deste conjunto de países, aqueles que apresentam a taxa de vacinação mais baixa.

Em março de 2021 foi criado o Programa União Europeia pela Saúde, um investimento de 5,3 mil milhões de euros com o objetivo de criar sistemas de saúde mais fortes e acessíveis e abrir caminho a uma União Europeia da Saúde.

Em 1 de julho de 2021 a UE cria também o designado “certificado digital europeu comum relativo à COVID”. Este certificado vigorou até junho de 2023 e destinou-se a facilitar a circulação livre e segura da população entre países.

De forma a apoiar as famílias e as empresas, em 9 de abril de 2020, a UE criou um instrumento (540 mil milhões de euros) de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) e assim ajudar os trabalhadores, as empresas e os Estados-membros. Em 21 de julho de 2020, os Estados-membros chegaram a acordo sobre o *Next Generation EU*, um pacote de recuperação de 750 mil milhões de euros, para ajudar a UE a enfrentar a crise causada pela pandemia. Concordaram ainda num orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027 de 1074,3 mil milhões de euros para apoiar o investimento nas transições digital e ecológica e na resiliência⁴. O primeiro Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), de Portugal, foi apresentado em abril de 2021.

Já o BCE iniciou, em março de 2020, o programa de compra de ativos devida a emergência pandémica (PEPP), num total de 1850 mil milhões de euros, com o objetivo de reduzir os custos dos empréstimos e aumentar a concessão de crédito na área do euro. Estas compras líquidas de ativos terminaram em abril de 2022. O BCE realizou também, em 2021, quatro operações de refinanciamento de prazo alargado de emergência para servir de apoio à liquidez do sistema

⁴ Para mais detalhes sobre esta temática, veja-se, e.g., Fernández et al. (2023), Camisão e Vila Maior (2023) e Sebastião (2023).

bancário da área do euro e preservar o bom funcionamento do mercado monetário, entre outras medidas⁵. Estas medidas contribuíram para estabilizar o sistema financeiro europeu, criando bases sustentáveis para a recuperação futura da confiança e do investimento, duas variáveis fundamentais para a retoma do crescimento económico na UE.

3.2. Avaliação Crítica do Sucesso das Políticas: algumas lições para o futuro

Uma avaliação crítica do impacto da pandemia de COVID-19 sobre alguns países europeus e do conjunto de medidas de intervenção pública entretanto implementadas para mitigar e combater os seus efeitos negativos e, deste modo, permitir o retomar do crescimento económico e do processo de integração europeia, assente, nomeadamente, na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, mas também na garantia da liberdade, democracia, igualdade e Estado de direito, promoção da paz e da estabilidade, princípios e valores comuns que nortearam a criação da UE, permite-nos retirar algumas importantes lições para o futuro.

Em primeiro lugar, que a solidariedade político-económica alcançada entre os vários Estados-membros da UE na sequência da pandemia de COVID-19 foi fundamental para o sucesso do processo de vacinação da generalidade da população e para a ajuda aos países mais afetados e endividados, solidariedade sem a qual teria sido muito difícil debelar o problema de saúde pública existente e combater os efeitos económicos negativos provocados pela propagação generalizada do vírus SARS-CoV-2.

Em segundo lugar, que melhor saúde e a promoção da digitalização como base para a recuperação e saída da crise no âmbito do plano europeu *Next Generation EU* permitiu aumentar a oferta de trabalho

⁵ Para mais detalhes, veja-se Banco Central Europeu em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.pt.html>.

e a produtividade, contribuindo assim decisivamente para a manutenção do emprego na UE, particularmente, nos Estados-membros inicialmente mais afetados pela pandemia.

Finalmente, que, embora a partir de 2021 já existissem em alguns Estados-membros sinais de retoma do crescimento, a recuperação económica generalizada demorará ainda vários anos e será gradual. Perante o contexto de guerra que atualmente se vive na Europa e no mundo e na eventualidade do surgimento de novas variantes do vírus SARS-CoV-2, torna-se fundamental manter a solidariedade, a cooperação e a coordenação de políticas económicas e sociais entre os vários Estados-membros e avançar rapidamente no processo de alargamento da UE a Leste.

4. Conclusão

Todos os países do mundo foram afetados, em maior ou menor grau, pela pandemia de COVID-19. Os Estados-membros da União Europeia (UE) não foram exceção. Tratou-se efetivamente de um choque negativo de dimensão global, quer do lado da oferta, quer da procura, com impactos macroeconómicos em todos os países e setores de atividade em resultado das medidas de confinamento, da proibição de realização de viagens e do encerramento de fronteiras.

Estas decisões políticas foram, todavia, contrárias aos princípios e valores comuns que nortearam a criação da UE, nomeadamente, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, mas também a garantia da liberdade, igualdade, Estado de direito e promoção da estabilidade.

Tendo por base este “dilema político-institucional”, este trabalho teve por objetivo principal analisar o impacto da crise pandémica de COVID-19 no processo de integração europeia.

Para o efeito foi analisado o comportamento do PIB real e da taxa de desemprego para um conjunto geograficamente distinto de Estados-membros da UE (Alemanha, Espanha, Itália, Polónia, Portugal

e Suécia). A análise permitiu constatar que o ano de 2020, coincidindo com a primeira vaga da pandemia, foi particularmente crítico em termos de comportamento destas variáveis macroeconómicas.

Ainda assim, tudo parece indicar que a solidariedade institucional e financeira alcançada pelos vários Estados-membros da UE para fazer face ao choque pandémico terá eliminado este potencial desestabilizador do processo de integração europeia.

Da investigação realizada foi ainda possível retirar três importantes lições para o futuro da integração europeia: i) a cooperação entre os vários Estados-membros da UE foi fundamental para o sucesso do processo de vacinação da generalidade da população, cooperação sem a qual teria sido muito difícil mitigar os efeitos económicos negativos provocados pela crise pandémica; ii) melhor provisão de saúde aumentou a oferta de trabalho e a produtividade, contribuindo decisivamente para o crescimento económico no espaço da UE e iii) a recuperação económica poderá demorar ainda alguns anos e será seguramente gradual, pelo que perante o contexto de guerra na Ucrânia e o conflito armado Israel-Hamas, ou de um eventual surgimento de novas variantes do vírus SARS-CoV-2, torna-se fundamental manter a solidariedade e a cooperação entre os vários Estados-membros e avançar rapidamente no processo de alargamento da UE a Leste.

Referências bibliográficas

- Bernitz, U. (2007). What is Scandinavian law? Concept, characteristics, future. *Scandinavian Studies in Law*, 50(1), 13-30.
- Camisão, I., & Vila Maior, P. (2023). The EU and the pandemic crisis: From 'road to nowhere' to 'I still haven't found what I'm looking for'. In A. P. Duarte, S. Redžepagić, & F. Sol Murta (Coords.), *The European integration process: Crisis and resilience in the aftermath of the Covid-19 pandemic* (Capítulo 2). Coimbra University Press.
- Duarte, A. P., & Sol Murta, F. (2022). *Macroeconomic impacts of the Covid-19 pandemic in some European Union countries: A counterfactual analysis*. Gabinete de Estratégia e Estudos da Economia e do Mar (GEE), Working Paper n. 161.
- Duarte, A. P., Redžepagić, S., & Sol Murta, F. (Coords.). (2023). *The European integration process: Crisis and resilience in the aftermath of the Covid-19 pandemic*. Coimbra University Press.
- Fernández, I. M., Martos, L. P., & Vargas, M. A. (2023). COVID-19 crisis and EU response: Can the NextGeneration Fund be the key to a more integrated Eurozone? In A. P.

Duarte, S. Redžepagić, & F. Sol Murta (Coords.), *The European integration process: Crisis and resilience in the aftermath of the Covid-19 pandemic* (Capítulo 2). Coimbra University Press.

Gandra, V. (2020, julho 18). Países frugais entre os principais beneficiários do mercado interno. *ECO*.

Sebastião, D. (2023). The Next Generation EU: A political and normative outlook of a debtor country. In A. P. Duarte, S. Redžepagić, & F. Sol Murta (Coords.), *The European integration process: Crisis and resilience in the aftermath of the Covid-19 pandemic* (Capítulo 8). Coimbra University Press.

(Página deixada propositadamente em branco)

O EURO, MOEDA DOS FINS DA HISTÓRIA E DO MEDO¹

João Rodrigues

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia

ORCID: 0000-0001-7595-3162

Resumo: Este artigo procura retirar algumas ilações políticas de um facto bruto com raízes nacionais profundas e que têm de ser identificadas: a profecia de Francis Fukuyama sobre o “fim da história”, ou seja, a ausência de alternativas superiores ao capitalismo máximo e à democracia mínima, tem ancoragem monetária em parte da Europa, na articulação, histórica e institucionalmente específica, entre mercado único, moeda única e, logo, economia política e política económica tendencialmente únicas.

Palavras-Chave: Euro, Dívida Externa, Pandemia, Banco Central Europeu

Em 2024, assinalam-se os 25 anos da adoção do euro como moeda única de 11 Estados europeus, incluindo Portugal. Agora, são 20 Estados, dos 27 que constituem a União Europeia (UE). Este breve ensaio argumenta que o euro foi um enorme sucesso político-ideológico para o neoliberalismo, também assim entranhado institucionalmente

¹ Este ensaio baseia-se numa comunicação apresentada no seminário *A Construção Europeia: quatro décadas de reflexão em Coimbra*, realizado, a 23 de junho de 2023, na Casa da Lusofonia, em Coimbra. Agradeço a Licínia Simão, Dulce Lopes e Isabel Camisão o convite e o estímulo à escrita. Como sempre, Paulo Coimbra e Vera Ferreira fizeram comentários úteis. Todos os erros e omissões que permaneçam são da minha inteira responsabilidade.

à escala supranacional. De tal forma o foi que se pode dizer que a profecia de Francis Fukuyama sobre o “fim da história”, ou seja, a ausência de alternativas superiores ao capitalismo máximo e à democracia mínima, tem ancoragem monetária em parte da Europa, na articulação, histórica e institucionalmente específica, entre mercado único, moeda única e, logo, economia política e política económica tendencialmente únicas.

No seu sugestivo ensaio de 1989, o teórico político norte-americano tinha desde logo apontado para o mercado único como paradigma das relações internacionais ditas pós-históricas. Nesse mesmo ano de transformações globais – não há coincidências na história recente da economia política europeia –, um grupo dominado por banqueiros centrais europeus, aculturados pelo movimento neoliberal em ascensão e capitaneados pelo então Presidente da Comissão Europeia (CE), Jacques Delors, deu à luz um relatório sobre o caminho para a União Económica e Monetária, vulgo Relatório Delors. E isto no mesmo ano em que John Williamson, economista político norte-americano, anunciava, em conferência, a existência de um “Consenso de Washington”, traduzido num conjunto de dez prescrições universais de política económica, da liberalização comercial e financeira à institucionalização de formas de Estado calibradas para assegurar a expansão das forças de mercado. Estas prescrições eram advogadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetários Internacional (FMI) junto dos países do antigo Terceiro Mundo, compelidos a aceitar a sua assistência financeira com a inevitável condicionalidade. O objetivo comum destas intervenções seria o de tornar a fronteira política economicamente irrelevante e, já se sabe, sem fronteira económica, a política feita de alternativas atrofia. Num ano de transformações globais, com reflexos intelectuais duradouros, o campo socialista realmente existente entrava numa crise terminal. Não por acaso, um ano depois, em 1990, e em contracorrente, o presciente historiador britânico Eric Hobsbawm defendia que o fim do medo entre as classes dominantes seria o principal efeito de 1989. Segundo Hobsbawm, sem freios e contrapesos sistémicos ao capitalismo, caminharíamos para a oligarquia económica,

para a polarização social e para a violência política em múltiplas escalas de um sistema internacional só provisoriamente ordenado por uma hiperpotência.² O euro foi parte deste processo: moeda dos fins da história e do medo.

Entre Delors e Schäuble

Por coincidência, este breve ensaio começou a ser escrito no dia em que faleceram dois protagonistas políticos da integração europeia recente, Jacques Delors e Wolfgang Schäuble.

Poucas figuras encarnam melhor do que Delors a abdicação da social-democracia europeia perante o neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990: da viragem para a austeridade, rompendo com o último programa de reformas estruturais socialistas na Europa, enquanto Ministro das Finanças francês, em 1983, a Presidente da CE, entre 1985 e 1995, sendo o principal responsável político pelo já referido Relatório Delors. Tal como sublinhado numa informativa história da liberalização financeira, Delors fez parte de um verdadeiro “Consenso de Paris”, forjado por uma certa elite francesa apostada nas virtudes da integração pela finança, que tantas crises geraria nas décadas vindouras (Abdelal, 2007). Delors teve o decisivo respaldo do Presidente François Mitterrand, que de resto reconheceu precocemente o seguinte dilema – “Estou dividido entre duas ambições: construir a Europa e instituir a justiça social. O SME [Sistema Monetário Europeu] é necessário para alcançar a primeira, mas limita a minha capacidade para alcançar a segunda”.³ Beneficiando da experiência como economista político e como ministro grego das Finanças em 2015, durante um breve, mas revelador período, Yanis Varoufakis citou Mitterrand para definir criticamente a escolha, feita em 1983: “Aderir à austeridade como um meio para acabar com ela à escala europeia” (Varoufakis,

² Veja-se respetivamente: Fukuyama (1989), Williamson (1990) e Hobsbawm (1990).

³ Citado em Varoufakis (2016, p. 126).

2016, p. 126). Na escala europeia prevaleceria um regime “austeritário”, codificado no Tratado de Maastricht, parte da passagem do neoliberalismo de movimento em múltiplas escalas a ordem política europeia no início dos anos 1990.⁴

De facto, o programa político neoliberal de reconfiguração dos Estados é muito claramente enunciado no Relatório de 1989, que antecipa Maastricht e projeta o euro. Aí se diz que “de algum modo as forças de mercado podem exercer uma força disciplinadora” sobre os Estados, mas desde que reforçadas por “constrangimentos de política” desenhados explicitamente para o efeito. São mencionadas, por exemplo, as proibições de “intervenções governamentais diretas nos salários e nos preços” e de “acesso ao crédito direto do banco central e a outras formas de financiamento monetário” ou a imposição de “limites aos défices orçamentais”. Estes “constrangimentos de política”, onde pontifica um banco central europeu dito independente e orientado para a “estabilidade de preços”, transformariam os salários diretos e indiretos na variável de ajustamento principal, visto que as diferenças de competitividade entre regiões se resolveriam através de “flexibilidade salarial e de mobilidade do trabalho”, numa corrida entre modelos institucionais nacionais arbitrada, em última instância, pelas frações mais extrovertidas do capital, sobretudo do centro europeu.⁵

Com exceções, as elites continentais foram mais entusiastas do euro do que as elites britânicas. Tendo sido também responsável, através dos comissários britânicos, pela construção do mercado único europeu, na Presidência Delors, nos decisivos anos oitenta, a elite dominante no Reino Unido decidiu ficar de fora da moeda única, dado que tinha confiança no seu poder, não precisando de trocar

⁴ Sobre a distinção entre movimento e ordem na história do neoliberalismo, veja-se Gerstle (2022). Embora focado na história dos EUA, a sua definição de ordem política como um arranjo institucional e político-ideológico com força social duradoura e que transcende as mudanças de governo aplica-se que nem uma luva à UE e aos seus efeitos nos Estados-membros, já não Estados-nações, por via de uma verdadeira constituição neoliberal informal.

⁵ O Relatório Delors é citado e interpretado no seu contexto histórico em Rodrigues (2022).

soberania por mecanismos disciplinares externos adicionais. Thatcher chegou a dizer que o seu maior triunfo era o novo trabalhismo de Tony Blair, ou seja, a ausência de alternativas. As mais inseguras elites do continente, em particular da França e do Sul, viram no euro um meio de reforçar a integração supranacional, entregando poderes soberanos decisivos a instituições pós-democráticas e que teriam no seu ADN regras económicas de recorte antikeynesiano, como o futuro Banco Central Europeu (BCE). O medo da revolução, que tinha justificado o compromisso keynesiano, já não tinha razão de ser, mas era necessário disciplinar as mais irritantes classes trabalhadoras.

Neste contexto, Schäuble emerge como um dos mais influentes políticos alemães do pós-guerra, com uma carreira de mais de meio século, um recorde na história parlamentar alemã; ministro com várias pastas nos governos dominados por democratas-cristãos, com uma ideologia tributária da versão alemã do neoliberalismo, o ordoliberalismo. Teve responsabilidades variadas, que foram da absorção da República Democrática pela República Federal ao papel crucial no drama grego de 2015, enquanto ministro das Finanças da mais poderosa economia europeia. É no drama grego que importa agora focar, dado que corrobora as hipóteses de economia política europeia que aqui se defendem.

No entanto, um ponto prévio sobre a moeda pode ser útil: apesar dos esforços políticos das últimas décadas para se tentar despolitizar esta relação de crédito e, logo, de dívida, a moeda está sempre, pela sua natureza, algures entre a confiança social e o monopólio da violência política legítima territorializada de que falava Max Weber na sua económica concetualização de Estado. Por definição, a moeda é uma relação política, mas que pode ser desdemocratizada, seguindo a injunção de um economista neoliberal representativo – “a moeda democrática é má moeda”.⁶ Este último processo foi prosseguido com afincos na integração europeia, através dos seguintes mecanismos: corte do laço histórico, forjado sobretudo na Segunda Guerra Mundial

⁶ Rudi Dornbusch, citado em Eich (2022, p. 206).

e nos “trinta gloriosos anos” subsequentes, entre bancos centrais e tesouro nacionais (neste período, a política monetária esteve subordinada à política orçamental); transferência da política monetária para uma instância supranacional sem legitimidade democrática direta, colonizada pelos interesses da grande banca privada, fazendo com que a política monetária, com viés deflacionário, tivesse prioridade sobre a política orçamental nacional, subordinada aos mercados e a regras estritas, como já foi referido; confiança na hipótese da eficiência dos mercados financeiros liberalizados, quando toda a evidência histórica e a melhor teoria keynesiana que a interpretava indicavam que a hipótese da instabilidade financeira do capitalismo é a mais plausível. No fundo, foi como se os Estados, sobretudo os periféricos, com estruturas económicas mais frágeis e, por conseguinte, com mais necessidade de instrumentos de política de desenvolvimento, ficassem endividados numa moeda estrangeira, o euro, que não era controlada pelas autoridades políticas nacionais.⁷

O euro foi então construído com base no pressuposto de que crises financeiras sistémicas, como a que se iniciou em 2007-2008, não ocorreriam, apesar das crises financeiras se estarem a multiplicar, por comparação com o período de relativa desconexão financeira até à década de 1970. O ano de 1929, que enterrou o liberalismo económico por cinquenta anos, como afirmou Eric Hobsbawm, tinha sido esquecido. Num contexto de desigualdades económicas internas, só com paralelo nas vésperas da Grande Depressão, a grande crise da financeirização do capitalismo central, das grandes cadeias de crédito e débito criados por mastodontes bancários dos dois lados do Atlântico Norte, com a correspondente proliferação de opacos produtos financeiros, apanhou esta sabedoria convencional de surpresa, em 2007-2008. Depois de um breve interlúdio keynesiano abastardado, entre 2008 e 2010, desenhado para evitar a repetição da Grande Depressão nos países do centro e para socializar as perdas

⁷ A analogia com a moeda estrangeira, “sem Estado” é de um insuspeito economista social-liberal federalista: De Grauwe (2011).

do capital financeiro um pouco por todo o lado, a elite do poder europeu usou a crise para reforçar o cunho neoliberal inscrito na lógica da integração. E fê-lo a partir de uma fraude nada inocente: a origem da crise era interna às economias periféricas, autênticos elos fracos da cadeia do euro, e radicava na sua “rigidez” institucional, em particular na esfera do trabalho, e no despesismo e excesso de intervencionismo estatais, visíveis na explosão da dívida pública e na correspondente subida das taxas de juro.

A Grécia foi considerada então a encarnação nacional deste padrão. Foi o primeiro e mais intenso laboratório do “Consenso de Bruxelas” de 2010 em diante. Este consenso é equivalente ao de Washington, mas sem a prescrição da desvalorização cambial em caso de crise, substituída pela chamada desvalorização interna, ou seja, por um brutal corte dos salários nominais, obtido através do desemprego de massas e do aumento de direitos patronais, com correspondente aumento das obrigações laborais. Os trabalhadores gregos estavam cada vez mais amedrontados pela austeridade imposta pela solução institucional inovadora, entretanto criada depois de muitas peripécias: a troika, composta por BCE, CE e FMI. Sem capacidade de financiar e refinanciar a sua dívida pública no mercado e sem vontade política para efetuar uma reestruturação por si liderada, a Grécia ficou sujeita a uma reestruturação liderada pelos credores, com uma assistência financeira recorde na história, destinada a substituir dívida detida pela banca do centro por dívida oficial, minorando assim perdas para os privados.

Nas relações internacionais não há almoços grátis. Pelo contrário, estes são mais caros e têm um viés de classe mais intenso. De facto, a troika impôs uma combinação de cortes transversais e brutais na despesa pública e de aumentos de impostos, incluindo regressivos, que reduziram pelos dois lados o rendimento dos gregos. A austeridade foi acompanhada por privatizações maciças e pela destruição da negociação coletiva. O resultado foi um círculo vicioso sem fim, com uma depressão mais severa e duradoura do que a registada nos EUA a partir de 1929. Uma crise desta natureza tem sempre conse-

quências políticas. A questão é sempre saber quais. Em 2015, fruto dos fortes protestos contra a austeridade dos anos anteriores, o Syriza, partido da esquerda radical, vence as eleições e chega ao Governo, em coligação, com um programa incoerente: superar a austeridade sem colocar em causa a pertença ao euro, antes tentando jogar a cartada do europeísmo progressista. A teoria dos jogos, de resto conhecida e exposta em livro pelo marcante Yanis Varoufakis, obrigava a um plano B de rutura credível, no caso dos poderosos credores recusarem tal linha conciliadora (Heap & Varoufakis, 1995). Este plano teria forçosamente de envolver a preparação da saída do euro, de resto indiretamente legitimada por um referendo em julho de 2015. A esmagadora maioria dos jovens de classe trabalhadora liderou a vitória expressiva contra a chantagem austeritária dos poderes europeus. E isto era tanto mais assim quanto o BCE executou nos primeiros meses de 2015 uma manobra de corte da liquidez aos bancos gregos, destinada a gerar pânico financeiro e pressão política acrescida sobre o novo governo, obrigado a adotar controlos à saída de capitais (Varoufakis, 2017). Uma irresponsável jogada destas só é compreensível no quadro de um banco central que não é nacional, mas que é intensamente político. Como se sabe, na ausência de um plano B que a liderança política grega escolheu não preparar, não havia mesmo alternativa que não passasse pela rendição a um verdadeiro “golpe de Estado financeiro” (Varoufakis, 2017). Este incluiu uma dose adicional de austeridade e de reformas neoliberais. A mensagem foi clara e teve repercussões até aos dias de hoje: a história tinha mesmo acabado na UE, no sentido que lhe dava Fukuyama.

Portugal, Portugal, de que estiveste à espera?

Tal como as famílias de Tolstoi, cada um dos países da periferia sul do euro foi infeliz à sua maneira, embora houvesse pelo menos uma fonte de infelicidade comum, com exceção da Itália: tinham acumulado imediatamente antes do euro e até à crise, erradamente

dita das dívidas soberanas, défices mais ou menos relevantes de balança corrente. Estes naturalmente traduziram-se em dívidas externas sem precedentes, sobretudo privadas, e numa punção externa de recursos internos. A dívida não era soberana porque não era controlada internamente. Tratou-se de uma crise de balança de pagamentos transmutada numa crise de dívida pública, fruto estrutural da perda de capacidade económica, devido à adesão a uma moeda forte e fruto conjuntural dos défices orçamentais e privados elevados resultantes, por sua vez, da queda da atividade económica assim atenuada em 2008-2009.⁸ O euro era o fator máximo de rigidez, tantas vezes minimizada – ou não fosse a história das crises escrita pelos credores, com a cumplicidade de elites locais.

De uma dívida externa líquida residual no início da segunda metade da década de 1990 (em 1999 era de 16%, semelhante à da Alemanha), Portugal passou para uma dívida externa líquida de mais de 100% do PIB nas vésperas da chegada da troika, ao mesmo tempo que atravessava uma estagnação económica, desde o final dos anos 1990, semelhante à da Itália. Tal contrastava com a situação da Grécia ou da Espanha, que haviam crescido fortemente nos primeiros anos do euro, devido à pujança das suas “economias do tijolo”. Em Portugal, a bolha da construção começou a esvaziar muito antes da crise internacional, a procura interna permaneceu comprimida, mas, mesmo assim, o país continuou a acumular os tais défices externos, um potente sinal de desadequação ao euro por parte de uma estrutura económica atrofiada.

Os economistas neoliberais, sempre utópicos na teoria e distópicos na prática, afirmavam que o problema residia na ausência de “reformas estruturais”. Esta expressão estava reduzida ao tal consenso, de resto influente na forma de economia política lusa desde o final dos anos 1980: privatizações, abertura económica irrestrita, redução dos direitos laborais. O alvo era cada vez mais o salário direto e indireto, este último associado a um Estado social popular, fruto da revolução

⁸ Ver João Rodrigues *et al.* (2016).

democrática de 1974 e do seu lastro social e político. Com a troika, Portugal seguiu o caminho da Grécia, porém, porque o fez mais tarde, a austeridade foi aqui menos intensa, não se repetindo a depressão grega. Isto não impediu que a taxa de desemprego atingisse os 17%, o dobro do máximo histórico antes do euro, nem a partida de centenas de milhares de compatriotas, sobretudo jovens, fugindo de um país assim ainda mais envelhecido. As privatizações maciças e ruinosas, realizadas apressadamente entre 2011 e 2015, entregaram setores monopolistas, da ANA à REN, a multinacionais estrangeiras, incluindo, ironia das ironias, a empresas públicas chinesas. E, claro, o grande alvo da troika e do Governo que lhe era fiel foi o sistema de regras laborais que ainda protegia quem trabalhava e, portanto, criava valor na economia.

Toda esta lógica de transferência de rendimentos de baixo para cima na pirâmide social e de dentro para fora na hierarquia europeia podia ter sido em grande medida evitada. Como substanciar tal afirmação? Através de uma comparação que se espera elucidativa. Na véspera da intervenção da Troika, a taxa de juro das obrigações do tesouro nacional a dez anos chegou a 16%, com a dívida pública a ultrapassar os 120% do PIB. Quase dez anos depois, em plena crise pandémica, a dívida ultrapassou de novo os 120%, mas a taxa de juro das obrigações do tesouro nacional a dez anos ficou-se por uns residuais 0,25% e assim permaneceu enquanto o BCE quis (Coimbra & Rodrigues, 2022). É tão simples que a mente pode bloquear: qualquer banco central controla, se assim quiser, as taxas de juro de toda a dívida, independentemente da maturidade, desde que denominada na moeda de que tem o monopólio de emissão, neste caso, o euro. Retrospectivamente, toda a crise dita das dívidas não passou de um evitável desperdício, feito em nome da consolidação de um regime neoliberal. Estes factos económicos, inevitavelmente entrelaçados com valores sociais, deverão permanecer na memória coletiva como um momento revelador do preço que o país pagou por ter abdicado da sua soberania monetária no final do milénio.

De exceção em exceção, a polarização

Na crise pandémica, mais inesperada e potencialmente mais simétrica nos seus efeitos, o BCE não se pôde dar ao luxo da inação, outra forma de ação, até porque já tinha acumulado experiência como bombeiro e incendiário monetário. Confirmou-se que os principais preços numa economia monetária de produção – as taxas de juro – podem e devem ser definidos politicamente pelos centros de planeamento – os bancos centrais –, num sistema de outra forma ainda mais caótico. Sabemos que o soberano é quem decreta o que é excepcional e, nestes decisivos campos, a UE tem mais poderes do que deveria para tais exercícios de soberania com nenhuma ou escassíssima democracia. Seja como for, o BCE decidiu intervir maciçamente, comprando títulos da dívida privada e pública num volume sem precedentes, exercendo, assim, um controlo eficaz sobre as taxas de juro, disciplinando os mercados e tornando os Estados momentaneamente autónomos em relação à lógica míope dos primeiros.

Em 2020, Portugal, como os outros países europeus, com exceção da Grécia, teve uma queda do PIB superior à registada no período da troika, mas o desemprego não ultrapassou neste período os 7%, porque o Estado português socializou grande parte da folha de pagamentos das empresas, com o défice orçamental a servir como grande estabilizador de rendimentos. As regras orçamentais austeritárias tiveram de ser suspensas, demonstrando a sua desadequação para enfrentar um tempo de crises entrelaçadas, de “policrises” com origens variadas e articuladas, do clima à geopolítica, passando pela finança. As regras podem ter sido excepcional e provisoriamente suspensas, mas o governo português escolheu acolher uma política económica centrada na ideia pré-keynesiana do equilíbrio orçamental, dependente de fundos europeus insuficientes e com uma condicionalidade política reforçada, que visam o aprofundamento da reestruturação neoliberal. Baseando-se em dados do Fundo Monetário Internacional, concluiu-se o seguinte: no que a Portugal diz respeito, a despesa pública discricionária e adicional de resposta à crise cifrou-se nos 5,6% do PIB de 2020, ou seja,

uma despesa que representa pouco mais de metade da média mundial (9,7%) e um terço daquela realizada pelas economias avançadas (17,7%), em que nos integramos, tendo Portugal ficado, neste capítulo, mais próximo dos países pobres, ou das economias emergentes (Coimbra, 2021). Isto explica um padrão que se tornou recorrente, num país onde o investimento público e o emprego público são os mais baixos da UE, em percentagem do PIB e do emprego total, respetivamente: uma economia com reduzida pressão salarial e logo fraco crescimento, trancada numa especialização em setores estruturalmente pouco produtivos, como o turismo e o imobiliário, inseridos nos cada vez mais vulneráveis circuitos da circulação e especulação internacionais.

Entretanto, o BCE e as restantes instituições europeias trataram de passar a seguinte mensagem soberana: tudo isto foi excecional e não se pode repetir. A temporária pressão inflacionária forneceu o pretexto ideal para a reposição da ortodoxia de sempre. Esta pressão foi o resultado de forças reais, sobretudo do lado da oferta, de natureza não-monetária: os gargalos criados na distribuição pela rápida recuperação a seguir à pandemia, os impactos nos preços da energia gerados pela guerra da Ucrânia, com a incerteza a ser aproveitada por especuladores e por grandes empresas sem quaisquer freios e contrapesos institucionais para gerar mais-valias e margens de lucro adicionais. O próprio BCE reconhece estes mecanismos na sua investigação, mas isso não o impediu de insistir politicamente na putativa pressão dos salários, investindo no mais rápido e intenso ciclo de subidas das taxas de juro de referência da sua história ou do *Bundesbank* que o antecedeu desde 1948 (Martin, 2023).

Numa das suas conferências de imprensa, Christine Lagarde, presidente do BCE, afiançou que “as condições de financiamento se tornaram mais restritivas e estão a refrear cada vez mais a procura, o que constitui um importante fator para fazer a inflação regressar ao objetivo”.⁹ Este é de 2% e é perigosamente deflacionário. Recente-

⁹ Christine Lagarde, Conferência de Imprensa do Banco Central Europeu, 14 de setembro de 2024, disponível em https://www.ecb.europa.eu/press/press_conference/

mente, um dos maiores capitalistas australianos do imobiliário, Tim Gurner, adquiriu fama mundial ao expor, de forma tão brutal quanto clara, a economia política dominante também à escala europeia, podendo funcionar como tradutor de Lagarde: “O desemprego tem de aumentar (...) Tem de haver dor na economia. Devemos lembrar as pessoas que trabalham para os empregadores e não o contrário (...) Temos de eliminar a atitude de arrogância dos empregados, o que passa por agredir a economia. E é isso que os poderes públicos têm feito, por forma a restaurar uma certa normalidade”.¹⁰ Formulações destas, com esta clareza e arrogância de classe, são úteis, na medida em que nos informam mais sobre o estado da relação de forças sociais. Entretanto, o que está a fazer baixar a taxa de inflação é a natureza aparentemente temporária dos choques da oferta. A subida das taxas de juro de referência só acentuou as dificuldades de investimento e de consumo das economias periféricas mais endividadas, aumentando ainda a dificuldade geral numa transição energética que exige investimentos públicos e privados sem precedentes, só possíveis com planeamento e taxas de juro duradouramente baixas, ou seja, num tipo de regime muito para lá do neoliberal.

Como reconhece um europeísta lúcido, “em 25 anos do euro, a moeda única trouxe divisão em vez de unidade à UE” (Munchau, 2024). Realmente, confiar nas forças capitalistas ditas de mercado e em instituições que lhes são conformes, sem freios e contrapesos relevantes, só pode aumentar a inimizade entre os povos, até por via da polarização social e “regional” inevitavelmente gerada. As crises sucessivas e as fraturas expostas em múltiplas escalas só puderam ser enfrentadas e de forma insuficiente, numa lógica de exceção que apouca o Estado de Direito Democrático e Social, em particular na periferia. Para Portugal, o balanço é claro: o euro esteve associado a 25 anos de dependência externa crescente, investimento decrescente e estagnação persistente do ponto de vista económico e a uma

[monetary-policy-statement/2023/html/ecb.is230914-686786984a.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/monetary-policy-statement/2023/html/ecb.is230914-686786984a.en.html)

¹⁰ Citado em Rodrigues (2023).

rematada impotência política para superar esta situação por falta de instrumentos de política decentes. Esta combinação faz medrar os novos rostos do fascismo também por cá. Quem disse que o tempo do fim da história e do medo seria de bonança?

Referências bibliográficas

- Abdelal, R. (2007). *Capital rules: The construction of global finance*. Harvard University Press.
- Coimbra, P. (2021). Política económica em tempo de confinamento: Lições a reter. *Manifesto*, Inverno, 112-120.
- Coimbra, P., & Rodrigues, J. (2022, janeiro). A economia da idade das trevas está de regresso? *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa).
- De Grauwe, P. (2011, maio). The governance of a fragile eurozone. *CEPS Working Document*.
- Eich, S. (2022). *The currency of politics: The political theory of money from Aristotle to Keynes*. Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (1989). The end of History? *The National Interest*, verão, 3-18.
- Gerstle, G. (2022). *The rise and fall of the neoliberal order*. Oxford University Press.
- Heap, S., & Varoufakis, Y. (1995). *Game theory: A critical introduction*. Routledge.
- Hobsbawm, E. (1990). Goodbye to all that. *Marxism Today*, outubro, 18-23.
- Martin, K. (2023, setembro 15). Euro's weakness reveals worries over the eurozone economy. *Financial Times*.
- Munchau, W. (2024, janeiro 10). A European fiscal union is a vanishing dream. *New Statesman*.
- Rodrigues, J. (2022). *O neoliberalismo não é um slogan: Uma história de ideias poderosas*. Tinta da China.
- Rodrigues, J. (2023, setembro 21). O BCE causa dor à economia. *Setenta e Quatro*.
- Rodrigues, J., Santos, A. C., & Teles, N. (2016). *A financeirização do capitalismo em Portugal*. Actual.
- Varoufakis, Y. (2016). *And the weak suffer what they must? Europe, austerity and the threat to global stability*. Bodley Head.
- Varoufakis, Y. (2017). *Adults in the room: My battle with Europe's deep establishment*. Bodley Head.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American readjustment: How much has happened* (pp. 7-40). Institute for International Economics.

MERCADO ÚNICO DIGITAL

M. Matilde Lavouras

Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito

ORCID: 0000-0001-6447-5214

Resumo: A Estratégia para o Mercado Único Digital, formalmente lançada em 2015, tinha como finalidades principais a eliminação das fronteiras virtuais, a promoção da conectividade digital e facilitar o acesso dos consumidores aos conteúdos transfronteiriços. Deste então até à atualidade encontramos vários exemplos de instrumentos jurídicos especificamente pensados para dar resposta aos desafios que essas finalidades colocam e que, no fundo, pretendem contribuir para a construção de um mercado digital seguro, sem fronteiras e capaz de responder aos desafios atualmente existentes, funcionando como um mecanismo potenciador do crescimento económico.

Palavras-chave: mercado único digital, conectividade digital, integração económica, transição digital

1. Notas introdutórias

A evolução tecnológica e, em especial, a internet têm contribuído para uma transformação do mundo. As alterações são tão profundas e alargadas que a Comissão Europeia iniciou um processo que, mais do que uma alteração ao mercado único existente atualmente, é uma verdadeira construção *ex novo* o mercado único digital. As adaptações requeridas implicam a transição de 27 mercados nacionais digitais

para um único mercado. Não se trata de uma simples harmonização ou de uma convergência, mas, antes, de uma verdadeira fusão.

A ideia da criação do mercado único digital é antiga, e embora a estratégia para a criação de um mercado único digital tenha sido assumida a 6 de maio de 2015 pela Comissão Europeia (2015) e verbalizada pelo seu (então) Presidente, Jean-Claude Juncker, verifica-se que o principal impulso foi dado com a aprovação, no mesmo ano, da Comunicação intitulada “*Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas*” (Comissão Europeia, 2015₂).

O foco principal consistia na criação de um mercado benéfico para todos os agentes económicos e que permitisse o surgimento de novas oportunidades para consumidores, profissionais e empresas, através da abolição das fronteiras virtuais, incremento da conectividade digital e do acesso transfronteiriço aos mercados digitais.

De 2015 até ao presente muita coisa mudou. As transformações tecnológicas e a crise pandémica trouxeram novos desafios e fizeram renascer a ideia de que as necessidades das pessoas físicas e das pessoas jurídicas são não só heterogéneas como podem até ser contraditórias. Tornou-se claro que o desenvolvimento dos mercados digitais e a sua compatibilização com as regras do mercado único na União Europeia exigia um aprofundamento da cooperação económica e política. A criação de um mercado único digital em substituição dos 27 mercados digitais nacionais parece ser a solução óbvia, representando uma evolução face ao modelo existente e permitindo criar oportunidades para todos os envolvidos.

Considerado como uma das 10 prioridades políticas por parte da Comissão Europeia (Juncker, 2014), tem vindo a ser invocado desde então até ao presente como sustentáculo para a adoção de medidas legislativas voltadas para as TIC e infraestruturas tecnológicas, bem como de serviços digitais na área da segurança das transações, proteção do consumidor, proteção de dados e *copyright* bem como do *e-government* (Leyen, 2019).

Deste Mercado único esperam-se várias coisas: que seja capaz de gerar competitividade na economia digital, que leve à criação de um espaço em que existe verdadeira liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais e que permita atingir níveis de crescimento económico elevados e sustentáveis. As empresas e os cidadãos devem poder, independentemente da sua nacionalidade e localização dentro do espaço da União Europeia, e sem acréscimo de esforço, aceder a um mercado muito mais extenso¹.

Logo em 2019, aquando da apresentação da Agenda para a Europa, Ursula von der Leyen deu especial ênfase à necessidade de adoção de medidas de fortalecimento do mercado único digital. Este compromisso seria reafirmado em 2020 com a divulgação do estudo da Comissão *‘Shaping Europe’s Digital Future’* que traça um roteiro para a sua implementação e que tem por base a criação de um mercado único de dados e a aprovação de regulamentação específica que garanta um tratamento equitativo de todos os participantes do mercado, quer na sua atuação online quer offline. Casos haverá em que a remoção das barreiras legais seja insuficiente ou desadequada para que esses objetivos possam ser atingidos. A existência de uma verdadeira economia de dados e de espaços comuns europeus de dados, bem como de uma presença tecnológica mais forte em setores estratégicos, aliada a um ambiente empresarial mais justo parecem ser os pontos mais fortes desta estratégia, tendo sendo até apresentados como instrumentos essenciais à recuperação económica no período pós-Covid (Barreau, 2016; Comissão Europeia, 2020).

A abolição de barreiras ao comércio e às liberdades, objetivo central desde o início do processo da construção europeia, é, também aqui, o ponto focal. Apesar de inexistirem nos mercados virtuais

¹ Note-se que este alargamento do mercado não tem de ser necessariamente vantajoso a médio e a longo prazo. No curto prazo, o alargamento do mercado geográfico é vantajoso para ambas as partes, mas a médio e a longo prazo existe uma tendência para a concentração da procura nas empresas e nos produtos que se apresentam com mais competitivos, podendo originar o desaparecimento de alguns operadores económicos e a concentração das atividades.

limitações semelhantes às que encontramos no mundo físico, tal não significa que não existam outros entraves, quiçá mais difíceis de superar, porquanto mais difíceis de detetar. Estas barreiras são também elas transversais e estão relacionadas, sobretudo, com o acesso e utilização de ferramentas eletrónicas *online* e que podem representar restrições muito relevantes.

Para que este mercado digital funcione de forma adequada é necessário garantir que uma percentagem alargada da população e das empresas tem acesso a internet e a equipamento apropriado. Mas ter acesso aos equipamentos e às redes sem ter o conhecimento necessário para os utilizar de pouco ou nada serve. Temos também de tomar em consideração que uma percentagem elevada dos cidadãos europeus não tem consciência dos riscos inerentes à utilização de ferramentas (*e-tools*) e mecanismos (*e-mechanisms*) eletrónicos e, também por isso, age de forma cautelosa evitando a sua utilização. O que equivale a dizer que um verdadeiro mercado único digital só pode ser conseguido se a digitalização da economia e das atividades com ela conexas permitirem criar condições para um ambiente económico mais eficiente, mais justo, mais seguro e mais conectado².

2. A estratégia

Cientes das dificuldades e tendo por base a ideia que esteve por detrás da criação do mercado único, avançou-se para a adoção de dois instrumentos regulatórios integrados no que se designa habitualmente por “Pacote legislativo sobre os serviços digitais”: o Regulamento Serviços Digitais – Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 – e o Regulamento Mercados Digitais – Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022.

² Dentro das verbas *do NextGenerationEU* Podemos encontrar a previsão de 25,7 biliões de euros destinados à capacitação dos cidadãos, à digitalização e ao conhecimento digital.

Estes documentos demonstram claramente que a estratégia digital europeia está focada na manutenção da soberania digital, proteção de dados e desenvolvimento de tecnologia de ponta e de infraestruturas digitais que permitam atingir uma performance adequada, sem que isso coloque em causa a equidade ou resulte de práticas desleais.

Ao invés de se optar pela definição de um único objetivo, a estratégia seguida centrou-se num modelo desenhado com base em quatro vetores principais – competências, transformação digital das empresas, infraestruturas digitais seguras e sustentáveis e digitalização dos serviços públicos – interligados entre si³, agregando cada um deles as medidas a implementar até 2030.

Embora este plano esteja desenhado de forma tendencialmente uniforme para todo o espaço geográfico da União, há consciência de que a sua implementação pode ter de ser adaptada às especificidades de cada país. Nota-se que a preocupação principal, embora centrada na capacitação das pessoas – que é a de que pelo menos 80% da população tenha competências digitais mínimas e que o número de especialistas qualificados em TIC ascenda, pelo menos, aos 20 milhões – não despreza a importância de garantir um acesso à rede seguro, sustentável e de qualidade. É precisamente por isso que se elencaram como prioridades a criação de instrumentos que permitam assegurar a conectividade 5G em todo o lado⁴, a introdução de ferramentas destinadas a garantir a segurança na utilização e o desenvolvimento de instrumentos tecnológicos de ponta. Estas preocupações coexistem com a vontade de fundamentar o sucesso do mercado único digital na garantia o acesso ao mercado por todas as empresas (Comité Económico e Social Europeu, 2020), permitindo a expansão das atividades e contribuindo, ainda que de modo indireto, para a digitalização dos serviços públicos.

³ A representação gráfica desta estratégia é habitualmente feita através da figura de uma rosa dos ventos em que cada um dos pontos cardeais corresponde a um vetor.

⁴ O que é interessante, a este nível, é que a opção não passou tanto pela instalação de redes físicas, mas antes de acessos através de dispositivos móveis.

Esta menção é especialmente importante se tivermos em consideração que o tecido empresarial da União europeia em geral e de alguns dos Estados-Membros em particular é constituído maioritariamente por Pequenas e Médias Empresas (PMEs) que têm, naturalmente, maiores dificuldades de adaptação e tem como objetivo principal conseguir que a totalidade dos serviços públicos tenham presença digital e essa digitalização permita um acesso mais adequado e atempado a informação. São especialmente relevantes as áreas da identidade digital e da saúde em linha, que permitem o acesso a dados em tempo real.

Como já referimos supra, esta trajetória é complexa e demanda uma articulação diferenciada, mas, também, concertada por parte dos Estados-Membros, acompanhada de atuação robusta por parte da União Europeia.

O sucesso da estratégia depende não tanto dos objetivos traçados, mas mais das medidas concretas destinadas à sua concretização. Estas incluem medidas relacionadas com a transição digital e a transformação digital e têm que ser desenhadas por forma a assegurar uma transição justa e ecológica, ou seja, devem permitir a maximização do crescimento económico, mas fazê-lo de uma forma sustentada e sustentável (económica, social e ambientalmente).

3. O mercado único digital como motor do crescimento

A estratégia traçada para a criação do mercado único digital tem como objetivo maximizar o potencial de crescimento da economia europeia, mas não descarta, como referimos brevemente supra, a proteção dos cidadãos. Dito de outro modo, o plano delineado e a estratégia pensada para a sua implementação têm em vista o fortalecimento da capacitação digital dos cidadãos, tendo em vista a construção de uma sociedade digital inclusiva (Gaglio, 2018; Bringer, 2017).

Essa posição central do cidadão em todo o processo de digitalização aparece também evidenciada na proposta de Regulamento que esta-

belece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial – COM(2021)206 final – e que, sendo essencial para que o mercado único digital possa ser implementado com sucesso, acabaria por ser aprovada a 13 de junho de 2024. Como ficou bem visível na proposta o que se pretendia era, precisamente, garantir o respeito pelos direitos individuais, em linha com o anteriormente defendido (Comissão Europeia, 2022) e, por esta via, fortalecer a confiança dos cidadãos na utilização de instrumentos e ferramentas digitais, garantir a segurança dos utilizadores e criar condições para o funcionamento dos sistemas de governação centrados na distribuição democrática do poder. Essa ideia central, embora tenha encontrado acolhimento no texto aprovado, muito beneficiaria de um desenvolvimento mais denso.

A criação de um ecossistema favorável à implementação do mercado único digital exige a cooperação entre Estados-membros, sobretudo no que diz respeito aos objetivos comuns. Mas, também nos demais, os roteiros podem ter que ser ajustados para que exista uma implementação harmonizada dos vários projetos. A eficácia da estratégia e o seu contributo para garantir a competitividade económica da União dependerá tanto do sucesso dos objetivos comuns, como dos objetivos partilhados, como, ainda, dos objetivos (aparentemente) exclusivos de cada um dos Estados-Membros⁵. Esta importância ficou bem patente no Relatório de anual sobre o estado da Década Digital recentemente divulgado (Comissão Europeia, 2023) e que recomenda aos Estados-Membros a articulação entre os roteiros estratégicos nacionais e seus ajustamentos e a estratégia da União⁶.

O desenho do Regulamento do Mercado Único Digital teve, também, em consideração a necessidade de assegurar a interoperabilidade de plataformas, ou seja, a interconexão efetiva entre sistemas, sem que

⁵ A evolução será avaliada com base no índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES).

⁶ No caso do relatório relativo ao desempenho português nota-se que em qualquer uma das áreas as metas atingidas ficam abaixo da média da União e que, apesar dos esforços feitos, é necessário acelerar a implementação de medidas relativas à capacitação dos cidadãos, da digitalização das empresas dos serviços públicos.

tal tenha que significar uma uniformização. A efetividade desta exigência depende, em larga medida, do acompanhamento da implementação do Regulamento dos Mercados Digitais, nomeadamente das regras que têm como finalidade principal eliminar os obstáculos à prestação e utilização de serviços, sobretudo de serviços retalhistas.

Neste contexto há dois aspetos a salientar: o papel relevante desempenhado pelos controladores de acesso e o controlo e aplicação de sanções eficazes em caso de incumprimento. Consideramos as obrigações impostas aos controladores de acesso⁷ (*gatekeepers*) sobretudo a proibição de favorecimento dos seus serviços face aos dos demais fornecedores, bem como a proibição de criação de barreiras à interoperabilidade entre os vários sistemas concorrentes como essenciais ao sucesso da implementação de um mercado verdadeiramente concorrencial, competitivo e transparente, mas não desconsideramos a importância que a identificação e a aplicação de sanções aos infratores pode ter nesse processo de implementação. Não podemos deixar de mencionar a importância estratégica dos designados serviços essenciais de plataforma (*core platform services*) que constituem uma verdadeira teia de intermediários entre os utilizadores profissionais e os utilizadores finais⁸.

E é neste contexto que as regras agora aprovadas revestem especial importância. Existe uma especial vocação para a mitigação dos riscos de exclusão de concorrência entre as plataformas e até mesmo intraplataforma⁹, a proibição das cláusulas de redireccionamento¹⁰, a proibição de restrições à utilização de aplicações informáticas¹¹ ou a proibição de criação de impedimentos desproporcionais à cessação da prestação de um serviço essencial de plataforma¹².

⁷ Arts. 5.º e 6.º do Regulamento.

⁸ Estes serviços estão enumerados no art.º 2.º, n.º 2.

⁹ Considerando 32.

¹⁰ Art.º 5º, n.º 4.

¹¹ Art.º 5.º, n.º 5.

¹² Art.º 6.º, n.º 13.

A salvaguarda e o respeito pelos direitos dos utilizadores das plataformas, sejam eles consumidores ou ofertantes, permite garantir proteção face a práticas abusivas. Mas possibilita ainda aos segundos beneficiar de uma parte equitativa dos dados resultantes da sua interação com os utilizadores finais ou no acesso a serviços fornecidos pelo controlador de acesso¹³.

Por último é de realçar a transparência como característica essencial aos mercados que se querem perfeitamente concorrenciais. Mas, a par da transparência nos, dos e para os mercados¹⁴, temos que tomar em consideração a transparência – preferiríamos a expressão troca de informações – entre os controladores de acesso e as entidades públicas ou, até mesmo, a obrigação de informação das autoridades em caso de suspeita de crime¹⁵. Não se trata, apenas, de um dever de cooperação reforçado, mas antes de uma proibição de limitação do acesso à informação por parte das entidades públicas nacionais ou da União Europeia sempre que esteja em causa o controlo da aplicação do regulamento¹⁶.

Em todo este processo de digitalização do mercado único ou, se preferirmos, de construção de um mercado único digital que mime-tiza o mercado único europeu atualmente existente é pressuposta uma intervenção atenta por parte das entidades públicas. Cabe aos Estados-membros, através dos seus serviços, garantir a existência de condições que permitam promover o mercado digital em condições de livre concorrência, sobretudo no que diz respeito à proteção dos consumidores e dos dados pessoais utilizados durante e nas transações.

Estamos perante uma estratégia ambiciosa que tem em vista a agregação dos vários mercados digitais – a expressão habitualmente usada para identificar esta realidade é a de *patchwork* de mercados – e, por isso, não pode deixar de refletir as especificidades decorrentes

¹³ Art.º 6.º, n.º 10. 1.

¹⁴ Art.º 14.º, 15.º

¹⁵ Art.º 18.º

¹⁶ São disso exemplo as obrigações constantes dos arts. 14.º, 5.º, n.ºs 9 e 10, 6.º, n.º 8 e a proibição genérica constante do n.º 6 do art.º 5.º.

de cada uma das realidades existentes. Deve, contudo, eliminar essa fragmentação, criando um sistema que permita unir e harmonizar os vários mercados, bem como, numa primeira fase, garantir a sua coexistência e a competitividade global. Estas diferenciações, que podem decorrer quer das especificidades dos mercados quer do próprio estágio de desenvolvimento tecnológico dos países, mas a sua superação é apontada como crucial para garantir a competitividade internacional e o crescimento económico da União Europeia.

Antes de se garantir a competitividade internacional importa olhar para a competitividade interna. Sendo, ao menos do ponto de vista teórico, os mercados perfeitamente concorrenciais aqueles que se mostram mais eficientes em termos económicos, a verdade é que a opção por aquisições em mercados locais – sejam físicos, sejam online – pode ser um entrave quer à internacionalização quer à competitividade interna (leia-se, no mercado único digital).

Pode especular-se sobre as razões que fundamentam a opção da generalidade dos consumidores que opta por comprar localmente¹⁷, mas não podemos esquecer que, mesmo nas interações *online*, há fatores que influenciam a escolha do mercado.

Um desses fatores é a diferenciação mínima do produto que, embora possa não se refletir, em termos globais, na existência de uma elevada elasticidade cruzada da procura, representa uma perda de utilidade para o grupo de consumidores que com ele se identificam. Outras considerações, habitualmente tidas como residuais, mas que podem, neste caso, ajudar a explicar estas preferências dos consumidores dizem respeito a questões linguísticas e estratégias de comunicação e interação com as plataformas.

A estas questões acrescem as relacionadas com o equilíbrio de pretensões e direitos de *copyright* e licenciamentos que surgem como um entrave formal e material à circulação de alguns bens no espaço

¹⁷ As percentagens variam, mas o único Estado-Membro com uma percentagem de compras online de ofertantes internos é o Luxemburgo, em que essa percentagem se fixa nos 38%, seguido da Bósnia-Herzegovina em que esse valor sobe para os 70% (Lone & Weltvreden, 2022, p. 12).

do mercado único digital¹⁸, mas estas limitações ou bloqueios podem ser não formais ou resultar, até, de aspetos não controláveis pelos participantes no mercado. Estamos a referir-nos, por exemplo, à escolha dos meios de pagamento aceites ou do regime aplicável a devoluções e trocas.

São de tomar em consideração, ainda, outros condicionalismos que embora não condicionem diretamente as preferências dos consumidores por um determinado mercado ou ofertante e, por isso não podem ser integradas, salvo algumas exceções, na noção de limites ou entraves ao comércio livre no espaço intracomunitário, acabam por ter um efeito similar a esses limites¹⁹. Em ambos os casos, está em causa a segurança nas transações e a confiabilidade na aplicação de um ordenamento jurídico conhecido dos agentes do mercado que, conhecendo as regras, internalizam os custos decorrentes da opção por outro mercado e avaliam as suas opções não apenas com base no custo do bem ou serviço mas, também, com base nos demais custos da transação, incluído os eventuais custos a incorrer em caso de incumprimento ou cumprimento defeituoso dos contratos.

A capacidade da União Europeia para desenhar e modelar o mercado único digital de forma adequada a dar resposta aos desafios que atualmente se colocam às economias globais dependerá, em nossa opinião, mais da habilidade para conseguir agregar os esforços dos vários Estados-Membros do que de outros fatores. Só com um Mercado único digital harmonizado será possível atingir um nível de desenvolvimento adequado ao crescimento extracomunitário das trocas online.

¹⁸ Esta questão necessita, naturalmente, de ser tratada de forma autónoma e não pode ser desligada da importância desempenhada pelo pagamento de royalties aos criadores dos conteúdos digitais ou que são difundidos, maioritariamente ou exclusivamente, por via digital.

¹⁹ A análise destas questões demanda uma reflexão aprofundada que não é compatível nem com o escopo nem com a dimensão deste texto. Fazemos notar, apenas, que de entre os exemplos utilizados aquele que nos coloca maiores dificuldades de análise é o que se encontra relacionado com a limitação dos meios de pagamento, mormente nos casos em que sejam excluídos meios ou formas de pagamento que gozem de aceitação generalizada nas trocas comerciais online a nível internacional ou intracomunitário.

De outro modo, os avanços conseguidos apenas terão como efeito a criação de um bloco comercial muito limitado geograficamente e cuja importância vai definindo aos poucos. Ademais, o tempo urge, isto é, os tímidos e lentos avanços a que vamos assistindo a este nível levam a que questionemos se não seria preferível introduzir métricas mínimas para ajudar a analisar o (in)cumprimento dos objetivos traçados.

Referências bibliográficas

- Barreau, C. (2016). Le marché unique numérique et la régulation des données personnelles. *Annales des Mines: Réalités Industrielles*, 37-41.
- Bringer, R. V. (2017). Vers un marché unique numérique: Faire de la révolution numérique une opportunité pour l'Europe. *Revue d'Économie Financière*, 125(1), 239-254.
- Comissão Europeia (2015). *COM(2015)192 final: Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa*.
- Comissão Europeia (2020). *COM(2020)456 "A hora da Europa: Reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração"*.
- Comissão Europeia (2022). *COM(2022)28 final: Declaração europeia sobre os direitos digitais para a década digital*.
- Comissão Europeia (2023). *2030 digital decade: Report on the state of the digital decade*. doi:10.2759/318547
- Comité Económico e Social Europeu (2020). O mercado único digital: Tendências e oportunidades para as PME [Parecer de iniciativa], INT/823 de 18 de setembro de 2020. Acedido pela última vez a 23 de dezembro de 2023, em <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/digital-single-market-trends-and-opportunities-smes-own-initiative-opinion>.
- Gaglio, C. (2018). L'Europe numérique: Entre singularités, faiblesses et promesses. *Revue de l'OFCE*, 158(4), 11-36.
- Juncker, J.-C. (2014). *Um novo começo para a Europa: O meu programa para o emprego, para o crescimento, a equidade e a mudança democrática*. (Alocução na sessão plenária do Parlamento Europeu a 15 de julho de 2014). Estrasburgo.
- Leyen, U. v. (2019). Uma União mais ambiciosa: O meu programa para a Europa: Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia. Acedido pela última vez a 23 de dezembro de 2023, em https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_pt?filename=political-guidelines-next-commission_pt.pdf.
- Lone, S., & Weltvreden, J. (2022). *European e-commerce report*. Amsterdam University of Applied Sciences & Ecommerce Europe. Acedido pela última vez a 23 de dezembro de 2023, em https://ecommerce-europe.eu/wp-content/uploads/2022/06/CMi2022_FullVersion_LIGHT_v2.pdf.

TRABALHO E CONSTRUÇÃO EUROPEIA: OPORTUNIDADES E CONSTRANGIMENTOS

Hermes Augusto Costa

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia

ORCID: 0000-0001-7873-4440

Resumo: Realçando a importância da centralidade do trabalho para o processo de construção europeia, este texto começa por identificar marcos históricos, bem como temas e expectativas associadas o desafio social europeu. Sequencialmente, no domínio da informação e consulta de trabalhadores, recupera-se uma das leis comunitárias onde mais se avançou na esfera laboral, mas que, em simultâneo, enfrenta constrangimentos que importa superar. Por fim, são propostas algumas premissas-chave para encarar a relação entre trabalho e construção europeia no quadro das transições digital e ambiental, ao passo que no apontamento final do texto se elencam desafios adicionais em dois domínios – condições de trabalho e mobilidade laboral –, ambos merecedores de uma redobrada atenção à luz do projeto europeu.

Palavras-Chave: Construção Europeia, Europa Social, Desafio Europeu, Conselhos de Empresas Europeus

1. Introdução

Este texto parte do pressuposto de que o trabalho ocupa um lugar central nas nossas vidas e sob vários pontos de vista: identitário, remuneratório, sociocultural, comportamental, socioespacial, motivacional,

etc. E, por maioria de razão, não poderia deixar de figurar como um elemento central do processo de construção europeia. Por sinal, na sua génese (1ª fase da Revolução Industrial), a ambição internacionalista do movimento operário visava mesmo ir além do espaço europeu, em nome de uma superação dos nacionalismos e rivalidades entre Estados-nação, assim como de propósitos emancipatórios e homogeneizadores.

Este reconhecimento da centralidade do trabalho não impede, no entanto, que se aluda às dificuldades da sua afirmação transnacional. Se é certo que o trabalho se constitui como um recurso global – que leva milhões de cidadãos a deslocar-se por múltiplos quadrantes geográficos em busca de emprego ou de uma vida melhor –, dificilmente se pode falar num mercado global de trabalho (ao contrário do que sucede com as dinâmicas económicas, mais facilmente globalizáveis). Aliás, a preponderância da “escala nacional” tende ainda a prevalecer sobre as dinâmicas transnacionais (europeias ou outras), tanto mais que é nos espaços nacionais que regimes jurídicos, salários, condições de trabalho, pertenças socioculturais, posicionamentos político-ideológicos, etc., ganham expressão e eficácia. Certamente não é por acaso que várias abordagens relacionadas com os temas sociolaborais se concentraram historicamente em “famílias” de Europa Social, que remetem para vários modelos: liberal europeu (anglo-saxónico), social-democrata dos países nórdicos, democrata cristão da Europa continental ou familista da Europa do Sul.

Estas considerações de partida – porventura mais pessimistas (realistas?) – não contrariam (bem pelo contrário) a importância de alguns marcos históricos de grande relevância política para um sistema de relações laborais europeu. De igual modo, a ideia de uma “política social e de emprego” estrutura-se em torno de uma diversidade de marcos e temas merecedores de destaque e sobre os quais me deterei na primeira secção do texto. Aí não deixarei ainda de assinalar alguns pontos que, em meu entender, foram portadores de novidade e geradores de expectativas para o contexto português.

Na segunda secção do texto, seleciono um dos temas onde a legislação social europeia porventura mais avançou, ainda que sem neces-

sariamente fazer justiça plena à ideia de “Europa Social”: refiro-me à Diretiva relativa aos Conselhos de Empresa Europeus. Aí são notórios, quer os avanços e oportunidades do ponto de vista da informação e consulta dos trabalhadores nas empresas de dimensão comunitária, quer a persistência de obstáculos que importa enfrentar. Por sua vez, na penúltima secção do texto, menciono dois imperativos amplos que urge cumprir e que têm reflexos nas temáticas sociolaborais: a transição digital e a transição ambiental. Tais imperativos e as linhas de investigação que propiciam são igualmente decisivos para o elencar de alguns desafios – no domínio das condições de trabalho e da mobilidade laboral – com os quais ocupo o apontamento final do texto.

2. Marcos, temas e expectativas inerentes ao desafio social europeu

Ainda que não possa propriamente falar-se de um sistema europeu de relações laborais capaz de evidenciar níveis de emprego e proteção social transnacionalmente uniformes, alguns marcos podem ser assinalados, desde logo pela ambição que lhes é inerente de contribuir para a ideia de “Europa Social” (Costa & Costa, 2014; Parlamento Europeu, 2023):

- o *Tratado de Roma* (1957), que lançou as bases para uma política social europeia;
- o *Comité Económico e Social* (1957), acolhedor dos parceiros sociais tradicionais (patrões e sindicatos), bem como diversos grupos de interesses da comunidade;
- o *Ato Único Europeu* (1986), que consagrou o conceito de “mercado interno”, acrescentando ao Tratado de Roma disposições relativas à melhoria do ambiente laboral, ao diálogo social e à coesão económica e social, tendo ainda introduzido a votação por maioria qualificada em domínios como o diálogo social ou a saúde e segurança no trabalho;

- a *Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores* (1989), que consagrou um conjunto de princípios aplicáveis à proteção dos trabalhadores e estabeleceu os grandes princípios em que se baseia o modelo europeu de direito do trabalho;
- o *Tratado de Maastricht* (1992), que abriu caminho para um maior aprofundamento e integração da então Comunidade Europeia e que incidiu tanto na consolidação dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores (na forma como eles estavam expressos na Carta Comunitária), como no desenvolvimento de ações em domínios como a exclusão social, a deficiência, a pobreza ou a integração dos migrantes de “países terceiros”;
- o *Protocolo a Doze* que, autorizando um *Acordo a Onze sobre a Política Social* e ampliando as competências legais de intervenção no domínio da política social da UE, permitiu um maior espaço para a votação por maioria qualificada e reforçou o papel dos parceiros sociais europeus, reconhecendo-lhes a possibilidade de negociarem acordos coletivos europeus;
- a *Diretiva 94/45/CE* (1994), que criou condições para a instituição de mecanismos de informação e consulta dos trabalhadores nas empresas ou grupos de empresas de dimensão comunitária;
- o *Tratado de Amsterdão* (1997), que recuperou o texto do Acordo sobre a política social do Tratado de Maastricht, integrando-o no articulado do novo tratado; definiu os objetivos da UE no domínio da política social, fazendo explicitamente referência à Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989; fixou as matérias sociais que carecem de aprovação por maioria qualificada; definiu as condições de intervenção dos parceiros sociais nos processos de decisão da Comunidade no domínio social; incluiu um “capítulo sobre o emprego”, onde se reafirmou que a responsabilidade primeira no domínio do emprego cabe aos Estados-membros, etc.;
- a *Carta dos Direitos Fundamentais da UE* (2000), que abriu também um novo capítulo na implementação legal dos direitos

sindicais nos níveis nacional e transnacional e se configurou como um catalisador da construção de um sistema europeu de relações laborais;

- o *Pilar Europeu dos Direitos Sociais* (2017), orientado para a definição de condições de igualdade de oportunidade de acesso ao mercado de trabalho, de condições de trabalho dignas e de proteção e inclusão social.

Esta diversidade de marcos desdobra-se num conjunto vasto de temáticas relativas às questões de política social e de emprego (Parlamento Europeu, 2023). Aqui se situam as relativas: i) ao papel do Fundo Social Europeu (criado pelo Tratado de Roma) com o propósito de melhorar a mobilidade de trabalhadores, as suas oportunidades de emprego e o acompanhamento da situação do emprego nos Estados-Membros; ii) à definição de uma Estratégia Europeia para o Emprego (desde 1997) – com base num “método aberto de coordenação” – assente numa estratégia de coordenação entre Estados em matéria de política de emprego ou, em anos mais recentes, na definição de um plano de ação em torno de metas, tais como: emprego para 78% da população entre 20 e 34 anos até 2030 ou aquisição de competências formativas para 60% da população adulta; iii) à cobertura em matéria de segurança social em distintos Estados-Membros da UE, um aspeto que facilita a circulação de pessoas na UE e a proteção de direitos dos trabalhadores em mobilidade (por exemplo, beneficiando de um cartão europeu de seguro de doença), envolvendo uma crescente diversidade de pessoas e de tipos de prestações, ainda que sem pôr em causa a primazia dos sistemas de segurança social nacionais; iv) à saúde e segurança no trabalho, questão essencial (em especial nas economias periféricas mais desprotegidas) que aponta para uma normatividade mínima de proteção laboral que o plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (adotado na Cimeira Social do Porto, em 2021) visa concretizar, em nome de um ambiente laboral ajustado às necessidades profissionais e potenciador de maior participação laboral; vi) à informação e consulta dos trabalhadores no espaço da empresa, uma temática que agrega uma diversidade

de Diretivas relacionadas com: contrato/relação laboral, despedimentos e transferências; conselhos de empresa europeus, direito das sociedades; direitos de participação parciais no processo decisório; trabalho a tempo parcial, contratos de trabalho a termo, trabalho temporário, saúde e segurança, etc.; vii) ao lugar do diálogo social europeu, isto é, do envolvimento dos parceiros sociais (representantes de trabalhadores e de empregadores) enquanto parte de uma estratégia para uma melhoria dos processos de governação europeia, a qual pode concretizar-se quer pela via bipartida (sob a forma de acordos-quadro europeus, acordos autónomos, recomendações ou pareceres conjuntos) e seguindo lógicas interprofissionais, multisectoriais ou setoriais, ou abrindo espaço para o Comité Económico e Social da UE (um órgão consultivo que representa os parceiros, bem como outros grupos de interesses); viii) à promoção da igualdade de género em distintos domínios (do emprego, da segurança social, da conciliação entre vida pessoal e profissional, da luta contra o tráfico de seres humanos) concretizados em distintas diretivas comunitárias, em acórdãos do Tribunal de Justiça da UE ou no reforço de regras vinculativas sobre o papel dos organismos de promoção da igualdade; ix) ao combate à pobreza, exclusão social e discriminação, por exemplo, através de medidas (previstas no plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos sociais) como: a proteção dos direitos da criança; o combate à situação dos sem-abrigo; a criação de um rendimento mínimo adequado, etc.

Olhados a partir da realidade portuguesa, todos estes marcos e temas são objeto de um acolhimento favorável. Ainda assim, na sua génese, o “projeto europeu” transportou consigo uma ideia implícita da recuperação de atrasos face à Europa (desenvolvida económica e socialmente), a que se associou uma expectativa de integração positiva, uma visão da Europa como sinónimo de melhoria do nível de vida das pessoas, por comparação com uma economia com uma mão-de-obra pouco qualificada e com salários dos mais baixos da Europa (por sinal dois aspetos que a integração europeia pode ter ajudado a amenizar mas não dissipou volvidos 40 anos após a adesão).

O “desafio europeu” foi, assim, portador de múltiplas expectativas suscetíveis de gerar impactos (diretos e indiretos) no mercado de trabalho. Destaco apenas três dessas expectativas:

1. uma *maior mobilidade além-fronteiras*, não apenas de reforço da emigração (tradição que o país já granjeava desde os anos 60 do século XX, em especial para a França e a Suíça, em busca de empregos melhor remunerados ainda que nem sempre mais qualificados), mas igualmente imigração de mão-de-obra. O “espaço-Schengen” (espaço de livre circulação de pessoas, criado em 1985, mas apenas em vigor uma década depois) constituía-se como uma referência de uma Europa sem fronteiras, fator impulsionador de mobilidade laboral e contributo para o reforço do produto interno bruto (PIB) da UE. Essa mobilidade continua a ser um fator de atratividade, ainda que o próprio espaço Schengen não tenha também deixado de ser desafiado por crises humanitárias associadas à imigração clandestina proveniente de outras áreas geográficas ou à crise pandémica.

2. O acesso a *fundos estruturais* comunitários – destinados a criar um potencial para o desenvolvimento do país em matéria de coesão económica, social e territorial e que no final de 2023 superava já os 120 mil milhões de euros – revelou-se crucial (sobretudo nas primeiras décadas) no domínio das infraestruturas, vias de comunicação, estradas ou de ações de formação profissional destinadas a capacitar a força de trabalho. Mas se os fundos europeus permitiram aumentar a capacidade produtiva, a internacionalização das empresas e a criação de emprego e a intensidade exportadora (Cabral & Campos, 2023), os erros do passado em matéria de (não) aplicação dos fundos ou até de situações de fraude são uma lição a ter presente. Sobretudo tendo em conta o envelope financeiro (a célebre “bazuca” europeia de 46,3 mil milhões de euros até 2027) resultante do “Plano de Recuperação e Resiliência”, do “Portugal 2030” e da Política Agrícola Comum, o papel dos fundos continuará sob intenso escrutínio.

3. O *modelo social europeu (MSE) como referencial de bem-estar*. Como assinala há mais tempo (Costa, 2011; 2012), foi graças ao MSE que a UE se transformou numa zona de maior prosperidade económica

e de justiça social ao longo da segunda metade do século XX, tendo o risco de pobreza diminuído muito com a melhoria do rendimento dos idosos, graças às prestações de reforma garantidas pelos Estados. Contudo, a evolução demográfica tem vindo a ameaçar o Estado Social, levando a UE a alertar os Estados-Membros para que estes assumam reformas que viabilizem a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões. O MSE está, pois, permanentemente sujeito a riscos, em especial em momentos de crise económica e pandémica, pois estas produzem impactos do ponto de vista social, tais como: aumento do desemprego; crescimento da pobreza e das desigualdades, formas de trabalho e de emprego precárias; privatizações de empresas e de serviços públicos. Ainda que estes cenários sejam extensivos a todas as economias, as mais periféricas (como a portuguesa) encontram-se mais sujeitas a outros fatores de vulnerabilidade potencialmente geradores de tensões no MSE: carga fiscal; horários de trabalho; idade da reforma; privatização dos sistemas de pensões; legislação laboral; liberalização do sector público, etc.

3. Conselhos de Empresa Europeus: uma diretiva de referência na esfera laboral?

Quando cruzada com o desafio europeu, a temática da informação, consulta e participação dos trabalhadores em contexto empresarial anuncia várias potencialidades do ponto de vista laboral. Refiro-me, em concreto, à Diretiva relativa aos Conselhos de Empresa Europeus (CEEs), de 1994 (Diretiva 94/45/CE), com as alterações introduzidas em 2009 (Diretiva 2009/38/CE). Importa ter presente que os CEEs – órgãos de informação e consulta dos trabalhadores nas empresas/ grupos de empresas de dimensão comunitária (com 1.000 ou mais trabalhadores e pelo menos 150 trabalhadores empregados em dois Estados Membros do Espaço Económico Europeu) – são porventura o exemplo onde a legislação social europeia mais avançou, desde logo pelo contributo que trouxe em matéria de valorização dos

processos de participação laboral, diálogo social ou democracia na empresa (Costa, 2021). Nos termos da lei comunitária, os trabalhadores podem ser informados e consultados sobre um conjunto de matérias como: a estrutura da empresa; a sua situação económica e financeira; a evolução provável das atividades, produção e vendas; a situação e evolução provável do emprego; os investimentos; as alterações de fundo relativas à organização; a introdução de novos métodos de trabalho ou de novos processos de produção; as transferências de produção; as fusões, a redução da dimensão ou encerramento de empresas, de estabelecimentos ou de partes importantes de estabelecimentos; os despedimentos coletivos.

Atendendo ao facto de o tecido empresarial português assentar sobretudo em pequenas e médias empresas, o impacto desta lei comunitária na realidade portuguesa faz-se sobretudo por via da participação laboral em empresas de dimensão comunitária com sede noutros países. Coordenei alguns estudos anteriores sobre a matéria (Costa & Araújo, 2009; Costa & Costa, 2014; Costa, 2021) que permitiram captar as potencialidades dos CEEs em distintos setores de atividade. Inserido no sector metalúrgico – onde é maior o nº de CEEs constituídos no Espaço Económico Europeu –, o CEE do Grupo VW constitui uma referência sob vários pontos de vista. Tendo por referência a experiência do CEE da Autoeuropa (fábrica portuguesa da VW), pude constatar um conjunto de aspetos positivos, importados do “modelo alemão”: i) a promoção de uma cultura de parceria social típica da “casa mãe” alemã, protegida pela “lei VW” que confere direitos de cogestão ao conselho de supervisão da VW, atribuindo, desse modo, um papel intermediador ao CEE na gestão de crises de emprego; ii) a prioridade concedida à comissão de trabalhadores, uma estrutura de representação coletiva que, além de ser transversal à força de trabalho de toda a empresa e de apostar numa postura de maior flexibilidade negocial com a administração, não se afigura tão permeável às competitivas e politizadas lógicas sindicais; iii) a demonstração de contributos para a uma democracia laboral, traduzidos, entre outros pontos: na prestação atempada de informação e consulta

aos trabalhadores; na adoção de formatos de reuniões do CEE do Grupo VW de forma descentralizada e assente na partilha de problemas entre representantes de trabalhadores de distintas fábricas do grupo; na prática efetiva da noção de solidariedade por meio da adoção de posições concertadas e não de posições sectárias com o propósito comum de evitar o encerramento de fábricas.

Estes sinais de otimismo não escondem, todavia, a persistência de obstáculos à implementação e funcionamento dos CEEs: as diferenças na capacidade formal dos representantes de trabalhadores de distintos países exercerem o seu papel; os processos nem sempre claros de seleção de representantes de trabalhadores; a postura empresarial, para quem os CEEs não passam por vezes de organismos que legitimam decisões que já foram tomadas pelas administrações das multinacionais; a escassez de encontros entre os próprios representantes de trabalhadores além das reuniões formais; a atribuição de um sentido utilitarista aos CEEs; a difícil apreensão do sentido prático/eficácia dos CEEs; a prevalência das prioridades nacionais sobre a constituição de CEEs; a indisponibilidade de representantes de trabalhadores para acumularem funções nos CEEs e noutras organizações de representação de trabalhadores; o reduzido número de ações de formação sobre a missão e papel dos CEEs. A segunda versão da Diretiva (Diretiva 2009/38/CE) não permitiu a superação de alguns destes obstáculos, não obstante um maior foco nas competências transnacionais (De Spiegelaere & Waddington, 2017). Por sua vez, os impactos da pandemia da COVID-19 multiplicaram incertezas nas relações laborais e no emprego, colocando à prova a eficácia dos CEEs. Com efeito, em 2021, um inquérito online aplicado pelo Instituto Sindical Europeu a 476 membros de CEEs revelou que as videoconferências não foram uma boa alternativa às reuniões presenciais (onde o interconhecimento entre trabalhadores de culturais laborais distintas se aprofunda); apenas metade dos inquiridos foi regularmente informada sobre a situação geral da empresa; apenas 16% foram capazes de influenciar as decisões de gestão durante a pandemia (antes da pandemia esse valor situava-se nos 23%): a maioria

considerou que as relações com a administração se deterioraram, etc. (EWC Academy, 2021).

Em meados de 2023, nesse sentido, a Comissão Europeia dirigiu consultas aos parceiros sociais europeus como o propósito de uma nova revisão da Diretiva. Apenas a título de exemplo, em outubro de 2023, era a própria secretária-geral adjunta do parceiro social do campo laboral – a Confederação Europeia de Sindicatos (CES) –, Isabelle Schömann, quem afirmava que eram ainda pouco claras as definições de direitos fundamentais como a informação, a consulta, a transnacionalidade, a confidencialidade, do mesmo modo que lamentava a existência de sanções não dissuasivas, assim como um acesso ineficaz à justiça (European Trade Union Confederation, 2023). Apenas em 21/05/2025 se chegou a um acordo provisório sobre o texto da nova Diretiva, momento visto como um êxito para o Parlamento Europeu e os sindicatos (EWC Academy, 2025).

4. Dois imperativos que importa cumprir: as transições digital e ambiental

É expectável que nos próximos anos as pesquisas sobre a relação entre trabalho e construção europeia contemplem um reforço de temáticas como a transição digital e ambiental. Trata-se de temáticas cuja abrangência é suficientemente evidente para se aplicar a distintas áreas científicas e domínios da vida social, desde logo relacionados com as questões de política social e de emprego. Na verdade, aquelas duas transições podem ser pensadas e observadas em paralelo. Sobre cada uma delas ousou propor uma premissa que, em meu entender, devia ser assimilada em primeira mão quer pelas instituições europeias, quer pelos parceiros sociais, quer pelos cidadãos em geral.

i) No caso da transição digital a premissa de que parto é a seguinte: *a transição digital é incontornável, mas a sua assimilação precisa de ser feita na base de mecanismos regulatórios ajustáveis às novas modalidades de trabalho.*

A transição digital suscita inúmeros desafios, é geradora de ansiedades, sendo ao mesmo tempo portadora de um misto de otimismo e de incertezas. Em si mesma, a digitalização reconfigura sociabilidades, perpetua hierarquias de classe, supervisiona a atividade laboral e reconfigura as noções de local e de tempo de trabalho. Em especial a partir de 2020, registou-se no quadro europeu um crescente movimento jurisprudencial no sentido de reconhecer o estatuto laboral dos trabalhadores de plataformas (em especial estafetas/entregadores e motoristas de passageiros) como trabalhadores por conta de outrem. Por seu lado, a crise pandémica da COVID-19 intensificou a digitalização do trabalho e aumentou a necessidade de mão de obra para plataformas como a Just Eat, a Uber ou a Bolt. A própria Comissão Europeia, em dezembro de 2021, apresentou uma proposta de Diretiva para “melhorar as condições de trabalho nas plataformas digitais” (European Commission, 2021), incidindo designadamente sobre estatuto profissional, transparência do algoritmo e deveres de informação das plataformas (Costa et al., 2022).

No contexto português, a Lei 13/2023 prevê, entre outros pontos, que os tribunais reconheçam que os estafetas ou outros prestadores de atividades em plataformas digitais possam ter direito a um contrato de trabalho ou ainda que os delegados sindicais e comissões de trabalhadores possam aceder às regras em que se baseiam os algoritmos, tendo assim uma perceção do modo como estes influenciam condições de trabalho, admissões ou despedimentos. Porém, as plataformas de transporte de passageiros e entregas parecem estar a procurar “fintar” a lei, por exemplo: alterando procedimentos que impeçam o reconhecimento de indícios de laboralidade (a lei prevê que do conjunto de seis indícios de laboralidade, pelo menos dois sejam detetados para que possa ser reconhecida a existência de contrato de trabalho); dotando os utilizadores de uma suposta maior independência, procurando extinguir a obrigatoriedade de agendamento prévio do horário de trabalho por parte do estafeta (que, no fundo, permitia controlar tempos de trabalho e organização de equipas por parte das empresas), ou remetendo para o estafeta a responsabilidade de

definição de uma tarifa mínima a partir da qual ele/a está disponível para realizar um serviço, etc. Entretanto, tem vindo a aumentar o número de estafetas entregadores de comida a reclamar em tribunal o reconhecimento da existência de contratos de trabalho com as plataformas. A esse respeito, uma primeira e inédita sentença proferida a 1/02/2024 pelo Tribunal de Trabalho de Lisboa deu como provada a existência de contrato de trabalho entre um estafeta e a plataforma UberEats. Mesmo que esta sentença tenha sido anulada em maio de 2024, supostamente porque a Uber não foi citada no processo, ela reflete (conjuntamente com outras sentenças emanadas de outros tribunais de várias comarcas do país) a existência de uma luz ao fundo do túnel, apontando soluções mais efetivas no combate à precariedade.

Mas é sobretudo importante acautelar a regulamentação deste fenómeno a uma escala mais ampla, atendendo ao facto de se estimar que existem cerca de 28 milhões de trabalhadores das plataformas digitais na UE, número que poderá atingir 43 milhões em 2025 (Philipp, 2023). Em junho de 2023, ao fim de mais de dois anos de negociações, os ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais da UE chegaram a acordo sobre a orientação geral do Conselho para uma proposta de Diretiva destinada a melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores das plataformas. No final de 2023, apesar de um consenso preliminar sobre o estatuto de emprego correto das pessoas que trabalham para plataformas digitais e sobre o estabelecimento de regras da UE relativas à utilização de sistemas de algoritmos no local de trabalho – que ditariam a presunção legal da existência de uma relação de trabalho por oposição ao trabalho por conta própria –, acabaria por não haver consenso entre os países na redação final da norma, o mesmo sucedendo em meados de fevereiro de 2024. Apenas em 24 de abril de 2024 o Parlamento Europeu aprovou a Diretiva relativa ao trabalho em plataformas digitais: a Diretiva 2024/2831 (que viria a ser publicada em 23/10/2024). Por meio dela, visa-se combater o falso trabalho por conta própria de estafetas e de outros trabalhadores de plataformas, regulamentando o uso de

algoritmos no local de trabalho e assegurando que quem trabalha numa plataforma não possa ser despedido/a por um sistema automatizado de tomada de decisões.

ii) Por sua vez, no caso da transição climática, a minha premissa de partida é a seguinte: *Não há transição justa sem a participação dos trabalhadores, o que obriga a uma compatibilização de direitos climáticos com direitos laborais.*

Em conformidade com a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, é crucial assegurar uma “transição justa”, isto é, conceder oportunidade a um ambientalismo laboral global com capacidade para reforçar a classe trabalhadora organizada e contribuir para a criação de empregos decentes e de qualidade. A participação dos sindicatos na governação do processo político reveste-se, a esse respeito, de particular importância, tanto a nível internacional como europeu, como de resto já se alvitrava no preâmbulo do Acordo de Paris (de dezembro de 2015). De igual modo, as diretrizes da OIT para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos recomendam a consulta e a participação sindical na elaboração e implementação de políticas de baixo teor de carbono.

Várias das temáticas relativas às questões de política social e de emprego na UE a que acima fiz referência estabelecem conexões com a transição justa: por exemplo, no domínio da política de emprego, mencione-se o Fundo que visa atenuar os custos sociais e económicos resultantes da transição para uma economia com impacto neutro no clima, ajudando as pessoas a adaptar-se a um mercado de trabalho em mutação, na senda do objetivo de neutralidade climática até 2050, pilar-chave do Pacto Ecológico Europeu (de 11.12.2019); por outro lado, enquanto parte do diálogo social, numa resolução de junho de 2023, o Parlamento Europeu apelava à Comissão e aos Estados-Membros a consultarem os parceiros sociais sobre questões ecológicas e sobre a transição justa como prática corrente ao longo de todo o ciclo de elaboração de políticas; igualmente, no quadro da luta contra a pobreza, exclusão social e discriminação, os Fundos para uma Transi-

ção Justa e o Fundo Social para o Clima visam cumprir um papel também relevante a esse nível.

Parece, assim, cada vez mais urgente que os direitos ambientais façam parte do “catálogo” de direitos laborais fundamentais, pois dificilmente se poderá perspetivar o direito do trabalho sem a incorporação de “empregos verdes” e sustentáveis. Afigura-se, por isso, crucial valorizar o papel dos parceiros sociais por forma a que a transição energética constitua uma presença obrigatória nas estratégias e práticas de diálogo social. Mas tal como no caso da transição digital, também as alterações climáticas e a transição ecológica são portadoras de constrangimentos: a pressão sobre os sistemas de proteção social é um dos exemplos, desde logo pelos efeitos negativos que atingem frequentemente em primeiro lugar os grupos mais vulneráveis. Mas sobretudo não existe no quadro europeu (e além dele) unanimidade quanto aos impactos esperados das alterações climáticas e quanto à necessidade efetiva de financiamento da proteção social na UE (European Commission, 2023).

5. Nota (in)conclusiva

Neste pequeno texto – um misto de síntese analítica e de identificação de avanços e recuos em redor do projeto europeu, um misto de olhar retrospectivo e prospetivo –, não posso deixar de assinalar alguns desafios que me parecem mais prementes para a esfera laboral, ainda que possam ser perspetivados de forma diferenciada em função de olhares nacionais. Quero sobretudo destacar dois domínios (que podem ser simultaneamente entendidos como dois marcos simbólicos a carecer de maior vinculação jurídica) merecedores de uma atenção redobrada à luz do projeto europeu (continuamente) em construção.

Por um lado, no domínio da melhoria das condições de vida e de trabalho, é fundamental que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais dê lugar a realizações concretas, que demonstrem um compromisso firme com uma dimensão social transnacional e com uma efetiva implemen-

tação da legislação já existente, como é o caso da Diretiva 2022/2041, relativa a salários mínimos adequados na UE (elementar para ajudar a combater a pobreza laboral). Ainda que, como disse no início, os salários sejam uma prerrogativa dos Estados nacionais (seja por via da legislação laboral ou de convenções coletivas), o seu robustecimento é crucial para garantir uma vida digna. Ainda que não seja juridicamente vinculativo, o pacote de medidas legislativas que acompanham o Pilar Europeu dos Direitos Sociais é crucial para, parafraseando o pensamento durkheimiano, incutir no espaço europeu a lógica de *solidariedade mecânica* que lhe tem faltado.

Por outro lado, no domínio da mobilidade laboral entre Estados-Membros da UE (segundo o Eurostat, em 2021, 10,2 milhões dos cidadãos da UE em idade ativa residiam num país da UE que não o da sua nacionalidade, a que se juntavam 1,7 milhões de trabalhadores transfronteiriços e 3,6 milhões de trabalhadores destacados), fará sentido afinar melhor a cooperação entre instâncias nacionais de prevenção e fiscalização (como a Autoridade para as Condições de Trabalho, no caso português) e a Autoridade Europeia do Trabalho (AET), criada em 2019, por sinal igualmente ao abrigo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Em nome da valorização do trabalho enquanto recurso global que enunciei no início do texto, o papel da AET deve ser realçado a vários níveis: fiscalização do cumprimento das regras de mobilidade laboral; coordenação da segurança social; apoio aos trabalhadores móveis e a empregadores; apoio na coordenação entre os Estados-Membros em matéria de fiscalização transfronteiriça (inspeções conjuntas e ajuda na resolução de litígios); promoção da cooperação entre os Estados-Membros no combate ao trabalho não declarado.

Ao longo das várias décadas de vida, a UE consagrou-se como um “corpo” institucional apoiado num rico e vastíssimo conjunto de projetos, de normas e de boas intenções. No domínio sociolaboral, muitas dessas intenções continuam por cumprir e outras precisam de ser melhoradas e convertidas em realizações plenas e consistentes de que os Estados, os parceiros sociais e os cidadãos em geral se

orgulhem e com as quais se identifiquem. É pela superação de constrangimentos e sua conversão em oportunidades integradoras que o futuro do trabalho no quadro europeu se pode fortalecer.

Referências bibliográficas

- Cabral, S., & Campos, M. M. (2023). Fundos europeus e desempenho das empresas portuguesas. *Banco de Portugal: Revista de Estudos Económicos*, IX(1), 1-25.
- Costa, H. A. (2011). Trabalho e integração europeia: Um balanço sobre o caso português. *Ariús: Revista de Ciências Humanas e Artes*, 17(2), 7-28.
- Costa, H. A. (2012). From Europe as a model to Europe as austerity: The impact of the crisis on Portuguese trade unions. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(4), 397-410.
- Costa, H. A. (2021). Conselhos de empresa europeus no contexto português: Dos obstáculos às boas práticas no setor metalúrgico. *Sociologia*, 42, 5-23.
- Costa, H. A., & Araújo, P. (2009). *As vozes do trabalho nas multinacionais: O impacto dos conselhos de empresa europeus em Portugal*. Almedina.
- Costa, H. A., & Costa, P. R. (2014). *Conselhos de empresa europeus: Um estudo dos setores metalúrgico, químico e financeiro em Portugal*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Costa, H. A., Soeiro, J., & Filho, V. M. (2022). Sentidos, regulações e práticas de plataformação do trabalho em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 129, 85-110.
- De Spiegelaere, S., & Waddington, J. (2017). Has de recast made a difference? An examination of the content of European Works Council agreements. *European Journal of Industrial Relations*, 23(3), 293-308.
- European Commission (2021). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work*, Brussels, 9.12.2021, COM(2021) 762 final, 2021/0414 (COD). European Commission.
- European Commission (2023). *The future of social protection and the Welfare State in the EU*. European Commission.
- European Trade Union Confederation (2023). ETUC calls for a directive to strengthen European Works Councils. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/etuc-calls-directive-strengthen-european-works-councils>, consultado em 15 de março de 2024.
- EWC ACADEMY (2021). *EWC news*, 2. <https://www.ewc-news.com/fr022021.htm>, consultado em 15 de março de 2024.
- EWC ACADEMY (2025). *EWC News*, 2. <https://www.ewc-news.com/en022025.htm>, consultado em 4 de junho de 2025.
- Parlamento Europeu (2023). Fichas temáticas sobre a União Europeia. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/section/191/politica-social-e-de-emprego>, consultado em 31 de janeiro de 2024.
- Philipp, O. (2023, January 27). Platform workers need stronger legal protection. *IPS Journal*. <https://www.ips-journal.eu/work-and-digitalisation/platform-workers-need-stronger-legal-protection-6469/>, consultado em 29 de janeiro de 2024.

(Página deixada propositadamente em branco)

A GOVERNAÇÃO EUROPEIA E O PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS: UMA OPORTUNIDADE PARA A DIMENSÃO SOCIAL?

Sílvia Ferreira

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia
ORCID: 0000-0001-5549-5168

Resumo: Neste texto argumento que a dimensão social europeia verificou, recentemente, um período inédito de desenvolvimento, não apenas em relação ao conteúdo das políticas, mas também aos instrumentos de governação destas. A partir dos elementos constitutivos das políticas sociais europeias e pontuando a sua evolução com as crises recentes, nomeadamente a Grande Depressão e a crise da pandemia Covid-19, mostro como a articulação atual entre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Semestre Europeu e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, nascidos em crises diferentes, mudam a abordagem tradicionalmente “suave” da União Europeia (UE) à dimensão social e trazem um impulso significativo a componentes das políticas sociais que têm sido secundarizadas nas políticas sociais europeias. Tendo em conta a Europeização das políticas nacionais, esta pode ser uma oportunidade para o Estado-Providência português corrigir algumas das suas debilidades estruturais.

Palavras-chave: Governação Europeia, Pilar Europeu dos Direitos Sociais, Estado de Investimento Social, Política Social Europeia

Introdução

A dimensão social do processo europeu tem sofrido momentos de avanço, de recuo e de estagnação. Muitas das expectativas do que poderia ser esta dimensão, particularmente quando a comparamos com o processo da União Económica e Monetária, saíram frustradas. A evolução do pilar social ocorreu num contexto desfavorável, onde o próprio significado de Estado-Providência se afastou dos princípios que o estruturaram nos “anos dourados” pós II Guerra Mundial. É certo que os contextos económico, político e social também mudaram significativamente. Depois dos anos de retração, na década de 1980, foram vários os especialistas que, na década seguinte, defenderam uma recalibragem dos Estados-Providência, surgindo a ideia, adotada pela Comissão Europeia em 1997 (Comissão Europeia, 1997), de que as políticas sociais podem funcionar como um fator produtivo na economia. Foi também em 1997 que a Carta Social foi integrada no Tratado de Amesterdão e se definiu a Coordenação Aberta como a estratégia privilegiada de governação das políticas sociais e de emprego. Trata-se de um processo de coordenação de políticas nacionais, de acordo com orientações comuns definidas ao nível europeu, concretizadas depois em planos nacionais de convergência. Assim, na falta de integração da inclusão social no direito comunitário, apesar de ser um dos objetivos da política social europeia, usou-se o Método Aberto de Coordenação, estabelecido para a luta contra a pobreza e a exclusão social, na Agenda de Lisboa, em 2000.

O conceito de “Estado de investimento social” explicita a mudança na filosofia da intervenção das políticas europeias e nacionais no domínio do bem-estar social: para compatibilizar crescimento económico, coesão social e pleno emprego, a Europa deve ter uma população educada, saudável e disponível para trabalhar. Isso implica investimento na educação em todos os níveis de ensino, nos serviços sociais de apoio à família e na promoção do emprego e da empregabilidade. Jane Jenson e Denis Saint-Martin (2003) viram nestas

políticas um afastamento em relação à ideia de cidadania baseada em direitos.

Posteriormente, surgiu o conceito de investimento social com um novo significado, em que o sector privado participa na promoção do bem-estar, como investidor. Esta agenda ganhou força nas políticas europeias para a inovação social durante a Grande Recessão, por exemplo, no *Social Investment Package* (2013), assente no argumento de que os orçamentos públicos não têm capacidade de responder sozinhos aos problemas sociais.

No entanto, ultrapassada a Grande Recessão, surgiu a crise do Covid-19, que veio evidenciar a importância dos sistemas de saúde e de proteção social. Os velhos sistemas de segurança social, descritos como passivos, por contraste com uma perspetiva de investimento social, ganharam uma nova importância. Como referem Cinzia Alcidi e Francesco Corti (2021, p. 56):

“O Estado-Providência europeu ressurgiu como o novo herói elogiado para enfrentar as consequências da pandemia. A Covid-19 reforçou a relevância política da saúde pública, da segurança social, do alívio da pobreza, do equilíbrio entre vida profissional e privada, da aprendizagem ao longo da vida e da estabilização macroeconómica como bens coletivos” [tradução da autora].

Nesta mudança de perspetiva, um grupo de peritos nomeado pela Comissão Europeia (*High-Level Group on the future of social protection and of the welfare state*) produziu um relatório (União Europeia, 2023) que sublinhou três funções do Estado-Providência: regulação do mercado de trabalho, proteção social e investimento social, recomendando o reforço das três componentes aos EM. Nas recomendações à UE, o relatório aponta o reforço da sua capacidade reguladora no domínio social e a revisão dos critérios de Maastricht sobre a dívida pública, de modo a assegurar as necessidades de proteção social e de investimento social.

1. Existe política social europeia?

Em 1995, Wolfgang Streeck argumentava que, no sentido em que o objetivo das políticas sociais é corrigir o mercado, ou seja, fazê-lo funcionar de modo mais coerente com objetivos sociais e considerações sociopolíticas, não existia uma política social europeia. Na UE, as intervenções no domínio social visam apoiar o mercado, ou seja, assentam em regulação para a remoção de barreiras, tendo em vista a melhoria da eficiência dos mercados. Não discordando de Streeck no que se refere às diferentes funções das políticas sociais nos Estados-Membros e na UE, Mary Daly (2018) argumenta que devemos usar critérios distintos dos que usamos para analisar as políticas nacionais, e reconhecer a especificidade da governação europeia, a existência de princípios fundamentais e o peso do princípio da subsidiariedade. Assim, segundo a autora, as políticas sociais europeias distinguem-se em termos dos seus elementos constitutivos principais: focam-se nos direitos dos trabalhadores migrantes, na igualdade entre sexos e na não discriminação, na saúde e segurança dos trabalhadores e nos direitos laborais, na inclusão social, pensões, saúde e cuidados, numa perspetiva de apoio ao funcionamento do mercado. Além disso, não existem fontes de financiamento dedicadas às políticas sociais, mas sim o contributo dos fundos estruturais.

Outro aspeto distintivo é o facto de envolverem uma maior multiplicidade de atores na produção das políticas, atores governamentais nacionais (Conselho) e europeus (Comissão e Parlamento) e não governamentais, como os parceiros sociais e as Organizações Não Governamentais (ONG). O modo de fazer política social na UE é também mais heterogéneo do que nos Estados, incluindo leis (governança dura), mas também métodos consultivos e procedimentais que apelam ao envolvimento voluntário dos Estados-Membros (governança suave, como é o caso do Método Aberto de Coordenação). Finalmente, a política social é muito mais caracterizada pelo “pára-arranca”.

Independentemente de concordarmos com Streeck ou Daly, é inegável a intervenção da UE no domínio do bem-estar social e a sua

influência nas políticas dos Estados-Providência nacionais. Verifica-se um processo de europeização das políticas nacionais, com grande impacto nos países do Sul da Europa, como demonstraram Ana Guillén, Santiago Álvarez e Pedro Adão e Silva (2003).

1.1. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) significou um regresso da dimensão social às políticas europeias, depois de um período de suspensão, na sequência da Grande Depressão e das políticas de austeridade.

O regresso teve início em 2015, com o Relatório dos Cinco Presidentes, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, coordenado por Jean-Claude Juncker e assinado pelos Presidentes do Conselho Europeu, do Eurogrupo, do Parlamento Europeu e do Banco Central Europeu. Este último, em 2012, tinha declarado ao *Wall Street Journal* que o modelo social europeu tinha acabado.

A este Relatório seguiu-se uma Comunicação da Comissão (COM (97)102 final, 2015), que lançava a ideia de apresentar um Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) que se basearia no acervo social existente e serviria de bússola para o processo geral de convergência. Em 2017, na Cimeira de Gotemburgo, foi proclamado o PEDS pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. Na Comunicação da Comissão sobre *Establishing a European Pillar of Social Rights* (COM (97)102 final, 2017), foi estabelecido um conjunto de 20 princípios e direitos fundamentais em torno de três grandes áreas: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais, ou seja, abrangendo as funções de investimento social, promoção do emprego e proteção social.

Como se relaciona o PEDS com instrumentos já existentes, como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia? A verdade é que, tal como a Carta, também no PEDS há a preocupação de afirmar que estes não alargam as competências e tarefas da União conferidas

pelos Tratados. É, por isso, importante ter em mente o que refere Mary Daly relativamente à diferença nos modos de fazer política na União.

O PEDS foi concretizado com um Plano de Ação, em 2021, onde foi estabelecido um conjunto de metas e submetas quantitativas para 2030, convidando-se os Estados-Membros (EM) a identificar as suas próprias metas. Trata-se do investimento em capital humano, da promoção da conciliação entre trabalho e família, mas também da redução da pobreza. Foi definido um *Painel de Indicadores Sociais (Social Scoreboard)* com 35 indicadores que servem para monitorizar o desempenho do PEDS. Como notam David Bokhorst e Sven Schreurs (2023), observando os princípios e os instrumentos do PEDS, a UE tem vindo crescentemente a equilibrar objetivos de investimento social com objetivos de proteção social mais tradicionais como o combate à pobreza, recursos adequados e acesso à proteção social.

Na concretização do PEDS a UE recorre a uma diversidade de instrumentos, sejam eles do direito duro ou do direito suave. Porém, permanece a tendência para aplicar mais as formas de direito duro, como diretivas que têm que ser transpostas para a legislação dos EM, nas áreas das condições de trabalho, igualdade de género e direito do trabalho. E usar formas de direito suave nas áreas da proteção social, como as recomendações recentes sobre acesso à proteção social de todos os trabalhadores, rendimento mínimo adequado, cuidados e educação na primeira infância e acesso a serviços-chave por parte de crianças em situação de necessidade.

Continuamos perante o uso de ferramentas mais “duras” para a promoção do mercado único e ferramentas mais “suaves” nas áreas relacionadas com a proteção social. Mas esta não é a única forma de fazer avançar o PEDS, como veremos de seguida.

1.2. A relevância do Semestre Europeu

O Semestre Europeu consiste num mecanismo de governação Europeia que se estrutura num ciclo com as seguintes etapas: 1^a) Orientações

estratégicas do Conselho Europeu; 2^a) Elaboração de planos pelos EM; 3^a) Execução e reporte pelos EM; 4^a) Análise do ano anterior e trabalho preparatório do próximo ano pela Comissão; 5^a) Elaboração de recomendações aos EM que devem ser refletidas nos orçamentos nacionais.

O Semestre nasceu durante a Grande Depressão entre um conjunto de mecanismos que, entre 2010 e 2013, visavam impor uma disciplina rígida aos EM. Incluía a fixação de metas económicas, recomendações e monitorização das políticas económicas nacionais e, numa perspetiva mais dura, sanções financeiras em caso de não cumprimento. Incluía também algumas recomendações sociais, destinadas a alcançar a sustentabilidade financeira e a estabilidade macroeconómica, como a revisão dos salários, a inclusão do mercado de trabalho de jovens, mulheres e idosos e o ajustamento dos sistemas de pensões, cujo não cumprimento não estava associado a sanções. A partir de 2015, o Semestre Europeu começou a socializar-se e tornou-se o mecanismo de coordenação de políticas económicas e sociais, integrando cada vez mais recomendações sociais.

Em 2018 a Comissão considerou o Semestre Europeu o instrumento adequado para acompanhar a implementação do PEDS, identificando o *Painel de Indicadores Sociais* como a base para a elaboração dos relatórios nacionais. As recomendações aos EM no âmbito do Semestre começaram a incluir cada vez mais aspetos de natureza social e afastaram-se, cada vez mais, da retórica do crescimento, com uma mudança mais significativa a partir de 2020, sob efeitos da pandemia Covid-19.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a chamada bazuca, surgiu para reagir aos efeitos da crise pandémica e associou-se aos objetivos estruturais da UE, nomeadamente as transições ecológica e digital. Foram definidas áreas de investimento, estipulando-se que deveriam contribuir para concretizar o PEDS. A monitorização e recomendações aos EM no âmbito do Semestre Europeu, em 2019-2020, foram tidas em consideração pelos países para a elaboração dos seus Planos.

A governação da UE colocou ênfase em áreas das políticas sociais que geralmente não são consideradas compatíveis com os objetivos

macroeconómicos. Identificaram-se objetivos de políticas como: sistemas de proteção social adequados, mecanismos de apoio ao rendimento de trabalhadores vulneráveis e marginalizados, redistribuição de riqueza e redução das desigualdades. Como tal, estas prioridades integraram os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) nacionais.

2. Portugal e as políticas sociais europeias

O reforço da dimensão social da UE tem sido um elemento fundamental para evitar o aprofundamento das desigualdades entre os países e beneficiar os Estados mais pobres. Não admira, pois, que Portugal, a par com outros países da Europa do Sul, seja protagonista na defesa desta dimensão.

Analizamos, agora, o desempenho de Portugal e da UE em alguns dos indicadores do *Painel de Indicadores Sociais* (Eurostat, s/d). Tomamos como referência para comparação o ano de 2015, quando se dá uma viragem na política e na situação socioeconómica na Europa.

Numa perspetiva geral verificam-se progressos significativos desde 2015 na (quase) generalidade dos indicadores, quer em Portugal, quer na UE, evidenciando-se o abandono da austeridade e avanços na dimensão social europeia.

Verifica-se que em alguns indicadores se manteve, em 2015 e em 2022, um desempenho mais positivo de Portugal em relação à UE. Existiu de 2015 para 2022 uma melhoria, por vezes mais significativa, em indicadores como a taxa de abandono escolar, a taxa de jovens NEET, a disparidade de emprego entre mulheres e homens, a taxa de transição de contratos não permanentes para permanentes, a taxa de sobrecarga com despesas de habitação e o acesso a creches e outras estruturas.

Em outras áreas, Portugal melhorou a sua posição relativamente à média da UE, como na redução da disparidade salarial, no significativo aumento da taxa de diplomados, no aumento da taxa de emprego, na diminuição da taxa de risco de pobreza e na significativa diminuição

da taxa de risco de pobreza infantil. Diga-se, todavia, que uma taxa de risco de pobreza afetando ¼ da população não é um indicador lisonjeiro nem para Portugal, nem para a UE.

O bom desempenho de Portugal em alguns indicadores sociais
– comparação com a UE em 2015/2022*

	Indicador	PT	UE	Anos
Igualdade de Oportunidades	Taxa de abandono precoce de educação e formação	13,7 6,0	11,0 9,6	2015 2022
	Indivíduos com competências digitais de nível básico ou acima	56,0	55,5	2022
	Taxa de jovens que não estão empregados, nem educação ou formação (NEET)	13,2 8,4	15,5 11,7	2015 2022
	Disparidade de emprego entre homens e mulheres	6,0 5,9	11,1 10,7	2015 2022
	Disparidade salarial entre homens e mulheres (valores não ajustados)	16,0 11,9	15,5 12,7	2015 2022
Condições de Trabalho Justas	Taxa de diplomados do ensino superior (30-34)	31,9 43,0	37,3 42,8	2015 2022
	Taxa de Emprego	67,9 77,1	68,5 74,6	2015 2022
	Rendimento disponível bruto real das famílias per capita	96,27 109,9	99,76 109,9	2015 2022
	Taxa de transição de contratos não permanentes para permanentes (% da média de 3 anos)	26,2 37,9	21,8 27,1	2015 2022
Proteção e Inclusão Sociais	Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE)	26,4 20,1	24,0 21,6	2015 2022
	Taxa de risco de pobreza ou de exclusão social das crianças	31,2 20,7	27,4 24,7	2015 2022
	Taxa de sobrecarga das despesas em habitação	9,1 5,0	11,2 8,7	2015 2022
	Crianças com menos de 3 anos em estruturas de acolhimento formais	47,2 47,6	30,0 34,7	2015 2022

Fonte: A partir de Eurostat, *European Pillar of Social Rights Scoreboard*
 * Os indicadores dizem respeito ao ano mais recente, maioritariamente o ano de 2022.

Mas, os indicadores também evidenciam debilidades estruturais, onde não se têm verificado alterações significativas ou até se tem piorado. As diferenças de desempenho que se mantêm ocorrem na desigualdade de rendimentos, com o rendimento dos 20% mais ricos

5,1 vezes superior ao dos 20% mais pobres. Não se verifica, nem em Portugal, nem na UE, uma redução significativa da desigualdade social.

Apesar de nos mantermos abaixo da média europeia nas taxas de desemprego de longa duração e de desemprego, houve progressos significativos entre 2015 e 2022, sendo que 2015 reflete os efeitos da Grande Depressão no emprego.

Verifica-se que a eficácia das transferências sociais na redução da pobreza piorou desde 2015, o mesmo acontecendo com o aumento da privação habitacional¹. A eficácia das transferências sociais em Portugal manteve-se muito abaixo da média Europeia, um dos problemas estruturais do nosso Estado-Providência.

Diminuiu o investimento do Estado em proteção social e educação e aumentou em saúde, mas a percentagem destas despesas no PIB manteve-se abaixo da média da UE. Denotando que a saúde continua a ser um dos “calcanhares de Aquiles” do Estado-Providência português, verifica-se uma significativa diferença, relativamente à UE, quanto à percentagem de despesas de saúde suportadas pelos cidadãos. Os indicadores sobre acesso a cuidados médicos e número de anos de vida saudável também são mais desfavoráveis, ainda que se verifique uma melhoria em termos de número de anos de vida saudável. Apesar de se ter verificado uma melhoria na saúde das mulheres relativamente aos homens, o número de anos de vida saudável destas ainda é inferior.

Em suma, é na proteção social, na saúde e na habitação, áreas menos diretamente relacionadas com as políticas de investimento social e de emprego, que o desempenho de Portugal tem sido mais débil, como as agendas mediática e política têm evidenciado. A recuperação da importância da função de proteção social na agenda Europeia é, por isso, muito importante para Portugal.

¹ Definido como percentagem da população vivendo em casas sobreocupadas com pelo menos um destes fatores: inexistência de instalação de banho ou de sanita completa no alojamento, repasses de água ou iluminação natural insuficiente

O pior desempenho em alguns indicadores sociais –
comparação com a UE em 2015/2022*

Indicador		PT	UE	Anos
Igualdade de Oportunidades	Desigualdade na distribuição do rendimento (rácio S80/S20)	6,0	5,2	2015
		5,1	4,7	2022
Condições de Trabalho	Taxa de desemprego de longa duração	7,5	4,9	2015
		2,8	2,4	2022
Justas	Taxa de desemprego	13,0	10,2	2015
		6,2	6,1	2022
Proteção e Inclusão Sociais	Necessidade de cuidados médicos não satisfeitas, declaradas pelo próprio	3,0	3,3	2015
		2,9	2,2	2022
	Impacto das transferências sociais (excluindo pensões) na redução da pobreza	26,1	32,0	2015
		23,7	35,0	2022
	Privação habitacional severa (proprietários com hipoteca/empréstimo)	3,2	2,1	2015
		3,4	1,6	2022
	Privação habitacional severa (arrendatários preço mercado)	8,0	6,5	2015
		9,0	5,8	2022
	Total das despesas sociais por função: proteção social (% do PIB)	18,5	19,7	2015
		18,3	20,4	2022
	Total das despesas sociais por função: cuidados de saúde (% do PIB)	6,2	7,1	2015
		7,6	8,0	2022
	Total das despesas sociais por função: educação (% do PIB)	5,1	4,8	2015
		4,6	4,8	2022
	Despesas com cuidados de saúde não reembolsadas (% do total das despesas com saúde)	29,5	15,9	2015
		28,6	14,5	2022
	Anos de vida saudável aos 65 anos – mulheres	5,4	9,3	2015
		7,4	9,9	2022
	Anos de vida saudável aos 65 anos – homens	7,0	9,2	2015
		8,4	9,5	2022

Fonte: A partir de Eurostat, *European of Pillar Social Rights Scoreboard*

* Os indicadores dizem respeito ao ano mais recente, maioritariamente o ano de 2022.

Terá o PEDS impacto sobre estes indicadores onde o nosso desempenho permanece muito aquém do desejável? Olhemos agora para uma das formas como o PEDS e o Semestre Europeu, têm impacto nas políticas sociais em Portugal.

Como referido anteriormente, as recomendações nacionais específicas de 2019-2020 no âmbito do Semestre, foram tidas em conta na elaboração dos PRR. Quanto a Portugal, estas recomendações incidiram, não apenas nas áreas do investimento social e emprego (melhorar

o nível geral de competências da população, apoiar o emprego de qualidade e reduzir a segmentação no mercado de trabalho), mas também nas políticas de proteção social e saúde (reforçar a resiliência do sistema de saúde; igualdade de acesso a cuidados de saúde e cuidados prolongados de qualidade; melhorar a eficácia e a adequação das redes de segurança social; garantir uma proteção social e um apoio ao rendimento suficiente e eficaz (COM(2020) 522 final, 2020).

A análise do PRR português, apresentado à Comissão em abril de 2021, permite identificar medidas em todas as áreas do PEDS na componente *Resiliência*, com ênfase na saúde, habitação, equipamentos sociais, inclusão de pessoas com deficiência, combate à pobreza, ensino e formação profissional, trabalho digno, desigualdades de género no emprego, apoio ao emprego estável. Na avaliação da proposta do PRR português, a Comissão declara que este responde às fragilidades identificadas (COM(2021) 321 final, 2021).

Portugal é o país que maior percentagem do PRR dedica a objetivos sociais (40,6%), comparativamente a uma média europeia de 25%. Dentro desta percentagem, verifica-se uma distribuição que prioriza a proteção social e a saúde (45% para políticas sociais perante uma média europeia de 17% e 19% para saúde e cuidados de longa duração para uma média europeia de 28%). O investimento no emprego e competências é de 7% (média europeia de 25%) e o investimento social na educação e cuidados infantis é de 29%, igual à média europeia (Comissão Europeia, s/d).

Entretanto, a UE, no âmbito do Semestre, continua a assinalar as debilidades do sistema de proteção social. Refere-se, no relatório das recomendações nacionais específicas de 2023:

A capacidade das prestações ao abrigo do sistema de proteção social de Portugal para reduzir a pobreza é baixa e continuou a diminuir em 2021, enquanto a evolução da percentagem de pessoas em risco de pobreza foi uma das piores da União (aumento de 2,4 pontos percentuais), num contexto de estabilidade geral na maioria dos Estados-Membros. O rendimento mínimo continua a

ter um nível de adequação baixo, situando-se claramente abaixo do limiar de pobreza. Tais dados constituem um desafio à capacidade de Portugal para atingir os objetivos de redução da pobreza estabelecidos no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. (2023/C 312/22, 2023, n.28).

Ainda é cedo para perceber os efeitos do PEDS em Portugal, mas os meios financeiros disponíveis no PRR, que se acrescentam aos tradicionais, nomeadamente o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo para a Transição Justa e o Fundo de Ajustamento à Globalização, associados à governação Europeia, mesmo que suave, criam uma oportunidade única para a melhoria do bem-estar social.

Conclusão

Tendo presente que a Grande Depressão e a pandemia do Covid-19 aprofundaram as diferenças entre os Estados-Membros, afetando os países da Europa do Sul com maior incidência, os avanços na dimensão social da Europa são boas notícias para estes países, como vimos com o caso de Portugal. A pandemia Covid-19, trouxe uma postura diferente da UE relativamente aos sistemas de proteção social, reconhecendo a sua importância e colocando-os ao lado das políticas de investimento social. O mecanismo de governação que tinha sido criado na sequência da crise financeira e da dívida pública para disciplinar os países, o Semestre Europeu, aliado ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, acabou por tornar-se uma ferramenta para concretizar o PEDS e fazer relançar a dimensão social da UE. Até 2026 Portugal tem oportunidade de melhorar significativamente o seu sistema de proteção social e preparar-se para as consequências das alterações climáticas no bem-estar e no emprego.

Apesar do reforço que a governação europeia trouxe à dimensão social ao incorporá-la num instrumento como o Semestre Europeu,

são frágeis os mecanismos institucionais para garantir que esta dimensão permanece um pilar relevante da construção europeia, e evitar que continue a desenvolver-se numa lógica de “pára-arranca”. Num contexto de “permacrise”, um termo que descreve bem a vertiginosa sucessão de crises que têm atravessado as, habitualmente estáveis, sociedades europeias, tudo dependerá da natureza da próxima crise, ou do desfecho das crises atuais, e do tipo de respostas que lhes forem dadas.

Referências bibliográficas

- Alcidi, C., & Corti, F. (2021). The EU response to Covid-19: Breaking old taboos. In B. Vanhercke & S. Spasova (Eds.), *Social policy in the European Union: State of play 2021: Re-emerging social ambitions as the EU recovers from the pandemic* (39-60). European Trade Union Institute (ETUI) / European Social Observatory (OSE).
- Bokhorst, D., & Schreurs, S. (2023). Europe's social revival: From Gothenburg to next generation EU. *European Policy Analysis*, November 2023:14epa. Swedish Institute for European Policy Studies. Disponível na Internet: <https://www.sieps.se/en/publications/2023/europes-social-revival-from-göthenburg-to-next-generation-eu/> (acedido em maio de 2024).
- Comissão Europeia (1997). *COM (97)102 final: Comunicação da Comissão: Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia, de 12 de março de 1997*. Disponível na Internet: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/8e3e0193-31a5-44bd-81fa-eb8d3e2808b7> (acedido em maio de 2024).
- Comissão Europeia (2015). *COM/2015/0600 final: Comunicação da Comissão: On steps towards completing Economic and Monetary Union, de 21 de outubro de 2015*. Disponível na Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0600> (acedido em maio de 2024).
- Comissão Europeia (2017). *COM/2017/0250 final: Comunicação da Comissão: Establishing a European Pillar of Social Rights, de 26 de abril de 2017*. Disponível na Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0250> (acedido em maio de 2024).
- Comissão Europeia (2020). *COM(2020) 522 final: Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2020, de 20 de maio de 2020*. Disponível na Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0522> (acedido em maio de 2024).
- Comissão Europeia (2021). *COM(2021) 321 final: Proposta de decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal, de 16 de junho de 2021*. Disponível na Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0321> (acedido em maio de 2024).
- Comissão Europeia (s/d), *Recovery and Resilience Scoreboard*. Disponível na Internet: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en (acedido em maio de 2025).

- Conselho da União Europeia (2023). 2023/C 312/22: Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2023, de 14 de julho de 2023. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 312/206, 1.9.2023. Disponível na Internet: <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10615/01092023celex32023h090122pttxt.pdf> (acedido em maio de 2024).
- Daly, M. (2018). The dynamics of European union social policy. In P. Kennett & N. Lendvai-Bainton (Eds.), *Handbook of European Social Policy* (93-107). Edward Elgar.
- Eurostat (s/d). *European of Pillar Social Rights Scoreboard*. Disponível na Internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/scoreboard> (acedido em maio de 2024).
- Guillén, A., Álvarez, S., & Silva, P. A. (2003). Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of accession into the European Union. *South European Society and Politics*, 8(1-2), 231-268.
- Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state. *Canadian Journal of Sociology*, 28(1), 77-99.
- Streeck, W. (1995). Neo-Voluntarism: A new European social policy regime? *European Law Journal*, 1(1), 31-59. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.1995.tb00003.x>.
- União Europeia (2023). *The future of social protection and of the Welfare State in the EU*. Publications Office of the European Union. Disponível na Internet: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283143938> (acedido em maio de 2024).

(Página deixada propositadamente em branco)

50 ANOS DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE NA UNIÃO EUROPEIA E 5 MARCOS NO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL RUMO A UM FUTURO MAIS SUSTENTÁVEL

Alexandra Aragão

Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito

ORCID: 0000-0002-4084-6321

Resumo: A evolução histórica do direito europeu do ambiente, caracterizada por um desenvolvimento contínuo de sentido ascendente, convoca uma reflexão pautada pela lucidez, que será feita através de 5 «marcos» que, de forma impressionista, assinalam meio século de aperfeiçoamento gradual do direito ambiental na Europa. Esses «marcos» são: os planos de ação, enquanto estratégias plurianuais para o ambiente europeu; a proclamação do ambiente, enquanto objetivo essencial da integração europeia; o reconhecimento da natureza, enquanto rede que suporta a vida; a prossecução de uma proteção integrada e transversal do ambiente, como única forma de tutelar um bem ubíquo; a ambição utópica de «não prejudicar significativamente». Este capítulo resume 50 anos de proteção ambiental na União Europeia, destacando as linhas força que caracterizam o caminho percorrido rumo à sustentabilidade.

Palavras-chave: Direito do ambiente, transição energética, plano de ação, poluição zero, Rede Natura 2000, princípio da integração, não prejudicar significativamente, a Europa és tu

1. Introdução: uma política em expansão para enfrentar problemas ambientais crescentes

A história da evolução do direito europeu do ambiente ao longo de 50 anos, caracteriza-se por um desenvolvimento contínuo de sentido ascendente. Desde 1973, o nível de proteção ambiental foi-se ampliando, tanto pelo alargamento das áreas de intervenção do direito da União Europeia (ar¹, biodiversidade², água³, clima⁴, solo⁵), como pela intensidade do condicionamento da atuação dos Estados Membros que perdem alguns graus de liberdade relativamente à extração de matérias-primas, à produção de alimentos, às fontes energéticas, às atividades industriais, às redes de transportes, à importação de produtos, etc. Estas atividades, se forem desenvolvidas em locais ambientalmente sensíveis ou através de técnicas, processos ou formas que sejam suscetíveis de prejudicar o ambiente, poderão ser impugnadas com base em normas ou princípios de origem europeia.

Todavia, a expansão contínua da política ambiental não foi, até à data, suficiente para debelar os problemas ambientais em crescimento

¹ Atualmente é a Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (alterada em 2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0050-20150918>.

² Diretiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de maio de 1992 relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (alterada em 2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0043-20130701>.

³ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (alterada em 2014), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02000L0060-20141120>.

⁴ Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática («Lei europeia em matéria de clima»), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.

⁵ European Commission, *A Soil Deal for Europe: 100 Living labs and lighthouses to lead the transition towards healthy soils by 2030. Implementation Plan* 29 September 2021, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-09/soil_mission_implementation_plan_final_for_publication.pdf; European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Mission soil manifesto* (Manifesto da missão para o solo), Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/97>.

exponencial sob a pressão do desenvolvimento económico, da urbanização e da transformação do uso do solo, do consumo crescente de energia, tudo agravado pelas alterações climáticas que agudizam e tornam mais frequentes os desastres de origem antropogénica, como incêndios, secas ou inundações.

Em seguida, iremos concentrar 50 anos de proteção ambiental na União Europeia, em 5 marcos que, de forma impressionista, assinalam meio século de aperfeiçoamento gradual do direito ambiental na Europa.

1.1. Marco n.º 1: planos de ação: visões estratégicas plurianuais para o ambiente europeu

Foi em 1973 que pela primeira vez a Comunidade Económica Europeia (CEE) adotou um plano de ação a matéria ambiental. A Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho de 22 de novembro de 1973⁶, relativa a um Programa de Ação das Comunidades Europeias em matéria de ambiente foi indubitavelmente inspirada pela Declaração sobre o ambiente humano e o desenvolvimento que se seguiu à conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo, em 1972⁷.

O objetivo último, subjacente à adoção, pela primeira vez, de uma política do ambiente na Comunidade, era melhorar a qualidade e as condições de vida dos povos europeus. Tal como na Declaração das Nações Unidas, a finalidade era pôr o progresso ao serviço da humanidade, proporcionando a conciliação do progresso com a necessidade, cada vez mais imperiosa, de preservar o meio natural e um ambiente que assegure as melhores condições de vida possíveis (título 1, objetivos da política ambiental da Comunidade).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41973X1220>

⁷ UN Declaration on the human environment, June 1972 (<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>).

Os objetivos específicos, que ainda hoje valoramos como pertinentes, eram

- prevenir, reduzir e, na medida do possível, suprimir as poluições e perturbações.
- manter um equilíbrio ecológico satisfatório e velar pela proteção da biosfera.
- velar pela boa gestão dos recursos e do ambiente natural e evitar qualquer exploração desses elementos que cause perturbações importantes no equilíbrio ecológico.
- orientar o desenvolvimento em função de exigências de qualidade, nomeadamente mediante melhoria das condições de trabalho e do enquadramento de vida.
- contribuir para que se tenha mais em conta os aspetos do ambiente no ordenamento das estruturas e do território.
- procurar, com os Estados situados fora da Comunidade, soluções comuns para os problemas do ambiente no âmbito, nomeadamente, das organizações internacionais.

Depois deste plano de ação, começaram a surgir medidas concretas de proteção ambiental, sob a forma de diretivas, que vieram concretizar esta visão estratégica, com a colaboração dos Estados Membros.

Após este primeiro plano de ação, os planos estratégicos plurianuais foram-se sucedendo até ao 8º plano, atualmente em vigor. A Decisão 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho, estabelece o programa geral de ação ambiental da UE para 2030⁸.

Na segunda década do século XXI, o objetivo prioritário a longo prazo é que, o mais tardar até 2050, os europeus vivam bem, dentro dos limites planetários⁹, numa economia saudável onde nada seja desper-

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/591/oj>

⁹ O conceito científico de limites planetários cunhado em 2009 e desenvolvido no âmbito do Centro de Resiliência de Estocolmo (<https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>), entraram oficialmente no jargão da União Europeia em 2013, no 7º programa de ação aprovado pela Decisão n. 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente, justamente

diçado, o crescimento seja regenerativo, a neutralidade climática seja uma realidade e as desigualdades sejam significativamente reduzidas.

Com base no Pacto Ecológico Europeu¹⁰, o programa de ação ambiental 2022-2030 visa acelerar a transição para uma economia com impacto neutro no clima e eficiente em termos de recursos, reconhecendo que o bem-estar humano e a prosperidade dependem de um ecossistema saudável.

São seis os objetivos prioritários eleitos pelo atual programa de ação:

- Atingir a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2030 e alcançar a neutralidade climática até 2050.
- Melhorar a capacidade de adaptação, reforçando a resiliência e reduzindo a vulnerabilidade às alterações climáticas.
- Avançar para um modelo de crescimento regenerativo, separando o crescimento económico da utilização de recursos e da degradação ambiental, ao mesmo tempo que transita mais rapidamente para uma economia circular.
- Visar a poluição zero do ar, da água e do solo e proteger a saúde e o bem-estar dos europeus.
- Proteger, preservar e restaurar a biodiversidade, melhorando o estado dos ecossistemas e do ambiente, bem como combatendo a desertificação e a degradação dos solos.
- Reduzir as pressões ambientais e climáticas decorrentes da produção e do consumo, em particular da energia, do desenvolvimento industrial, dos edifícios e das infraestruturas, da mobilidade e dos sistemas alimentares.

intitulado «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>).

¹⁰ O Pacto Ecológico Europeu é um pacote de iniciativas estratégicas que visa colocar a UE na via rumo a uma transição ecológica, com o objetivo último de alcançar a neutralidade climática até 2050. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2019) 640 final Bruxelas, 11.12.2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF.

É bem perceptível a evolução entre o primeiro e o oitavo programa de ação: onde o primeiro pretendia reduzir a poluição o último ambiciona alcançar a poluição zero. Onde o primeiro faz a apologia da boa gestão dos recursos, o último aponta para uma economia circular. Onde um fala em manter um equilíbrio ecológico satisfatório e na proteção preventiva da biosfera, o outro fala na restauração da biodiversidade e na melhoria do estado dos ecossistemas e do ambiente. Por fim, em 1973, compreensivelmente, não existe qualquer referência ao clima, enquanto em 2022 a neutralidade climática é um ponto fulcral a alcançar.

1.2. Marco n.º 2: a qualidade do ambiente, objetivo essencial da integração europeia

A primeira diretiva comunitária adotada em matéria ambiental data de 1975¹¹, e destinava-se a prevenir a poluição atmosférica. Ela proibia a utilização como combustível, em sistemas de aquecimento doméstico, de óleos industriais contaminados. Por falta de base jurídica nos Tratados, que não atribuíam então à CEE quaisquer competências em matéria ambiental, esta diretiva foi aprovada através do mecanismo de integração de lacunas que obrigava a uma aprovação da proposta da Comissão Europeia por unanimidade do Conselho, após aprovação pelo Parlamento Europeu. Subjacentes à adoção desta diretiva estiveram dois fundamentos: A melhoria da qualidade de vida (estabelecida nos tratados como um dos objetivos da CEE) por um lado, e a prevenção das distorções no comércio intracomunitário de mercadorias (objetivo intrínseco à União Aduaneira Europeia) por outro. Mesmo assim, a validade desta diretiva foi questionada em

¹¹ Diretiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1975/439/oj>. Apenas um mês depois foi adotada a Diretiva quadro dos resíduos (Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975), que se manteve em vigor durante mais de 30 anos (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31975L0442>).

Tribunal por uma Associação Comercial francesa. Este foi o pretexto de que o Tribunal de Justiça necessitava para poder declarar formalmente, em 1985¹², que a proteção do ambiente era um objetivo essencial da comunidade económica europeia, mesmo que ela não estivesse prevista nos Tratados fundadores, reforçando assim a legitimidade de novas medidas de proteção ambiental a adotar no futuro.

A evolução mais recente da política de combate à poluição traduz-se no plano de ação «poluição zero no ar na água e no solo», aprovado em 2021¹³, que visa criar um ambiente livre de substâncias tóxicas, protegendo a saúde humana, animal e dos ecossistemas. O plano de ação baseia-se em fundamentos de saúde pública, ambientais, morais e socioeconómicos, fazendo a apologia da transformação simultânea dos modos de produção, de consumo e os investimentos.

1.3. Marco n.º 3: a natureza, uma rede que suporta toda a vida

Foi isso que aconteceu em 1979, quando a política ambiental da CEE dá um salto qualitativo com a adoção da primeira diretiva dedicada à conservação da natureza. Diferentemente da diretiva sobre a queima de óleos, a diretiva *aves*, de abril de 1979¹⁴, não está imediatamente relacionada com a proteção da saúde humana e ainda menos com o comércio de mercadorias. Porém, existindo consenso entre os Estados quanto à importância da proteção das aves selvagens migratórias, a enorme abrangência geográfica do habitat destas

¹² Judgment of the Court of 7 February 1985. – Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d’huiles usagées (ADBHU). – Reference for a preliminary ruling: Tribunal de grande instance de Créteil – France. – Free movement of goods – Waste oils. – Case 240/83. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0240>.

¹³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Caminho para um planeta saudável para todos Plano de ação da UE: «Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo»* COM(2021) 400 final Bruxelas, 12.5.2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31979L0409>

espécies da ornifauna tornava patente a imprescindibilidade da colaboração transnacional para garantir uma proteção efetiva. Estava assim justificada a necessidade de atuação ao nível supranacional e de atribuição de competências à Comunidade Europeia.

Surge, deste modo, a primeira diretiva europeia com uma finalidade de proteção ambiental não instrumental, em que os componentes vivos da natureza são protegidos pelo seu valor intrínseco, independentemente do seu valor económico ou de outros objetivos comerciais, como a prevenção de distorções da concorrência¹⁵, a garantia do direito de estabelecimento¹⁶ ou da liberdade de circulação de mercadorias¹⁷.

Através desta diretiva as aves selvagens migratórias são protegidas de forma direta, pela proibição de captura, caça ou recolha de ovos; e, de forma indireta, pela preservação dos habitats caraterísticos da espécie. A proteção do habitat, impondo limites ao ordenamento do território dos Estados-Membros¹⁸, representa um limite audaz à soberania estadual, habituada a livremente tomar decisões sobre a localização de atividades ligadas ao desenvolvimento em setores tão

¹⁵ Como aconteceu na Diretiva sobre os óleos industriais usados.

¹⁶ Como na Diretiva sobre a avaliação de impacto ambiental, por ex. (Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, sobre a avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>.

¹⁷ Como a Diretiva sobre embalagens e resíduos de embalagem (Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Dezembro de 1994 relativa a embalagens e resíduos de embalagens alterada em 2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0062-20180704I>.

¹⁸ O ordenamento do território é uma matéria de competência dos Estados, em que a União Europeia apenas pode legislar mediante adotadas por unanimidade do Conselho, nos termos do artigo 192 n.º2 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia: «Em derrogação do processo de decisão previsto no n.º1 e sem prejuízo do disposto no artigo 114.o, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotará:

- a) Disposições de caráter fundamentalmente fiscal;
- b) As medidas que afetem:
 - o ordenamento do território,
 - a gestão quantitativa dos recursos hídricos ou que digam respeito, direta ou indiretamente, à disponibilidade desses recursos,
 - a afetação dos solos, com exceção da gestão dos lixos;
- c) As medidas que afetem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético».

importantes e básicos como a agricultura, os transportes, as telecomunicações ou o desenvolvimento urbano.

Desde 1992, as ferramentas jurídicas de conservação da natureza foram sendo substancialmente aperfeiçoadas.

Primeiro, pelo alargamento das espécies beneficiárias de proteção. Agora as medidas de conservação já não se limitam às aves, mas estendem-se a uma vasta gama de espécies, incluindo mamíferos, répteis, peixes, etc.

Segundo, através da introdução do conceito de rede, um novo conceito operacional que assegura a conectividade entre os vários espaços naturais preservados. Surge assim a rede Natura 2000¹⁹, a maior rede mundial de áreas de conservação interconectadas, que traduz uma estratégia inteligente de gestão de espaços naturais, que potencia a utilização dos habitats pela sua interconexão geográfica através de corredores ecológicos.

A visão não economicista, que recusa olhar para a natureza como um mero reservatório de recursos, tem sido a base, na União Europeia, de uma proteção abrangente e sistemática de espécies e habitats na Europa, que vai mais além da mera defesa simbólica de exemplares de espécies ou de habitats exuberantes ou carismáticos. Depois de reconhecer o capital natural como «o nosso seguro de vida» na estratégia europeia para a biodiversidade na década 2010-2020²⁰, a União Europeia aprovou a nova estratégia para a biodiversidade até 2030²¹ ambicionando «trazer a natureza de volta às nossas vidas».

Esse é também o propósito da futura Lei Europeia da Restauração da Natureza²², que representa uma mudança radical da perspetiva da abordagem da proteção ambiental. Os dados científicos apresentados

¹⁹ Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31992L0043>.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0244&qid=1704108579259>

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>

²² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/nature-restoration/>

pela Comissão Europeia na sua proposta de Regulamento mostram os benefícios a longo prazo, dos esforços de restauração da natureza para o clima, a retenção de água e prevenção de inundações, a produtividade agrícola e o bem-estar humano.

1.4. Marco n.º 4: proteção integrada de um ambiente ubíquo, através de medidas transversais

Um momento marcante do aperfeiçoamento do direito europeu do ambiente foi o surgimento do princípio da integração ou de transversalidade.

Consagrado no artigo 11 do Tratado sobre o funcionamento da UE, ele constitui atualmente a base jurídica de toda a política ambiental da União Europeia. Introduzido timidamente pelo Ato Único Europeu em 1987²³, aperfeiçoado pelo Tratado de Maastricht em 1993²⁴ e promovido a princípio geral do Tratado em Amesterdão, em 1999²⁵, que o associa à prossecução do desenvolvimento sustentável. Em 2009 é renumerado, pelo Tratado de Lisboa, mantendo embora a mesma localização²⁶ e formulação: «as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável». No ano 2000 é retomado pelo artigo 37 da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia²⁷.

²³ No artigo 130R: «As exigências em matéria de protecção do ambiente são uma componente das outras políticas da Comunidade».

²⁴ Artigo 130R: «As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias».

²⁵ Artigo 3ºC: «As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade previstas no artigo 39, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável».

²⁶ Título II, Disposições de Aplicação Geral.

²⁷ «Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável», <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/37-proteccao-do-ambiente>.

O princípio manteve-se no direito primário com afloramentos tímidos no direito derivado, onde é levado à prática de forma lenta e gradual através de instrumentos jurídicos como a avaliação de impacto ambiental²⁸, a avaliação ambiental estratégica²⁹ ou a licença ambiental³⁰, que procedimentalizam a tomada em consideração dos efeitos sobre o ambiente de decisões adotadas no âmbito de outras políticas europeias.

Desde 2019, com o Pacto Ecológico Europeu, o princípio da integração começa a finalmente a ser levado mais a sério, colocando o ambiente como fator determinante de todas as atividades e critério subjacente às decisões. Deste modo, o processo de transição ecológica em curso, significa um repensar sistemático das políticas europeias mais impactantes, abrangendo não só as clássicas atividades da agricultura, pescas, indústria ou transportes, mas também atividades até agora tratadas como inócuas, e que se mantinham inquestionadas porque serem inevitáveis: a alimentação, os produtos manufaturados (feitos na Europa ou importados) e até os edifícios. Em época de transição ecológica, os efeitos ambientais deixaram de ser um aspeto lateral dos projetos, uma característica acessória dos produtos, ou um efeito indireto das atividades. O ambiente é agora onnipresente. Efeitos ambientais negativos são por isso um fator determinante que pode conduzir à reprovação de projetos³¹, à proibição de produtos³²,

²⁸ A já referida Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, sobre a avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>.

²⁹ Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0042>.

³⁰ Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de novembro de 2010 relativa às emissões industriais, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075>.

³¹ Que pode ocorrer na sequência de uma avaliação dos efeitos ambientais de projetos públicos ou privados, nos termos da Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>.

³² O Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de maio de 2023 proíbe a disponibilização no mercado da União e a exportação para

ou à recusa de autorizações para atividades³³ promotoras de desenvolvimento. Pelo contrário, efeitos ambientais positivos são agora motivação e fundamento para o desenvolvimento de atividades ditas regenerativas ou restaurativas, cuja finalidade direta é a melhoria dos equilíbrios ecológicos.

1.5. Marco n.º 5: rumo à utopia: o princípio de «não prejudicar significativamente»

Um momento importante na busca da sustentabilidade através do direito ambiental da UE foi a aprovação do Regulamento europeu sobre a taxonomia dos investimentos sustentáveis³⁴, que assenta num princípio jurídico que, aparentemente, nada trás de novo: o princípio de *não prejudicar significativamente*.

O Regulamento europeu contém os requisitos que devem estar presentes, e as circunstâncias que devem estar ausentes, para que uma atividade económica, tal como o investimento nela, possam ser considerados como sustentáveis. Muito concretamente, para permitir a classificação de uma atividade económica como sustentável, o Regulamento indica com elevado grau de detalhe, as condições gerais que devem ser cumpridas, os objetivos ambientais que não podem ser prejudicados, e as salvaguardas mínimas que devem ser garantidas.

fora da União de determinados produtos associados à desflorestação e à degradação floresta. Para o efeito, prevê a utilização de instrumentos de observação da Terra a partir do espaço, como satélites ou drones, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>.

³³ Que resultar da não aprovação de uma licença ambiental solicitada na sequência de um procedimento de prevenção e controlo integrados da poluição, previsto na Directiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010 relativa às emissões industriais, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075>.

³⁴ Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852>.

Estas condições, objetivos e salvaguardas, funcionam como listas de verificação – ou *check lists* – que podem e devem ser utilizadas para avaliar a bondade de investimentos públicos ou privados. Consequentemente ficam abrangidos tanto os investimentos autorizados pelos Estados-Membros no âmbito do Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência³⁵ como as atividades dos operadores económicos empresariais nas condições estabelecidas pela legislação europeia relativa à diligência devida³⁶.

A dar concretização ao princípio de *não prejudicar significativamente* (designado como DNSH na sigla inglesa), encontramos um regulamento delegado³⁷, uma diretiva³⁸ e comunicações da Comissão Europeia³⁹, que ajudam a operacionalizar, com exemplos práticos, as obrigações que se encontram enumeradas, mas escassamente desen-

³⁵ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32021R0241>.

³⁶ Diretiva (UE) 2022/2464 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022 sobre o relato de sustentabilidade das empresas, que visa evitar o branqueamento ecológico das empresas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>.

³⁷ Regulamento Delegado (UE) 2021/2178 da Comissão de 6 de julho de 2021 que complementa o Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho especificando o teor e a apresentação das informações a divulgar pelas empresas abrangidas pelos artigos 19.o-A ou 29.o-A da Diretiva 2013/34/UE relativamente às atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, bem como a metodologia para dar cumprimento a essa obrigação de divulgação, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02021R2178-20230101> (alterado em 2022 pelo Regulamento Delegado (UE) 2022/1214 da Comissão de 9 de março, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32022R1214>).

³⁸ Diretiva (UE) 2022/2464 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, sobre o relato de sustentabilidade das empresas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>.

³⁹ Comunicação (2021/C 58/01) da Comissão Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)). Comunicação da Comissão (C/2023/111) Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300111. Comunicação (2023/C 211/01) da Comissão sobre a interpretação e a aplicação de determinadas disposições jurídicas do Regulamento Taxonomia da UE e as ligações com o Regulamento Divulgação de Informações sobre Sustentabilidade dos Serviços Financeiros, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0616\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0616(01)).

volvidas, no Regulamento da taxonomia. Os atos de densificação normativa subsequentes, apoiam tomadas de decisão (pública ou privada) relativamente à bondade ambiental das atividades económicas, fundadas na sua contribuição para a sustentabilidade e no princípio de *não prejudicar significativamente*, considerando não tanto os efeitos diretos do investimento (criação de postos de trabalho, oferta de produtos ou serviços, ampliação da disponibilidade habitacional, etc.) mas sobretudo os efeitos laterais indesejados, associados à atividade em causa (perda de biodiversidade, emissões de gases com efeito de estufa, poluição do ar do solo ou da água, geração de resíduos, etc.).

De acordo com o Regulamento, são três as principais condições que uma atividade económica deve cumprir, para ser qualificada como ambientalmente sustentável:

- Fazer uma contribuição substancial para pelo menos um objetivo ambiental.
- Não causar prejuízo significativo a nenhum dos outros cinco objetivos ambientais.
- Cumprir as salvaguardas mínimas.

Os princípios ambientais, que a atividade económica deverá prosseguir, são: contribuir para a redução das emissões de gases com efeito estufa (sendo a meta a alcançar uma redução de 55% dos níveis de 1990 até 2030), para a neutralidade carbónica e para a adaptação às alterações climáticas inevitáveis até 2050; proteger conservar e melhorar o capital natural da União Europeia, proteger a saúde e o bem-estar humanos contra riscos ambientais, sem deixar ninguém, e nenhum lugar, para trás.

Por sua vez, os objetivos (dois climáticos e quatro ambientais) estão estabelecidos no artigo 9 do Regulamento taxonomia:

- Mitigação das alterações climáticas.
- Adaptação às alterações climáticas.
- Proteção e uso sustentável da água e dos recursos marinhos.
- Transição para uma economia circular.
- Prevenção e controlo da poluição.
- Proteção e restauração da biodiversidade e dos ecossistemas.

Em suma, enquanto subprincípio concretizador do princípio da proporcionalidade, o princípio de *não prejudicar significativamente* é aplicado às ponderações de valores no contexto de decisões jurídicas orientadas para o desenvolvimento sustentável. Porém, considerando que a sua densificação é ainda bastante recente, não temos dados para formular conclusões sobre a capacidade deste princípio de servir como *bússola* para guiar as atividades económicas, e para ultrapassar o oxímoro inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável.

2. Balanço final: dilemas da transição ecológica e energética

Entre crises humanas, sociais, económicas, sanitárias e energéticas a União Europeia busca prosseguir o seu caminho rumo à sustentabilidade na Europa e no mundo. Ao fazê-lo, não tem conseguido evitar decisões polémicas como a inclusão da energia nuclear e do gás natural na taxonomia de atividades económicas sustentáveis, sob o pretexto de que se trata de atividades hipocarbónicas⁴⁰, dando assim aso a duas ações de anulação⁴¹ instauradas pelas organizações

⁴⁰ O já mencionado Regulamento Delegado (UE) 2022/1214 da Comissão de 9 de março respeitante às atividades económicas em determinados setores energéticos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32022R1214>.

⁴¹ Nos termos do artigo 263 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: «O Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos atos legislativos, dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu, que não sejam recomendações ou pareceres, e dos atos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. O Tribunal fiscaliza também a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Para o efeito, o Tribunal é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão. () Qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução ()».

não governamentais Greenpeace⁴², Client Earth e WWF⁴³ no Tribunal Geral da UE.

Outro exemplo é o estabelecimento de uma presunção segundo a qual

«os projetos no domínio das energias renováveis são de interesse público superior e importantes para a saúde e a segurança públicas para efeitos da legislação ambiental da União pertinente, exceto se existirem provas claras de que esses projetos têm efeitos negativos importantes no ambiente que não podem ser mitigados ou compensados»⁴⁴.

Embora a presunção seja ilidível, na prática, a demonstração clara dos efeitos negativos da construção de um empreendimento hidro-elétrico num curso de água, mesmo tratando-se de uma zona semiárida, torna-se relativamente difícil.

Atualmente, na União Europeia, o processo de decisão complexo⁴⁵, e as pressões, internas e externas, não facilitam a desejada linearidade na prossecução dos objetivos convictamente assumidos aquando da adoção do Pacto Ecológico Europeu, em 2019. Externamente, é de ressaltar, em primeiro lugar, o impasse em que se encontra o desejado acordo comercial entre a União Europeia e o bloco económico do Mercosul desde 2019⁴⁶, e em segundo, a dificuldade em encontrar pontos de acordo para a neutralidade climática e o abandono da

⁴² <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46630/greenpeace-files-lawsuit-against-the-european-commission-to-end-gas-and-nuclear-greenwashing/>

⁴³ <https://www.clientearth.org/latest/press-office/press/eu-taxonomy-environmental-groups-take-eu-to-court-over-green-gas-label/>

⁴⁴ Regulamento (UE) 2022/2577 do Conselho de 22 de dezembro de 2022 que estabelece um regime para acelerar a implantação das energias renováveis, <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/cbbbf379-874c-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-pt>.

⁴⁵ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_pt

⁴⁶ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en

economia fóssil na Conferência das partes da Convenção quadro das Nações Unidas sobre o Clima⁴⁷. Internamente, as pressões provêm, nomeadamente, do forte lobby de empresas e associações empresariais ligadas a setores que muito beneficiam com a manutenção de níveis menos elevados de proteção ambiental. Muitas destas entidades estão registadas no registo europeu da transparência pela atividade de lobby junto das instituições europeias, em Bruxelas. Avançando alguns exemplos, podemos referir-nos ao lobby desenvolvido pelos empresários da agricultura industrializada, intensiva e química⁴⁸; ou pelos representantes de setores ligados aos combustíveis fósseis⁴⁹, ou ao transporte motorizado individual⁵⁰.

3. Conclusão: marketing europeu em tempo de transições

Em suma, as *frentes da batalha* pela sustentabilidade são muitas, mas o receio de deixar alguém para trás não pode fazer com que todos fiquemos para trás, e que a sustentabilidade seja apenas uma miragem.

⁴⁷ As conclusões da COP28, no Dubai, em Dezembro de 2023, não foram promissoras e que levaram a um discurso forte do Presidente do Conselho Europeu, no dia 1 de Dezembro, reafirmando o compromisso da União Europeia na mitigação das alterações climáticas através da transformação do modelo de desenvolvimento económico, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/01/address-by-president-charles-michel-at-the-un-climate-change-conference-cop28-in-dubai/>.

⁴⁸ Por exemplo a European farmers (COPA) inscrita desde 2009 com o número de identificação 44856881231-49 (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=44856881231-49>) ou a International Biocontrol Manufacturers' Association (IBMA) inscrita desde 2012 com o número de identificação 06818218065-85.

⁴⁹ Por exemplo a Galp Energia, SGPS, SA (Galp Energia) inscrita desde 2015 com o número de identificação 959972115771-67 (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=959972115771-67>) ou a Kuwait Petroleum Research and Technology B.V. (KPRT) inscrita desde 2022 com o número de identificação 007691945681-44 (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=007691945681-44>).

⁵⁰ Por exemplo a Fédération Internationale de l'Automobile (FIA) inscrita desde 2011 com o número de identificação 84839535366-67 (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=84839535366-67>) ou a International Federation of Automotive Distributors inscrita desde 2012 com o número de identificação 69678928900-56 (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=69678928900-56>).

São estes dilemas, entre muitos outros que instigam a União Europeia, juntamente com a dificuldade de manter uma política ambiental e energética 100% coerentes, que explicam a necessidade sentida pela Comissão Europeia, de fazer marketing da ideia de Europa. A campanha «You are EU» ou «A Europa és tu»⁵¹ afirma aquilo que é óbvio, e que não deveria ser preciso recordar, se não fosse o período conturbado em que vivemos:

- Que a união dos povos da Europa trouxe paz, prosperidade e qualidade de vida a quem nela vive.
- Que a Europa é um exemplo inspirador de democracia, respeito e tolerância no contexto mundial.
- Que em tempos de crise, é ainda mais fundamental manter a Europa unida.
- Que os cidadãos, que se sentem europeus e se identificam com os valores da Europa⁵², têm um papel crucial a desempenhar.

Cabe aos cidadãos na Europa contribuir, através do seu MODO DE VIDA EUROPEU⁵³, para a transição energética, para a economia circular, para a poluição zero, para a neutralidade carbónica, para a adaptação climática, para a restauração da natureza e para a sustentabilidade.

Anexo I: «You are EU». «A Europa és tu»

«Juntos conseguimos. Democracia, liberdade, igualdade, tolerância e solidariedade. Estes são os valores europeus que nos unem. A invasão

⁵¹ A campanha esteve nas ruas desde o último trimestre de 2023. Para memória futura, transcrevemos as imagens e a mensagem da campanha no Anexo I.

⁵² Pela posição especial do nosso país na identificação com os valores europeus apresentamos alguns dados do *Atlas of European Values. Change and Continuity in Turbulent Times*, de Loek Halman, Tim Reeskens, Inge Sieben e Marga van Zundert (Open Press TiU, Tilburg University, 2022 https://pure.uvt.nl/ws/files/61585481/Atlas_EVS_e_version.pdf) no Anexo II.

⁵³ O Comissário Margaritis Schinas teve precisamente como missão promover o «modo de vida europeu», https://commissioners.ec.europa.eu/margaritis-schinas_en?prefLang=pt.

rusa da Ucrânia mostrou-nos que as nossas democracia, economia e independência energética estão estreitamente interligadas. Trabalhemos juntos para assegurar que dispomos de energia limpa e renovável – produzida na Europa. Só com um esforço unido poderemos alcançar estes objetivos. Defendamos os nossos valores para proteger o nosso futuro e o da nossa família, o clima e o planeta.



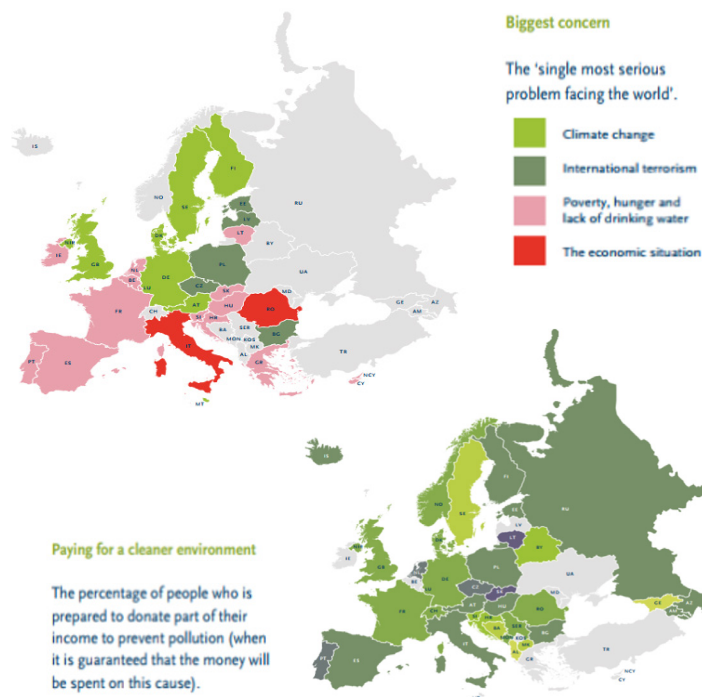
«You are EU» (A Europa és tu) é um convite a todos os europeus para que se unam e ajudem a transformar os nossos desafios num futuro melhor com energias limpas produzidas na Europa. Podemos contar com a nossa força, que retiramos da ambição comum de moldar o mundo em que vivemos. You are EU é o nosso compromisso enquanto europeus, e cada um dos nossos contributos é importante. You are EU é uma declaração de que podemos avançar em conjunto para uma energia limpa e de produção local. You are EU é um lembrete de que há muito a fazer, e que conseguimos fazê-lo em conjunto em prol das gerações futuras. Pensando nos nossos filhos e netos, concentramo-nos principalmente no caminho a seguir e no nosso objetivo comum – a preservação da nossa democracia, da nossa economia e da nossa União de paz e independência.

You are EU dinamiza, inspira e dirige-se a todos, em todos os países da UE. You are EU dá-nos meios para agir, juntando os nossos valores à ideia de transformação. Liga-nos enquanto europeus, dando-nos, ao mesmo tempo, uma orientação para o futuro. Acrescenta uma dimensão prospetiva àquilo que somos e permite-nos moldar ativamente o caminho a seguir, com base na liberdade, na paz e na solidariedade com fontes de energia limpas e independentes».

Anexo II: Atlas dos Valores Europeus

Os gráficos seguintes mostram a posição relativa dos países europeus, relativamente a alguns valores fundamentais, segundo o *Atlas of European Values. Change and Continuity in Turbulent Times* (Loek Halman, Tim Reeskens, Inge Sieben e Marga van Zundert, Open Press TiU, Tilburg University, 2022, https://pure.uvt.nl/ws/files/61585481/Atlas_EVS_e_version.pdf)





Referências bibliográficas

- Carta dos Direitos Fundamentais da EU, artigo 37, disponível em <https://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/37-proteccao-do-ambiente>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- ClientEarth. (2023). EU taxonomy: Environmental groups take EU to court over 'green' gas label. Disponível em <https://www.clientearth.org/latest/press-office/press/eu-taxonomy-environmental-groups-take-eu-to-court-over-green-gas-label/>.
- Comissão Europeia. (2011). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU biodiversity strategy to 2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0244&qid=1704108579259>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Comissão Europeia. (2019). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, sobre o Pacto Ecológico Europeu COM(2019) 640 final Bruxelas, 11.12.2019. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Comissão Europeia. (2020). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, *Trazar a natureza de volta às nossas vidas*.

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Comissão Europeia. (2021). *A Soil Deal for Europe: 100 living labs and lighthouses to lead the transition towards healthy soils by 2030: Implementation Plan*. 29 September 2021. Disponível em https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2021-09/soil_mission_implementation_plan_final_for_publication.pdf, acessado em 13 de novembro de 2024.

Comissão Europeia. (2021). Comunicação (2021/C 58/01) da Comissão: Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)), acessado em 13 de novembro de 2024.

Comissão Europeia. (2021). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Caminho para um planeta saudável para todos Plano de ação da UE: «Rumo à poluição zero no ar, na água e no solo»* COM(2021) 400 final Bruxelas, 12.5.2021. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF, acessado em 13 de novembro de 2024.

Comissão Europeia. (2023). Comunicação (2023/C 211/01) da Comissão sobre a interpretação e a aplicação de determinadas disposições jurídicas do Regulamento Taxonomia da UE e as ligações com o Regulamento Divulgação de Informações sobre Sustentabilidade dos Serviços Financeiros. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0616\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0616(01)), acessado em 13 de novembro de 2024.

Comissão Europeia. (2023). Comunicação da Comissão (C/2023/111): Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300111, acessado em 13 de novembro de 2024.

Comissão Europeia, Direção-Geral da Investigação e da Inovação. (2023). *Mission soil manifesto* (Manifesto da missão para o solo). Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/97>.

Conselho Europeu. (2024). Nature restoration. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/nature-restoration/>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Decisão 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o programa geral de ação ambiental da UE para 2030. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/591/oj>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Decisão n. 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente, «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta». Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho de 22 de Novembro de 1973, relativa a um Programa de Ação das Comunidades Europeias em matéria de ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41973X1220>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0042>, acessado em 13 de novembro de 2024.

- Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de novembro de 2010 relativa às emissões industriais. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31979L0409>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva (UE) 2022/2464 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022 sobre o relato de sustentabilidade das empresas. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02000L0060-20141120>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0050-20150918>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, sobre a avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1975/439/oj>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975 sobre resíduos. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31975L0442>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de maio de 1992 relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0043-20130701>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31992L0043>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 1994 relativa a embalagens e resíduos de embalagens. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0062-201807041>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Greenpeace. (2013). Greenpeace files lawsuit against the European Commission to end gas and nuclear greenwashing. Disponível em <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46630/greenpeace-files-lawsuit-against-the-european-commission-to-end-gas-and-nuclear-greenwashing/>, acessado em 13 de novembro de 2024.
- Halman, L., Reeskens, T., Sieben, I., & van Zundert, M. (2022). *Atlas of European values: Change and continuity in turbulent times*. Open Press TiU, Tilburg University. Disponível em https://pure.uvt.nl/ws/files/61585481/Atlas_EVS_e_version.pdf, 2022 acessado em 13 de novembro de 2024.
- Judgment of the Court of 7 February 1985. – Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU). Case 240/83. Disponível em

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0240>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32021R0241>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2020, relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021 que cria o regime para alcançar a neutralidade climática («Lei europeia em matéria de clima»). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento (UE) 2022/2577 do Conselho de 22 de dezembro de 2022 que estabelece um regime para acelerar a implantação das energias renováveis. Disponível em <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/cbbb379-874c-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-pt>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de maio de 2023 proíbe a disponibilização no mercado da União e a exportação para fora da União de determinados produtos associados à desflorestação e à degradação florestal. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento Delegado (UE) 2021/2178 da Comissão de 6 de julho de 2021 que complementa o Regulamento (UE) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho especificando o teor e a apresentação das informações a divulgar pelas empresas abrangidas pelos artigos 19.o-A ou 29.o-A da Diretiva 2013/34/UE relativamente às atividades económicas sustentáveis do ponto de vista ambiental, bem como a metodologia para dar cumprimento a essa obrigação de divulgação. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02021R2178-20230101>, acessado em 13 de novembro de 2024.

Regulamento Delegado (UE) 2022/1214 da Comissão de 9 de março que altera o Regulamento Delegado (UE) 2021/2139 no respeitante às atividades económicas em determinados setores energéticos e o Regulamento Delegado (UE) 2021/2178 no respeitante à divulgação pública específica relativa a essas atividades económicas. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32022R1214>, acessado em 13 de novembro de 2024.

União Europeia. (2023). Como é decidida a política da EU. Disponível em https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_pt, acessado em 13 de novembro de 2024.

União Europeia. (2023). EU-Mercosur Trade Agreement. Disponível em https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercotur/eu-mercotur-agreement_en, acessado em 13 de novembro de 2024.

União Europeia. (2023). Speech by President Charles Michel at the UN climate change conference (COP28) in Dubai, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/01/address-by-president-charles-michel-at-the-un-climate-change-conference-cop28-in-dubai/>, acessado em 13 de novembro de 2024.

United Nations Environment Program. (1972). Declaration on the human environment, June 1972. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>, acessado em 13 de novembro de 2024.

UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA: DESCONTINUIDADE OU ADAPTAÇÃO?

Paulo Vila Maior

Universidade de Coimbra, CEIS20 – Centro de Estudos Interdisciplinares,
Faculdade de Letras
ORCID: 0000-0002-6547-136X

Resumo: A crise da dívida soberana, a pandemia, a invasão da Ucrânia e o surto inflacionista constituíram desafios quase existenciais para a UEM. O ajustamento à crise da Zona Euro foi demorado, sendo determinante a compra da dívida pública pelo BCE para a superação da crise. Na crise pandémica, o ajustamento veio (sobretudo) através da política orçamental, com a mutualização da dívida pública e a solidariedade intraeuropeia (*EU Next Generation*). O surto inflacionista, exacerbado pela invasão da Ucrânia, ditou o regresso à ortodoxia político-económica, com a política monetária restritiva adotada pelo BCE. O capítulo discute em que medida as mudanças correspondem a descontinuidades ou a meros esforços de adaptação da UEM.

Palavras-Chave: União Económica e Monetária, Pandemia, Fundo Europeu de Estabilização Financeira, Banco Central Europeu

Introdução

Existe literatura abundante sobre as fragilidades da União Económica e Monetária (UEM) (Krugman, 2001; Pisany-Ferry, 2002). A sua matriz político-económica é alvo de críticas por ter travado a

capacidade de ajustamento à conjuntura e às crises que assolaram a União Europeia (UE) (Dyson, 2017). A rigidez das regras da UEM tornou-a permeável a uma fraca avaliação de desempenho (Buitter, 2006). Na crise da Zona Euro, a inação protelou a sua reforma (Blyth, 2013). A indisponibilidade política dos Governos para ativarem a solidariedade orçamental (além de um modesto mecanismo que alimentou resgates aos países afetados pela crise), foi ultrapassada pelo ativismo institucional do Banco Central Europeu (BCE).

Recentemente, o roteiro parece ter mudado. A crise pandémica ditou uma mudança de paradigma. O centro de gravidade deslocou-se para a política orçamental. Para que a reação político-económica se materializasse, impunha-se a suspensão das regras orçamentais da Zona Euro. Perante a fratura exposta da pandemia, foi consagrada a mutualização da dívida pública e o programa *EU Next Generation* inaugurou uma solidariedade europeia sem precedentes. As crises assimétricas exigiam medidas que se desviavam do modelo original em que a UEM se alicerçou. A mais recente crise (o surto inflacionista) parece, contudo, corresponder à reafirmação do dogma da estabilidade de preços que é inato à construção da UEM. O BCE concentrou-se na estabilidade de preços e consumou uma política monetária restritiva. A autoridade monetária foi acusada de ser insensível às dificuldades das famílias endividadadas, mas o apelo dos críticos foi em vão.

As crises mais recentes que abalaram (e abalam) a UE ditaram a deslocação da placa tectónica da governação da UEM. O capítulo discute em que medida estas mudanças correspondem a uma descontinuidade ou a simples esforços de adaptação da UEM.

1. A crise da Zona Euro: um choque térmico para a União Económica e Monetária

Desde a sua fundação, a UEM caiu no radar dos críticos. Alguns distanciavam-se da cartografia ordoliberal que inspirou a união monetária europeia por não se filiarem nesse paradigma. Outros desafiaram

a união monetária europeia, argumentando que a heterogeneidade entre as economias nacionais não era compatível com a teoria das zonas monetárias ótimas (a seu ver, o substrato teórico de qualquer união monetária). A ambição de uma UEM *one-size-fits-all* não quadrava com as assimetrias macroeconómicas que desaconselhavam uma política monetária única e o tratamento por igual de Estados tão diferentes. O pressuposto da improbabilidade de crises assimétricas foi criticado por assentar numa profecia autorrealizável, sem sustentação na teoria económica e em dados macroeconómicos. Todavia, a UEM assentou num modelo que dispensou um mecanismo de compensação das economias atingidas por crises por pressupor a homogeneização das economias nacionais assim que elas fossem sujeitas à dinâmica da integração económica ditada pela substituição das moedas nacionais por uma moeda única (ver, por todos, Stiglitz, 2017).

A validade das críticas aterrou década e meia depois do Tratado de Maastricht. A sequência de crises que culminou com a crise da Zona Euro expôs uma crise assimétrica. Na transição entre a crise económica (2008-09) e a crise das dívidas soberanas (2010-12), parecia que os problemas económicos se cingiam a um número reduzido de Estados atingidos pela tempestade do sobre-endividamento (Grécia, Irlanda e Portugal). Depressa se formou um consenso no sentido contrário: uma crise que começou por ser assimétrica depressa podia contagiar outros Estados membros e, eventualmente, toda a Zona Euro (Mody, 2018). Era uma crise da Zona Euro.

Os acontecimentos vieram dar razão aos críticos da UEM. A heterogeneidade das economias nacionais persistia. Não se confirmou o pressuposto da reação simétrica da Zona Euro a choques económicos. A primeira grande crise económica durante a UEM tinha uma dimensão assimétrica, o que acentuou a vulnerabilidade da união monetária europeia. Os países atingidos não puderam contar com um mecanismo de compensação. A crise desmentiu a profecia dos arquitetos da UEM. O agravamento da heterogeneidade podia ser fatal para a Zona Euro.

Foi criado um mecanismo *ad hoc* para prestar assistência económica e financeira aos Estados vulneráveis (Fundo Europeu de Estabilização

Financeira, FEEF), evitando o contágio de externalidades negativas a países que não estavam à mercê da crise. A urgência ditou a aprovação desta medida sem cobertura da ordem constitucional da UE. A omissão não era inesperada: se os arquitetos da UEM desprezaram a possibilidade de choques assimétricos, não foi equacionado um mecanismo financeiro para apoiar Estados atingidos por uma crise.

O FEEF foi direcionado para a Grécia, Irlanda e Portugal, os destinatários dos resgates que isolaram estes países da contingência dos mercados internacionais. O prolongamento das dificuldades da Grécia (mais dois resgates e um perdão parcial da dívida pública) e a suspeita de que choques de idêntica natureza podiam agitar a Zona Euro apressaram a decisão de converter o FEEF num mecanismo permanente e com cobertura constitucional. O FEEF foi substituído pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) em 2013, após uma revisão cirúrgica do Tratado sobre o Funcionamento da UE (artigo 136.º, n.º 3, TFUE) para prever o enquadramento constitucional da assistência económico-financeira de emergência.

Este foi o primeiro abalo sísmico sofrido pelo modelo político-económico da UEM. Contrariamente ao idealizado pelos fundadores da UEM, as crises assimétricas aconteciam e tinham de ser combatidas através de um mecanismo que ajudasse os países atingidos a suplantar as adversidades. Muito embora o FEEF e o MEE prevejam empréstimos em condições favoráveis – não se trata de um mecanismo de redistribuição entre os Estados através do orçamento supranacional, como acontece em Estados federais – este foi um passo em frente ao forjar uma modesta dose de solidariedade entre os Estados membros (Schelkle, 2017).

A reação à crise da Zona Euro foi envergonhada. Os avanços e recuos, dependentes de movimentações ditadas por interesses nacionais, tornaram a Zona Euro refém da crise por tempo de mais. O BCE chamou a si o protagonismo institucional ao assumir a responsabilidade de comprar dívida pública dos Estados Membros no mercado secundário a partir de setembro de 2012. O banco central compreendeu que a crise era alimentada pela trajetória de sobre-endividamento

associada a elevadas taxas de juro da dívida pública. Criou um programa de compra de dívida pública (*Outright Monetary Transactions*, OMT), desafiando a cláusula do *no-bailout* (artigo 125.º, n.º 1 do TFUE) que impede o financiamento direto dos Estados. Como o financiamento através do mercado secundário estava à margem da proibição, a autoridade monetária encontrou aí a oportunidade para inverter a tendência negativa. A partir desse momento, a Zona Euro começou a libertar-se da crise (Tsoukalis, 2016).

No rescaldo da crise, a UEM passou a ser diferente. Por um lado, devido ao mecanismo de compensação dos Estados Membros, desmentindo a miragem das crises simétricas. Por outro lado, o BCE passou a exercer um protagonismo sem igual, o que provocou o deslocamento do centro gravitacional da governação da Zona Euro (em sentido contrário, Wyplosz, 2018). A compra de dívida pública teve efeitos inesperados. Quando a UEM foi idealizada, a independência política do BCE era um dos alicerces. Temia-se que os governos nacionais (e outras instituições da União) interferissem com a política monetária. Com o programa OMT, a autoridade monetária passou a auxiliar os governos nacionais na gestão da dívida pública. Eis a ironia do destino: haveria de ser o BCE a interferir na política orçamental, ainda que esta interferência tenha sido bem acolhida pelos governos nacionais.

2. A crise pandémica: o reavivar da política orçamental

Quando a pandemia do COVID-19 foi reconhecida na UE, em março de 2020, o confinamento foi decretado com efeitos gerais para evitar a propagação do vírus. A quarentena foi responsável pela quase paralisação da atividade económica. Os dados económicos eram assustadores. Nunca a economia conhecera, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tão vertiginosa e acentuada quebra. A política económica deparava-se com desafios inéditos. Muitos trabalhadores ficaram em casa, sem que parte significativa dos salários ficasse comprometida. Os Estados membros ativaram o *lay-off*, comprometendo as empresas

(e o setor público administrativo) ao pagamento de uma fração significativa das remunerações, com cerca de dois terços a cargo do Estado (modelo português). As empresas foram colocadas perante a contingência da inatividade, correndo o risco de acumularem perdas que poderiam condenar muitas delas à falência (Vila Maior & Camisão, 2022).

Perante o contexto de emergência, os desafios de ajustamento situavam-se na esfera da política orçamental. As finanças públicas seriam submetidas a um teste de stress quase instantâneo perante a urgência em subsidiar a economia (empresas e trabalhadores), sob pena de se adicionar um cataclismo económico à catástrofe sanitária. O BCE foi a primeira instituição da UE a reagir ao cenário de emergência. Em março de 2020, poucas semanas depois da ativação do estado de emergência, o BCE anunciou o *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). O programa retomava a compra de dívida pública dos Estados Membros (OMT). A instituição atualizou, por duas vezes, o montante máximo do PEPP (de 750 mil milhões para 1.850 mil milhões de euros), reagindo aos acontecimentos e às sucessivas vagas da pandemia que prolongaram o estado de emergência (também) económica. A intervenção do BCE foi proativa e acautelou a pressão sobre as finanças públicas. Era de esperar que o súbito agravamento dos défices orçamentais criasse dificuldades na gestão da dívida pública. Sem a almofada de segurança do BCE, era elevada a probabilidade de as taxas de juro da dívida pública aumentarem, o que dificultaria a capacidade de amortecimento perante os desafios macroeconómicos da pandemia (e agravaria a situação orçamental dos Estados).

O comportamento proativo do BCE reforçou a sua posição institucional. Perante outra crise, a autoridade monetária foi a primeira a reagir. A sua reação deu tração à resposta dos governos nacionais. Foi o próprio BCE que, ao criar o PEPP, desafiou os governos nacionais, instando-os a concederem estímulos orçamentais (Ladi & Tsarouhas, 2020). O BCE antecipou a natureza dos desafios, evadindo-se da ortodoxia político-económica da UEM que se estriba no paradigma da disciplina orçamental. Os tempos não estavam para fórmulas

teóricas ou rígidos paradigmas político-económicos. Era tempo de flexibilidade e de adaptar a política económica para ajudar pessoas e empresas a mitigarem os efeitos económicos da pandemia. No mesmo sentido concorreu a Comissão Europeia que suspendeu a aplicação das regras orçamentais da UEM.

A reação dos governos nacionais, a título individual e no contexto das instituições da UE onde os seus interesses se fazem representar (Conselho Europeu e Conselho da UE), foi mais demorada. A fase inicial de divergências entre Estados Membros foi superada para aprovar o *EU Next Generation*, que contemplou um pacote financeiro de ajuda aos Estados Membros alimentado por duas vias: 500 mil milhões de euros a fundo perdido, aos quais se somava um envelope financeiro de 250 mil milhões de euros a título de empréstimos (Alcidi & Gros, 2020). Este programa corporizou duas inovações: as verbas a fundo perdido elevaram a solidariedade intraeuropeia a um patamar nunca dantes visto; e os empréstimos, sendo contraídos pela Comissão Europeia em nome da União, correspondiam à mutualização da dívida pública que, pouco tempo antes, era tabu nas negociações entre instituições da UE e governos nacionais (Costa Cabral, 2021).

Foi preciso uma crise com a dimensão da pandemia para se ativarem níveis mais elevados de solidariedade intraeuropeia. O que parece consentâneo com a ideia de que as crises contêm a oportunidade de mudança. A solidariedade corta transversalmente as duas dimensões do *EU Next Generation*: a redistribuição de verbas a favor dos Estados membros menos desenvolvidos; a solidariedade também está inventariada nos empréstimos, pois é a União que se oferece como colateral da dívida assim contraída.

Os desafios da crise pandémica não são estranhos a mais um desenvolvimento na governação da UEM. A contingência diluiu os fatores de inércia que, no início da existência da Zona Euro, eram denunciados como fatores de rigidez. A união monetária europeia soube reagir a esses desafios e soltou-se das amarras da ortodoxia, mudando em conformidade. A mudança temperou-a com elementos de descontinuidade que suavizaram a ortodoxia, ou com ela romperam.

3. A espiral inflacionista: o regresso à ortodoxia?

O lento regresso da contingência ditada pela pandemia teve consequências macroeconómicas de sinal contrário às verificadas durante a sua fase mais aguda. Por um lado, a procura reagiu mais depressa do que a oferta, verificando-se um desajustamento de que resultou uma subida dos preços. Por outro lado, um dos aspetos críticos da pandemia (dificuldades nas cadeias de abastecimento) manteve-se durante algum tempo, o que dificultou o aprovisionamento de matérias-primas. Daí que a oferta não tenha acompanhado o aumento de consumo. Foi durante a fase terminal da pandemia que a tensão inflacionista eclodiu (Weber et al., 2023). Em pouco tempo, a economia passou do crescimento negativo para um aumento da inflação que, inicialmente, ateou uma preocupação moderada dos decisores de política económica.

Em fevereiro de 2022, a Rússia invadiu a Ucrânia. O conflito semeou um cenário de incerteza. A este fator de incerteza adicionou-se a consequência imediata do embargo do mundo ocidental à generalidade dos produtos importados da Rússia. O mesmo não aconteceu, de imediato, em relação às fontes de energia (petróleo e gás) oriundas da Rússia, atendendo à elevada dependência energética de muitos países europeus. Estes fatores ditaram o encarecimento das fontes de energia, com imediatas repercussões em toda a atividade económica e no processo inflacionista (Dräeger et al., 2022).

O mandato do BCE, definido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), centra-se na estabilidade de preços. Pese embora as duas crises anteriores tenham legado provas da adaptabilidade da UEM ao contexto (e do BCE em particular), desta vez o surto inflacionista atingiu o coração da Zona Euro. Com a taxa de inflação a crescer a uma cadência vertiginosa, o BCE tomou a iniciativa de reagir de acordo com os cânones da teoria económica convencional: subindo a taxa de juro diretora, de forma gradual e continuada, para que o encarecimento do dinheiro arrefecesse o consumo e, por essa via, a inflação fosse dominada. O BCE subiu as taxas de juro

consecutivamente entre setembro de 2022 e setembro de 2023, aumentando de zero para 4,0%¹.

Durante o combate ao surto inflacionista, o BCE foi alvo de críticas de vários quadrantes, desde académicos a observadores, passando por membros de governos nacionais e outros dirigentes políticos. O BCE foi acusado de não levar em consideração os sacrifícios impostos às famílias que contraíram empréstimos hipotecários. Os juros destes créditos acompanham a variação da taxa de juro diretora. Argumentava-se que esta penalização roça a insensibilidade social, porque o surto inflacionista esteve na origem da degradação do poder de compra por os salários não terem acompanhado a subida dos preços. À degradação do poder de compra somava-se a erosão do orçamento familiar por via do aumento das prestações dos créditos hipotecários (Dierks, 2023).

Para os críticos, a cadência e a extensão da subida dos juros podia ser suavizada, atendendo aos elevados sacrifícios suportados pelas famílias. De acordo com a análise macroeconómica do BCE, a opção por uma política monetária restritiva justificou-se pela dimensão do surto inflacionista e pelos efeitos esperados do reajustamento salarial. Os salários teriam de aumentar para impedir o agravamento da perda de rendimentos. A recuperação dos salários podia motivar a recuperação dos níveis de consumo, travando o abrandamento da inflação. Seria necessário prolongar os efeitos do ajustamento através da política monetária. O BCE pesou dois cenários: um ataque decidido ao surto inflacionista, programando subidas dos juros consecutivas num período considerável para arrefecer o surto inflacionista; ou uma intervenção mais moderada, com o risco de o surto inflacionista se arrastar, porque a ação corretiva da política monetária seria diluída num período prolongado e a probabilidade de o consumo aumentar por ação do aumento dos salários atrasaria o abrandamento da inflação

¹ In <https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html> (consultado em 28.11.23).

(Lane, 2022). A autoridade monetária optou pela intervenção restritiva, utilizando a política monetária para arrefecer o surto inflacionista.

As críticas de atores políticos merecem reflexão. Elas podem traduzir a intrusão numa área que é de competência exclusiva do BCE e que está constitucionalmente protegida por um sólido escudo de independência política. Todavia, aplicar uma mordança sobre a boca dos agentes políticos não é aceitável. No usufruto da sua liberdade de expressão, podem opinar sobre a política monetária sem que a independência do BCE seja lesada. A outro nível, não se deve omitir a dualidade de comportamentos dos governos nacionais. Quando o BCE comprou dívida pública dos Estados Membros, apoiando a gestão da dívida pública (sobretudo dos Estados mais endividados), os governos nacionais primaram pelo silêncio. Já a escolha de uma política monetária restritiva deu o mote para que vários representantes de governos nacionais disparassem críticas sobre o BCE. Se forem descontados os interesses exteriorizados por esses atores políticos (gestão da política orçamental; sensibilidade aos sacrifícios dos cidadãos), encontra-se o palco para a reação adversa: a subida dos juros provoca efeitos de arrastamento nos juros que os Estados pagam pela dívida pública; e é fácil desviar o ónus para o BCE, acusando-o de insensibilidade social ao subir consecutivamente os juros, em vez de os governos assumirem a sua quota-parte no alívio dos sacrifícios sentidos pelas famílias. O aumento da inflação gerou ganhos orçamentais ímpares (Stiglitz & Regmi, 2023). Porém, os Estados omitiram a iniciativa de devolver aos contribuintes parte das receitas arrecadadas em virtude do aumento da inflação.

O silêncio do BCE – a alternativa seria retaliar, convidando os governos a assumirem a sua responsabilidade – pode ser entendido como uma falha de comunicação da instituição, ao não ter convocado a atenção dos cidadãos para a hipótese de os governos devolverem parte dos ganhos fiscais. Mas também pode ser produto da intencionalidade de não alinhar no passa-culpas. A linha firme de conduta do BCE (ou a sua obstinação, consoante as interpretações) parece coerente com o regresso à ortodoxia original da UEM. Uma das críticas

iniciais à UEM era a rigidez da moldura macroeconómica que só contemplava a estabilidade de preços como prioridade, sem acautelar a adaptação à conjuntura económica. Nessa altura houve quem tivesse argumentado que o controlo da inflação era a *grundnorm* da UEM (o primeiro, o segundo e o terceiro objetivo macroeconómico...) (Hodson & Maher, 2000, p. 19). Falta saber se a opção pela política monetária restritiva se encaixa neste paradigma, ou se o BCE ponderou todas as alternativas e escolheu o aumento sucessivo dos juros para evitar males maiores mais à frente, atendendo à dimensão do fenómeno inflacionista.

Conclusão

O problema das conclusões é que aspiram a primar pela definitividade (ou pior, citando Álvaro de Campos, «não me venham com conclusões, que a única conclusão é morrer.»²). O modelo político-económico da UEM está ancorado numa natureza categórica e incontestável que se extrai do determinismo de quem contribuiu para a sua configuração. Todavia, também se afirma na visão dos que desde cedo, e ao longo do tempo, criticaram a UEM: talvez sem darem conta, costuraram as bainhas de uma TINA (*there is no alternative*) alternativa que é o avesso da TINA da ortodoxia político-económica da Zona Euro. A definitividade não quadra com a contingência dos acontecimentos sociais. Mal andaram os arquitetos da UEM quando acreditaram que podiam encerrá-la num casulo, como se a partir da criação da união monetária tudo tivesse de acontecer de harmonia com o roteiro congeminado, numa série de profecias autorrealizáveis. O futuro costuma desmentir os profetas.

Os acontecimentos desmentiram a aversão à contingência do futuro. Apesar das resistências, a UEM teve de mudar ao ser confrontada

² Lisbon revisited. In F. Pessoa, *Poesias de Álvaro de Campos*. Lisboa: Ática, 1944 (edição de 1993), p. 247.

com a crise da Zona Euro. Contemplou um mecanismo de amortecimento dos choques económicos assimétricos que, possibilitando resgates a países em risco de incumprimento, contrariou um dos dogmas da união monetária (a improbabilidade de choques assimétricos). O BCE começou a adquirir dívida pública no mercado secundário, contornando uma proibição constitucional (regra do *no-bailout*), sem escapar à impressão de que passou a fazer indiretamente o que é diretamente proibido pelas regras constitucionais da UE. A ironia do destino haveria de colocar o BCE ao serviço da gestão da política orçamental dos Estados Membros, numa intrigante inversão da invasão de competências alheias. A reforma da Zona Euro, apesar de modesta, foi um episódio de descontinuidade.

A mesma ilação se extrai da reação (mais célere) à crise pandémica. Dentro do heterodoxo (o programa OMT), o BCE repetiu a sua resposta com o PEPP. Desta vez, o BCE desafiou os governos nacionais a optarem pelo ativismo orçamental. Perante a emergência económica, um dos pilares da UEM foi suspenso: se os governos tinham de outorgar amplos apoios para que as economias não entrassem em colapso, a disciplina orçamental perdia significado e contexto. Este episódio abonou um fator de descontinuidade, característico de uma mudança da governação da Zona Euro.

Por fim, o episódio do surto inflacionista atestou o regresso à ortodoxia político-económica. Com o risco de um surto inflacionista a pender sobre o horizonte, o BCE recorreu a uma política monetária restritiva. Para quem se tinha habituado aos anteriores episódios de flexibilidade das regras da UEM, o descontentamento é compreensível. O BCE levou a peito o mandato da estabilidade de preços e não acautelou outros interesses, sobretudo os interesses de curto prazo de quem perdeu poder de compra pela soma dos efeitos gerados pelo surto inflacionista e pela subida contínua das taxas de juro. A interpretação não é tão linear. A retórica do BCE foi orientada para o médio prazo, procurando impedir o agravamento dos efeitos da inflação (num primeiro momento) e a travagem no processo de desinflação (num momento posterior).

Sem ousar a definitividade das conclusões, os acontecimentos sugerem que a UEM não seja um exemplo de rigidez. A custo, com vicissitudes e incidentes de permeio, soube reagir às exigências da conjuntura (económica e geopolítica), alterando algumas, e importantes, regras da sua governação. Em retrospectiva, os vinte e cinco anos de UEM proporcionaram momentos de descontinuidade que não podem ser menosprezados. A UEM, vinte e cinco anos depois, é diferente da UEM original.

Referências bibliográficas

- Alcidi, C., & Gros, D. (2020). Next generation EU: A large common response to the COVID-19 crisis. *Intereconomics*, 55(4), 202-203.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Buiter, W. H. (2006). The 'sense and nonsense of Maastricht' revisited: What have we learnt about stabilization in EMU? *Journal of Common Market Studies*, 44(4), 678-710.
- Costa Cabral, N. (2021). Borrowing in the European Union: From a pure national model to the antechamber of a European fiscal federal solution. *Journal of European Integration*, 43(8), 939-954.
- Dierks, L. H. (2023). Monetary policy and stagflation: A trade-off between price stability and economic growth? *Journal of New Finance*, 2(3). doi.org/10.46671/2521-2486.1031.
- Dräeger, L., Gründler, K., & Potrafke, N. (2022). Political shocks and inflation expectations: Evidence from the 2022 Russian invasion of Ukraine. *CESifo Working Paper N.º 9649*. doi.org/10.2139/ssrn.4070238.
- Dyson, K. (2017). Playing for high stakes: The Eurozone crisis. In D. Dinan, N. Nugent, & W.E. Paterson (Eds.), *The European Union in crisis* (54-76). Palgrave Macmillan.
- Hodson, D., & Maher, I. (2000). EMU: Balancing credibility and legitimacy in the policy mix. *South Bank University Working Paper 12/00*.
- Krugman, P. (2001). Lessons of Massachusetts for EMU. In F. Torres & F. Giavazzi (Eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union* (241-261). Cambridge University Press.
- Ladi, S., & Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and Covid-19: Policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42(8), 1041-1056.
- Lane, P. R. (2022). Monetary policy in the euro area: The next phase. *SUERF Policy Note*, 289.
- Mody, A. (2018). *EuroTragedy: A drama in nine acts*. Oxford University Press.
- Pisani-Ferry, J. (2002). Fiscal discipline and policy coordination in the Eurozone: Assessment and proposals. In L. Paganetto (Ed.), *The political economy of the European Constitution* (119-140). Ashgate.
- Schelkle, W. (2017). *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*. Oxford: Oxford University Press.

- Stiglitz, J.E. (2017). *The Euro: How a common currency threatens the future of Europe*. W. W. Norton.
- Stiglitz, J. E., & Regmi, I. (2023). The causes of and responses to today's inflation. *Industrial and Corporate Change*. doi.org/10.1093/icc/dtad009.
- Tsoukalis, L. (2016). *In defence of Europe: Can the European project be saved?* Oxford University Press.
- Vila Maior, P., & Camisã, I. (2022). *The pandemic crisis and the European Union: COVID-19 and crisis management*. Routledge.
- Weber, M., Gorodnichenko, Y., & Coibion, O. (2023). The expected, perceived, and realized inflation of US households before and during the COVID19 pandemic. *IMF Economic Review*, 71, 326-368.
- Wyplosz, C. (2018). Limits to the independence of the ECB. *Review of World Economics*, 155, 35-41.

UNIÃO SOCIAL EUROPEIA: QUAL O PAPEL DA PROTEÇÃO DO ESTADO DE DIREITO, DA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E DA TRANSIÇÃO DIGITAL NA SUA PROSSECUÇÃO?

Alessandra Silveira

Universidade do Minho, Centro de Excelência Jean Monnet em
Cidadania Digital e Sustentabilidade Tecnológica, Escola de Direito
ORCID: 0000-0001-5246-7954

Resumo: Aparentemente, os caminhos tradicionais para uma União Social – legislação social a partir da livre circulação de trabalhadores e direitos fundamentais sociais – não têm tido o impacto desejado nos Estados-Membros. Na busca de caminhos alternativos, neste texto é explorada a socialização de políticas da UE que, embora não façam formalmente parte da política social, têm um impacto considerável nas questões sociais. Seria um caminho de “socialização” de algumas das políticas da UE cujos objetivos não são primordialmente a proteção dos direitos sociais – mas que poderiam contribuir para uma União Social. É sugerida uma espécie de exploração de novos territórios para uma União Social, seja através da defesa do Estado de direito, bem como das transições ecológica e digital justas.

Palavras-Chave: União social, socialização de políticas da UE, Estado de direito, transição ecológica, transição digital

De acordo com o Eurobarómetro publicado em dezembro de 2023 – seis meses antes das eleições europeias de 2024 –, mais de um

terço dos cidadãos europeus considerava a luta contra a pobreza e a exclusão social (36%) e a saúde pública (34%) os principais temas a que o Parlamento Europeu (PE) deveria dar prioridade. Os resultados revelaram que as dificuldades socioeconómicas continuavam a afetar a vida quotidiana dos europeus: 73 % pensavam que o seu nível de vida iria diminuir no ano seguinte, dos quais 47% afirmaram já ter assistido a uma redução. Mais de um terço dos europeus (37%) revelava dificuldades em pagar contas – algumas vezes ou na maior parte do tempo (European Parliament, 2023). E quanto a valores que o PE deveria defender prioritariamente, em Portugal a solidariedade entre os Estados-Membros da União Europeia (UE) e entre as suas regiões era a resposta mais bem classificada (34%).

Este diagnóstico não é propriamente novo. Há muito temos defendido que o reforço da coesão económica, social e territorial da União Europeia (UE) é o antídoto contra as forças de fragmentação que ensombram a integração europeia. A ideia de coesão está relacionada com o desenvolvimento harmonioso do conjunto da UE, reduzindo as disparidades quanto à qualidade de vida nas distintas regiões – e combatendo o atraso das regiões mais desfavorecidas. O objetivo da coesão é que as populações de territórios menos favorecidos possam (a prazo) sentir-se atraídas a continuar nesses territórios. Não há integração europeia sem sentido de pertença. E isto não se constrói se os indivíduos não perceberem os benefícios da integração no seu quotidiano, se não compreenderem que a UE funciona como um “seguro de vida” (em termos de valores comuns de bem-estar).

De resto, durante a crise das dívidas soberanas, o sociólogo alemão Ulrich Beck sugeriu o seguinte: se quisermos que os europeus percebam a experiência da integração como algo que lhes faça efetivamente sentido, o caminho a seguir é mais segurança social através de mais Europa (Beck, 2013). E porquê? Porque a dimensão social da integração europeia está no centro das preocupações legítimas que têm sido expressas pelos cidadãos europeus.

Nesta senda, um dos tópicos abordados no XXX Congresso da *Fédération Internationale de Droit Européen* (FIDE) de 2023 foi

precisamente “European Social Union”. Qual foi o mote do questionário proposto pela FIDE aos seus associados, de entre os quais a Associação Portuguesa de Direito Europeu (APDE),¹ a propósito da Europa social? Basicamente este: chegou o momento de concentrar esforços na necessidade de uma União Social, dando-lhe o devido destaque tanto no discurso público quanto na elaboração de políticas europeias.

Portanto, com este tópico, a FIDE pretendia conceptualizar a ideia de uma União Social (em que consiste a União Social?) como uma forma de aproximar a UE dos seus cidadãos e estes entre si. O objetivo dos questionários respondidos pelos relatores nacionais era avaliar o atual estado da arte e, eventualmente, o reforço de uma verdadeira e significativa dimensão social da UE. Por isso os relatores nacionais responderam a questões relacionadas com a chamada “política social europeia” (ou seja, a legislação social da União), ou com os direitos de solidariedade constantes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), ou ainda com o princípio da igualdade e não discriminação – mas não só, pois foi adotada uma conceção muito ampla de União Social, já lá iremos (Kornezov, 2023).

De todo modo, não há uma União Social sem que haja articulação entre Estados-Membros e instituições europeias. A política social da União [prevista nos artigos 151.º e ss. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)] é de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros [nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea b) do TFUE]. E o que compete à União neste domínio? Compete-lhe apoiar e completar a ação dos Estados-Membros sobre segurança e proteção sociais, condições de trabalho, igualdade de oportunidades, combate à exclusão social, por exemplo. Mas trata-se de uma matéria em que os Estados-Membros sempre tiveram grande dificuldade de

¹ Tivemos o gosto de coorganizar e intervir no *Webinar sobre as Conclusões do XXX Congresso FIDE (Tópico III – European Social Union)*, uma iniciativa da APDE à qual a Escola de Direito da Universidade do Minho se associou, no dia 24 de outubro de 2023, em diálogo com Maria do Rosário Palma Ramalho (relatora nacional portuguesa), com moderação a cargo de Rita Leandro Vasconcelos (Vice-Presidente da APDE): <https://www.apde.org.pt/eventos-e-atividades/Save-the-date-24-de-outubro-as-1700-Webinar-sobre-as-Conclusoes-do-XXX-Congresso-FIDE-Topico-III/216/>.

partilha com a União, pois é no âmbito da política social em que se ganham e perdem eleições. Ora, os partidos políticos nacionais precisam ganhar eleições – e querem ter margem de manobra para o efeito. Mas há movimentações que indiciam mudanças.

Um exemplo concreto. Em setembro de 2023 o Governo português enviou uma carta à Comissão Europeia com as suas prioridades para 2024, na qual defendeu uma “Iniciativa europeia de habitação acessível”, dado o atual contexto económico marcado por elevada inflação, o que atinge particularmente os mais jovens. Diante disto, a Comissão Europeia deveria estar atenta ao problema da escassez e aos altos custos da habitação, em consonância com objetivos de proteção do ambiente urbano e da coesão social, áreas em que compete à UE intervir. Sendo um problema transversal a toda a União, o Governo português reclamou por instrumentos capazes de assegurar o acesso de todos a uma habitação condigna a custos acessíveis. Na sequência, no debate no Parlamento Europeu sobre a Agenda Social Europeia em outubro de 2023, Nicolas Schmidt (então Comissário Europeu para o Emprego e os Assuntos Sociais) esclareceu que, embora as políticas de habitação sejam, em primeira linha, da responsabilidade dos Estados-Membros, existem instrumentos europeus para os apoiar. Uma vez que a crise da habitação assumiu uma dimensão europeia, é efetivamente necessária uma ação coordenada, e os recursos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), por exemplo, podem ser utilizados para proporcionar o acesso à habitação. De resto, em Portugal foram contratualizadas 32 mil habitações públicas com recursos do PRR – que têm de ser construídas até final de 2026, pois foi este o compromisso assumido com a Comissão Europeia.

Então, tendo em conta este novo “ar do tempo”, o que pretendia o questionário FIDE identificar a partir dos relatórios nacionais? Pretendia identificar quais são os valores sociais que devem cimentar a integração europeia; e em que medida esses valores sociais se relacionam com o Estado de direito – que os Estados-Membros devem respeitar. Ora, no contexto da fragilização das democracias europeias, os direitos sociais e a justiça social, juntamente com a questão da

percepção desses direitos, revestem-se da maior importância. No entanto, a ligação entre o Estado de direito e a proteção dos direitos sociais não tem merecido a devida atenção. Assim, na senda de uma União baseada nos valores do artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) – quais sejam dignidade humana, liberdade, igualdade, democracia, Estado de direito, direitos humanos, direitos das minorias – importa promover uma ligação mais forte entre os cidadãos da UE, bem como uma solidariedade para além das fronteiras nacionais, aproximando a UE dos seus cidadãos e estes entre si.

Mas então, como é que isto se consegue? Que medidas foram adotadas nos distintos Estados-Membros para proporcionar educação sobre a cidadania da UE e sobre os valores estabelecidos nos Tratados no ensino regular (ensino primário, secundário e superior)? Estas matérias estão contempladas no currículo e como? Existem regras ou orientações a este respeito? Existem exemplos de boas práticas que podem ser fornecidos? Em que medida os desenvolvimentos relativos a direitos sociais se compadecem com o Estado de direito e a democracia (por exemplo, quanto à igualdade entre homens e mulheres; ou quanto ao combate à discriminação racial e o discurso de ódio; ou quanto à igualdade de acesso aos serviços sociais, às prestações sociais e à habitação, etc.)? Ora, a displicência com os direitos sociais pode comprometer os valores da diversidade, da pluralidade e da igualdade que definem um Estado de direito democrático. Portugal, por exemplo, tem sido exortado constantemente pelas Nações Unidas, pelo Conselho da Europa, pela UE a agir mais decisivamente contra o racismo e a violência contra as mulheres.

Com o questionário FIDE pretendia-se avaliar se a UE é entendida como uma União Social nos distintos Estados-Membros, em particular no discurso académico, judicial e político. Ou seja, os valores europeus comuns (em especial, a igualdade e a solidariedade do artigo 2.º do TUE) são considerados a base constitucional de uma União Social Europeia nos distintos Estados-Membros?

Isto tem implicações concretas na transição ecológica que estamos a vivenciar, por exemplo. Como é que as políticas de combate às

alterações climáticas têm em conta a justiça social nos distintos Estados-Membros? E quais são os métodos (os instrumentos, as ações judiciais) através dos quais se consegue a ligação entre as alterações climáticas e a justiça social?

O PPR pretende transformar os desafios ambientais e digitais em oportunidades nos mais variados domínios – e tornar a transição justa e inclusiva para todos. A transição ecológica não pode ser alcançada de forma eficaz sem justiça social – e essa justiça social significa que os grupos sociais mais vulneráveis não devem suportar o fardo daquela transição. Mas como é que isto está a ser implementado nos Estados-Membros, por forma a combater a exclusão ecológica?

Então, qual foi o resultado, o que foi que a FIDE apurou a partir dos relatórios nacionais? Concluiu que subsiste um fosso entre os desenvolvimentos da UE em matéria social e a perceção da UE como uma União Social nos distintos Estados-Membros. Todos os relatórios nacionais reconhecem que as questões sociais são profundamente determinadas pelo direito da UE em vários domínios – em particular, no domínio do direito do trabalho: são inúmeras diretivas e há jurisprudência europeia em profusão. E esta importância do papel da UE nas questões sociais prevê-se longa, sobretudo diante das transições ecológica e digital em curso que se pretendem justas.

No entanto, em flagrante contraste, poucos relatórios indicam que a UE é vista como uma integração social, sendo vista sobretudo como uma integração económica. E poucos relatórios nacionais insistem na necessidade de um maior desenvolvimento da legislação da UE no domínio laboral. Diante deste contraste, o relatório geral FIDE pergunta: como é possível que uma União Social Europeia sirva o objetivo de aproximar a UE dos seus cidadãos? Como pode a UE apelar mais aos cidadãos do que às empresas?; mais para a maioria dos seus cidadãos do que a uma elite capaz de colher os frutos do comércio livre, do mercado interno e, em particular, da livre circulação de capitais?

E por isso o relatório geral parte da hipótese de que os caminhos tradicionais para uma União Social – quais sejam, legislação social desenvolvida a partir da livre circulação de trabalhadores, bem como

a emergência de direitos sociais fundamentais – por muito importantes que tenham sido num dado momento histórico, tiveram menos impacto na percepção da relevância social europeia do que os desenvolvimentos que ocorrem noutros domínios – como na União Económica e Monetária, por exemplo. Isto não tem favorecido a imagem da UE como uma União Social; as políticas sociais regressivas e os planos de austeridade impostos a alguns Estados-Membros não contribuíram para que os cidadãos considerem a UE como uma integração social.

É possível que as medidas europeias adotadas durante a pandemia, tendentes a aliviar o impacto social das fragilidades nacionais, ajudem a alterar gradativamente esta percepção no longo prazo. Apenas um exemplo: nos primeiros dias da pandemia da COVID-19 previa-se uma vaga de desemprego em massa similar à vivida nos anos 1930. A UE desafiou essa previsão com a adoção do instrumento SURE – a primeira iniciativa europeia de redução do tempo de trabalho que preservou 40 milhões de empregos.

Mas então, se os caminhos tradicionais para uma União Social (aparentemente) não têm tido o impacto desejado nos distintos Estados-Membros, qual é a sugestão apresentada pelo relatório geral FIDE? É aquela da socialização de políticas da UE que, embora não façam formalmente parte da política social da UE, têm um impacto considerável nas questões sociais. Ou seja, o relatório geral explora a hipótese de uma "socialização" de algumas das políticas da UE, cujos objetivos não são primordialmente a proteção dos direitos sociais, mas que poderiam contribuir para uma União Social – e, nesta medida, é sugerida uma espécie de exploração de novos territórios para uma União Social.

Seria o caso, por exemplo, da defesa do Estado de direito, um domínio que não estaria até agora muito focado na proteção dos direitos sociais. Mas não há dúvida de que a proteção das democracias europeias, por via da sua dimensão material ligada à justiça social, merece mais atenção por parte da UE. Outro exemplo seria a transição ecológica, já que a própria Comunicação da Comissão Europeia sobre o Pacto Ecológico (2019) prevê medidas que assegurem uma transição justa que a torne socialmente aceitável. Estranhamente, a transição digital

não é explorada pelo relatório geral FIDE para este efeito – mas devia sê-lo, porque a mesma exigência de transição justa aqui se impõe.

De todo modo, em que medida julgamos que o Estado de direito, a transição ecológica, bem como a transição digital configuram novos espaços a explorar para os efeitos de uma União Social? Vejamos, a ideia de fundo da expressão Estado de direito é aquela de submeter o poder ao direito. O valor “Estado de direito” tem subjacente a defesa dos cidadãos contra qualquer poder: seja o poder do Estado, sejam outras constelações políticas como é o caso da UE, sejam complexos organizativos privados dotados de poder – muitos deles com origens transversais, sem qualquer elemento de conexão com o tradicional poder do Estado, seja no mercado, na internet, no desporto, etc. Por vezes nos limitamos a uma leitura excessivamente procedimental do Estado de direito – e, por certo, o Estado de direito é mesmo “procedimentalizado”, pois assenta na ideia de que os cidadãos possam acompanhar as distintas fases do processo decisório, a fim de contestar as decisões do poder público que lhes sejam desfavoráveis (Silveira, 2022).

Contudo, para além desta dimensão procedimental, importa atentar nas razões da existência do Estado de direito e no seu conteúdo substancial. E esta substancialidade do Estado de direito aponta para conteúdos de justiça social. O Estado de direito tem uma qualidade – qual seja, é um Estado de direito democrático. A democracia qualifica o Estado de direito – o que significa que o exercício do poder se baseia na participação popular. Mas esta participação não se limita aos momentos eleitorais, porque ela implica muitas outras coisas, nomeadamente a satisfação de níveis básicos de prestações sociais e a correção de desigualdades.

Isto também tem implicações no que diz respeito à transição digital, insistimos. E não apenas no que tange ao combate à exclusão que acarreta, ou às novas formas de discriminação perpetradas no ecossistema digital – que, de resto, são tremendas, porque os humanos sinalizam as suas vítimas quando uma discriminação ocorre, mas uma sinalização equivalente não acontece com a discriminação perpetrada por sistemas de inteligência artificial, por exemplo, que é muito mais

sutil e difícil de detetar. Nesta medida, o que importa destacar é o papel do direito da UE no reequilíbrio de poderes no ecossistema digital. Há um manifesto desequilíbrio de poder na Internet a favor dos prestadores de serviços, das grandes plataformas digitais, o que exige um reforço da posição dos utilizadores na sua relação com os prestadores. E isto configura um exercício de justiça social que só a UE está em condições de fomentar.

De resto, uma das questões formuladas no questionário FIDE aos relatores nacionais pretendia saber como é que os tribunais têm tratado a questão dos direitos sociais ao abrigo da CDFUE em ações entre particulares (ditas “ações horizontais”). Por que isto é uma questão bicuda? Porque no artigo 51.º, n.º 1 da CDFUE apenas figuram como destinatários das suas obrigações as entidades que exercem o poder público. Isto exclui a aplicabilidade da Carta às relações entre privados, sejam indivíduos ou pessoas coletivas? Noutros termos: os direitos fundamentais contemplados na CDFUE gozam de eficácia horizontal? A questão releva porque a eficácia horizontal dos direitos fundamentais não é aceite na larga maioria das Constituições dos Estados-Membros da UE, ainda que através da regulamentação infraconstitucional de certas relações privadas, os direitos fundamentais venham a adquirir efeito horizontal nalguns domínios (Besselink, 2012, pp. 91-92).

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem admitido – e bem – alguma abertura na interpretação desta questão, sobretudo no acórdão *Bauer* de 2018 (C-569/16), tendo o TJUE afirmado que o artigo 51.º da CDFUE não aborda a questão de saber se os particulares podem, se for caso disso, estar diretamente obrigados a respeitar certas disposições da Carta – e aquele artigo não pode, portanto, ser interpretado no sentido de que exclui sistematicamente essa possibilidade. A circunstância de certas disposições do direito originário da União terem, primariamente, por objeto os Estados-Membros, não é suscetível de excluir que se possam aplicar nas relações entre particulares.²

² Cf. acórdão *Bauer*, de 6 de novembro de 2018, processos apensos C-569/16 e C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871, considerando 87 e 88.

Há, entretanto, uma ideia que subjaz ao questionário FIDE – e que porventura condicionou as respostas – da qual discordamos. E a nossa discordância prende-se com a ideia de que a prossecução do mercado interno deixou a coesão social para trás. Isto não foi bem assim, porque as dimensões da socialidade europeia entroncam no exercício de liberdades económicas. Não é por outra razão que os primeiros Regulamentos aprovados no início do processo de integração (ou seja, os Regulamentos 3 de 1958 e o Regulamento 4 de 1958) são os regulamentos de coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros. Ou seja, foram os primeiros regulamentos adotados, logo a seguir aos regulamentos relativos a questões institucionais, ao abrigo do então Tratado de Roma de 1957.

De resto, a própria cidadania europeia começa por ser uma cidadania de mercado, tendente a proteger os indivíduos que circulavam pela UE, colocando-os em pé de igualdade com os nacionais do Estado-Membros de acolhimento. E esta cidadania de mercado vai-se convertendo numa cidadania social, para a qual relevam as dimensões de solidariedade social, pois quando circulam os cidadãos também procuram e perdem o emprego, podem adoecer ou sofrer acidentes, podem inclusivamente falecer – pois é assim que a história de cada um de nós sempre termina. E esta evolução de uma cidadania de mercado para uma cidadania social prosseguiu o fim de atingir-se uma cidadania republicana, ou seja, uma cidadania europeia baseada no exercício de direitos fundamentais por todos os cidadãos – não apenas aqueles que circulam – e no seu envolvimento cívico ativo.

Até mesmo a proteção dos direitos fundamentais na UE foi conformada pelo exercício das liberdades nas quais assenta o mercado interno, liberdades de circulação que desde sempre foram entendidas como direitos fundamentais na UE – o que hoje é patente no artigo 45.º da CDFUE. De resto, a própria possibilidade de restrição de direitos fundamentais previstos na CDFUE (patente no seu artigo 52.º) reproduz a jurisprudência do TJUE sobre restrição de liberdades económicas orientada pelo critério da proporcionalidade. Não é por outra razão que os Estados-Membros relutaram, tanto quanto puderam,

em reconhecer um catálogo de direitos fundamentais da UE. Convém recordar que a CDFUE é elaborada em 2000 e só adquire força juridicamente vinculativa em dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa que alterou o artigo 6.º do TUE. E por que motivo os Estados-Membros relutaram por quase uma década? Porque a força juridicamente vinculativa de um catálogo de direitos fundamentais aprofunda o processo de integração. A partir do Tratado de Lisboa os indivíduos que circulavam e os que não circulavam passaram a estar todos formalmente protegidos pelos mesmos direitos fundamentais numa União de direito – e passaram a comparar as suas condições de vida com o vizinho do outro lado da fronteira – de resto, fronteiras internas relativamente às quais já não se exerce qualquer controlo, são meros marcos geográficos.

Resumindo: uma suposta divergência entre mercado e proteção social, entre mercado e cidadania, entre mercado e direitos fundamentais, é muito duvidosa para o direito da integração europeia. Em termos normativos, o conceito de “economia social de mercado” (patente hoje no artigo 3.º do TUE) recupera precisamente as políticas ordoliberais alemãs do pós-guerra, segundo as quais a eficiência económica tinha simultaneamente de criar riqueza e promover a coesão social; ou seja, uma solução económica que perturbasse a coesão social não seria eficiente; não seria eficiente uma ordem económica que não garantisse a dignidade do indivíduo (Silveira & Froufe, 2023).

E quando Jacques Delors introduz no léxico da integração a expressão “modelo social europeu”, então passou a ser preciso instituir políticas sociais na UE – e o Ato Único Europeu abriu caminho a isso a partir de 1987. Desde então a proteção social passou a ser vista como indutora do desempenho económico; as políticas de convergência tornaram-se um motor do mercado, sobretudo através da reforma dos fundos estruturais de então – o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

De resto, só com o Ato Único Europeu a coesão económica e social tornou-se uma competência da UE, pois até então não havia uma política de coesão enquanto tal. Em termos jurídicos (artigos 174.º

a 178.º do TFUE), a coesão económica, social e territorial implica que todos os europeus, em todo o território da UE, possam beneficiar das mesmas políticas de criação de riqueza; dos mesmos investimentos, empregos e equipamentos; da mesma qualidade de vida dos territórios mais desenvolvidos.

De todo modo, qual é o problema dos fundos estruturais? (além dos recursos envolvidos estarem sempre aquém do necessário). O problema dos fundos é que o défice social europeu não pode ser superado por uma agenda exclusivamente económica, por critérios de racionalidade exclusivamente económicos. É preciso equipar a UE com instrumentos que lhe permitam prosseguir políticas sociais efetivas. Os fundos estruturais podem ser uma condição básica (sem dúvida), mas não são suficientes para garantir um modelo social da União, enquanto se mantiverem na dinâmica económica nacional.

Desde muito cedo ficou claro que os desequilíbrios gerados por um espaço de livre concorrência na UE só seriam suportáveis com uma política de coesão, com uma política de desenvolvimento regional reforçada. Caso contrário as regiões mais ricas ficariam cada vez mais ricas e as regiões mais pobres continuariam a empobrecer. Ora, num espaço de livre circulação como o da UE tem de haver mecanismos de compensação financeira. E o que vinha acontecendo até a crise sanitária não era suficiente, pois é preciso redistribuir riqueza entre os Estados-Membros. Eis, portanto, a mais-valia do lançamento de dívida comum pela Comissão Europeia para a recuperação económica pós-COVID – uma solução que tem de adquirir permanência, além de munir a UE de recursos próprios, por forma a prosseguir a tendencial equiparação das condições de vida em todo o espaço da União.³

³ Cf. Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre uma Europa social forte para transições justas [2020/2084(INI)] que define os contornos de um plano de ação para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0371_PT.html.

Bibliografia

- Beck, U. (2013). *A Europa alemã de Maquiavel a «Merkievel»: Estratégias de poder na crise do euro*. Edições 70.
- Besselink, L. (2012). General report. In J. Laffranque (Ed.), *Reports of the XXV FIDE Congress, Tallinn 2012* (vol. 1). Tartu University Press.
- European Parliament. (2023). *EP Autumn 2023 Survey*. European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3152>.
- Kornezov, A. (Ed.). (2023). *European social union* (vol. 3). The XXX FIDE Congress Publications.
- Silveira, A. (2022). Horizontal integration and Union based on the rule of law. In A. M. Rodrigues, J. Machado, & P. P. Albuquerque (Eds.), *O Estado de direito na União Europeia: The rule of law in the European Union*. Instituto Jurídico – Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/104159>.
- Silveira, A., & Froufe, P. (2023). A ecologia política e histórica de “Maastricht” e o seu impacto na política e direito da concorrência: contributo para uma nova dinâmica da integração no “pós-guerras”. *Boletim de Ciências Económicas, LXVI(III)*, Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Carlos Lopes Porto.

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE IV.
SEGURANÇA E ORDEM INTERNACIONAL

(Página deixada propositadamente em branco)

A CONSTRUÇÃO EUROPEIA E A ORDEM INTERNACIONAL – QUAL O LUGAR DA EUROPA?

Licínia Simão

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia
ORCID: 0000-0001-5479-8925

Resumo: A construção europeia enfrenta um conjunto de desafios relativos à sua capacidade de providenciar respostas aos dilemas dos cidadãos. Esses desafios encontram expressão ao nível interno, na democraticidade da governação europeia e na capacidade de a Europa se afirmar como um espaço de pensamento e ação alternativo. O argumento desta reflexão é o de que o reforço da democracia e da solidariedade é o caminho que mais garantias dá para a relevância internacional da União Europeia e dos seus Estados-Membros num momento global de grande mudança e dinamismo.

Palavras-chave: União Europeia, democracia, legitimidade, fronteira, periferia

A construção do projeto europeu tem inspirado tanto de sonho como de angústia. Para muitos, a integração das políticas dos Estados europeus numa entidade de cariz supranacional funciona como uma garantia de solidariedade entre os povos da Europa. Funciona também como uma proteção face ao exercício abusivo de poderes, seja na relação do Estado com os seus cidadãos, seja por parte de potências externas sobre os Estados europeus. Este é o sonho, de paz e prosperidade, que as Comunidades Europeias deram aos europeus nestas quase sete décadas de integração. Mas os sonhos de uns podem ser

a angústia de outros. Na Europa temos cada vez mais cidadãos que ficam à margem da prosperidade económica e social, temos vozes que denunciam a centralização antidemocrática das instituições e que reclamam a liberdade de escolha de modelos políticos, económicos e sociais à escala nacional, escapando ao abraço ultraliberal que ameaça sufocar as nossas sociedades. Com a guerra na Ucrânia, as divisões entre europeus ainda se aprofundam mais, entre os que reclamam uma Europa de natureza não militar, intransigentemente civil e de fortes preocupações humanitárias, sociais e culturais; e, por outro lado, aqueles que entendem que o momento é de afirmação geoeconómica, tecnológica, militar e política, reforçando o bloco ocidental com os Estados Unidos da América, beneficiando de instituições fortalecidas pelo alargamento geográfico e de competências, e que dará uma voz global à União Europeia, em defesa dos seus interesses. Que balanço fazemos da forma como a integração europeia tem avançado e da qualidade dos desafios que ela enfrenta hoje?

Num dos textos incluídos na obra *A Europa Desencantada – Para uma mitologia europeia*, Eduardo Lourenço reflete sobre o momento que a construção europeia viveu no início da década de 1990, após o desmoronamento do projeto soviético e com a afirmação da unipolaridade estado-unidense. O autor revela-se particularmente desiludido e preocupado com o fim da “Europa como espaço e ideal histórico-político”, enamorada que ficou com o “pseudo-pragmatismo” que o predomínio do ideal cultural estado-unidense imprime. Segundo o autor, esta Europa é cada vez menos capaz de recuperar “a tradição viva da exigência política e social capaz de fazer da construção europeia algo mais do que o mercado económico-cultural de segunda zona, implantado na fronteira de outros espaços, europeus e não-europeus, privados de liberdade civil e de dignidade ou, simplesmente, pão quotidiano” (Lourenço, 2001, p. 27).

Nesta visão que o autor nos oferece, há pelo menos duas dimensões que considero relevante recuperar para a reflexão sobre o momento atual da construção europeia. A primeira é a perceção de uma ausência de pensamento autónomo europeu sobre o mundo e as relações

humanas; e a segunda é a transformação da Europa num espaço de periferia global, num espaço de fronteira. Vale a pena determo-nos sobre estas duas dimensões.

1. A ausência de pensamento autónomo europeu

Ao sugerir que os europeus abdicaram da criação de um caminho distinto para si e para o mundo onde se inserem, o autor recentra a nossa atenção na ausência de pensamento autónomo europeu, na incapacidade de articular um projeto coerente, próprio, que produza políticas europeias alinhadas com a “cultura política europeia” (Weiler, 2011). No coração dessa cultura política europeia distinta, está o caráter democrático das relações de poder. Essa democracia não é abstrata nem meramente formal, ela é substantiva na defesa intransigente de um espaço de liberdade e de debate, um espaço de confronto de ideias a partir do qual o bem-comum é construído. Essa exigência deve depois ser traduzida em instituições que assegurem a representatividade e a responsabilização política dos governantes. Ora, na Europa a responsabilização política não existe, porque a integração foi feita com base no princípio do mérito da tecnocracia, mas como Weiler nos recorda, “democracia sem política é um oxímoro” (Weiler, 2011, p. 680). A falta de democracia na Europa manifesta-se, assim, na distância que se instala entre as estruturas de governação e os cidadãos, por um lado, e entre os interesses das pessoas, os interesses nacionais e os interesses europeus, por outro. E manifesta-se, em sociedades polarizadas, incapazes de constituir consensos e de definir interesses compatíveis, tornando a decisão democrática mais difícil e possivelmente menos aceitável para uma fatia cada vez maior dos cidadãos. Há, pois, uma ausência de ideias legítimas sobre o que é distinto na forma como a Europa gere as relações sociais.

A ideia de que é possível desenhar políticas “boas”, que respondam aos anseios dos cidadãos, pressupõe um *demos* – a eterna questão de saber se a UE pode ou não ser comparada com o Estado-nação,

se deve ou não ser enquadrada pelas regras dos Estados democráticos que a compõem. Os argumentos a favor de legitimidade democrática, assente num *demos* europeu, trabalhados por Habermas e outros, esbarram na dificuldade em materializar essas políticas, na medida em que as linhas de divisão entre europeus se mantêm: essas linhas são identitárias (nacionais), são de direitos e deveres (cidadania) e são económicas (prosperidade e bem estar). Podemos, por isso, convocar para a discussão argumentos relativos à justiça das políticas produzidas pela UE. Eleftheriadis (2011) recorda-nos, contudo, que em matérias relativas à União Europeia, estamos a falar de instituições internacionais, mais do que uma comparação com as instituições internas do Estado. As discussões sobre justiça e legitimidade da UE devem ser ancoradas na justiça e legitimidade do direito internacional e da responsabilidade que as democracias liberais assumem com o ideal cosmopolita de solidariedade entre os indivíduos e o dever de proteção dos nossos cidadãos sem prejudicar os outros e vice-versa, o dever de proteger os outros, sem prejudicar os nossos.

Nesta perspetiva, o autor sugere que as instituições europeias não devem substituir os Estados, já que é aí que reside a democracia representativa. O que elas fazem é balizar a ação dos Estados-Membros a um conjunto de regras internacionais, de bem comum e de justiça comum, cuja legitimidade é derivada da democracia interna (ver, entre outros, Bellamy & Castiglione, 1998; Schmitter, 2000; Shmidt, 2013). Daqui decorre que, sem cuidar da qualidade da democracia nacional, a natureza democrática da integração europeia desaparece e as garantias de uma ação internacional cosmopolita e humanista também. Todas as políticas ao nível da UE que limitem a democracia de base são, por isso, contrárias ao projeto europeu cosmopolita. A defesa intransigente da qualidade da democracia nacional é uma defesa intransigente da democracia e da justiça das leis, instituições e práticas que regulam cada vez mais áreas da governação política na Europa.

Nas palavras de Eleftheriadis (2011),

“The argument from justice shows that the political virtues associated with international institutions are the same political virtues linked to the domestic constitution, because they arise out of the single duty to create and support just and decent societies that distribute power to institutions and offices. It is this duty that requires that we show equal respect to societies outside our own and equal respect to all persons, irrespective of their origins.”

Assim, quando Eduardo Lourenço se questiona sobre o caráter distinto dos Europeus, sobre o contributo único que a Europa tem a dar aos cidadãos por quem é responsável e ao mundo, a resposta só pode estar completa se se entender que os níveis nacional e internacional são interdependentes. Que a justiça que queremos para os nossos só pode ser a justiça que queremos para os outros. Que os outros somos nós e que nós já somos e sempre continuaremos a ser muitos outros. As sociedades abertas não são compatíveis com a imutabilidade, com a aversão à mudança que o debate de ideias pode gerar. Cortar com a adoção acrítica do ultraliberalismo pragmático que domina as relações internacionais, valorizando o pensamento endógeno, valorizando a construção de alternativas enraizadas na diferença e na mudança, só será possível com o abraço intransigente da natureza democrática das relações na Europa. É aí que reside o caráter distintivo da Europa, seja ao nível político, económico ou em políticas setoriais da sua ação externa (ver entre outros Salmon, 1995; Orbie et al., 2017; Wagner, 2017).

2. A Europa enquanto periferia global

A segunda reflexão que as palavras de Eduardo Lourenço nos suscitam refere-se à gradual transformação da Europa num espaço de periferia global, à medida que o projeto de integração europeia de reduz à consolidação de um mercado que faz fronteira com muitas regiões privadas de direitos.

Quando se discute o impacto que os sucessivos alargamentos da União Europeia (e da Organização do Tratado do Atlântico Norte) tiveram sobre a distribuição de poder no espaço europeu e como a guerra em curso na Ucrânia reforça a tendência de deslocamento do centro europeu para o leste, podemos ser tentados a entender que a função de periferia da Europa caberá apenas aos países da chamada Europa de Leste. Contudo, será mais útil alargar a lente de análise para incluir as dinâmicas globais, e, assim, entender que é toda a Europa que se configura como o espaço de fronteira entre centros globais de poder (os que estão em declínio e os emergentes) e o resto do mundo. É possivelmente a Europa, na sua globalidade, que pode vir a desempenhar as funções de região de fronteira e de periferia global do sistema internacional.

As reflexões sobre espaço e poder são uma parte integrante das Relações Internacionais, com a sua expressão maior na geografia política e, até de forma mais visível, na geopolítica (O'Tuathail, 1996; Warf, 2015). No centro desta linha de pensamento está a ideia de que os espaços geográficos adquirem significado político e que daí derivam estratégias concretas de ação. Por exemplo, os processos de alargamento geográfico da UE têm contribuído para alterar a perceção dos Europeus sobre onde se situa geograficamente a Europa de Leste, sobre as fronteiras da Europa e o seu relacionamento com outras periferias (O'Brennan, 2006; Sjursen, 2008). A Política Europeia de Vizinhança, criada em 2003, é outro exemplo de uma política com profundo impacto no entendimento social, económico, político e cultural que fazemos das regiões na periferia da União. Várias linhas de debate em torno desta política ilustram a profusão de significados que a geografia pode adquirir (Zielonka, 2017; Tonra, 2010; Browning & Joenniemi, 2008). Desde o que significa ser “vizinho da Europa”, às funções que a “periferia” deve desempenhar face ao “centro”, ou ao impacto que estas perceções podem ter na estruturação de um modelo pós-moderno e pós-vestefaliano ou, pelo contrário, de um modelo neoliberal e neoimperial de regionalismo.

A definição de significado depende, em primeira linha, das relações de poder entre quem está dentro e quem está fora. Quem define onde se estabelece a fronteira da União Europeia são os seus membros; quem define a natureza da relação com o exterior é quem controla os meios através dos quais essa relação se define. Isto não significa que há um domínio absoluto dos agentes europeus face aos seus vizinhos ou que o exercício de poder face ao exterior não tem de ser mediado permanentemente. Uma das melhores ilustrações de como esta relação de poder é complexa e dinâmica chega-nos da relação das instituições em Bruxelas com a Turquia, nomeadamente no que à gestão dos fluxos migratórios diz respeito (Okay & Zaragoza-Cristiani, 2016). Mais recentemente, as relações com a Ucrânia tornam também evidente os impactos que a periferia pode impor ao centro, particularmente quando a periferia assume uma função primordial de garantir a segurança do centro.

Na atribuição de significado político à geografia, temos assim de entender a natureza dinâmica das relações de poder, material e ideacional, os impactos identitários que este exercício cria e as estratégias utilizadas para projetar poder sobre o espaço. Se extrapolarmos esta reflexão para a escala global, isso permite-nos entender as funções que as políticas de alargamento e de vizinhança da União têm cumprido na estruturação de um sistema internacional eurocêntrico, norte-atlântico e liberal. Os sucessivos alargamentos da UE a leste, articulados com o alargamento da Aliança Atlântica, visam estender a comunidade ocidental através de modelos de integração. No caso da política de vizinhança, o alargamento da comunidade ocidental faz-se através de mecanismos de socialização e integração parcial, com menor capacidade de alteração identitária (Simão, 2018). As dificuldades atuais que ambos os modelos encontram em criar estabilidade é um reflexo das limitações destas abordagens e da contestação que têm encontrado noutros centros de poder.

Assim, que função pode a Europa cumprir globalmente num sistema internacional em rápida mudança? Se a sua função de estabilizador regional, na Europa de Leste e no Mediterrâneo, é contestada

pela crise democrática, pela crise securitária e pela crise humanitária, que outras funções serve hoje a Europa? Num sistema internacional que tende a estruturar-se entre um polo de poder na América do Norte e um polo de poder na Ásia, com ramificações no Sul Global e de forte impacto nos cálculos de poder relativo das potências médias/regionais, a Europa tende a cumprir uma função de fronteira para o bloco Ocidental (ver, por exemplo, Grygiel & Mitchell, 2017). Esta será uma fronteira identitária e civilizacional, uma fronteira de segurança, uma fronteira geoeconómica e uma fronteira humana.

A geografia complexa da Europa ocidental, profundamente intrinca-
cada com o espaço da Eurásia e do Médio Oriente, a Leste, com o Ártico, a Norte, e com o Mediterrâneo e o Sahel, a Sul, exige estratégias flexíveis que acomodem realidades muito distintas. Por outro lado, nas suas relações pós-coloniais e neoimperiais com o Sul Global, a Europa cumpre a função de mediador dos interesses ocidentais, seja no campo político, económico, social ou militar. Fruto da crescente competição por influência nestes espaços, o posicionamento europeu nas relações com África e com a América Latina e o Caribe, em particular, tende a ficar refém dos interesses e prioridades definidas no centro de poder do bloco ocidental, i.e., refém dos interesses estado-unidenses. Que a guerra na Ucrânia tenha tornado evidente as profundas divisões entre o pensamento ocidental e o de muitos no Sul Global, e que a falta de apoio do Sul Global às estratégias ocidentais de isolamento da Rússia tenha sido recebida com surpresa, mostra bem o desfasamento de perceções entre Europeus e parceiros na Ásia, em África e na América Latina (Ishmael, 2023). A falta de empatia com os problemas regionais em muitas destas latitudes, a manipulação desses problemas em proveito próprio e uma herança colonial pesada e amplamente ignorada pela Europa explicam esse distanciamento, mas poucos na Europa anteviram este posicionamento do Sul.

Se a Europa almejar ser mais do que uma zona de fronteira do bloco ocidental, pressionada pela instabilidade das regiões limítrofes; se a Europa ambicionar exercer poder na sua relação com as grandes potências para definir o seu futuro; se a Europa quiser desenhar um

caminho para as suas relações com o Sul Global que seja mais do que a porta-voz dos interesses dos Estados Unidos, então o projeto europeu deve refundar-se. O poder de atração e emulação que a integração europeia estimulou em vários quadrantes do globo, do Mercosul, à União Africana à ASEAN ilustram bem o apelo que este modelo teve para os povos do mundo. Hoje, sofremos a angústia de não reconhecer o caminho por onde trilhar o futuro da Europa. Seja qual for o sentido da caminhada, ela tem de começar pelo reforço democrático do projeto europeu, para que a justiça e legitimidade internas e externas permitam criar apoio e estímulo para avançar.

Referências bibliográficas

- Bellamy, R., & Castiglione, D. (1998). Between cosmopolis and community: Three models of rights and democracy within the European Union. In D. Archibugi, D. Held, & M. Köhler (Eds.), *Re-imagining political community*. Polity Press.
- Browning, C. S., & Joenniemi, P. (2008). Geostrategies of the European neighbourhood policy. *European Journal of International Relations*, 14(3), 519-55. DOI: 10.1177/1354066108092311.
- Eleftheriadis, P. (2011). The moral distinctiveness of the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 695-713. <https://doi.org/10.1093/icon/mor046>.
- Grygiel, J.J., & Michell, A. W. (2016). *The unquiet frontier: Rising rivals, vulnerable allies, and the crisis of American power*. Princeton University Press.
- Ishmael, L. (Ed.). (2023). *Aftermath of war in Europe: The West vs. the Global South?* Policy Centre for the New South.
- Lourenço, E. (2001). *A Europa desencantada: Para uma mitologia europeia*. Gradiva.
- O'Brennan, J. (2006). *The Eastern enlargement of the European Union*. Routledge.
- O'Tuathail, G. (1996). *Critical geopolitics: The politics of writing global space*. Minnesota University Press.
- Okyay, A., & Zaragoza-Cristiani, J. (2016). The leverage of the gatekeeper: Power and interdependence in the migration nexus between the EU and Turkey. *The International Spectator*, 51(4), 51-66. <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2016.1235403>.
- Orbie, J., Delputte, S., Bossuyt, F., Debusscher, P., Biondo, K.D., Reynaert, V., & Verschaeve, J. (2017). The normative distinctiveness of the European Union in international development: Stepping out of the shadow of the World Bank? *Development Policy Review*, 35(4), 493-511. <https://doi.org/10.1111/dpr.12192>.
- Salmon, P. (1995). Three conditions for some distinctiveness in the contribution of Europeans to Economics. *Kyklos*, 48(2), 279-287.
- Schmidt, V. E. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.

- Schmitter, P.C. (2000). *How to democratize the European Union... And why bother?* Rowman and Littlefield.
- Simão, L. (2018). *The EU's neighbourhood policy towards the South Caucasus*. Springer International Publishing.
- Sjursen, H. (2008). Enlargement in perspective: The EU's quest of identity. *Arena Working Paper*, 5.
- Tonra, B. (2010). Identity construction through the ENP: Borders and boundaries, insiders and outsiders. In R.G. Whitman & S. Wolff (Eds), *The European neighbourhood policy in perspective* (51-72). Palgrave Macmillan.
- Wagner, W. (2017). Liberal power Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55(6), 1398-1414. doi: 10.1111/jcms.12572.
- Warf, B. (2015). Space and social theory in Geography. In J. D. Wright (Ed.), *International encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2nd ed., 82-88). Elsevier. Doi. org/10.1016/B978-0-08-097086-8.72053-8.
- Weiler, J. H. H. (2011). The political and legal culture of European integration: An exploratory essay. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4), 678-694. <https://doi.org/10.1093/icon/mor054>.
- Zielonka, I. (2017). The EU and the European neighbourhood policy: The re-making of Europe's identity. In T. Schumacher, A. Marchetti, & T. Demmelhuber (Eds.), *The Routledge handbook on the European neighbourhood policy*, eBook ISBN9781315691244.

DE OUTRORA PARA UM ORDENAMENTO VINDOURO

Bernardo Teles Fazendeiro

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia
ORCID: 0000-0002-0816-1138

Resumo: Passados mais de trinta anos desde o fim da Guerra Fria, a crise atual do ordenamento mundial deriva principalmente de duas tendências espaciais. Primeiro, um espaço global dificilmente coexiste com os desígnios nacionais de outras potências. Segundo, a manutenção de um espaço internacional obriga primeiro, ao reconhecimento da pluralidade de potências e, segundo, ao concerto de equilíbrios formais e tácitos entre esses atores. Essa falta de reconhecimento em conjunto com vários desequilíbrios tem acicatado a crise mundial contemporânea.

Palavras-chave: ordem, internacional, global, nacional, crise

A crise da ordem mundial é um problema com raízes antigas.¹ A questão do ordenamento deriva, segundo a tradição política europeia, da relação entre três disposições espaciais: a nacional, internacional e global. Trinta anos após o final da Guerra Fria, a coexistência difícil de espaços distintos, aparentemente incompatíveis, suscitam dilemas de difícil resolução na Europa, assim como no resto do mundo.

¹ As referências a uma ordem em crise são ubíquas na literatura sobre política internacional (Chandler, 2017; Ikenberry, 2018; Jahn, 2018; Cunliffe, 2020; Porter, 2020; McKeil, 2021).

Qualquer uma dessas disposições – nacional, internacional e global – pressupõe uma tradição de pensamento, denominada de *jus gentium* ou direito das gentes. *Jus gentium* reconhecia uma humanidade independente de fronteiras, enquanto também admitia que essa humanidade se difundia entre comunidades distintas, cada uma com práticas particulares. Por outras palavras, a universalidade e dignidade igual da vida humana existia, segundo inúmeras interações de *jus gentium*, em tensão permanente com as prerrogativas histórico-culturais das comunidades políticas em que cada indivíduo habitava (Suganami, 1978; Giltaji, 2022). A fim de mitigar essa tensão, a tradição de pensamento europeu avançou com ordenações espaciais específicas, mas nem sempre compatíveis. A sociedade de Estados soberanos modernos – paulatinamente criada após a Paz de Vestefália, de meados do século XVII – propôs uma disposição espacial em que cada Estado reger-se-ia segundo as suas particularidades internas ao mesmo tempo que admitia direitos universais entre soberanos formalmente iguais (Walker, 1993). Este espaço vestefaliano – denominado, no final do século XVIII, de internacional, pelo filósofo e jurista inglês Jeremy Bentham (1970) – separava taxativamente as relações dos Estados dos direitos de cidadãos que habitavam os respetivos países (Bull, 1977).

De qualquer maneira, a resposta internacional não foi a única, apesar da relevância posterior que assumiu (Wight, 1992). Em resultado do reconhecimento da dignidade humana e em parte como refutação à pluralidade de alegadas fronteiras arbitrárias, surge uma outra visão, a global, rogando direitos fundamentais para todos os seres humanos, independentemente da sua origem (Bull, 1977). Mas nem a preponderância de um espaço internacional, muito menos a de um espaço global, abarcava todas as alternativas. A visão nacional, ao invés, reconhecia as vantagens ou até a superioridade da nação, favorecendo, por essa razão, o isolamento do resto do mundo ou, pelo contrário, a imposição desse modelo a outros, uma imposição que violaria os preceitos de igualdade entre Estados, tal como pressuposto por um espaço internacional. No primeiro quartel do século XX, todas estas realidades espaciais se entrecruzaram e por vezes competiam

por forma a promover a paz, abolir a guerra, promover prosperidade e garantir segurança dentro e para além das fronteiras dos Estados.

Passados mais de trinta anos desde o fim da Guerra Fria, a crise atual do ordenamento mundial deriva principalmente de duas tendências entre essas concepções espaciais. Primeiramente, a implosão da União Soviética, no final de 1991, confirmou o início da chamada “unipolaridade” norte-americana (Krauthammer, 1990). Fruto do poder económico e militar indisputável dos Estados Unidos da América (EUA) e da aparente vitória do paradigma liberal-democrático (Fukuyama, 1992), os EUA favoreceram tanto uma disposição de governação global, centrada na Organização das Nações Unidas (ONU), como a prossecução, muitas vezes unilateral, dos seus interesses nacionais. Ambas essas concepções espaciais – a global e nacional – viveram em tensão permanente.

A segunda tendência, por outro lado, surge da negligência gradual das premissas que sustentam um modelo de sociedade internacional. Não obstante o contexto internacional permanecer ainda, em pleno século XXI, a base do ordenamento mundial, as ações de várias potências do pós-guerra fria pouco fortaleceram as práticas que sustentam a longevidade desse espaço. Para além de uma invocação formal do conceito de soberania, que se mantém ainda a base do chamado espaço vestefaliano, um arranjo internacional requer o reconhecimento das diferenças entre potências por forma a manter o equilíbrio entre atores diversos (Little, 2007). O equilíbrio garante a durabilidade desse espaço, na medida em que atenua tanto um modelo de governação supranacional característico de um espaço global como o intervencionismo unilateral de nações mais poderosas.

Começando com a primeira tendência, a prática política da União Europeia (UE), após o final da Guerra Fria, baseava-se no alargamento e na manutenção de um modelo de governação supranacional. Esse modelo procurava e procura legislar e executar políticas ao serviço de cidadãos europeus, práticas que nem sempre se coadunavam e coadunam com as opções de cada Estado ou nação. De qualquer maneira, um espaço global pode tanto se confinar ao espaço europeu

como também incorporar toda a esfera mundial. A ONU – não obstante reconhecer as premissas de espaços nacionais e internacionais – busca essencialmente promover um modelo de governação, também esse supranacional, com vista a aplacar desafios políticos, sociais e rivalidades (Koppell, 2008). De qualquer maneira, o prisma globalista da UE tem convivido em tensão permanente com as disposições nacionais dos EUA. Embora os EUA se tenham frequentemente posicionado a favor da globalidade do espaço da ONU e da UE, subscreveu também intervenções unilaterais, que refletiam os seus interesses nacionais. Por outras palavras, o mundo europeu do pós-Guerra Fria privilegiara principalmente, embora não em exclusivo, os desígnios de um espaço nacional, por via do unilateralismo de grandes potências, como os EUA, enquanto que invocara as vantagens de um espaço global alicerçado na ONU e na UE.²

Neste sentido, um espaço global dificilmente coexiste com os desígnios nacionais de outras potências. A título exemplificativo, a decisão norte-americana de invadir o Iraque, em 2003, provocou, entre outros assuntos, uma discussão sobre as vantagens do modelo político liberal norte-americano no Médio Oriente, em contraposição à defesa das decisões de determinados organismos globais, como o Conselho de Segurança da ONU, que nunca autorizou essa operação. O debate repercutiu-se na UE, que se dividiu em relação a essa intervenção. A alegada existência de uma “Europa Velha” versus uma “Europa Nova”, segundo as palavras do então secretário de defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, refletiam um continente repartido entre a aceitação da primazia dos EUA e a defesa das normas, que constituíam o espaço global da ONU.³ O debate alastrou-se para todos os espaços que se regiam segundo noções de globalidade.

² Merece ser ressalvado que nem todas as organizações mundiais se regem segundo conceções globalistas. Algumas, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático foram constituídas a fim de defender um espaço internacional contra as prerrogativas nacionais de estados maiores, em particular da China e dos EUA (Acharya, 2017).

³ “U.S.: Rumsfeld’s ‘Old’ and ‘New’ Europe touches on uneasy divide”, *RFE/RL*, 23 de janeiro 2003. <https://www.rferl.org/a/1102012.html>.

A própria UE não se poderia manter alheia à discussão, pelo que a própria longevidade dependia – e depende ainda – da aceitação por parte dos cidadãos europeus e dos Estados-Membros das políticas de governantes supranacionais.

Em suma, a tensão permanente entre as duas disposições espaciais – nacional e global – permanece ainda na conjuntura contemporânea, na medida em que a independência da defesa europeia do dispositivo de segurança dos EUA continua em aberto. De igual modo, o unilateralismo das grandes potências agudizou-se. A China e os EUA revelaram-se recetivos para assegurar a respetiva autonomia económica, contestando os trâmites político-comerciais almejados pelos proponentes de uma economia global interligada. A UE tem, pela voz da Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, reproduzido essa tendência, aclamando a existência de uma “Europa Geopolítica”,⁴ um conceito que acata tendências contemporâneas; porém contradiz o espírito globalista por detrás da génese da própria comunidade europeia.

A segunda tendência advém do desaparecimento gradual de iniciativas de equilíbrio de poder na cena internacional, uma propensão especialmente visível no continente europeu. Neste sentido, a disposição internacional sempre se contrapôs, nas suas inúmeras iterações históricas, à criação de um império único europeu (Ghervas, 2021). Por essa razão, sustentar um espaço internacional obrigaria, primeiro, ao reconhecimento da pluralidade de potências e, segundo, ao concerto de equilíbrios formais e tácitos entre esses atores. Essas lógicas de ação, essenciais para suportar uma disposição internacional na Europa, foram gradualmente negligenciadas no início do século XXI. Neste sentido, um dos principais tratados formais de equilíbrio estratégico dentro da Europa adveio da Guerra Fria. Por via do Tratado de Mísseis Antibalísticos (mais conhecido como o Tratado ABM), os EUA e a União Soviética acordaram uma distribuição de mísseis ofensivos e uma quota muito restrita de mísseis defensivos, a fim de manter um

⁴ Ursula Von der Leyen, “State of the Union”, *EU Commission*. 13 de setembro 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_23_4426.

equilíbrio de forças entre potências reconhecidas. O próprio final da Guerra Fria resultou também da assinatura de tratados similares entre as mesmas potências, como o Tratado de Forças Convencionais na Europa, com vista a regular a distribuição de tropas através do continente. Ao contrário de tratados de desarmamento, tendencialmente avançados e regulados por proponentes de regimes de governação global, acordos de controlo de forças ou de sistemas militares como o ABM, buscam um reconhecimento pragmático de influência entre cada uma das partes como também delineiam princípios práticos para o equilíbrio de poder. Nenhum dos vários tratados de equilíbrio assinados pelos EUA e a União Soviética – representada, depois de 1991, pela Federação Russa – estão atualmente em vigor no espaço europeu. Desígnios de origem nacional sobrepujaram-se ao espaço internacional. Washington saiu unilateralmente do Tratado ABM em 2002 e a Rússia do Tratado de Forças Convencionais uns anos depois. Se isso não bastasse, a invasão da Ucrânia por parte da Rússia representou uma violação categórica desses princípios, em particular à Ata Final de Helsínquia, não apenas porque infringiu o princípio da integridade territorial, mas também porque cancelou o memorando de Budapeste de 1994, cujo objetivo, entre outros, se pautava pelo reconhecimento de fronteiras em troca da remoção de armas nucleares por parte de Kiyv. Todos estes princípios se baseavam no equilíbrio de forças entre uma pluralidade de atores, deixaram de se aplicar.

As duas tendências predominantes no ordenamento político contemporâneo agravaram uma crise de difícil resolução na Europa e no resto do mundo. Não é sustentável privilegiar a globalidade de determinados espaços ao mesmo tempo que grandes potências avançam com prerrogativas exclusivamente nacionais. Se isso não fosse suficiente, a segunda tendência, caracterizada pela erosão de princípios de equilíbrio de poder, tão essenciais para o reconhecimento e manutenção de um espaço internacional, erodiram-se até praticamente desaparecerem do continente europeu. Com base no pressuposto de que nenhum desses espaços assumirá primazia no futuro próximo, o desafio será o de concertar um novo equilíbrio. Constituirá um exercício

complexo em permanente construção. Concretizar um novo concerto de equilíbrios de poder, juntamente com a aceitação das prerrogativas de um espaço global europeu, sem se desconsiderar os interesses oriundos de determinados espaços nacionais, serão dificilmente conciliáveis. Manter-se-ão, mesmo assim, a base possível de uma ordem revigorada. Todavia, afigura-se que o ponto de partida passa por ressuscitar as óticas de equilíbrio de poder, entretanto olvidadas na Europa contemporânea, mas que serão essenciais para consolidar um respeito mútuo entre potências num mundo que diluiu a unipolaridade de outrora.

Referências bibliográficas

- Acharya, A. (2017). After liberal hegemony: The advent of a multiplex world order. *Ethics and International Affairs*, 31(3), 271-285. doi:10.1017/S089267941700020X.
- Bentham, J. (1970). *An introduction to the principles of morals and legislation* (J.H. Burns, H.L.A. Hart, Eds.). Athlone.
- Bull, H. (1977). *The anarchical society: A study of order in world politics*. Palgrave Macmillan.
- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding: The twenty years' crisis, 1991-2017*. Palgrave Macmillan.
- Cunliffe, P. (2020). *The new twenty years' crisis*. McGill-Queen's University Press.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press.
- Ghervas, S. (2021). *Conquering peace: From the Enlightenment to the European Union*. Harvard University Press.
- Giltaji, J. (2022). The rediscovery of the Roman *jus gentium* and the post 1945 international order. *Leiden Journal of International Law*, 35(3), 523-533.
- Ikenberry, G.J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1). doi:10.1093/ia/iix241.
- Jahn, B. (2018). Liberal internationalism: Historical trajectory and current prospects. *International Affairs*, 94(1), 43-61. doi:10.1093/ia/iix231.
- Koppell, J. (2008). Global governance organizations: Legitimacy and authority in conflict. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 177-203.
- Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70(1). doi:10.2307/20044692.
- Little, R. (2007). *The balance of power in international relations: Metaphors, myths and models*. Cambridge University Press.
- McKeil, A. (2021). On the concept of international disorder. *International Relations*, 35(2), 197-215.
- Porter, P. (2020). *The false promise of liberal order: Nostalgia, delusion and the rise of Trump*. Polity Press.

- Suganami, H. (1978). A note on the origins of the word "international". *British Journal of International Studies*, 4(3), 226-32.
- Walker, R. B. J. (1993). *Inside/outside: International Relations as political theory*. Cambridge University Press.
- Wight, M. (1992). *International theory: The three traditions*. Holmes & Meier.

A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA ONTOLÓGICA DA UNIÃO EUROPEIA NUMA ORDEM INTERNACIONAL EM MUDANÇA: QUE DESAFIOS E OPORTUNIDADES?

Vanda Amaro Dias¹

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Letras
ORCID: 0000-0002-3238-9132

Resumo: Partindo de um enquadramento crítico que olha para a atuação da União Europeia (UE) como uma tentativa de garantir, simultaneamente, a sua segurança ontológica e sua segurança material, este capítulo analisa como têm evoluído as agendas de política externa, segurança e defesa da União num contexto de rápida transformação da ordem internacional e de proliferação de cenários de instabilidade, incerteza e insegurança à escala nacional, regional e global. O objetivo é identificar e analisar os desafios e oportunidades que se têm colocado nestas dimensões e refletir criticamente sobre o seu impacto na construção política da UE e respetiva projeção internacional.

Palavras-chave: Construção Europeia, Insegurança ontológica, Guerra na Ucrânia, Policrises, des-Globalização

¹ Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018. DOI <https://doi.org/10.54499/CEECINST/00152/2018/CP1570/CT0015>.

1. Introdução

A invasão em larga escala lançada pela Federação Russa contra a Ucrânia, a 24 de fevereiro de 2022, rapidamente se assumiu como o maior desafio de segurança na Europa pós-Guerra Fria. Esta guerra, que permanece em curso e cujo desfecho ainda não é passível de ser antecipado, não apenas viola grosseiramente as normas de Direito Internacional Público e desafia todos os fundamentos da ordem internacional, tal como assumida no pós-Segunda Guerra Mundial, como coloca em risco a promessa de paz e estabilidade que está no centro do processo de integração europeia desde os anos 1950.

Com efeito, o processo de construção europeia é, desde a sua génese, uma tentativa de garantir a segurança e estabilidade num espaço tradicionalmente marcado por conflitos armados e sucessivas ameaças à paz. Neste sentido, a construção europeia pode ser entendida como um projeto de poder, que visa a segurança e sobrevivência da União Europeia (UE), não apenas como entidade política, mas como proposta de um modo de existência próprio e distinto daquilo que sucede fora das suas fronteiras geográficas. Esta leitura sobre a UE como um projeto de poder fortemente politizado e interessado, parte de uma grelha de análise de base gramsciana, inspirada pelos trabalhos de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, que enfatiza a necessidade de compreendermos criticamente a realidade política como um produto de processos sociais e históricos que se (re)articulam ao longo dos tempos num contexto de lutas de poder que não são passíveis de ser erradicadas, mas apenas transformadas (e.g. Laclau & Mouffe, 2001; Laclau, 2007).

Este olhar mais crítico permite-nos transcender a esterilidade dos tradicionais debates teóricos na área dos Estudos Europeus, com destaque para o debate intergovernamentalismo/supranacionalismo e para as análises institucionalistas, e focar nas implicações mais profundas do projeto Europeu. Em particular, possibilita destacar a construção europeia como um processo difuso, frequentemente mascarado sob um véu tecnocrata – numa visão amplamente difundida no debate

público e na produção acadêmica –, mas que é profundamente político e produtivo, no sentido em que visa transformar a realidade social, dentro e fora da UE. Podemos, assim, entender a União como um ator político que tem vindo a reforçar paulatinamente o seu poder através de uma lógica de oportunismo institucional, que aproveita os desafios que se colocam nos planos endógeno e exógeno, para aprofundar e alargar as suas competências e espaço geográfico. O que se realça neste processo é uma agenda de transformação que visa criar um *homo europaeus*, numa atuação marcadamente imperialista (Dias, 2014), cujo objetivo é alterar as relações sociais e políticas no contexto europeu mais alargado, mas também contribuir para a promoção de uma ordem internacional liberal diferente daquela que tem sido liderada pelos Estados Unidos da América (EUA), desde o final da Guerra Fria, e que permita recuperar um eurocentrismo há muito perdido.

É neste sentido que a Guerra na Ucrânia adquire particular significado e se diferencia de outros conflitos armados no espaço europeu no pós-Guerra Fria, nomeadamente nos Balcãs. Ao contrário do que sucedeu durante os anos 1990, a guerra de agressão da Federação Russa contra a Ucrânia gerou um sentimento de insegurança material e ansiedade ontológica por toda a UE, que temia, simultaneamente, o alastramento da guerra para o seu território e a destruição das próprias fundações do projeto europeu e da sua promessa de transformação para a paz e segurança. Aqui reside a justificação para que a ameaça colocada pela Rússia – ao contrário do que sucedera em 2014, com os conflitos armados no sudeste ucraniano e com a anexação da Crimeia – tenha despoletado uma resposta unificada, integrada e forte por parte da UE, como é demonstrado pela rápida adoção de pacotes de sanções contra Moscovo ou pelo acordo histórico para proteger os refugiados ucranianos. Este sentimento de insegurança ontológica também desencadeou importantes avanços nas agendas de política externa, segurança e defesa da União, vistas como sendo urgentes e necessárias para garantir a sobrevivência do projeto europeu e, por isso, permitindo superar as tradicionais reticências de alguns Estados-Membros em aprofundar a integração nestes domínios.

Partindo desta contextualização, este capítulo analisa como têm evoluído as agendas de política externa, segurança e defesa da UE num contexto de rápida transformação da ordem internacional e de proliferação de cenários de instabilidade, incerteza e insegurança à escala nacional, regional e global. O objetivo é identificar e analisar os desafios e oportunidades que se têm colocado nestas dimensões e refletir criticamente sobre o seu impacto na construção política da União e respetiva projeção internacional.

2. A (in)segurança ontológica como catalisador de mudança política na UE

Os debates sobre segurança ontológica, no âmbito das Relações Internacionais e dos Estudos Europeus, providenciam uma plataforma intermédia entre as teorias da securitização e o estudo da identidade e das emoções, que se tem revelado muito útil para a análise dos fenómenos internacionais e para evidenciar dinâmicas até então invisibilizadas (e.g. Mitzen, 2006; Kinnvall et al., 2018).

No contexto da presente reflexão, adquirem particular relevância os estudos que se referem à ansiedade ontológica como uma condição capaz de inibir ou fomentar alterações nos comportamentos dos atores políticos (Krickel-Choi, 2022). Todavia, um dos problemas relacionados com este conceito é a falta de clareza sobre as condições específicas que conduzem quer à ação, quer à inação. Neste caso concreto, argumentamos que as perceções e emoções associadas à Guerra na Ucrânia, entendida como uma ameaça existencial para o projeto europeu e respetiva segurança, funcionaram como catalisador para o aprofundamento da integração das políticas externas, de segurança e de defesa da UE. Em rigor este não é um processo novo. O debate político sobre a integração da segurança e defesa no plano europeu está presente desde o início da construção europeia – e até antes, se tomarmos por referência as ideias políticas dos seus pais fundadores. No entanto, a própria natureza do processo de integração europeia

– articulado numa lógica funcionalista e de pequenos passos – e a resistência de alguns Estados-Membros, fez com que a transferência de competências em matéria de política externa, segurança e defesa se assumisse como um processo moroso e pouco consensual. Não obstante, sobretudo desde o fim da Guerra Fria, temos assistido a uma integração gradual e continuada destas matérias no plano europeu. A transformação da identidade europeia e dos rótulos usados para qualificar a atuação externa da UE – e.g., poder civil, poder militar, poder normativo, poder imperial –, ainda que por se focarem na *actorness* da União, por oposição ao entendimento da UE como ator e estrutura de poder em permanente (re)construção com um papel internacional assumido, sejam pouco úteis para uma compreensão em profundidade das práticas de poder que dela emanam, continuam a ser relevantes para facilitar a visualização desta evolução faseada (e.g., Manners, 2006; Smith, 2005; Zielonka, 2013).

Com efeito, desde o final da Guerra Fria, temos assistido a avanços consideráveis nas políticas externas, de segurança e defesa da UE, como transparece nos documentos estratégicos da União – desde a Estratégia de Segurança Europeia, de 2003, à Estratégia Global da União Europeia, de 2016, e respetivos relatórios de implementação –, bem como nos discursos políticos que sugerem a vontade de afirmar a UE como um ator relevante no palco internacional – incluindo nos domínios da segurança e defesa –, mas também em narrativas que indiciam uma viragem geopolítica nas políticas externas europeias, sobretudo desde o início dos anos 2000. Se até recentemente esta evolução foi, como vimos, travada por alguns Estados-Membros e dificultada por dinâmicas regionais e globais – como as relações com a Rússia, mas também com os EUA, sobretudo no contexto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, a invasão da Ucrânia deu um impulso à integração europeia em matéria de segurança e defesa. A resposta de Bruxelas foi surpreendentemente rápida, una e robusta. O apoio à Ucrânia foi inequívoco e consagrou uma clara perspectiva de adesão, rompendo com a lógica de «tudo menos as instituições» que havia marcado o relacionamento entre a União e

Kiev, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança. O objetivo era garantir que a Ucrânia era capaz de resistir às forças invasoras para proteger o seu país, a sua independência e integridade territorial, mas também a paz, segurança e os valores europeus.

Esta associação entre a Guerra na Ucrânia e a proteção do «eu» europeu projetou o conflito como uma ameaça existencial para a UE, acelerando de forma muito significativa a integração da segurança e defesa europeia. Isto ficou visível logo na Bússola Estratégica da União Europeia, aprovada em março de 2022, que criava o enquadramento para afirmar a UE como um ator forte, responsável e confiável, aludindo a um despertar geopolítico da Europa num contexto fortemente marcado por disputas de poder e ameaças claras ao espírito da Carta das Nações Unidas e dos acordos de Helsínquia. A este respeito, a mensagem é muito explícita: perante este cenário, a UE deve ser capaz de proteger os seus interesses estratégicos por todos os meios e políticas disponíveis, incluindo a segurança e defesa, pelo que será necessário reforçar, consideravelmente, o investimento nestas áreas. Destacam-se outros avanços significativos, incluindo: 1) o robustecimento do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, um instrumento extraorçamental que visa reforçar a capacidade de a UE prevenir conflitos, consolidar a paz e reforçar a segurança internacional, e que tem sido usado para apoiar as forças armadas ucranianas, incluindo através da aquisição e entrega de equipamento letal; 2) a expansão dos projetos no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente em matéria de defesa, seja relativamente ao número de projetos a realizar, seja em relação ao número de Estados-Membros participantes, onde se passa a incluir também a Dinamarca, seja ainda no alargamento da participação a Estados terceiros, nomeadamente a Turquia e os EUA; 3) a promoção de estruturas para a resposta coordenada da UE a campanhas híbridas; 4) o reforço da indústria de defesa da UE que, por seu turno, permite dinamizar a economia de defesa no plano europeu; 5) o fortalecimento das missões civis da UE; e, 6) o incentivo ao aumento de produção de munições e mísseis no território da UE (European Union, 2022).

Ainda que estes avanços sejam muito contingentes e a sua proximidade não nos permita avaliar se este aprofundamento da integração em matéria de segurança e defesa vai durar ou ser bem-sucedido, sobretudo à medida que o sentimento de insegurança ontológica desvanece, importa identificar e analisar algumas das oportunidades e desafios que se colocam à UE nestas matérias e quais os seus impactos políticos no plano regional e internacional.

3. Oportunidades e desafios numa ordem internacional em mudança

A perceção de insegurança ontológica gerada pela Guerra na Ucrânia criou um sentimento generalizado de ansiedade na UE, que constituiu uma importante oportunidade para mudanças políticas conducentes ao aprofundamento e alargamento do processo de integração europeia. Como vimos, a resposta dada pelas instituições da União foi no sentido de aprofundar e reforçar as competências e capacidades europeias em matéria de segurança e defesa. No entanto, os efeitos foram sentidos a outros níveis, incluindo o revitalizar da Política de Alargamento, com a concessão do estatuto de candidato a vários parceiros europeus, com destaque para a Ucrânia e para a Moldova, em junho de 2022, a que se juntariam a Bósnia-Herzegovina, em dezembro de 2022, e a Geórgia, em dezembro de 2023. Ainda que estes países tenham que passar por um moroso e complexo processo de cumprimento dos critérios de adesão e de internalização da legislação e regulamentação europeia em vários domínios, a consagração de uma clara perspetiva de adesão comporta importantes consequências para o futuro das relações da UE com os seus parceiros orientais e para a segurança europeia.

Com efeito, se daqui pode decorrer uma nova vaga de alargamento e, por conseguinte, de expansão territorial da UE, com impacto na sua visibilidade e capacidade de influência no plano internacional, também se esperam desafios assinaláveis no plano institucional e na

gestão de novos equilíbrios de poder dentro da UE, mas também uma alteração de fundo nas dinâmicas de relacionamento com a vizinhança a leste. A inclusão dos países supramencionados na Política de Alargamento, significa que a vizinhança a leste passará a ser composta por países que encaram o relacionamento com a UE de forma mais instrumental. Por isso mesmo, é pouco provável a sua permeabilidade às estratégias de socialização e condicionalidade que têm movido a construção de paz e de segurança europeia (Dias, 2022). Assim, se o aprofundamento e alargamento da integração europeia parecem, numa primeira instância, afirmar e reforçar o papel da UE como provedora de segurança – material e ontológica – no plano regional, no médio e longo prazo esta capacidade pode ser substancialmente reduzida e confinada ao espaço da própria União, com consequências para a sua projeção internacional.

Este cenário é agravado pelos desafios colocados por um contexto internacional em acelerada mudança. A crise da ordem internacional liberal, liderada pelos EUA, fez emergir um contexto de volatilidade marcado pela proliferação e agravamento de polícrises. A reorientação geoestratégica de Washington para a região do Pacífico e a perda de importância da segurança europeia nas suas prioridades – momentaneamente travada pela Guerra na Ucrânia, mas também pelo conflito no Médio Oriente, tal como se desenrolou desde outubro de 2023 –, a forte contestação à unipolaridade norte-americana e a transformação dos equilíbrios de poder à escala global, com um maior fosso entre o chamado «norte global» e o «sul global» e um papel cada vez mais preponderante de potências revisionistas e autoritárias na gestão dos assuntos internacionais, a crise da Organização das Nações Unidas e a fragilização das normas de Direito Internacional como garante da paz e segurança global, a crise das democracias liberais e o consequente reforço dos autoritarismos um pouco por todo o mundo, bem como o ressurgimento da guerra convencional – agravada pela proliferação de ameaças híbridas e conflitos não-convencionais – como principal ameaça à paz internacional são apenas alguns exemplos. Em virtude destas dinâmicas tem-se assistido a um processo de

normalização da instabilidade, incerteza e insegurança com claras consequências para o futuro da integração europeia e para a projeção internacional da UE.

No plano interno, não podemos ignorar a crise da democracia e do capitalismo que se sente um pouco por toda a Europa. Se este fenómeno tem raízes mais profundas no modelo neoliberal que tem sido implementado com maior vigor desde o final da Guerra Fria, a centralidade das questões de segurança na agenda política dos Estados e instituições europeias tem encolhido o espaço da democracia e agravado as desigualdades sociais. Daqui têm resultado múltiplas inseguranças que se poderão adensar nos próximos anos, com o prolongamento dos conflitos armados na vizinhança europeia, a deterioração de vários indicadores macroeconómicos (com destaque para a inflação e o aumento das taxas de juro), e a crise do Estado social com impacto não apenas na governação na UE, mas na vida quotidiana dos seus cidadãos.

No plano internacional, a transformação da ordem internacional está ainda envolta num cenário de profunda incerteza. O ano de 2024 foi particularmente importante para conseguirmos compreender a direção que esta alteração vai tomar no futuro. Com efeito, as eleições europeias de 2024, mas também nos EUA, Reino Unido, Rússia, Índia, Taiwan e Irão tiveram um impacto significativo nos equilíbrios de poder à escala global e têm potencial para continuar a afetar as dinâmicas de segurança europeia e internacional. Ainda que o futuro da ordem internacional e das disputas de poder que a permeiam seja ainda uma incógnita, parece claro que estamos a experienciar um desafio duplo de alargamento e aprofundamento da agenda de segurança internacional, marcado pela adição de novas e complexas ameaças – da cibersegurança aos problemas de saúde, por exemplo – à generalização da perceção sobre o regresso da competição entre grandes potências no plano global e ao receio que esta competição possa resvalar para uma guerra sistémica. Por outras palavras, estamos perante o ressurgimento dos tradicionais debates sobre segurança que o mundo globalizado parecia ter erradicado.

Isto é ainda agravado pelo facto de as organizações internacionais criadas para manter a paz e segurança estarem elas próprias em crise e limitadas na sua capacidade de resposta. No plano global, a reforma do sistema onusiano volta a estar no centro do debate político, uma vez que a captura do Conselho de Segurança pelas posições e interesses divergentes das grandes potências com poder de veto, o torna num muito necessário fórum de debate, mas paralisa toda a sua capacidade efetiva de garantir a paz e segurança internacional. De forma semelhante, e a título de exemplo, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), criada com o objetivo de garantir a segurança e estabilidade num espaço que abrange três continentes – América, Europa e Ásia –, tem hoje um contributo meramente nominal nesta ponderação. Com efeito, a recusa de Moscovo em cooperar no seio da Organização tem bloqueado a sua atuação e está a afetar a forma como outros Estados-membros se movem neste contexto, colocando a sua própria sobrevivência em risco e, por conseguinte, a sua capacidade de manter a paz e providenciar segurança.

Perante estes desafios, a UE parece ter poucas alternativas ao reforço da sua autonomia estratégica, que, apesar de estar em curso, é ainda muito incipiente e está sujeita a várias contingências. Se bem-sucedida, a UE pode encontrar-se em melhor posição para reduzir a sua dependência de atores externos, superar a inação das organizações internacionais com responsabilidade na manutenção da paz, afirmar-se como provedor de segurança europeia e projetar-se como representante de uma ordem internacional liberal assente em valores e comprometida com o respeito do Direito Internacional e a promoção da paz. No entanto, é incerto que a UE, enquanto estrutura de poder complexa, tenha a capacidade e/ou vontade política para concretizar estes objetivos a um ritmo que acompanhe as aceleradas transformações da ordem internacional. A forma como este processo venha a ser implementado será essencial para percebermos o que é a UE, para onde ela caminha e que contributo vai assumir na segurança europeia e nas disputas de poder internacional.

4. Conclusão: *qui es et quo vadis* UE?

O cenário de instabilidade, incerteza e insegurança à escala nacional, regional e global analisado tem gerado um conjunto de oportunidades e desafios para o processo de integração europeia, bem como para a capacidade de a UE se afirmar como provedora de segurança e projetar o seu poder internacionalmente. Contudo, permanece uma série de incógnitas relativamente à capacidade de a UE garantir a sua segurança ontológica e material.

Neste contexto, urge uma reflexão aprofundada e transversal – num esforço que junte os decisores políticos, a comunidade académica e a sociedade civil – sobre o futuro da integração europeia. A esta reflexão não deve ser alheio o facto de o apoio da UE à construção da segurança regional e internacional assumir uma dimensão interessada. Isto não significa ignorarmos ou desvalorizarmos a solidariedade e sinceridade das ações europeias, mas apenas a necessidade de reconhecermos que este comportamento não é ingénuo. Ele visa, em primeiro lugar, garantir a segurança da própria UE e a sobrevivência da sua proposta de organização política, económica e social – i.e., o seu modelo civilizacional. Daqui decorre que se este foco na produção de segurança internacional começar a acarretar demasiados custos e a colocar em causa a sobrevivência mais imediata do projeto europeu, a preocupação com a segurança dos seus parceiros pode ser secundarizada face a outras necessidades mais prementes.

Por outro lado, a opção pelo reforço das políticas externa, de segurança e defesa para garantir a sobrevivência do projeto europeu deve ser acompanhada de uma reflexão sobre o que a UE é e no que se está a tornar. Será este comportamento diferente daquele adotado pelas clássicas grandes potências? Estaremos perante o fim da natureza pós-vestefaliana da UE e a concretização de um processo de assimilação das principais características dos tradicionais atores das relações internacionais? O que nos diz isto sobre a UE e a sua projeção internacional?

De não somenos importância, surge a reflexão sobre o futuro da segurança europeia com destaque para a forma como os parceiros

europeus percecionam a viragem geopolítica da UE e para o impacto que a mesma terá nas relações com os EUA e no futuro da OTAN. Da mesma forma, é necessário repensarmos a arquitetura de segurança europeia, num contexto de obsolescência da OSCE e de preparação do cenário pós-Guerra na Ucrânia: será possível garantir a segurança regional sem a participação da Federação Russa? Como podemos voltar a integrar este importante ator internacional na gestão destas dinâmicas? E com que Rússia podemos contar num cenário pós-Putin? Como antecipar os desafios que se avizinham e preparar uma resposta atempada e eficaz?

Finalmente, estas questões não podem ser desarticuladas da discussão mais ampla sobre o futuro da ordem internacional. Para onde nos levam as aceleradas mudanças em curso? Para um processo de des-globalização? Para a consagração de uma ordem mundial fragmentada em blocos regionais? Para o regresso da centralidade da competição entre grandes potências? E como conseguimos gerir as aparentes pressões para a des-globalização e disputas de poder mais clássicas e orientadas para os interesses imediatos dos Estados, com a necessária resposta articulada, integrada e multinível a ameaças de segurança complexas e transnacionais?

A reflexão conjunta sobre estes assuntos é primordial para compreendermos, enquanto sociedade, o que é a UE, para onde ela caminha, qual o seu papel no mundo, e, mais importante, qual a sua capacidade de providenciar segurança ontológica e material, não apenas ao nível das estruturas de poder, mas para todos os seus cidadãos.

Referências bibliográficas

- Dias, V. A. (2014). Política europeia de vizinhança: Práticas imperiais na fronteira com o 'outro'? *Relações Internacionais*, 43, 75-84.
- Dias, V. A. (2022). A construção de paz e segurança na vizinhança europeia: O caso da parceria oriental. In M. R. Freire & D. Nascimento (Eds.), *União Europeia como ator internacional: Paz e segurança nas narrativas e práticas* (199-224). Imprensa da Universidade de Coimbra.
- European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international

- peace and security. Acedido a 7 de janeiro de 2024, em https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.
- Kinnvall, C., Manners, I., & Mitzen, J. (2018). Introduction to 2018 special issue of European Security: Ontological (in)security in the European Union. *European Security*, 27(3), 249-265.
- Krickel-Choi, N. C. (2022). The concept of anxiety in ontological security studies. *International Studies Review*, 24(3), 1-21.
- Laclau, E. (2007). *Emancipations* (2nd ed.). Verso.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2001). *Hegemony and social strategy: Towards a radical democratic politics* (2nd ed.). Verso.
- Manners, I. (2006). Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13(2), 182-199.
- Mitzen, J. (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341-370.
- Smith, K. (2005). Beyond the civilian power EU debate. *Politique Européenne*, 17, 63-82.
- Zielonka, J. (2013). Europe's new civilizing missions: The EU's normative power discourse. *Journal of Political Ideologies*, 18(1), 35-55.

(Página deixada propositadamente em branco)

A UNIÃO EUROPEIA E A PAZ: DA NORMATIVIDADE INTERNA ÀS MISSÕES E OPERAÇÕES EXTERNAS

Paula Duarte Lopes

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia
ORCID: 0000-0003-1723-077X

Resumo: A União Europeia (UE) foi criada com o objetivo de promover uma paz duradoura no continente europeu. Essa experiência ao longo dos últimos 70 anos permitiu que a União expandisse a sua determinação para além das suas fronteiras. A UE foi articulando o seu compromisso normativo com o Estado de direito, a democracia e os direitos fundamentais com compromissos comerciais, económicos e financeiros, promovendo fora de fronteiras dinâmicas consideradas estruturais para promover uma paz positiva. Durante as últimas décadas, estas dinâmicas incorporaram preocupações securitárias, transformando as dinâmicas europeias de promoção da paz e questionando os resultados obtidos. Este capítulo discute o tipo de paz que a UE tem vindo a promover.

Palavras-chave: União Europeia, paz intraeuropeia, ator global, segurança

1. Introdução

A União Europeia (UE) nasce com o objetivo específico de promover uma paz duradoura no continente europeu. Para esse efeito, partindo da integração económica e de alguns princípios normativos, como a

defesa da liberdade e a preservação da democracia, vai alargando e consolidando a sua ação, com o resultado de quase 70 anos sem conflito violento em território da União. Simultaneamente, adota uma política de promoção de estabilidade no sistema internacional assente numa estratégia, inicialmente económico-comercial e mais normativa (democracia e liberdade), e, posteriormente, numa estratégia de missões e operações com uma forte componente de segurança militar, procurando gerir crises. A estratégia económico-comercial foi dirigida ao sistema internacional na sua totalidade, com incidência em parceiros também eles desenvolvidos e a países ex-colonizados pelos membros da União (Gruhn, 1976; Frey-Wouters, 1981; Woolcock, 2005). A dimensão securitária começou por incidir de forma direta na zona de vizinhança da UE, com as missões e operações de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) nos Balcãs (Biscop & Coelmont, 2011); e, depois, de forma indireta, na securitização das políticas de apoio ao desenvolvimento a sul. Atualmente, esta dimensão securitária também tem uma abrangência globalizada, ainda que com maior incidência na vizinhança e em África. Esta estratégia tem tido resultados mistos, com alguma estabilidade nalgumas geografias, mas também com conflitos violentos, pobreza extrema e guerra civil noutras. Que paz é esta que a UE se propõe a promover?

2. Construção da paz intraeuropeia e para além-fronteiras

O projeto da União Europeia tem as suas raízes no pós-segunda guerra mundial e no objetivo de evitar um novo confronto violento em palco europeu, promovendo assim uma paz duradoura no continente (Ludlow, 2017). Para esse efeito, criou-se uma organização intergovernamental, mas também supranacional nalgumas funções, que promovesse relações comerciais mutuamente proveitosas entre os diferentes Estados Membros da UE e que se pautasse por valores como a democracia, a liberdade e os direitos humanos, apostando nas teorias do *doux commerce* e da paz democrática liberal.

A teoria do *doux commerce* defende que se os países estiverem economicamente integrados terão menos incentivos para entrarem

em conflitos violentos entre si, pois terão demasiado a perder economicamente. Esta dimensão da paz foi claramente promotora de uma paz positiva – para além da ausência de violência física (Galtung, 2008) – no espaço europeu, procurando ir além da simples ausência de confronto violento físico (paz negativa). Esta aposta económica moldou um espaço de crescimento económico, de socialização de valores normativos como o Estado de direito e a democracia liberal, ou seja, um espaço de cidadania partilhada entre o nível europeu e os níveis nacionais e regionais ou autonómicos.

A cooperação intergovernamental europeia foi aprofundada, transferindo diferentes dimensões de política interna e externa dos seus Estados Membros para as instituições europeias. Esta transferência iniciou-se e consolidou-se de forma estrutural na área económica, nomeadamente no comércio internacional, em que a UE se apresenta internacionalmente a uma só voz e, mais tarde, ao nível financeiro, ao criar uma moeda única e o Banco Central Europeu. A lógica da integração económica (comercial e financeira) intraeuropeia foi complementada pela lógica de globalização económica (comercial e também financeira). Estas dinâmicas permitem falar de uma diluição entre o que é interno e o que é externo para os Estados Membros da UE e, por vezes, para a própria UE (Brandão, 2015). Assim, internamente, as instituições europeias foram sempre aprofundando a cooperação entre os Estados Membros e os seus serviços públicos ao nível económico, educacional, de saúde, científico-tecnológico, administrativo e securitário. Este aprofundamento tem sido concretizado através de uma cooperação horizontal sob um serviço europeu de mobilidade educacional (Erasmus), de reconhecimento de direitos de assistência médica (cartão europeu de seguro de doença), de emissão de passaportes com traços comuns europeus e a referência à UE, de controle de fronteiras externas da UE (Frontex), de missões conjuntas de segurança interna (Europol), de inovação científico-tecnológica (Horizonte Europa), entre outros.

Internacionalmente, desde o Tratado de Roma, em 1957, ainda antes de se falar de uma política externa europeia, definiu-se uma política

de apoio ao desenvolvimento da então-Comunidade Económica Europeia aos países recentemente descolonizados, tendo sido ex-colónias dos seus Estados Membros e que se situavam em África, nas Caraíbas e no Pacífico. Assim, os Acordos de Yaoundé (1963, 1969), Lomé (1975, 1979, 1984, 1990) e posteriormente de Cotonou (2000) refletiam esta centralidade da cooperação económica, através do apoio ao desenvolvimento e de tratados comerciais favoráveis, como forma de promover estabilidade e crescimento económico fora das fronteiras europeias (Babarinde & Faber, 2005). Obviamente que esta promoção de paz positiva fora das fronteiras europeias tinha, e tem, uma forte conexão com a promoção de paz positiva dentro das fronteiras europeias. Os acordos assinados deram continuidade a uma relação económico-comercial extrativista por parte dos Estados Membros da UE e da própria UE, enquanto sua representante em matéria de comércio internacional. As matérias-primas continuaram a fluir para os países da UE e muitos produtos manufaturados na UE foram diretamente adquiridos por estes países descolonizados, promovendo a globalização económica e comercial e a continuação de um processo de crescimento económico no espaço europeu.

A teoria da paz democrática liberal defende que países democráticos não entram em guerra entre si devido às instituições democráticas liberais que os governam que dificultam a decisão de entrar em guerra com países que partilham os mesmos valores de cidadania, nomeadamente a liberdade e dignidade humana. Apesar de os países fundadores do que viria a ser a UE já partilharem esses valores, os membros que foram posteriormente aderindo, fizeram-no muitas vezes exatamente para enraizar os seus esforços democráticos e de liberdade num compromisso normativo enquanto membros da UE (o caso de Portugal ou Espanha e, mais tarde, dos países de leste europeu). Esta dimensão foi complementada com mecanismos de assistência institucional a partir da década de 1990, com a queda do Muro de Berlim. Esta assistência institucional consolidou a condição normativa do apoio da UE, ou seja, a promoção do Estado de direito, dos direitos humanos e do modelo democrático liberal passou a ser um fator

essencial da assistência concedida pela UE. Desta forma, a UE expande a sua dinâmica normativa interna com o aprofundar da integração política à sua política externa.

Ao mesmo tempo, também na década de 1990, em resultado de discussões sobre segurança interna e externa, a UE decide criar um quadro que permite intervenções militares de gestão de crises fora do espaço europeu. Esta decisão é um misto de afirmação no espaço europeu com o fim do bloco soviético, bem como no sistema internacional, ao se articular com a Organização das Nações Unidas (ONU) para apoiar, reforçar ou substituir a mesma em diferentes geografias.

Assiste-se assim a um movimento duplo em sentidos opostos. Por um lado, o apoio económico ao desenvolvimento aos países ACP, longe da esfera geográfica europeia, aproxima-se da vizinhança europeia e torna-se fulcral nessa zona geográfica com a implosão do bloco soviético. Criando-se diferentes instrumentos para apoiar a transição destes países para sistemas económicos capitalistas e modelos democráticos liberais. Por outro lado, o apoio mais normativo aos países que resultaram do fim do bloco soviético, ajudando-os na sua transição para a democracia, alastra-se a geografias mais distantes das fronteiras europeias, nomeadamente no continente africano.

3. Paz europeia

A estratégia de promoção da paz, de uma paz positiva, da UE, ainda que não seja assim oficialmente nomeada, tem partido de uma base económico-comercial, consolidando-se com um quadro normativo de direitos humanos e democracia liberal que começa historicamente dentro do espaço europeu e depois se expande, primeiro economicamente para geografias ex-coloniais dos seus Estados Membros e depois para a sua vizinhança, fruto da alteração geopolítica ocorrida na década de 1990.

Dentro do espaço europeu, a paz positiva promovida pela UE permitiu quase 70 anos sem um conflito violento dentro da União.

Uma combinação de promoção económico-comercial, de proteção da atividade agrícola, de abordagens conjuntas ao investimento científico-tecnológico, de promoção, proteção e implementação de direitos fundamentais, tem permitido uma gestão pacífica, até agora, de tensões e desafios políticos, sem questionar a paz negativa e positiva dentro da União. A estratégia dirigida aos países que re/ganharam a sua independência com a implosão do bloco soviético também tem permitido, no geral, atingir uma paz positiva duradoura, essencialmente, porque após a estratégia inicial de apoio ao desenvolvimento e gestão de crises através de uma intervenção normativa forte, muitos desses países se transformaram em Estados Membros da União, consolidando a sua transição no quadro interno da UE. No que diz respeito aos países da vizinhança a leste e a sul, para além da projeção do seu poder normativo, a UE, nomeadamente a leste, também mobilizou a sua dimensão securitária, obtendo, no entanto, um nível de estabilidade e paz menos duradouro (Kochenov, 2011).

Ainda assim, atualmente, com a guerra na Ucrânia, pode-se argumentar que esta estratégia não foi totalmente bem-sucedida (Ikani, 2019). Em geografias mais distantes, a ação da UE tem tido resultados no mínimo inconclusivos. O apoio ao desenvolvimento tem criado dependências indesejadas, apesar de transportar para esses locais os modelos económicos, políticos e sociais adotados dentro da União (Carbone, 2013). As missões ao nível de segurança têm sido mais contestadas, pois também são mais intrusivas e têm resultados pouco animadores, com contínuas renovações de mandatos (Juncos, 2018; Major & Mölling, 2020). A maioria destas missões têm/tiveram lugar na vizinhança da UE, em África e no Médio Oriente. Na vizinhança, a maior parte das missões ou se mantém gerindo uma paz negativa e perpetuando a sua presença no país (por exemplo, Kosovo, Arménia ou Geórgia, entre outras), ou a paz negativa promovida não reflete uma dinâmica resiliente, como, por exemplo, na Bósnia-Herzegovina (Juncos & Whitman, 2015; Juncos, 2018; Major & Mölling, 2020). Em África, apesar do contributo inequívoco para a recuperação de uma estabilidade de paz negativa, a maioria dos casos não tem

permitido desmobilizar e passar para uma estratégia de promoção de paz positiva de forma autónoma. Ou seja, as missões de segurança têm primazia, mesmo quando já se desenvolvem ações na área do apoio ao desenvolvimento, e perduram para além de prazos estimados. No Médio Oriente, em particular as missões navais, são essencialmente para proteger interesses comerciais da União e não tanto para promover uma paz negativa ou positiva nessas regiões. De referir ainda que, depois de 2011 (guerra na Síria), a UE tem intensificado a sua articulação entre instrumentos de apoio ao desenvolvimento e instrumentos securitários para gerir o desafio migratório, dando apoio aos países do Norte de África e do Médio Oriente para impedirem os/as migrantes de atravessarem o Mar Mediterrâneo ou as fronteiras terrestres da União a leste (Furness & Gänzle, 2016).

Todas estas políticas, estratégias e instrumentos fazem parte de um quadro de promoção da paz, de uma paz positiva, que teve início no Tratado de Roma entre os seis primeiros Estados Membros e se foi alastrando, pela integração de outros países europeus, pelo apoio a países descolonizados e, posteriormente, a países em transição do bloco soviético e, finalmente, a países denominados de falhados. O poder normativo da União foi sempre referido, pois a integração dos países europeus foi sempre com um intuito claro de consolidar democracias, liberalizar a circulação, e enraizar direitos humanos, bem como económicos, sociais e culturais, para além dos civis e políticos. Esta referência normativa expandiu-se inicialmente para além-fronteiras com instrumentos claramente dedicados à promoção da democracia, à construção de um Estado de direito. Posteriormente, a União acompanhou os esforços da ONU e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e criou mecanismos para também intervir do ponto de vista securitário, com as missões Política Externa e de Segurança Comum/Política Europeia de Segurança e Defesa (PESC/PESD). No entanto, nesse momento, a sua ação passou a focar mais a promoção de uma paz negativa do que de uma paz positiva.

Ainda hoje é claramente visível que a UE tem mais poder ao influenciar a elaboração de quadros normativo-legais, de promover processos

participativos, de oferecer os seus serviços de formação e socialização, do que através das forças de segurança e militares. Muito do trabalho que a União tem vindo a desenvolver no âmbito da promoção da paz positiva, muitas vezes, nem sequer tem visibilidade, ou nem sequer lhe é dada importância. O que pode até ser positivo!

Por exemplo, internamente, o programa Erasmus começou com a mobilidade de estudantes, e depois de docentes e funcionários/as, começou por abranger o ensino superior e agora também inclui o ensino obrigatório, começou por ser apenas de intercâmbio e agora também engloba ações de trabalho conjunto na construção de regras, na definição de práticas inspiradoras, na partilha de experiências. O programa Erasmus é muito mais poderoso dentro da UE, do que qualquer outro programa, pois molda comportamentos, altera mentalidades, cria oportunidades, permite partilhar experiências e refletir conjuntamente sobre e para a União. Nada é mais poderoso estruturalmente. Atualmente, o programa Erasmus já inclui algumas geografias fora da UE, apostando numa experiência de mobilidade como mecanismo de socialização normativa, chamando-lhe Erasmus Mundus.

4. Que paz?

A crítica crescente à presença securitária da UE em diversas geografias não-europeias e a sua abordagem ao desafio migratório, apoiando países de transição para que não permitam que migrantes cheguem a território europeu, tem questionado os princípios normativos da UE (Oliveira Martins & Strange, 2019). As dinâmicas internas de polarização de posições e de impossibilidade de consenso relativamente a questões como a guerra na Ucrânia ou na Palestina, tem contribuído para estas críticas, questionando o papel e o poder real da UE, enquanto potência normativa e securitária (Juncos, 2018).

Neste âmbito, a UE tem vindo a enquadrar a sua ação recente no conceito do triplo nexos – humanitarismo-apoio ao desenvolvimento-paz. Este triplo nexos parece substituir os nexos identificados anterior-

mente, entre humanitarismo e segurança, apoio ao desenvolvimento e segurança, paz e segurança, fazendo desaparecer a dimensão securitária, e trazendo, pelo menos de forma terminológica, a abordagem normativa, novamente, para o centro das atenções da sua ação externa. Em termos de segurança, os termos utilizados são os de estabilidade e resiliência (Juncos, 2017). Estas diferentes dimensões estão claramente interligadas, mas a lógica histórica subjacente ao seu desenvolvimento no seio da UE parece propor a sua autonomização, sofrendo pressões para eficientemente fazer convergir os interesses, mas não valorizando de forma intrínseca a paz enquanto princípio e valor.

Apesar da dificuldade de alguns diálogos, é importante lembrar que os Estados Membros da UE foram criados com base em conflitos violentos, foram sustentados através da exploração de pessoas e da extração de riquezas naturais noutras geografias. Não houve nada de pacífico nestes processos. Num ambiente de pressão a leste, a sul e internacional, em termos comerciais e migratórios, e de divergência interna sobre valores sociais e culturais e sobre a posição externa da União, várias destas violências são recordadas. O apoio à democracia liberal nos países de leste foi realizado com base num modelo europeu, institucionalizando diferenças, mascaradas de inclusão e participação. Por exemplo, o apoio concedido à Bósnia-Herzegovina não permitiu ultrapassar o congelar das diferenças, implicando um enraizar das divergências, pela exclusão de pessoas que não se identifiquem com os diferentes grupos reconhecidos (Perry, 2019; Joseph & Juncos, 2020). A situação atual é de tensão interna crescente, de ressentimento e de injustiça. A paz positiva não foi conseguida e, na verdade, a sua sustentabilidade não foi trabalhada. Promover uma reconciliação nacional é um esforço de longo prazo, minucioso, comprometido e cuidado. Impor modelos institucionais cria fricções que se podem tornar violentas.

Obviamente que no caso das missões de segurança e militares, a promoção da paz é desde o início posta em causa, pois promover a paz positiva através de uma abordagem securitária e militar é incongruente. A paz enquanto valor em si mesmo deve guiar toda e

qualquer ação que pretenda promover uma paz sustentável, duradoura, resiliente, ou seja, a promoção da paz necessita de ser concretizada por meios pacíficos para se poder enraizar na sociedade e promover uma reconstrução sustentável do tecido social. A experiência das forças de segurança e militares nas geografias das missões tem ocorrido de forma paralela a um reforço da utilização das forças de segurança internamente na UE e da intensidade da força que utilizam (Léonard & Kaunert, 2022). Esta dinâmica permite questionar se as forças de segurança e militares adquiriram experiência externamente para melhor controlarem as suas sociedades internamente, como tem sido referido, por exemplo, no caso do Brasil (Campesi, 2018; Siman & Santos, 2018; Hoff & Blanco, 2021).

As críticas realizadas ao papel normativo e securitário da UE, na verdade, podem ser ligadas ao próprio processo de criação dos Estados Membros, que foi tudo menos um processo pacífico, de paz pela paz. Hoje podemos constatar alguns aspetos da UE que questionam o seu papel no sistema internacional, da forma que a União e os seus interlocutores a têm vindo a identificar. O modelo económico capitalista, por exemplo, é um modelo exportado através do apoio ao desenvolvimento e dos acordos comerciais, mas, internamente, e com base em dinâmicas democráticas, tem sido contido para promover algum nível de paz social, através do Estado Providência. Parte do descontentamento social existente, que tem levado a tensões em vários Estados Membros, prende-se com a perceção de que se está a assistir a uma manipulação da democracia, questionando os resultados das práticas democráticas (Fominaya, 2019; Lobera, 2019). O modelo democrático liberal, que a União também tem altamente recomendado e apoiado em diversas geografias mundo afora, está em crise internamente e ao nível das instituições europeias, pois tem permitido a eleição de representantes pouco democráticos e que não partilham dos valores que a UE apresenta como o seu núcleo central. Os resultados das eleições europeias de 2024 refletem estas dinâmicas, com os grupos parlamentares de centro-direita e extrema-direita a ganharem mais mandatos do que nas eleições de 2019. O grupo do Partido

Popular Europeu (PPE) ganhou mais 14 mandatos; o grupo Reformistas e Conservadores Europeus (ECR) conseguiu mais 7 mandatos; e o grupo Identidade e Democracia (ID) obteve mais 9 mandatos (European Parliament, 2024). O projeto da UE associou a democracia a valores como a liberdade e a igualdade e os representantes contra esses valores são eleitos como uma forma de rebelião contra a expansão da democracia liberal. Um outro exemplo são os direitos humanos, definidos, promovidos, defendidos dentro da UE e para os seus cidadãos e as suas cidadãs, mas que se tornaram um privilégio ao qual pessoas não-europeias não conseguem aceder, porque a própria UE não permite. Os campos de contenção nos países vizinhos da UE, bem como nalguns dos seus Estados Membros, negam os direitos humanos a migrantes aí colocados/as.

5. Conclusão

Assim, assistimos a um processo de construção de uma paz negativa e positiva dentro da UE e ao seu papel enquanto promotor internacional dessa paz, primeiro positiva e depois negativa, em geografias próximas e distantes das suas fronteiras. A dimensão securitária veio questionar o papel normativo da UE de uma forma estrutural, salientando a violência que as missões comportam para se promover uma alegada paz negativa/positiva. Esta dimensão securitária, ela própria, é também internalizada na UE em nome da defesa dos valores normativos e da segurança e, portanto, da paz dos seus cidadãos e das suas cidadãs, ou seja, dentro das suas fronteiras territoriais. No final da década de 1990 houve um sentimento de triunfo da paz, pela paz, com a implosão da União Soviética, mas a forma de aproveitar essa oportunidade, a forma de construir e consolidar essa paz, acabou por ser pouco pacífica para alguns grupos das diferentes sociedades envolvidas, incluindo a europeia.

A UE está a necessitar de se recentrar nos objetivos iniciais da sua criação e nos valores que, apesar de todos os interesses comerciais

e económicos, continuavam a importar no seu posicionamento interno e externo. «A paz pela paz para a paz» não é apenas mais uma expressão, é uma forma de estar no mundo e de o transformar. A UE necessita urgentemente de pensar e definir a sua paz para permitir a mobilização de instrumentos coerentes com essa ideia e imagem de paz, em que o interno e o externo se confundem e são extensões um do outro, refletindo a sua coconstituição.

Referências Bibliográficas

- Babarinde, O., & Faber, G. (Eds.). (2005). *The European Union and the developing countries: The Cotonou Agreement*. Brill.
- Biscop, S., & Coelmont, J. (2011). A strategy for CSDP. *Studia Diplomatica*, 64(1), 3-28.
- Brandão, A. P. (2015). The internal-external nexus in the security narrative of the European Union. *JANUS. NET, e-journal of International Relations*, 6(1), 1-19.
- Campesi, G. (2018). Italy and the militarisation of Euro-Mediterranean border control policies. In E. Burroughs & K. Williams (Eds.), *Contemporary boat migration: Data, geopolitics, and discourses* (51-74). Rowman & Littlefield Publishers.
- Carbone, M. (2013). Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa. *International Relations*, 27(3), 341-355.
- European Parliament (2024). Comparative tool. European results. Acedido a 16 de junho de 2024, em <https://results.elections.europa.eu/en/tools/comparative-tool/>.
- Fominaya, C. F. (2019). European anti-austerity and pro-democracy protests in the wake of the global financial crisis. In C. F. Fominaya & G. Hayes (Eds.), *Resisting austerity: Collective action in Europe in the wake of the global financial crisis* (6-25). Routledge.
- Frey-Wouters, E. (1981). *The European Community and the third world: The Lomé Convention and its impact*. Praeger Publishers.
- Furness, M., & Gänzle, S. (2016). The European Union's development policy: A balancing act between 'a more comprehensive approach' and creeping securitization. In S. Brown & J. Grävingholt (Eds.), *The securitization of foreign aid* (138-162). Palgrave Macmillan UK.
- Galtung, J. (2008). Toward a grand theory of negative and positive peace: Peace, security, and conviviality. In Y. Murakami & T. J. Schoenbaum (Eds.), *A grand design for peace and reconciliation* (90-106). Edward Elgar Publishing.
- Gruhn, I. V. (1976). The Lomé Convention: Inching towards interdependence. *International Organization*, 30(2), 241-262.
- Hoff, N., & Blanco, R. (2021). Do Haiti ao Rio de Janeiro e vice-versa: A pacificação enquanto pilar da governamentalidade brasileira acerca da paz. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 8(2).
- Ikani, N. (2019). Change and continuity in the European neighbourhood policy: The Ukraine crisis as a critical juncture. *Geopolitics*, 24(1), 20-50.
- Joseph, J., & Juncos, A. E. (2020). A promise not fulfilled: The (non) implementation of the resilience turn in EU peacebuilding. In E. A. Korosteleva & T. Flockhart (Eds.),

- Resilience in EU and international institutions: Redefining local ownership in a new global governance agenda* (113-136). Routledge.
- Juncos, A. E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European Security*, 26(1), 1-18.
- Juncos, A. E. (2018). Civilian CSDP missions: 'The good, the bad and the ugly'. In S. Blockmans & P. Koutrakos (Eds.), *Research handbook on the EU's common foreign and security policy* (89-110). Edward Elgar Publishing.
- Juncos, A. E., & Whitman, R. G. (2015). Europe as a regional actor: Neighbourhood lost. *J. Common Mkt. Stud.*, 53, 200.
- Kochenov, D. (2011). New developments in the European Neighbourhood Policy: Ignoring the problems. *Comparative European Politics*, 9, 581-595.
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2022). The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417-1429.
- Lobera, J. (2019). Anti-austerity movements in Europe. In C. F. Fominaya & R. Feenstra (Eds.), *Routledge handbook of contemporary European social movements* (267-283). Routledge.
- Ludlow, N. P. (2017). More than just a Single Market: European integration, peace and security in the 1980s. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), 48-62.
- Major, C., & Mölling, C. (2020). The EU's militar legacy: Over-institutionalised, under-equipped and strategically divided. In D. Fiott (Ed.), *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence* (38-49). European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Oliveira Martins, B., & Strange, M. (2019). Rethinking EU external migration policy: Contestation and critique. *Global Affairs*, 5(3), 195-202.
- Perry, V. (2019). Frozen, stalled, stuck, or just muddling through: The post-Dayton frozen conflict in Bosnia and Herzegovina. *Asia Europe Journal*, 17(1), 107-127.
- Siman, M., & Santos, V. (2018). Interrogating the security–development nexus in Brazil's domestic and foreign pacification engagements. *Conflict, Security & Development*, 18(1), 61-83.
- Woolcock, S. (2005). Trade policy: Policy-making after the Treaty of Lisbon. In H. Wallace, M.A. Pollack, & A. Young (Eds.), *Policy-making in the European Union* (7. ed.) (377-399). Oxford University Press.

(Página deixada propositadamente em branco)

DESAFIOS GEOPOLÍTICOS CONTEMPORÂNEOS E OS ALARGAMENTOS DA UNIÃO: O TRIÂNGULO UCRÂNIA-SÉRVIA-TÜRKIYE

André Pereira Matos

Universidade Aberta, Centro de Estudos Globais
Universidade do Minho, Centro de Investigação em Ciência Política
ORCID: 0000-0002-1259-1915

Sumário: Este capítulo examina a política de alargamento da União Europeia (UE) como resposta aos desafios geopolíticos contemporâneos, destacando as implicações para a expansão da influência da UE através de uma leitura específica dos casos da Ucrânia, da Türkiye e da Sérvia. A candidatura da Ucrânia é analisada em termos da resistência à influência russa e das divisões internas na UE sobre o valor estratégico dessa adesão, na qual o impacto da guerra e a estabilidade regional são fatores cruciais. Na Sérvia, a influência russa e a questão do Kosovo surgem como desafios centrais à integração. A Türkiye reflete uma realidade distinta, com um processo particularmente volátil e reativo a fenômenos políticos específicos. Assim, o presente capítulo pretende refletir sobre a forma como essas variáveis podem vir a moldar o futuro da política de alargamento da UE e a sua resposta a cenários geopolíticos complexos.

Palavras-chave: Política de alargamento, Sérvia, Türkiye, Ucrânia, União Europeia

Introdução

O presente capítulo pretende refletir sobre a política de alargamento da União Europeia (UE) como mecanismo de adaptação aos desafios geopolíticos que a UE enfrenta e, em simultâneo, explicar como estes têm originado mudanças na estratégia de expansão da influência da União no resto do mundo. Em particular, focar-se-á no estudo no triângulo Ucrânia – Sérvia – Türkiye, pelo significado que cada um destes candidatos comporta na capacidade de resposta da UE ao cenário geopolítico atual.

A estratégia do alargamento da União Europeia à Ucrânia tem sido um assunto que une alguns Estados pela luta contra a influência russa e uma espécie de retaliação pela invasão do território ucraniano e, ao mesmo tempo, um foco de tensão em relação aos Estados mais empáticos com a Rússia ou mais céticos quanto ao valor estratégico desta adesão. A UE encetou diversas iniciativas e políticas para fortalecer sua relação com a Ucrânia e apoiar as suas aspirações de integração europeia. A decisão da UE de conceder o estatuto de candidato à Ucrânia reflete uma mudança fundamental na política de ampliação, com um impacto estratégico nos processos de integração dentro da UE e sua periferia. No entanto, a resposta da UE ao pedido de adesão da Ucrânia é incerta, considerando preocupações com a estabilidade, a integridade territorial e a guerra em curso neste país, bem como possíveis implicações para outros países da Parceira Oriental da UE.

Esta ameaça russa representa também um sinal de alerta para a região do Balcãs, na qual a Federação exerce uma influência concorrente à da UE e aos seus interesses naquela geografia. O caso da Sérvia é particularmente delicado por esse motivo e exacerba-se com a questão do Kosovo, com a qual a UE tem sido relativamente empática.

Finalmente, o terceiro caso analisado e, consensualmente, considerado o mais complexo: o da Türkiye. Candidata oficial desde 1999, é uma espécie de candidato eterno cujo processo de adesão tem sido marcado pela mesma instabilidade das relações com a União Europeia.

As interações entre ambos têm sido, desde o início dos anos 2000, essencialmente reativas: a aproximação ou o afastamento entre as duas partes é, com frequência, a consequência imediata da concretização material da percepção de cada um sobre determinados eventos, como os protestos em Gezi (2013), a crise dos refugiados (2015), o golpe de Estado falhado (2016) e a disputa sobre a exploração de gás no Mediterrâneo (2019).

Assim, nas próximas secções, analisar-se-ão não só as questões institucionais e políticas do alargamento como estes três casos concretos que elevam este processo a um dos mais delicados e potencialmente determinantes do futuro da UE.

1. O alargamento como um velho dilema num mundo novo: quando e para onde?

A UE constitui um projeto singular. Apesar de ser uma Organização Internacional, e, como tal, estar acompanhada por dezenas de outras com esta mesma tipologia, a verdade é que a sua evolução histórica e o aprofundamento da integração económica e política tornam-na num caso único, fazendo com que esta não tenha exemplo para seguir ou modelo para aplicar que não o da tentativa e erro na definição dos próximos passos dos quais está dependente a sua própria existência – um avanço demasiado rápido pode gerar reações nacionalistas que acabem por implodir o projeto; um avanço demasiado lento pode tornar a integração disfuncional e interromper, fatalmente, os contributos da União para os seus cidadãos que deixariam de ver uma mais-valia neste outro nível, híbrido e fluído, de governação.

O início da construção das Comunidades Europeias juntou os seis Estados fundadores; no entanto, por motivos vários e solicitações dos próprios, por sete vezes a União Europeia interrompeu o seu aprofundamento para alargar, expandindo-se de 6 aos 28 Estados-Membros – entretanto reduzidos, pelo processo inverso, a 27, com a saída do Reino Unido.

O alargamento é impulsionado por diversos fatores, incluindo considerações geopolíticas, económicas, promoção da democracia, estabilidade e prosperidade. Se é verdade que estas sucessivas expansões tornaram a União diversificada e dinâmica, não são menos verdadeiros ou reais os desafios em termos de integração, adaptação institucional e coesão (Karjalainen, 2023). Um dos casos paradigmáticos foi o do alargamento de 2004 a dez Estados da Europa Central e de Leste: ao oferecer a adesão após a queda do Muro de Berlim, a UE visava ancorar esses Estados no seu campo de influência, evitando assim o ressurgimento de conflitos e regimes autoritários que caracterizaram o passado europeu. Esta postura reflete o compromisso da UE – muito criticado, contudo – em promover valores alegadamente partilhados, como a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Por isso, as negociações de adesão envolvem reformas abrangentes nos candidatos.

Para os que defendem uma posição mais vocal e preponderante da União no resto do mundo, o alargamento aumenta a influência geopolítica e a relevância estratégica da UE no cenário global, pois, ao expandir o seu território, estende a sua influência para regiões de importância estratégica, como os Balcãs Ocidentais e a Europa Oriental, tendo assim mais condições – que nem sempre se verificam – para moldar os assuntos internacionais e enfrentar desafios comuns, incluindo ameaças à segurança, crime organizado, alterações climáticas e outros, de forma mais robusta (Smith, 2023).

Na perspetiva do país candidato, para além da estabilidade institucional e do aumento da projeção internacional, a integração económica acaba por ser um dos fatores mais magnéticos: o acesso ao mercado único proporciona benefícios significativos, incluindo acesso a um grande número de consumidores com poder de compra, oportunidades de comércio e fundos estruturais para o desenvolvimento. Além disso, a harmonização com padrões e regulamentações da UE melhora a competitividade e facilita o investimento estrangeiro.

Todavia, esta motivação tem que ser suficiente para acomodar o esforço económico e o custo político necessários ao cumprimento

de critérios estabelecidos pela União como condição *sine qua non* para a adesão: desde logo os critérios de Copenhaga de forma mais ampla, mas todo o *acquis communautaire* e os seus exigentes e complexos 35 capítulos, ou seja, demonstrar a capacidade de assumir as obrigações inerentes à adesão, incluindo os requisitos objetivos da união política, económica e monetária.

As negociações de adesão são conduzidas entre a UE e os Estados candidatos e envolvem discussões técnicas detalhadas e reformas destinadas a alinhar a legislação nacional e as práticas com os padrões da União. O progresso é regularmente avaliado por meio de mecanismos de monitorização que devem ser atingidos antes que os capítulos possam ser fechados. Para tal, a UE fornece assistência financeira por meio de fundos de pré-adesão, como o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), que acompanha um processo moroso e exigente que tem início com a apresentação formal da candidatura pelo Estado ao Conselho Europeu e o posterior reconhecimento por este do estatuto de candidato. O fim deste ciclo ocorre com o encerramento de todos os capítulos do acervo e assinatura e ratificação do tratado de adesão pelo candidato e por todos os Estados-membros.

Percebe-se, mesmo considerando a apresentação simplista de alguns traços deste processo, que o alargamento da UE representa um empreendimento complexo, através de uma condicionalidade rigorosa, e cheio de desafios e incertezas para ambas as partes. O que moverá, então, apesar dessas ameaças potencialmente existenciais esta organização no sentido da sua expansão territorial?

A narrativa inicial das Comunidades, para justificar a sua integração, baseava-se em dois grandes eixos: a paz e a prosperidade. Com o tempo, e como ambas pareciam estar asseguradas no continente, a UE passou a enfatizar outros valores: democracia, direitos humanos e Estado de direito. Na verdade, Jean Monnet asseverava que a integração dar-se-ia de forma mais rápida em cenários de crise; seria essa a narrativa em causa aqui: a crise como um motor da integração e a Europa como resposta aos desafios ou crises (Scicluna & Auer, 2023, p. 49).

Todavia, ameaças externas, como a agressividade retórica russa crescente – e, a partir de fevereiro de 2022, mais do que retórica –, podem ter sido cruciais para recuperar um assunto na agenda da União que tinha sido secundarizado nos últimos anos. Gerir/Diminuir o impacto imediato de ameaças externas como a agressividade russa é uma das maiores preocupações de segurança dentro da agenda do alargamento da UE (Swoboda, 2023). É bastante possível – como tentar-se-á avaliar com estudos de caso selecionados – que a agressividade russa possa ter requerido uma abordagem mais estratégica e proativa por parte da UE, nomeadamente através de um envolvimento diplomático mais profundo com Estados candidatos e vizinhos para enfrentar os desafios de segurança coletivamente. Como escreveram Anghel & Dzankic (2023), a promessa de adesão «fazia parte da caixa de ferramentas de gestão de riscos da UE para manter a sua segurança através da estabilização das suas fronteiras a Leste». O reforço das parcerias com a NATO e outras organizações internacionais também foi um reflexo desta mudança, tal como a promoção de uma maior cooperação em áreas como a defesa, a partilha de informações de inteligência e cibersegurança (Keil & Stahl, 2023).

Assim, atentar-se-á nas próximas páginas a casos concretos em que esta hipótese será dedutivamente testada: de que forma poderão ter as mudanças geopolíticas recentes moldado a perceção da UE quanto à importância estratégica do alargamento como fator de capacitação da resposta da UE perante as ameaças crescentes na sua vizinhança mais imediata.

2. Os candidatos à adesão plena: Três estudos de caso

2.1. O *ex-libris*: o caso ucraniano

A história das relações entre a Ucrânia e a União Europeia tem sido caracterizada por uma complexa interação marcada por períodos alternados de cooperação e tensão. A aproximação da Ucrânia à UE

remonta à vontade de uma integração mais estreita com as instituições ocidentais após a sua independência da União Soviética em 1991. Por isso, em 1994, a Ucrânia tornou-se o primeiro Estado pós-soviético a assinar um Acordo de Parceria e Cooperação com a UE.

Ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, a Ucrânia encetou esforços para harmonizar as suas políticas e instituições com os padrões europeus. No entanto, o progresso não foi linear, prejudicado, acima de tudo, pela instabilidade política, a corrupção e desafios económicos. Não obstante, a relação entre ambas evoluiu mais significativamente em 2004, com a Revolução Laranja, um movimento de protesto em massa que originou o anulamento das eleições presidenciais, consideradas fraudulentas, e à subsequente vitória do candidato pró-ocidental Viktor Yushchenko. Em 2009, a Ucrânia é convidada a integrar a Parceria Oriental da UE, tal como havia já integrado também a Política Europeia de Vizinhança (Matos & Dias, 2023).

Reuniram-se, assim, condições mais favoráveis para as negociações do Acordo de Associação UE-Ucrânia, pese embora o receio da fragilidade do sistema político ucraniano, nomeadamente o da detenção da líder da oposição, Yulia Tymoshenko, em 2011. Ainda assim, em 2014, a Ucrânia assinou o Acordo de Associação, desencadeando uma crise nas suas relações com a Rússia, que terá potenciado a anexação da Crimeia pela Federação Russa e a intensificação de conflitos armados no leste da Ucrânia. A UE condenou as ações da Rússia e impôs sanções, ao mesmo tempo que reforçou o seu apoio à Ucrânia, através de assistência financeira, técnica e diplomática (Matos & Dias, 2023).

Efetivamente, nenhum destes eventos foi, por si só, um catalisador do alargamento da UE para a fronteira da Rússia. Tal mudança política decorreu, aparentemente de forma bastante direta e causal, após a invasão da Ucrânia pelas Forças Armadas russas, em fevereiro de 2022. Este ato de agressão foi percecionado, pelo Ocidente no geral e pela União Europeia em particular, como uma ameaça não só à integridade territorial da Ucrânia, mas, acima de tudo, como uma demonstração de força – e de alienação do sistema internacional vigente – por parte da Rússia. Ora, pode inferir-se que, perante uma

ameaça estrangeira, ainda que nem sequer direta à UE, esta tenha reagido de forma coletiva e, eventualmente, emocional a esta agressão, dando um conjunto de respostas em que fica manifesto o seu descontentamento pela ação em causa que é, indubitavelmente, percecionada como uma ameaça à própria sobrevivência, ou pelo menos integridade da União (Anghel & Džankić, 2023).

Repare-se que a Ucrânia candidatou-se oficialmente à adesão plena menos de uma semana depois da invasão e obteve a resposta final do Conselho Europeu nuns inéditos quatro meses (Scicluna & Auer, 2023). Aparentemente, apesar do pedido de tratamento excecional desta candidatura como «fast-track» pelo Presidente Zelensky, as instituições europeias estarão a tratar do complexo procedimento através dos trâmites normais. Em bom rigor, não foi a Ucrânia o único desenvolvimento neste domínio: a Moldávia e a Geórgia apresentaram também as suas candidaturas e iniciaram-se as negociações com a Albânia e a Macedónia do Norte (Anghel & Džankić, 2023, p. 487). Se se considerar que estes dois Estados detêm o estatuto de candidatos, respetivamente, há 8 e 17 anos, percebe-se a relevância, pelo menos simbólica, deste avanço. De resto, como a própria Türkiye é o mais acabado exemplo, nem o estatuto de candidato nem a abertura de negociações garantem a adesão de imediato ou a médio-prazo.

Do lado da UE, o interesse na expansão para o Leste – em particular para a Ucrânia – centra-se em motivos bastante legítimos para uma organização internacional de integração regional: estrategicamente, a localização da Ucrânia reforça a presença da UE na região e amplia, numa espécie de força gravitacional, a sua influência sobre Estados vizinhos. Economicamente, a Ucrânia oferecia, antes do conflito, um potencial significativo com o seu mercado, recursos naturais e força de trabalho mais jovem e qualificada; no entanto, a devastação causada pela guerra fragiliza a estabilidade económica que é fundamental para o cumprimento dos critérios de adesão.

Do ponto de vista energético, no entanto, o papel da Ucrânia no trânsito de energia da Rússia para a Europa continua a ser uma variável importante para a segurança energética da UE; já para não

mencionar o aspeto mais ideacional de disseminação de valores e princípios democráticos junto de um Estado que lhe é geograficamente muito próximo e em toda a área circundante. A aproximação da Ucrânia pode, portanto, ser lida como um contrapeso estratégico à influência russa na região (Comissão Europeia, 2023b).

Todavia, há um hiato claro entre esses interesses específicos e a real capacidade da União em efetivar a integração, defendendo, acima de tudo, essa posição perante um Estado como a Rússia – porque lhe faltam meios, essencialmente militares – para garantir a defesa e o sucesso da sua decisão.

2.2. Os Balcãs em disputa: o caso sérvio

As relações entre a Sérvia e a União Europeia estão igualmente marcadas por turbulências políticas e desafios económicos. Desde a dissolução da Jugoslávia que o processo de aproximação das duas partes tem sido caracterizado por obstáculos significativos e progressos ocasionais. O fim da Federação jugoslava foi acompanhado por uma série de conflitos devastadores e o envolvimento da Sérvia nesses conflitos, especialmente o seu papel na Guerra do Kosovo, aumentou a tensão nas suas relações com a UE e a comunidade internacional, que responderam com sanções económicas à Sérvia e a suspensão das relações diplomáticas.

Em 2000, o regime autoritário de Slobodan Milošević foi deposto e os seus sucessores recuperaram uma estratégia pró-democrática e pró-europeia, para além de encetarem esforços de reconciliação com a vizinhança e com a UE. Essa mudança foi reconhecida com a assinatura, em 2003, do Acordo de Estabilização e Associação (AEA) com a UE, sinalizando o seu compromisso com a integração europeia. Depois de um período de maior instabilidade, a Sérvia continuou a procurar introduzir as reformas exigidas no quadro da sua relação com a UE e, em 2012, já depois de disponibilizada assistência financeira e apoio técnico, obteve o estatuto de candidata (Comissão Europeia, 2023a).

No entanto, a aproximação não foi assim tão linear, por uma grande variedade de motivos que continuam a dificultar o encerramento de capítulos do acervo comunitário. O primeiro, e mais ostensivo, é o da questão kosovar que continua a ser um obstáculo significativo para a adesão. O Primeiro Acordo de Princípios que regem a normalização de relações, conhecido informalmente como o Acordo de Bruxelas de 2013, pretendia aproximar a Sérvia e o Kosovo e, para tal, continha disposições para integrar a comunidade sérvia no norte do Kosovo dentro do sistema legal kosovar, garantindo uma autonomia significativa para os municípios de maioria sérvia. Também estabeleceu outros compromissos para que nenhum dos Estados bloqueasse o progresso do outro em direção à adesão à UE. Este acordo representava um passo importante na estabilização da região e na aproximação dos dois; contudo, e como se tratava de um Tratado, carecia de ratificação pelos signatários, o que não ocorreu do lado sérvio porque implicava o reconhecimento tácito da existência do estado kosovar e apenas queriam dialogar com instituições provisórias de Pristina; com dúvidas sobre a constitucionalidade da vinculação internacional àquele dispositivo. Ainda assim, a normalização total das relações continua distante (Comissão Europeia, 2023a). Alguns Estados-membros da UE insistem, contudo, nessa normalização como condição para a adesão da Sérvia, ainda que outros, como Espanha, permaneçam silenciosos quanto a esta questão em particular por motivos políticos de ordem interna.

A esta questão sensível juntam-se desafios na implementação de reformas de combate à corrupção e de garantia de um poder judicial independente, assim como uma frágil proteção dos Direitos Humanos, com particular incidência nas restrições à liberdade de expressão e de imprensa, com relatos frequentes de censura e interferência política nos meios de comunicação. Acrescem ainda as ameaças à estabilidade e ao desenvolvimento económico causadas pelo crime organizado e a uma economia frágil, com altas taxas de desemprego e baixos níveis de investimento estrangeiro (Comissão Europeia, 2023b).

Além disso, chega-se a um dos fatores apontados como o mais determinante na manutenção do interesse da União na continuação

do processo de alargamento à Sérvia: sem surpresa, e mais uma vez, a sua proximidade à Rússia. O equilíbrio da política externa da Sérvia entre a UE e a Rússia ocasionalmente cria tensão nas suas relações com as instituições europeias. Historicamente, a Sérvia e a Rússia compartilham uma herança eslava comum e mantêm laços culturais e religiosos estreitos, principalmente por meio da Igreja Ortodoxa Oriental. Essa ligação histórica forma a base de um forte vínculo entre os dois Estados que se reflete, nomeadamente, em posições concertadas em questões geopolíticas importantes, como a situação nos Balcãs, o estatuto do Kosovo e a oposição a determinadas políticas ocidentais, incluindo as sanções impostas pela UE e pelos Estados Unidos. Do ponto de vista da defesa, a Sérvia e a Rússia conduzem exercícios militares conjuntos, partilham programas de treino e a primeira adquire equipamentos militares à Rússia (Vulović, 2023).

Trata-se, portanto, de uma parceria estratégica baseada em laços históricos e interesses partilhados que funcionam com um duplo efeito para a UE: o receio do reforço desta ligação, percecionado como ameaça por parte da União e, paradoxalmente em simultâneo, o motivo pelo qual a política de alargamento continua ativa para os Balcãs Ocidentais, incluindo, em particular, para a Sérvia (Soyaltin-Colella, 2023).

Naturalmente que o interesse da UE na Sérvia não se limita à sua competição com a Rússia, mas os demais argumentos não consubstanciam razões de fundamental importância – na mesma proporção – para a UE. A preocupação com a estabilidade regional decorre do argumento anterior; a integração económica pode aumentar as trocas comerciais e o desenvolvimento, mas em dimensões de pouca relevância para o mercado europeu – atendendo à instabilidade da economia sérvia e às dificuldades de crescimento; a questão cultural não surge como a mais expectável, tendo em conta a divergência a nível cultural, social e religioso desta comunidade; e, finalmente, a preocupação com a promoção da democracia e do Estado de direito cujo efeito último é o da intenção inicial – a promoção da estabilidade na região através da consolidação democrática como forma de resistência às influências russas (Comissão Europeia, 2023b).

Aqui, mais uma vez, os aspetos geopolíticos têm preponderância, conduzem o processo de alargamento, criam-lhe a narrativa que o suporta e a UE mantém, também neste caso concreto, a Rússia como pano de fundo da sua expansão.

2.3. O paradigma da complexidade: o caso turco

O caso turco é, pela duração e pela quantidade de variáveis em causa, o mais complexo dos candidatos. A história das relações entre a Türkiye e a União Europeia é uma narrativa difícil marcada por períodos de cooperação e tensão. Logo após a Segunda Guerra Mundial, a Türkiye manifestou interesse em estabelecer laços mais estreitos com a Europa Ocidental e, em 1963, assinou o Acordo de Associação com a Comunidade Económica Europeia. Este acordo visava estabelecer uma união aduaneira e promover a cooperação económica entre a Türkiye e os Estados-Membros.

No entanto, o processo de integração enfrentou vários obstáculos ao longo dos anos. Questões como direitos humanos, democracia, Estado de direito e liberdades fundamentais tornaram-se pontos de conflito ou divergência nas negociações de adesão. Foi só em 1999, depois de um esforço hercúleo de harmonizações legislativas – a mais significativa sendo a abolição da pena de morte – que a UE reconheceu o estatuto de candidata à Türkiye. As negociações abriram em 2005, depois dos chamados «anos dourados da europeização» mas em vários momentos foram suspensas e acabaram por dar origem ao que alguns autores chamaram de «deseuropeização» (Aydın-Düzgüt & Kaliber, 2016).

Em 2016, quando uma tentativa de golpe militar na Türkiye levou à repressão governamental generalizada contra opositores políticos, jornalistas e membros da sociedade civil, as relações entre a UE e o candidato tornaram-se particularmente tensas, originando uma deterioração nas relações e atrasando ainda mais o progresso no processo de adesão. A este fenómeno já se juntavam (e juntariam) vários outros sinais de tensão e autocratização – ou Erdoganização (Matos, 2018)

– na Türkiye: desde logo comentários depreciativos e duros de Erdogan sobre a UE (nomeadamente em 2011) e a repressão das manifestações no Parque Gezi (em 2013). Em 2016, a UE e a Türkiye assinaram um acordo para conter o fluxo de migrantes e refugiados e, embora o acordo tenha ajudado a reduzir o número de travessias, a Türkiye criticou a UE por não cumprir as suas promessas de apoio financeiro e a facilitação de vistos para cidadãos turcos (Matos, 2023).

Além disso, as tensões geopolíticas na região do Mediterrâneo Oriental também afetaram as relações entre a Türkiye e a UE: disputas sobre recursos naturais e territórios, particularmente em torno de Chipre, levaram a confrontos diplomáticos e militares entre a Türkiye e Estados-Membros da UE, tendo esta crescente assertividade na região levantado preocupações sobre a estabilidade e segurança no Mediterrâneo (Comissão Europeia, 2023c).

Estas não são, contudo, as únicas fragilidades no processo de adesão. A Türkiye tem sido objeto de críticas por violações dos direitos humanos e restrições às liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e os direitos das minorias (sexuais, religiosas e étnicas, como é o caso dos curdos). Questões como prisões de jornalistas, detenções arbitrárias e supressão da oposição política têm levantado preocupações sobre o compromisso da Türkiye com os valores democráticos e o Estado de direito, incluindo a independência do poder judicial e o funcionamento das instituições democráticas – agravados pela mudança constitucional e o reforço do presidencialismo em 2017. A questão cipriota continua a ser um ponto de atrito significativo devido à presença militar no norte de Chipre, não reconhecido internacionalmente, tal como outras matérias de política externa, nomeadamente os conflitos no Médio Oriente, as intervenções na Síria e as relações com a Rússia, políticas essas em desacordo com as prioridades e interesses da UE, o que complica a cooperação e o alinhamento estratégico (Comissão Europeia, 2023b; Matos, 2023).

Apesar deste cenário de incerteza e falta de esperança numa evolução positiva do processo de alargamento, o reconhecimento do

estatuto de candidata à Türkiye resultou de motivos semelhantes aos dos outros casos apresentados. Na verdade, os interesses geopolíticos da União serão particularmente sensíveis neste caso: a localização geográfica da Türkiye na encruzilhada entre a Europa e a Ásia torna-a estrategicamente fundamental e a sua adesão estenderia a influência da UE ao Mediterrâneo Oriental, ao Médio Oriente e a regiões do Cáucaso, para além de permitir um reforço da segurança energética da Europa através da sua diversificação. Sendo a Türkiye um Estado Membro da NATO, consolidar-se-ia uma parceria estratégica importante não só para o reforço da interoperabilidade com a NATO como para lidar com ameaças transnacionais de forma mais eficaz. Com uma grande economia e uma população muito jovem, as oportunidades para o comércio e o equilíbrio das populações europeias mais envelhecidas fortaleceriam a capacidade produtiva europeia e a sua sustentabilidade (Comissão Europeia, 2023c).

O impacto de uma potencial adesão da Türkiye é impossível de quantificar com absoluta segurança: para além de questões mais objetivas de distribuição de fundos, a necessidade de reestruturação das instituições europeias – com um Parlamento, a título de exemplo, com número igual de eurodeputados alemães e turcos – e a deslocação do eixo central geográfico da União consideravelmente para Oriente trariam desafios que, mais uma vez de forma paradoxal, tanto podem garantir a sobrevivência da UE a longo prazo como colocam em causa a sua própria existência.

Por último, sublinham-se as críticas frequentemente tecidas à UE na forma como, desde 1999, lidou com este candidato: sem considerar as suas fragilidades, as incoerências, inconsistências e padrões duplos na aplicação da condicionalidade – essencialmente técnica e objetiva por definição – foram frustrando progressivamente o entusiasmo turco perante a adesão, ao ponto de alienar os cidadãos de um projeto que mitigou, durante vários anos, uma polarização dicotómica enraizada nas mais profundas bases da identidade coletiva turca.

Aqui, a UE encontra um dilema difícil de resolver – não tanto quanto à eventual adesão plena, que está cada vez mais desconsiderada

de todos os cenários, mas quanto à forma como, em respeito pelos seus compromissos, mudará o resultado de um processo que tinha, até agora, apenas um resultado e proporá uma alternativa de uma categoria que ainda não existe.

3. Reflexões finais

Os três estudos de caso sucintamente apresentados nas secções anteriores representam os três vértices de um complexo triângulo onde se interseccionam os motivos, os interesses, as vantagens e as fragilidades da política de alargamento da União Europeia. Perante as informações analisadas, e não obstante a especificidade de cada um deles, é possível gizar algumas considerações sobre a União Europeia e mapear os desafios que o alargamento da UE representa para o seu posicionamento no mundo ou, eventualmente para os mais céticos, para a sua própria sobrevivência.

Em primeiro lugar, parece evidente o efeito da invasão da Ucrânia pela Rússia enquanto catalisador de um processo que estava em aparente letargia nos anos anteriores. Muito para além da situação ucraniana, o reforço da atenção dedicada ao alargamento integra um conjunto alargado de ações de resposta ou retaliação – como as famosas sanções – à agressão russa perante as consequências à percepção de ameaça à integridade dos Estados europeus que compõem a União e que, assim, reactivamente, atuaram. Esta postura não é, contudo, inédita: os conflitos na Jugoslávia na década de 90 também preocuparam os europeus com o impacto eventual da instabilidade e autocratização de regiões vizinhas. Assim, o alargamento é também uma ferramenta de reação a mudanças nas redondezas e de resposta a ameaças percecionadas.

Em segundo lugar, reposicionar o alargamento no centro da agenda política da UE faz emergir debates sobre a natureza do projeto europeu e sobre a ainda mais complexa identidade europeia – um traço comum aos três estudos de caso, mas mais notório, pelo hiato mais considerável,

em relação à Türkiye. De facto, com o cenário da ascensão de partidos nacionalistas de extrema-direita, céticos e críticos da integração europeia como projeto que fragiliza, na sua leitura, as soberanias estatais, tal debate pode tornar-se particularmente difícil, dando ainda mais visibilidade à contestação interna da União e à cada vez mais frágil coesão entre os Estados-Membros em várias matérias, mas, em particular, à das relações externas e, conseqüentemente, à do alargamento. Esta reação pode, assim, potenciar um resultado inverso ao desejado inicialmente: o reforço da coesão e do papel da UE no mundo como fonte de cisões internas que podem ameaçar a sua integridade a partir de dentro – e não em consequência de desafios externos.

Em terceiro lugar: este reforço do alargamento da União como política pode ser interpretada como um sinal da consolidação da *actorness* da UE. No entanto, para que tal se verifique, não é possível que se mantenha as suas fronteiras indefinidas e permitir que, a Leste, continuem Estados «in-between», como lhes chamam Scicluna & Auer (2023).

Finalmente, uma nota para aquilo que alguns autores criticamente reclamam como o «capability-expectations gap» aplicado à política do alargamento. Scicluna & Auer (2023, p. 46) concluem que a UE, neste domínio, continua a «over-promise and under-deliver», considerando que reverter esta realidade será fundamental para que o alargamento possa efetivamente criar as consequências desejadas pela União aquando da sua prossecução, uma vez que o contrário seria apenas uma «fonte de instabilidade para a Ucrânia e a Europa, no geral» (Scicluna & Auer, 2023, p. 54). Aqui estão incluídas todas as críticas ao processo de alargamento tal como tem sido gerido pelas diversas instituições ao longo das últimas décadas (em particular, no caso da Türkiye): incoerência na aplicação e nas exigências, *double standards*, promessas falhadas, tratamento desigual e uma utilização pouco sensata do seu *soft power* normativo, que, com tanta fragilidade, se torna numa vulnerabilidade de uma União que sempre suportou a sua narrativa nesse princípio de disseminação dos seus valores através do exemplo.

Assim, é um facto que a UE encontra no processo de alargamento um instrumento que parece, em si mesmo, um paradoxo: para muitos, essencial até à definição mais estável das suas fronteiras numa lógica expansionista que garante uma maior viabilidade e sustentabilidade da existência da organização como tal, num mundo em crescente instabilidade e desafios à sobrevivência; por outro lado, as expectativas de sucessivos alargamentos *em devir* podem não se concretizar da forma que estão antecipados e, dessas imprevisibilidades, resultarem ameaças ao projeto que, por ambição desproporcional ou definição desadequada dos seus limites, não conseguiu perseverar. Em ambos os casos, pode afirmar-se com alguma segurança que a política de alargamento é, simultaneamente, uma causa e consequência da adaptação da UE aos desafios geopolíticos que a rodeiam. A forma como a executará fará a diferença quanto ao seu impacto no futuro da Europa.

Referências bibliográficas

- Anghel, V., & Džankić, J. (2023). Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine war on the enlargement process. *Journal of European Integration*, 45(3), 487-501. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190106>
- Aydın-Düzgit, S., & Kaliber, A. (2016). Encounters with Europe in an era of domestic and international turmoil: Is Turkey a de-europeanising candidate country? *South European Society and Politics*, 21(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1155282>
- Comissão Europeia. (2023a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy*.
- Comissão Europeia. (2023b). *Communication on EU Enlargement Policy 2023 Communication on EU Enlargement Policy*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3196
- Comissão Europeia. (2023c). *State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations*.
- Karjalainen, T. (2023). EU enlargement in wartime Europe: Three dimensions and scenarios. *Contemporary Social Science*, 18(5), 637-656. <https://doi.org/10.1080/21582041.2023.2289661>
- Keil, S., & Stahl, B. (2023). EU enlargement in times of crisis: Strategic enlargement, the conditionality principle and the future of the “Ever-Closer Union”. In *The EU under strain?* (Vol. 1, pp. 155-172). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337-009>

- Matos, A. (2018). Post-2005 turbulent journey towards democracy: The Erdoğanisation of Turkey. *EPH – International Journal of Humanities and Social Science*, 3(11), 44-63.
- Matos, A. (2023). The global governance system protecting human rights: The case of Türkiye under the European Union and the Council of Europe. *Network Journal*, 5.
- Matos, A., & Dias, V. (2023). De vizinho a candidato: A resposta da Comissão Europeia à guerra na Ucrânia. In S. Monteiro, C. Cebola, & E. Lucas (Eds.), *A União Europeia em tempos de crise: Direito e políticas públicas de 2020 a 2023* (pp. 169-192). Almedina.
- Scicluna, N., & Auer, S. (2023). Pushing the EU's boundaries: Enlargement and foreign policy actorness after the Russian invasion of Ukraine. *Journal of Common Market Studies*, 61(S1), 45-56. <https://doi.org/10.1111/jcms.13540>
- Smith, M. (2023). After the deluge: Europe, the European Union and crisis in the world arena. In *The EU under strain?* (pp. 133-154). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337-008>
- Soyaltin-Colella, D. (2023). The EU accession process, Chinese finance and rising corruption in Western Balkan stabilitocracies: Serbia and Montenegro. *Europe – Asia Studies*, 75(8), 1311-1335. <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2115013>
- Swoboda, J. (2023). Challenges for EU accession and the war against Ukraine. *Foreign Policy Review*, 16(1), 21-31. <https://doi.org/10.47706/kkifpr.2023.1.21-31>
- Vulović, M. (2023). *The normalisation of relations between Kosovo and Serbia: How the EU can secure the implementation of the “European proposal”*. <https://doi.org/10.18449/2023C17>

QUE É FEITO DA UNIÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS? UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS INTERNOS E EXTERNOS À ATUAÇÃO DA EUROPA

Daniela Nascimento

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia

ORCID: 0000-0001-9521-6047

Resumo: Este capítulo discute a União Europeia enquanto espaço de respeito e promoção dos direitos e liberdades fundamentais, a partir de uma análise centrada na forma como tem respondido a desafios internos e externos. Analisaremos em que medida essas respostas, concretizadas em políticas, instrumentos e posições mais ou menos comuns, têm fragilizado o compromisso da UE com aqueles que são, historicamente, os valores e princípios centrais do projeto europeu e que se prendem com a defesa e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais tanto para dentro como para fora da UE. O capítulo será ilustrado com exemplos que refletem uma certa contradição entre o discurso e a prática da EU nesta matéria em relação a desafios externos, como as migrações, a guerra na Ucrânia ou no Médio Oriente, mas também internos, traduzidos nas derivas nacionalistas em alguns Estados-Membros e o impacto ao nível de políticas e leis nacionais cada vez mais restritivas das liberdades fundamentais não apenas para os migrantes e refugiados, mas também para os cidadãos europeus.

Palavras-chave: Direitos e liberdades fundamentais, Pacto Migratório, Migrações, Nacionalismos, Política Externa

Tendo em conta a sua trajetória, a União Europeia (UE) tornou-se um importante ator das relações internacionais, promovendo uma agenda de atuação vasta e partilhada entre os seus Estados-Membros. Desde a assinatura do Tratado de Roma e a criação das Comunidades Europeias (CE), em 1957, o projeto de paz inicial, que incidia sobretudo sobre a integração económica, evoluiu rapidamente para um projeto político mais vasto, marcado por uma complexa, mas ambiciosa estrutura institucional que engloba as dimensões política, económica, ambiental, social e de segurança e que contribuiu para a criação de enormes expectativas em torno da atuação deste pretenso ator global. A ideia que temos da União Europeia remete, pois, para um espaço de integração fundado nos princípios da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Este compromisso está previsto e consagrado em vários instrumentos jurídicos e tratados europeus, em particular na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, onde se reflete a abordagem multifacetada da União em matérias relacionadas com a proteção, promoção e salvaguarda dos direitos fundamentais dentro das suas fronteiras. Para além desta dimensão interna, é ainda reconhecido e sublinhado o papel da UE na promoção e defesa destes valores e princípios fundamentais ao nível da sua política externa, em particular em matéria de ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária e de promoção da democracia e dos direitos humanos. Esta dimensão externa reflete claramente a vontade da UE em se afirmar como ator global nesta área muito ligada à imagem de ‘potência normativa’ (Manners, 2002) à qual ficou indiscutivelmente associada nas últimas décadas. Ora, aquela que é a pedra angular do compromisso da UE para com os direitos fundamentais é, como referido anteriormente, a Carta dos Direitos Fundamentais que se tornou juridicamente vinculativa com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009. A Carta engloba um conjunto amplo de direitos civis, políticos, económicos e sociais, com vista a assegurar um quadro abrangente para a proteção dos cidadãos europeus. Além disso, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), pilar normativo do sistema europeu de proteção dos direitos humanos

associado ao Conselho da Europa, desempenha um papel igualmente crucial, na medida em que todos os Estados-Membros da UE são parte da mesma¹. As relações próximas entre a UE e o Conselho da Europa, que supervisiona o cumprimento da CEDH, reforçam ainda mais a proteção dos direitos fundamentais ao nível dos Estados-membros da UE.

Do ponto de vista da efetivação destes princípios e referenciais normativos, a UE munuiu-se de um conjunto de mecanismos institucionais no sentido de permitir e assegurar a proteção efetiva dos direitos fundamentais. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), por exemplo, tem uma atuação fundamental, interpretando e aplicando o direito da UE, incluindo os direitos fundamentais, sendo que aquela que é a principal instância judicial da União vê a sua atuação complementada pelos tribunais nacionais, os quais também desempenham um papel vital neste processo. Uma outra instância importante nesta área é a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, agência que contribui para a proteção dos direitos por via de um aconselhamento especializado e investigação em matéria de direitos fundamentais, ao mesmo tempo que promove o diálogo entre diferentes atores e presta apoio ao nível do desenvolvimento de políticas que respeitem os direitos fundamentais. Além disso, o Provedor de Justiça Europeu investiga queixas relativas à ação das instituições e aos órgãos e organismos da UE, contribuindo para a transparência e a responsabilização dos Estados que violem, deliberada ou não deliberadamente, os direitos fundamentais.

Mas apesar dos sucessos do processo de integração e ainda que continue a ser vista e reconhecida a partir desta perspetiva normativa, em virtude de um discurso e narrativa ainda dominantes e ancorados nos princípios da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, a UE tem, nas décadas recentes, enfrentado

¹ A ratificação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) é obrigatória para qualquer Estado que faça ou pretenda fazer parte da União Europeia, servindo de ‘trampolim’ uma vez que permite um compromisso alinhado com a generalidade dos designados ‘Critérios de Copenhaga’, obrigatórios para adesão à UE.

um conjunto complexo de desafios no que diz respeito a uma coerente e efetiva salvaguarda destes valores na sua prática. De facto, têm sido muitos e sobejamente reconhecidos os múltiplos desafios que a União tem enfrentando, em particular a partir dos anos 2000, os quais de certa forma coincidiram com novas agendas económicas, políticas e securitárias a emergirem à escala global, em grande medida como resultado dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e a resultante ‘guerra global contra o terror’. Esses desafios, que beliscam a solidez da imagem da União e fragilizam o seu verdadeiro compromisso com direitos e liberdades fundamentais, são tanto de natureza interna como externa e muito variados. Do ponto de vista interno temos, de forma bastante destacada e marcada sobretudo nos últimos anos, desafios colocados por questões relacionadas com tendências políticas que se têm materializado na emergência e afirmação crescentes de movimentos e partidos nacionalistas, populistas. Estas dinâmicas têm resultado num crescente e preocupante retrocesso do Estado de Direito em alguns Estados-Membros, como são exemplo a Hungria, a Polónia, a Itália, os Países Baixos e, mais recentemente, a Eslováquia. Nestes vários países, as preocupações com a vigilância, a privacidade e o tratamento de questões relacionadas com a migração têm levado à adoção de políticas e legislação bastante questionável do ponto de vista da sua compatibilidade com preceitos e princípios de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais dos cidadãos europeus e que suscita várias críticas, na medida em que se têm colocado instituições concebidas para proteger e defender valores democráticos e do Estado de direito nestes países e ao nível da União como um todo, sob enorme pressão. A nosso ver, estes desafios internos constituem uma ameaça fundamental e direta aos alicerces sobre os quais assenta a UE e compromete indubitavelmente a proteção dos direitos humanos dos cidadãos europeus.

Também ao nível da igualdade e integração sociais, as questões persistentes de discriminação com base em fatores como a identidade racial, étnica ou de género em muitos países europeus desafiam o compromisso da UE para com os direitos humanos. As desigualdades

sociais crescentes em muitos dos Estados-Membros têm deixado sobressair dificuldades em termos do acesso de determinados grupos sociais, culturais e minoritários a direitos fundamentais como a educação, o emprego e os cuidados de saúde, comprometendo o princípio da igualdade de tratamento para todos os cidadãos. Esta questão está também muito ligada a outra área fundamental em que a UE tem claramente ficado aquém das expectativas e das suas responsabilidades e que se prende com as questões da migração e asilo e respetivas políticas e respostas por parte da União aos crescentes fluxos migratórios para a Europa que têm marcado as últimas décadas. De facto, a política da UE em matéria de migração e asilo é uma questão que tem não só suscitado controvérsia, falta de consenso e divisões internas entre os Estados-Membros, mas, sobretudo, dúvidas relativamente à forma como a UE tem respondido e reagido a estes fluxos migratórios crescentes. As decisões, as políticas e os instrumentos que a União tem promovido, adotado e implementado, sobretudo desde aquele que foi considerado o ‘pico’ da designada ‘crise dos refugiados’ em 2015 – termo que rejeitamos por colocar a responsabilidade dos problemas daí decorrentes do lado dos próprios refugiados – são, em grande medida, de sentido contrário à resposta ao drama humano que os fluxos migratórios forçados significam e implicam. Na verdade, a lógica de atuação da União Europeia como um todo e de alguns Estados-Membros em particular tem sido no sentido de uma crescente securitização da agenda migratória e de asilo e que fragiliza não só a proteção e salvaguarda dos direitos dos migrantes, refugiados e requerentes de asilo, tal como proclamados no direito internacional, mas também a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos cidadãos e Europeus (Nascimento, 2018).

Os vários desenvolvimentos securitários a que temos vindo a assistir ao longo dos últimos anos, marcados em particular por um objetivo fundamental de reforço dos mecanismos de controlo das fronteiras externas da Europa – reforço do papel e atuação da Frontex, agência especialmente criada para gerir os fluxos migratórios e coordenar os esforços de controlo das fronteiras da UE, em termos

de estratégias e ações de controlo da rota do Mediterrâneo, os acordos com a Turquia, com a Líbia, com a Tunísia e com vários outros países na fronteira externa com capacidade para reter os fluxos migratórios antes que cheguem à Europa, mas cuja atuação descumpre frequente e continuamente os princípios de respeito pela dignidade humana – foram sendo acompanhados pela adoção de legislação e políticas restritivas e excludentes, bastante questionáveis e controversas por parte de alguns governos Europeus, respaldados num discurso e retórica extremista e nacionalista (Nascimento, 2018). Também do ponto de vista dos discursos políticos se tem vindo a reforçar uma postura de resistência e repressão relativamente à entrada de migrantes e refugiados, exacerbada por movimentos nacionalistas, racistas e xenófobos e que têm ganho espaço no espectro político dos países europeus, sem que a UE tenha capacidade de reagir e, sobretudo, sancionar práticas e legislação que viola princípios fundamentais de direitos humanos no espaço europeu.

A referência frequente e crescente aos refugiados e migrantes como ‘propagadores de todo o tipo de doenças e epidemias’, para usar as palavras do Presidente polaco Andrzej Duda, ameaçando a ‘saúde e a segurança física e financeira’ dos cidadãos europeus, para citar o líder do também polaco Partido da Lei e da Justiça (Chadwick, 2015), constituem dois bons – e preocupantes – exemplos destes discursos e posicionamentos políticos. Viktor Orban, Primeiro-Ministro húngaro, tem também deixado muito clara a mensagem de que estas vagas migratórias são uma ameaça à segurança, mas também à coesão, unidade e suposta identidade coletiva partilhada pelos cidadãos europeus, argumentando quão fundamental é manter a Europa cristã (Rev, 2015; Boswell, 2003). Este tipo de narrativa não só diaboliza os refugiados e migrantes como representando um ‘outro’ ameaçador, como fragiliza os princípios fundamentais que sempre estiveram presentes e subjacentes ao processo de construção e integração da Europa. Ainda que estes exemplos possam ser considerados pontuais e circunscritos a apenas algumas realidades no quadro europeu alargado, a verdade é que a prática coletiva da UE não se tem verdadeiramente

distanciado desta postura mais resistente e restritiva. Um exemplo disso mesmo é o mais recente Pacto da União Europeia para a Migração e Asilo, adotado com o objetivo de fornecer um quadro jurídico holístico e abrangente que se distancie da gestão *ad-hoc* de crises da última década, em que os países adotaram medidas unilaterais e descoordenadas para fazer face à chegada de requerentes de asilo (Liboreiro, 2023, outubro 11) e que claramente colocaram em causa a tomada de decisões de âmbito coletivo nesta área, com um custo de imagem significativo. Apesar da ambição, e ainda que visto e celebrado internamente como um “momento histórico”, como lhe chamou a comissária europeia para os Assuntos Internos, Ylva Johansson (Liboreiro, 2023, dezembro 20), este novo Pacto tem igualmente suscitado muitas críticas sobretudo por parte de organizações e movimentos de defesa dos direitos humanos, que o consideram uma ameaça aos direitos e liberdades fundamentais de todos aqueles que se vêm forçados a fugir dos seus países de origem na medida em que tem um potencial de normalizar a detenção em larga escala e enviar os migrantes de volta para países onde enfrentam violência e perseguição, práticas naturalmente contrárias aos princípios de proteção internacional que deveriam prevalecer nestes contextos. Ao limitar o acesso ao asilo e a garantia de proteção e defesa dos direitos de todos aqueles que procuram proteção na Europa, o Pacto não incorre apenas em potenciais violações do direito internacional dos direitos humanos, como está longe de resolver os problemas de asilo na UE e que pressuporiam uma ação e uma política muito mais centrada na resposta humana e em linha com as responsabilidades legais assumidas pelos Estados-membros em matéria de proteção dos direitos e liberdades fundamentais em geral e dos forçadamente deslocados em particular. Pelo contrário, quando a UE e os países europeus optam por reforçar e/ou fechar as suas fronteiras e por adotar medidas coercivas com vista à restrição da liberdade de circulação destas pessoas, colocam-se na posição de quem abertamente assume que a segurança está acima da obrigação de respeito por direitos humanos e liberdades fundamentais. Nesse sentido, encontrar um equilíbrio entre o controlo das

fronteiras e as considerações humanas e humanitárias revelou-se um desafio, afetando os direitos dos migrantes e requerentes de asilo e marcando-se uma desigualdade óbvia ao nível das oportunidades, dos direitos, das liberdades e garantias de dignidade.

Ao nível dos desafios externos, sublinha-se sobretudo a incapacidade de assumir um posicionamento coerente em relação à condenação de violações do direito internacional e do direito internacional humanitário resultantes de atos de agressão. Essa incoerência tem sido particularmente sublinhada em relação às respostas e reações muito diferentes aos conflitos na Ucrânia e, desde o final de 2023, na Faixa de Gaza. Se é verdade que a UE se mostrou, e bem, unida e comprometida com uma posição de condenação forte e veemente da invasão militar ilegal da Rússia na Ucrânia em fevereiro de 2022, tendo sido capaz de ultrapassar, pelo menos numa primeira fase, algumas das resistências internas e daquelas que poderiam ser as consequências mais negativas do ponto de vista da coesão social, política e económica decorrentes da imposição de duras sanções económicas contra a Federação Russa, o mesmo não ocorreu após a resposta militar de Israel aos ataques terroristas do Hamas de 7 de outubro de 2023. Neste caso, apesar da fragilidade do argumento suscitado por parte de Israel de que a resposta militar seria no quadro do direito de legítima defesa, o qual foi, desde início da investida militar, instrumentalizado para permitir uma ação desproporcional, indiscriminada e que tem resultado na morte de dezenas de milhares de civis palestinianos na Faixa de Gaza e nos territórios ocupados da Cisjordânia, a UE desde início manifestou o seu apoio e solidariedade incondicionais com o direito à defesa de Israel.

Revelador daquilo a que já se designou de ‘dois pesos e duas medidas’ foi, por exemplo, a afirmação quase imediata por parte do Comissário Europeu para a Vizinhança e Alargamento, Olivér Varhelyi, de que toda a assistência financeira destinada ao apoio ao desenvolvimento na Palestina até 2024 seria ‘imediatamente’ suspensa como retaliação contra a ação do Hamas, em total contradição com os princípios humanitários e que rapidamente gerou uma onda de

críticas e obrigou à reversão da decisão pouco tempo depois (Siza, 2023); ou a viagem relâmpago da Presidente da Comissão Europeia, Ursula van der Leyen, a Israel poucos dias após os ataques de 7 de outubro, para manifestar o apoio incondicional dos países europeus (atitude que foi, de resto, bastante criticada até internamente com vários comunicados de funcionários das instituições europeias sublinhando que esse apoio não refletia a posição dos europeus). De facto, ao mesmo tempo que a UE se vem posicionando a favor de ações e respostas internacionais, incluindo penais e judiciais, que levem à responsabilização da Rússia e de Vladimir Putin por crimes cometidos na Ucrânia e que violam os preceitos mais fundamentais de direito internacional, de direito internacional humanitário e de direitos humanos, o mesmo não se tem verificado relativamente aos crimes, já amplamente reconhecidos e reportados que Israel tem cometido contra a população palestiniana, contra as organizações humanitárias ou as infraestruturas de apoio médico no território. Pelo contrário. Por exemplo, perante aquele que foi o mais recente e, diríamos mesmo, mais importante desenvolvimento nesta matéria e que se prende com a queixa submetida pela África do Sul ao Tribunal de Justiça da ONU contra Israel, em janeiro de 2024, por ações que se considera poderem configurar crime de genocídio, a UE em nenhum momento se posicionou no sentido do apoio a esta ação. O mesmo se pode dizer relativamente à ausência de iniciativa ou de esforços diplomáticos no sentido de encontrar uma solução negociada para o conflito. Ora, em linha com o defendido por alguns analistas internacionais e especialistas em questões de política externa Europeia, a menos que a União Europeia se manifeste unida a favor de um cessar-fogo no Médio Oriente e se pronuncie clara e firmemente contra as violações do direito internacional e contra ações sistêmicas e indiscriminadas que atentam contra a vida e dignidade humanas e reafirme o seu compromisso com uma solução sustentável de paz no Médio Oriente, dificilmente manterá a sua credibilidade e influência na agenda internacional de paz e defesa dos direitos humanos.

Desde a sua origem que se associa o projeto europeu a um projeto centrado na salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais

enquanto parte integrante dos seus valores, da sua identidade e dos seus objetivos. Essa imagem concretizou-se num quadro jurídico sólido, marcado por mecanismos institucionais, legislativos e ação internacional em várias áreas, com vista à criação de um espaço em que os indivíduos pudessem beneficiar de um elevado nível de proteção dos seus direitos e afirmando a sua responsabilidade na defesa e projeção externa desses mesmos valores e princípios. Como vimos ao longo deste capítulo, contudo, são várias as áreas em que estes compromissos têm sido postos em causa, esvaziados ou secundarizados por agendas e prioridades nem sempre alinhadas com estes princípios, tanto do ponto de vista interno como externo. Esta tendência tem inclusivamente suscitado críticas mais amplas relativamente a um certo ‘desaire’ que se verifica no quadro da UE ao nível dos compromissos mais amplos com a defesa dos direitos humanos na sua ação externa. O mais recente Relatório anual da organização de defesa dos direitos humanos Human Rights Watch, relativo a 2023, refere de forma clara e fundamentada como a UE tem vindo cada vez mais a retirar prioridade à agenda dos direitos humanos e como isso se verifica ao nível do seu compromisso efetivo com os mesmos no âmbito da política externa (Human Rights Watch, 2024), pondo em causa a sua imagem, a sua coerência e a sua capacidade de se afirmar como ator nesta área. É, pois, notório que equilibrar considerações diplomáticas e económicas com o imperativo de defender os direitos humanos tem representado um dilema complexo para a UE na cena mundial. E esta é uma questão que deve suscitar reflexão em torno daquele que deve ser o futuro do projeto europeu. Exige-se, assim, um esforço concertado no sentido de reforçar o compromisso com a defesa do Estado de direito, a promoção da igualdade social e com um posicionamento em cenários geopolíticos complexos, que permitam manter o compromisso esperado com os valores que, segundo vem afirmando, definem a União Europeia. Se a UE pretende que este compromisso continue a ser reconhecido como um elemento central da sua identidade, terá de repensar a sua atuação, retomando a centralidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais não apenas

no seu discurso, mas sobretudo na sua atuação e prática concretas, centradas na proteção da dignidade de todas as pessoas, sem distinção, por forma a permitir que perdure como uma referência na promoção de uma identidade europeia comum baseada em valores partilhados e na proteção duradoura dos direitos humanos, dentro e fora do espaço europeu, sem reservas, sem hesitações e sem condições.

Referências bibliográficas

- Boswell, C. (2003). *European migration policies in flux: Changing patterns of inclusion and exclusion*. Blackwell.
- Chadwick, V. (2015). The top 10 wackiest anti-refugee remarks. *Politico*, 19.
- Human Rights Watch. (2024). *World report 2024: Events of 2023*. HRW. https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/01/World%20Report%202024%20LOWRES%20WEBSPREADS_0.pdf
- Liboreiro, J., & Euronews. (2023, dezembro 20). Ativistas alertam para riscos da nova versão do Pacto de Migração da UE. *Euronews*. <https://pt.euronews.com/my-europe/2023/12/20/ativistas-alertam-para-riscos-da-nova-versao-do-pacto-de-migracao-da-ue>
- Liboreiro, J., & Silva, I. M. (2023, outubro 11). O que vai mudar com a reforma da política de migração na UE? *Euronews*. <https://pt.euronews.com/my-europe/2023/10/11/o-que-vai-mudar-com-a-reforma-da-politica-de-migracao-na-ue>
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 235-258.
- Nascimento, D. (2018). A securitização da ‘crise’ dos refugiados e o retorno das fronteiras na Europa: Que implicações na proteção dos direitos humanos? In F. J. Ludwig & L. S. Barros (Org.), *(Re)Definições das fronteiras: Velhos e novos paradigmas* (pp. 15-26). IDESF.
- Rev, I. (2015, September 25). Hungary's politics of hate. *The New York Times*.
- Siza, R. (2023, outubro 9). Coro de críticas leva Bruxelas a reverter decisão de suspender apoio à Palestina. *Público*. <https://www.publico.pt/2023/10/09/mundo/noticia/comissao-europeia-anuncia-suspensao-ajuda-financeira-palestina-2066061>

(Página deixada propositadamente em branco)

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SEGURANÇA: DESAFIOS, TENSÕES DILEMÁTICAS E DERIVAS DA UNIÃO EUROPEIA

Ana Paula Brandão

Universidade do Minho, Centro de Investigação em Ciência Política,
Escola de Economia, Gestão e Ciência Política
ORCID: 0000-0002-4439-3112

Resumo: O presente capítulo propõe pistas para a reflexão sobre o ator de segurança europeu na era da Inteligência Artificial a partir de três questionamentos: Como é definida a Inteligência Artificial? Como é percecionado o desenvolvimento da Inteligência Artificial? Quais são as implicações da narrativa da União Europeia sobre Inteligência Artificial e segurança? Considerada pela Comissão Europeia como uma tecnologia poderosa e transformativa, que cria oportunidades e riscos, a Inteligência Artificial tornou-se um assunto saliente da agenda europeia na segunda década do século XXI. Neste contexto, a União declarou o desiderato de uma liderança normativa global. Esta «linha da frente» ética é, todavia, desafiada por duas derivas coconstitutivas, acentuadas pela narrativa europeia sobre segurança associada à Inteligência Artificial: a tecnologia da segurança; a *riskification*.

Palavras-chave: Inteligência Artificial, Segurança, União Europeia

1. O processo de integração resultou de um racional de segurança: prevenir a guerra entre Estados europeus através de um processo de integração gradual que consolidou uma comunidade de segurança pluralista, na aceção de Karl Deutsch (1957), uma comunidade de

Estados que não utilizarão a força para a resolução das suas disputas internas. Pesem embora o racional e o resultado, os tratados constitutivos não contemplaram a cooperação em matéria de segurança. A base legal para promover a cooperação entre Estados-Membros na referida matéria só seria consagrada após o fim da Guerra-Fria, através da revisão operada pelo Tratado de Maastricht (1993), que estabeleceu a cooperação intergovernamental nos domínios da Política Externa e da Segurança Comum (PESC) e da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI), nos títulos V e VI do Tratado da União Europeia (TUE), respetivamente. A JAI incluía, entre outras áreas, a Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal (CoPJup). A revisão seguinte pelo Tratado de Amesterdão (1999) introduziu a base legal da (atualmente designada) Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no TUE. O Tratado de Lisboa (2009) dotou a UE de personalidade jurídica e transferiu a CoPJup para o (doravante designado) Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Nestas três décadas (1993-2023), a UE afirmou-se, “passo a passo”, como um ator de segurança, distinguindo-se de outras Organizações Internacionais ao constituir uma *polity*, com capacidade de formulação e execução de políticas públicas, dotada de competências nas componentes interna (segurança interna coletiva) e externa (PESC e PCSD) da segurança. Nesta evolução, evidenciam-se nove tendências: a conceptualização ampla da segurança, no sentido multissetorial (Buzan, 1991) e multinível (europeu, nacional, local); a *policy differentiation* entre as dimensões interna e externa da segurança, dada a diferença da natureza e do grau de envolvimento da União Europeia (UE) na segurança interna coletiva (v. Título V do TFUE) e na PESC/PCSD (v. Título V do TUE); a declarada abordagem abrangente / integrada, que exige uma complexa coordenação quer horizontal, entre políticas e também entre instituições (com composições, competências diferenciadas e culturas institucionais diferenciadas), a nível europeu, quer vertical, entre os níveis europeu e nacional, no sentido alcançar coerência e consistência de atuação da União; a ascensão dos assuntos da segurança na agenda europeia; o envolvimento crescente do setor

privado na governação da segurança; a diversificação de nexos securitários (e.g. interno– externo; civil-militar; público-privado); o financiamento de projetos de investigação centrados nas tecnologias da segurança; a tensão dilemática entre ator de segurança e ator normativo (Manners, 2002); a ambição de *actorness* global em resposta aos desafios e problemas de segurança, num ambiente que combina acelerada mudança – para a qual concorre o desenvolvimento tecnológico – e crises sequenciais e interconectadas – *«permacrisis»* (Zuleeg et al., 2021);

2. Na agenda de segurança expansiva, a referência ao «sexto setor» (atualizando a matriz dos cinco setores delineada por Barry Buzan em 1991) – o ciberespaço (Tanczer & Buzan, 2019) – surge associada, inicialmente, ao cibercrime (Comissão Europeia, 2000) e, em termos mais amplos, à cibersegurança, sendo que esta foi introduzida pelo Relatório sobre a Execução (Council of the EU, 2008, p. 5) da primeira estratégia em matéria de segurança – a «Estratégia Europeia de Segurança» (2003). Dez anos mais tarde, seria adotada a primeira estratégia europeia específica para a cibersegurança – «Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido». As referências à cibersegurança na «Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança» (2016), na «Estratégia da UE para a União da Segurança» (2020) e, mais recentemente, na «Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa» (2022) demonstram a saliência crescente do ciberespaço na narrativa europeia sobre segurança.

A Inteligência Artificial (IA) tornou-se também um assunto saliente, em termos de importância e como problema (Wlezien, 2005), na segunda década do presente século (Yang et al., 2019). A UE pretende ser um *«player ativo»* neste domínio, que «assumiu uma importância estratégica na encruzilhada da geopolítica, dos interesses comerciais e das preocupações com a segurança» (Comissão Europeia, 2021b, p. 5), incluindo uma declarada ambição de liderança global no desenvolvimento de uma IA “que seja segura, ética e de confiança» (Comissão Europeia, 2021a). Em 2018, a Comissão Europeia (doravante,

Comissão) publicou a primeira Estratégia da UE e o primeiro Plano Coordenado para a IA (PCIA), em resposta às solicitações do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu, no sentido de ação urgente (Conselho Europeu, 2017) e de criação de um quadro regulador ético (Parlamento Europeu, 2017) neste domínio. Seguiram-se diversas iniciativas, entre as quais se destacam o fórum para o diálogo amplo e aberto sobre as implicações da IA – Aliança Europeia para a IA (2018), o serviço para monitorizar o desenvolvimento, a adesão e o impacto da IA – AI Watch (2018), a Comunicação da Comissão sobre «Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano» (2019), o “Livro Branco sobre a Inteligência Artificial – uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança» (2020), a revisão do PCIA (2021), as propostas legislativas de um Regulamento em matéria de IA (2021) e de uma Diretiva relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à IA (2022). No plano internacional, a UE lançou um projeto de sensibilização para uma abordagem da IA centrada nas pessoas, InTouchAI.eu (2021), e tem participado ativamente em várias iniciativas bilaterais e multilaterais, incluindo o processo conducente a uma «Convenção[-Quadro] sobre o Desenvolvimento, a Conceção e a Aplicação da IA», no âmbito do Conselho da Europa.

3. O rápido desenvolvimento e o uso da IA confirmam e intensificam as tendências, anteriormente identificadas, do processo de construção do ator de segurança europeu. Adicionalmente, a narrativa europeia sobre IA e segurança suscita diversos questionamentos, entre os quais aqueles que sinalizamos de seguida.

Como é definida a «Inteligência Artificial»? IA é um conceito contestado (Calderaro & Blumfelde, 2022; Hayward & Maas, 2020; GPAN IA, 2019a), multiplicando-se as definições, no seio e entre diferentes áreas disciplinares, perdendo-se o leitor entre conceptualizações restritas e amplas, técnicas e políticas, operacionais e éticas. A dificuldade de clarificação conceptual é também agravada pela acelerada evolução tecnológica (Hayward & Maas, 2020). No âmbito da UE, destacam-se três conceitos. Na aceção mais sucinta do primeiro Plano

Coordenado da UE para a IA, «aplica-se a sistemas que apresentam um comportamento inteligente, analisando o seu ambiente e tomando medidas – com um determinado nível de autonomia – para atingir objetivos específicos» (Comissão Europeia, 2018, p. 1). Nos termos mais amplos do Grupo Independente de Peritos de Alto Nível sobre a IA (GPAN IA), criado pela Comissão em 2018 para prestar aconselhamento sobre a primeira Estratégia neste domínio, os sistemas de IA

são sistemas de *software* (e eventualmente também de *hardware*) concebidos por seres humanos, que, tendo recebido um objetivo complexo, atuam na dimensão física ou digital percecionando o seu ambiente mediante a aquisição de dados, interpretando os dados estruturados ou não estruturados recolhidos, raciocinando sobre o conhecimento ou processando as informações resultantes desses dados e decidindo as melhores ações a adotar para atingir o objetivo estabelecido. (GPAN IA, 2019a, p. 6; 2019b, p. 47)

A proposta de Regulamento em matéria de Inteligência Artificial,¹ que, após aprovação e entrada em vigor, será a primeira lei abrangente sobre IA a nível mundial, é mais restritiva na definição, entendendo por sistema de IA,

um programa informático desenvolvido com uma ou várias das técnicas e abordagens enumeradas no anexo I [ao Regulamento], capaz de, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos por seres humanos, criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões, que influenciam os ambientes com os quais interage. (Comissão Europeia, 2021a)

¹ No âmbito do processo legislativo, a proposta inicial da Comissão (2021) foi objeto de alterações, tendo o Parlamento Europeu e o Conselho da UE chegado a um acordo provisório no dia 9 de dezembro de 2023. O texto acordado terá de ser formalmente adotado pelo PE e pelo Conselho.

Como é percebido o desenvolvimento da IA? Considerada uma tecnologia poderosa e transformativa, são reconhecidos (e previstos) os benefícios e as oportunidades, presentes e potenciais, em diversas áreas, desde a saúde à economia, passando pelo ambiente, pelos transportes, pela investigação científica, pela educação e pelo trabalho, entre outras. Em contraponto, são sublinhados (e previstos) os riscos e as consequências negativas (para cidadãos, empresas, sociedade como um todo) materiais (e.g. danos físicos) e imateriais (e.g. práticas que desrespeitam valores, princípios e direitos fundamentais), intencionais (uso para atividades criminosas) e não intencionais (e.g. decorrentes de erros), associados a esta tecnologia (Comissão Europeia, 2018, 2021a, 2021b). Hayward & Maas (2020) distinguem três tipos de uso da IA pelos criminosos: «crimes *com* IA» em que esta é utilizada como um instrumento para expandir, alterar ou introduzir novas ameaças; «crimes *contra* IA», através de ataques com o intuito de explorar as vulnerabilidades e enganar os sistemas de IA; «crimes *pela* IA» em que esta é usada como um ‘escudo’/intermediário criminoso. Um dos racionais subjacentes à abordagem europeia é de natureza securitária, consubstanciado em três dimensões (Comissão Europeia, 2018): proteção (dos cidadãos, das empresas, da sociedade, dos Estados-Membros, da UE) contra o uso da IA «de forma abusiva para ataques digitais, políticos e físicos, bem como para efeitos de vigilância» (Comissão Europeia, 2020); proteção das tecnologias de IA em relação a ataques; utilização da IA pelo setor policial e judicial (e.g. análise de grandes quantidades de informações, identificação de padrões e anomalias, investigações na *Dark Web*) na prevenção e resposta às ameaças (criminalidade organizada, cibercriminalidade, terrorismo, «ameaças híbridas») e na antecipação de riscos.

O rápido desenvolvimento tecnológico e as características específicas da IA – «a opacidade, a complexidade, a dependência dos dados, o comportamento autónomo» (Comissão Europeia, 2021a) – complexificam a tensão dilemática entre segurança e liberdade, entre eficácia e direitos fundamentais. A mencionada proposta de «Lei da IA»

(Comissão Europeia, 2021a), que define obrigações quer para fornecedores quer para utilizadores, aplica uma abordagem baseada no risco, considerando diferentes níveis de risco, incluindo uma lista (que foi alargada por proposta do PE) de usos da IA proibidos por constituírem um «risco inaceitável» ao atentarem contra os valores da União. Apesar da preocupação com o respeito pelos valores, princípios e direitos fundamentais, vozes críticas no seio do PE e da sociedade civil (e.g. EDRI et al., 2021, 2023a, 2023b) alertaram para as limitações da referida proposta legislativa, entre as quais a definição restrita de «risco elevado» e a insuficiência das disposições relativas ao uso da tecnologia nos domínios da imigração, do asilo e do controlo das fronteiras, face ao seu potencial facilitador da vigilância massiva e discriminatória.

Num ambiente internacional marcado pela rivalidade sistémica e pela competição tecnológica entre grandes potências, em que a IA é considerada uma tecnologia estratégica, emergiu o debate sobre a militarização e os riscos de «*weaponization*» da mesma, incluindo os efeitos nos sistemas de armamento e nos conflitos. O PCIA da UE (2021) não contempla o desenvolvimento e uso desta tecnologia para fins militares. No entanto, a Bússola Estratégica sublinha a necessidade de «alcançar a soberania tecnológica» e de «atenuar as dependências estratégicas», bem como o uso da IA no setor militar para obter vantagens comparativas «em termos de operações de ciber-resposta e de superioridade informacional» e para melhorar a mobilidade militar (Conselho da UE, 2022). Na mesma linha, a Comunicação sobre a Política de Ciberdefesa prevê o contributo das capacidades civis ao nível da deteção e do conhecimento da situação em comum com recurso a IA (Comissão Europeia & AR, 2022). O estudo ARTINDET,² financiado pela Agência Europeia da Defesa (AED), e a subsequente

² “Artificial Intelligence for Automatic Detection Recognition, Identification (DRI) and Tracking”.

proposta do projeto AIDRIT³, bem como o programa de trabalho anual do Fundo Europeu de Defesa (FED), que, na categoria das «tecnologias disruptivas», abrange financiamento de projetos sobre IA, demonstram a incorporação da IA na agenda de defesa da UE. Nos termos da AED, a IA e outras tecnologias disruptivas emergentes têm de estar no centro dos investimentos coletivos em defesa (EDA, 2023).

Quais são as implicações da narrativa da UE sobre IA e segurança? Na declarada ambição de liderança normativa global, a União propõe-se «fazer a diferença» ao promover, interna e internacionalmente, uma abordagem da IA «centrada nas pessoas» («*humancentric IA*»), «sustentável, segura, inclusiva, acessível e fiável» (Comissão Europeia, 2021b, p. 10). Nesta linha, defende uma «IA de confiança» («*trustworthy IA*»), ancorada em três componentes – legalidade, ética e solidez (GPAN IA, 2019b, p. 6) –, que deve obedecer a sete requisitos específicos – ação e supervisão humanas, solidez técnica e segurança, privacidade e governação dos dados, transparência, diversidade, não discriminação e equidade, bem-estar societal e ambiental, responsabilização (GPAN IA, 2019b, pp. 17-18) –, operacionalizados através de uma *check-list* para autoavaliação dos sistemas de IA – «*Assessment List for Trustworthy Artificial Intelligence*» (ALTAI) – disponível na plataforma criada para o efeito. Esta «linha da frente» ética é, todavia, desafiada por duas derivas coconstitutivas, acentuadas pela narrativa europeia sobre IA e segurança: a tecnologização da segurança, isto é, a tecnologia perspectivada como central nos sistemas de segurança (Ceyhan, 2008), incluindo na antecipação de riscos; a «*riskification*», potenciada pelos avanços acelerados desta tecnologia disruptiva, em que o foco é «nas condições de possibilidade para causar dano mais do que nas causas diretas do dano»⁴ (Corry, 2012, p. 238), conducente a medidas orientadas para a antecipação, prevenção e precaução.

³ “Artificial Intelligence for Automatic Detection Recognition, Identification and Tracking of Difficult Target”.

⁴ Tradução livre.

O compromisso ético assumido pela União Europeia é o garante do uso responsável da IA na área da segurança. O declarado implica práticas coerentes, «realizações concretas» e «solidariedade de facto» entre os múltiplos *stakeholders*, públicos e privados, envolvidos no campo da Inteligência Artificial.

Referências bibliográficas

- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era* (2.nd ed.). Harvester Wheatsheaf.
- Calderaro, A., & Blumfelde, S. (2022). Artificial Intelligence and EU security: The false promise of digital sovereignty. *European Security*, 31(3), 415-434. DOI:10.1080/09662839.2022.2101885.
- Ceyhan, A. (2008). Technologization of security: Management of uncertainty and risk in the age of biometrics. *Surveillance & Society*, 5(2), 102-123. <http://www.surveillance-and-society.org>.
- Comissão Europeia. (2000). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Criar uma sociedade da informação mais segura reforçando a segurança das infra-estruturas de informação e lutando contra a cibercriminalidade – eEurope 2002 (COM/2000/0890 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:52000DC0890>.
- Comissão Europeia. (2018). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Plano coordenado para a Inteligência Artificial (COM/2018/795 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52018DC0795>.
- Comissão Europeia. (2020). Comunicação da Comissão sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605>.
- Comissão Europeia. (2021a). Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de Inteligência Artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da União (COM/2021/206 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.
- Comissão Europeia. (2021b). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Fomentar uma abordagem europeia da Inteligência Artificial (COM/2021/205 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0205>.
- Comissão Europeia. (2021c). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025) (COM/2021/171 final).
- Comissão Europeia, & AR (Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança). (2020). Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Estratégia de cibersegurança da UE para a década digital (JOIN/2020/18 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=JOIN%3A2020%3A18%3AFIN>.

- Comissão Europeia, & AR. (2022). Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Política de ciberdefesa da UE (JOIN/2022/49 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=JOIN%3A2022%3A49%3AFIN>.
- Conselho Europeu. (2017). Reunião do Conselho Europeu (19 de outubro de 2017): Conclusões. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/pt/pdf>.
- Conselho da UE. (2022). Bússola estratégica para a segurança e a defesa: Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>.
- Corry, O. (2012). Securitisation and ‘riskification’: Second-order security and the politics of climate change. *Millennium*, 40(2), 235-258. <https://doi.org/10.1177/0305829811419444>.
- Council of the EU. (2008). Report on the implementation of the European security strategy: Providing security in a changing world, Brussels, 11 December 2008. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.
- Deutsch, K. W. (1957). *Political community and the North Atlantic area: International organization in the light of historical experience*. Princeton University Press.
- EDA (European Defence Agency). (2023). Playbook for a capable European defence. *European Defence Matter*, 23. <https://eda.europa.eu/webzine/issue23/cover-story/playbook-for-a-capable-european-defence>.
- EDRI. (2021). An EU Artificial Intelligence Act for fundamental rights: A civil society statement. <https://edri.org/wp-content/uploads/2021/12/Political-statement-on-AI-Act.pdf>.
- EDRI (European Digital Rights) et al. (2023a). Open letter to EU AI Act negotiators: Do not trade away our rights! <https://edri.org/our-work/ngos-and-experts-warn-ai-act-negotiators-dont-trade-our-rights>.
- EDRI et al. (2023b). Council risks failing human rights in the AI Act. https://edri.org/wp-content/uploads/2023/11/Council-risks-failing-human-rights-in-the-AI-Act_28-November-2023.pdf.
- European Council. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe, a global strategy for the European Union’s foreign and security policy. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.
- GPAN IA (Grupo Independente de Peritos de Alto Nível sobre a Inteligência Artificial). (2019a). Uma definição de IA: Principais capacidades e disciplinas científicas. CE. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.
- GPAN IA. (2019b). Orientações éticas para uma IA de confiança. Comissão Europeia. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.
- Hayward, K. J., & Maas, M. M. (2020). Artificial intelligence and crime: A primer for criminologists. *Crime Media Culture*, 17(2), 209-233. DOI:10.1177/1741659020917434.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258. DOI: 10.1111/1468-5965.00353.
- Parlamento Europeu. (2017). Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, que contém recomendações à Comissão sobre disposições de Direito Civil sobre robótica (2015/2103(INL)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0051>.
- Tanczer, L., & Buzan, B. (2019). Technology: From the background to opportunity. In C. Kaltofen, M. Carr, & M. Acuto (Eds.), *Technologies of international relations continuity and change* (pp. 115-122). Palgrave Pivot.

- Wlezien, C. (2005). On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'. *Electoral Studies*, 24(4), 555-579. DOI: 10.1016/j.electstud.2005.01.009.
- Yang, Q., Liu, Y., Chen, T., & Tong, Y. (2019). Federated machine learning: Concept and applications. *ACM Trans. Intelligence Systems and Technology*, 10(2). DOI:10.1145/3298981.
- Zuleeg, F., Emmanouilidis, J. A., & Castro, R. B. (2021). *Europe in the age of permacrisis*. European Policy Centre.

(Página deixada propositadamente em branco)

REPENSAR A SEGURANÇA EUROPEIA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA A UE ENQUANTO ATOR DE SEGURANÇA¹

Maria Raquel Freire

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia
ORCID: 0000-0003-2952-6017

Resumo: Este capítulo analisa a evolução do conceito de segurança no quadro da União Europeia (UE), olhando os conceitos estratégicos de segurança da UE e as mudanças neste ator normativo, que tem vindo a adotar uma abordagem mais geopolítica. Esta mudança trouxe novos conceitos como os de ‘pragmatismo de princípios’ e ‘resiliência’, com implicações claras de segurança sobre o que estas dinâmicas significam, quem são os seus atores e como a mudança é percecionada. O capítulo analisa o modo como a guerra na Ucrânia desde 2014 e a invasão russa de 24 de fevereiro de 2022 têm contribuído para a reconceptualização da segurança na UE e no contexto mais amplo da Europa e quais têm sido as implicações tanto para o posicionamento normativo e estratégico da UE como para o processo de redefinição da segurança europeia.

Palavras-chave: Política Externa e de Segurança Comum, Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa, Guerra na Ucrânia

¹ Este trabalho de investigação foi desenvolvido no âmbito de uma *Fellowship* na Universidade de Georgetown, Washington DC, financiada pela FLAD (Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento).

Introdução

A ordem de segurança após o fim da Guerra Fria e a desagregação da União Soviética, onde a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) se reinventou, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) reformulou os seus objetivos e a União Europeia (UE) se começou a envolver nas questões de segurança e defesa de uma forma mais estruturada, desenhou um contexto cedo contestado pela Rússia. O Pacto de Varsóvia dissolveu-se, os Estados do Báltico rapidamente se afastaram deste passado, e os restantes Estados do antigo bloco soviético uniram-se na Comunidade de Estados Independentes (CEI). O perfil discreto da CEI levou a Rússia a impulsionar a criação da União Económica Euroasiática (UEE) e da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), concentradas em questões económicas e de segurança, respetivamente, o que institucionalizou as diferenças nos objetivos destas organizações regionais para uma Europa alargada. De facto, a UEE, tal como as Comunidades Europeias, é um “bloco de construção de ideias de ordem regional” (Lewis, 2018, p. 1614), promovendo a visão da Rússia nesse espaço, e a OTSC é uma aliança militar que se apresenta como promotora de segurança regional (Allison, 2018).

As críticas da Rússia à sua exclusão da ordem de segurança europeia materializaram-se em algumas propostas como a de um novo Tratado de Segurança Europeia, avançado por Dmitri Medvedev em 2008, ou mais tarde no projeto da “Grande Eurásia”, que Serguei Karaganov apresentou no contexto da OSCE em 2015 (OSCE, 2015; ver também Karaganov, 2018). O acolhimento limitado destas propostas foi entendido na Rússia como sinal de relutância em integrá-la em matérias de segurança. Os muitos altos e baixos nas relações entre a Rússia e a UE criaram atritos, mas também mantiveram espaço para o diálogo político e iniciativas de cooperação. No entanto, os últimos desenvolvimentos e particularmente a invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia desde fevereiro de 2022 alteraram profundamente o contexto. A declaração feita por Josep Borrell, Alto Representante

da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), em nome dos Estados-Membros da UE, no dia da invasão, foi clara: “A União Europeia condena nos termos mais veementes possíveis a invasão não provocada da Ucrânia pelas forças armadas da Federação Russa” (Conselho Europeu, 2022b). A Rússia violou o direito internacional e o regime de fronteiras na Europa, com o princípio do respeito pela soberania e integridade territorial esmagado pelas suas ações na Geórgia em 2008, com a anexação da Crimeia em 2014 e com a atual invasão. A escalada da guerra na Ucrânia significa que as tentativas de desenhar uma arquitetura de segurança inclusiva desmoronaram definitivamente e a Rússia excluiu-se do processo. Esta foi uma dupla exclusão: a auto-exclusão da Rússia ao agir contra as normas e princípios internacionais e a exclusão ocidental através, por exemplo, da rutura nas relações diplomáticas e da imposição de vários pacotes de sanções.

É neste enquadramento que este capítulo analisa a UE como um ator de segurança num contexto transformado, procurando avaliar as respostas e o posicionamento desta em relação à ordem de segurança europeia contestada. Como se tem reposicionado a UE como ator de segurança neste contexto diferenciado? O que significa uma mudança geopolítica para o entendimento normativo e estratégico de segurança da UE? No momento da sua criação, com as consequências de duas guerras mundiais ainda vivas, o impulso para evitar uma nova guerra na Europa estava muito presente no projeto das Comunidades Europeias. O objetivo de alcançar uma Europa mais segura através da integração económica e da promoção de políticas colaborativas sustentou o projeto. Mas a dimensão de segurança e defesa levou tempo a ser institucionalizada, com diferentes entendimentos entre os Estados-Membros da UE a atrasar o processo.

Este capítulo analisa a evolução do conceito de segurança no quadro da UE, olhando os conceitos estratégicos de segurança e as mudanças neste ator normativo, que tem vindo a adotar uma abordagem mais geopolítica. Esta mudança trouxe novos conceitos como os de ‘pragmatismo de princípios’ e ‘resiliência’, com implicações claras de

segurança sobre o que estas dinâmicas significam, quem são os seus atores e como a mudança é percebida. O capítulo analisa o modo como a guerra na Ucrânia desde 2014 e a invasão russa de 24 de fevereiro de 2022 têm contribuído para a reconceptualização da segurança na UE e no contexto mais amplo da Europa e quais têm sido as implicações tanto para o posicionamento normativo e estratégico da UE como para o processo de redefinição da segurança europeia.

1. UE como ator de segurança: o normativo e a prática

A atuação em matéria de segurança da UE tem evoluído a par e passo com a percepção das ameaças e desafios que esta enfrenta, como é evidente, por exemplo, nos processos de redefinição de fronteiras que as políticas agressivas da Rússia têm vindo a reforçar. Isto significa que os objetivos, as capacidades e a área de atuação têm vindo a mudar tanto com a dinâmica interna como com a evolução do sistema internacional, especialmente nas áreas geográficas mais próximas da UE. Os documentos estratégicos da UE sobre segurança atestam esta leitura, posicionando a União como seguindo uma abordagem abrangente à segurança, evoluindo para um ator normativo e geoestratégico, e interligando desenvolvimentos internos e relações externas para melhor enfrentar as crises multifacetadas e o contestado sistema internacional. Neste sentido, a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD, agora Política Comum de Segurança e Defesa, PCSD) com o Tratado de Amesterdão em 1999 procurou dotar a UE de engenharia institucional para melhor responder às questões de segurança. A incapacidade de responder aos desafios provenientes da antiga Jugoslávia, em particular, na década de 1990, sublinhou a necessidade de desenvolver capacidades autónomas. Os muitos trunfos que fazem parte da sua abordagem integrada, combinando meios civis e militares e afirmando o “poder civil” da UE na gestão de crises, revelaram-se úteis. Mas a dependência a longo prazo da NATO revelou limites em termos de desenvolvimento de capacidades de defesa

mais robustas. O papel dos Estados Unidos da América (EUA) e da NATO na segurança europeia, enquanto pilares fundamentais, tem gerado intensos debates sobre a autonomia estratégica europeia e as dinâmicas de dependência decorrentes de uma relação desequilibrada. Este debate inacabado é central para a definição da segurança europeia, garantindo capacidade (autónoma) de resposta aos desafios.

A retirada dos Estados Unidos da segurança europeia durante os anos da administração Trump, e as ameaças do antigo presidente de deixar a NATO, fizeram parte do alerta para o reforço de meios e capacidades em segurança e defesa. Apesar do “regresso” dos EUA à segurança europeia com a atual guerra de agressão da Rússia, do fortalecimento da NATO com um maior compromisso dos Estados-Membros e do alargamento à Finlândia e à Suécia, o contexto estratégico mudou. A política agressiva da Rússia, particularmente evidente a partir de 24 de fevereiro de 2022, constituiu um ponto de viragem fundamental na avaliação da UE sobre a sua atuação em matéria de segurança. Isto torna-se evidente na redação da *Estratégia Global de Segurança* (EUGS) de 2016 e da *Bússola Estratégica* de 2022, conforme será analisado mais detalhadamente. A criação da Cooperação Estruturada Permanente em segurança e defesa (PESCO), a Revisão Anual Coordenada da Defesa (CARD) e o Fundo Europeu de Defesa, criados em 2017, ilustram o esforço para intensificar a cooperação e a coordenação entre os Estados-membros. Mais tarde, o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) de 2021 permitiu à UE “financiar ações operacionais que tenham implicações militares ou de defesa no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)” (Conselho Europeu, 2021), visando o fortalecimento da segurança internacional. A atuação coordenada na aprovação dos pacotes de sanções e a utilização do MEAP para canalizar ajuda militar para a Ucrânia são exemplos de uma mudança de atitude. A constatação de que a dinâmica de segurança mudou profundamente é clara e visível nas estratégias de segurança mais recentes.

Em 2003, quando a *Estratégia Europeia de Segurança* (EES) foi adotada, a mensagem fazia uma leitura de que as ameaças enfrentadas

eram menos de natureza convencional, como claramente recordaram os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA. O desafio global que o terrorismo implicava exigia uma ação global e uma resposta coordenada por parte da UE. Se por um lado a dinâmica de interdependência permitiu mais integração e prosperidade, por outro lado, o crime organizado transnacional e outras ameaças não militares transfronteiriças afetaram a segurança. Com a guerra na Ucrânia, esta interdependência será até equiparada a vulnerabilidade, como o caso das relações energéticas com a Rússia bem ilustra (Costa & Barbé, 2023, p. 432). Além disso, a guerra no Iraque com a intervenção liderada pelos EUA, como reação ao 11 de Setembro e parte da guerra global contra o terrorismo, contribuiu para expor diferenças entre os Estados-Membros, com diferentes alinhamentos nesta questão fragmentando a posição da UE. O documento procurou assim corrigir leituras de fragmentação e mostrar o coletivo dentro da UE, com o “multilateralismo eficaz” destacado como um mecanismo importante para lidar com os desafios internacionais. O apelo ao desenvolvimento de “uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas” que a Estratégia de Segurança Europeia faz, reposiciona a UE no que considera serem os fundamentos básicos para a ordem de segurança. Além disso, o documento expressa a diplomacia transformadora que a UE pretende, através da promoção de boa governação e de democratização, especialmente na sua área de vizinhança (Mälksoo, 2016, p. 379). O documento apresenta-se, deste modo, com um “olhar para o exterior”, mas também “reflexivo” sobre a forma como a UE tem de se posicionar em matéria de segurança, com base numa abordagem abrangente à mesma (Della Sala, 2023, p. 367).

A *Estratégia Global* (EUGS 2016) é um documento diferente. A UE era também diferente nessa altura, por razões diversas, incluindo o *Brexit*, e particularmente os acontecimentos de 2014, quando a guerra na Ucrânia começou e a Crimeia foi anexada pela Rússia. As ameaças tornaram-se mais próximas. Isto significou que a resposta da UE passou a centrar-se mais na resiliência e na superação das limitações

que a abordagem da diplomacia transformadora implicava, conferindo maior agência aos seus vizinhos. A ideia de resiliência na construção de estabilidade acompanhou a mudança no discurso dentro da UE. A resiliência não é dirigida apenas à vizinhança, mas também diz respeito ao fortalecimento da segurança interna face às ações agressivas da Rússia contra a ordem de segurança europeia que a UE promove (Mälksoo, 2016, p. 381). Através do apoio a projetos centrados em questões como o desenvolvimento, o combate à pobreza e à desigualdade, a UE procurou capacitar comunidades, sociedades, países, para que estes se apropriassem dos processos de reformas e fossem capacitados para responder aos diferentes desafios. Isto implica também o que alguns chamam de “mudança geopolítica” na UE (Biscop, 2016; Della Sala, 2023), na medida em que o interesse estratégico e o “pragmatismo de princípios” ganham novos espaços, reconhecendo a relevância dos meios militares. Isto significa uma maior ênfase na sua própria segurança, na da vizinhança e no poder militar da UE, sendo que o documento não enfatiza a questão da democratização (Biscop, 2016, p. 2). Isto fica claro na formulação dos três pilares principais desta estratégia: os europeus devem assumir mais responsabilidade pela sua segurança e defesa, é necessário desenvolver novas capacidades e criar novos instrumentos financeiros para este fim, e a cooperação UE-NATO deve ser reforçada. Della Sala (2023, p. 368) argumenta que a *Estratégia Global* está a contar uma história diferente, aquela em que o interesse estratégico se torna central e na luta contra ameaças internas e externas a autonomia estratégica ganha relevância, construída sobre pragmatismo na forma como o mundo é compreendido e como a UE age nesse sentido. Isto não significa, no entanto, que o lugar da UE como produtora de segurança esteja bem definido, particularmente no que diz respeito às relações com a NATO (Mälksoo, 2016, p. 382).

A mudança geopolítica, sublinhada pela Comissão de Ursula von der Leyen, e que procura reafirmar o papel da UE nos assuntos internacionais, também foi entendida como um reconhecimento da sua fragilidade. “Ao hastear a bandeira geopolítica, a Presidente da

Comissão, von der Leyen, expôs as fraquezas da UE como um todo no desempenho de um papel decisivo na alta esfera diplomática, para não mencionar a capacidade de sustentar as suas palavras com força, se necessário” (Blockmans, 2020). Isto aponta para o distanciamento entre a narrativa política e a operacionalização de políticas em resposta a diferentes desafios, que o documento estratégico mais recente procura superar.

A Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa (2022) é o novo documento que orienta o pensamento estratégico da UE em matéria de segurança e defesa. Foi publicado após a invasão da Ucrânia pela Rússia, refletindo já a nova realidade. Apesar de o documento ter sido retido e revisto para considerar a agressão da Rússia, em fevereiro de 2022, foi criticado por alguns como já “obsoleto” na altura em que foi tornado público (Costa & Barbé, 2023, p. 431). Mas foi também lido como um documento que foi alterado antes da publicação final devido ao contexto, mostrando a vontade da UE em ser entendida como um ator forte de segurança e defesa (Andersson & Cramer, 2023, p. 26). A linguagem é muito mais assertiva do que a dos documentos anteriores, o que também informa a leitura da UE sobre o contexto de segurança: “a agressão injustificada e não provocada da Rússia” precisa de uma resposta coletiva, portanto “[o] ambiente de segurança mais hostil obriga-nos a dar um salto decisivo em frente e a aumentar a nossa capacidade e vontade de agir, a reforçar a nossa resiliência e a garantir a solidariedade e assistência mútua” (Conselho Europeu, 2022b, p. 2). O entendimento da segurança europeia também está claramente alinhado: “[a] soberania, a integridade territorial e a independência dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas devem ser inteiramente respeitadas”, juntamente com o “intensificar [d]o apoio à ordem mundial assente em regras, centrada nas Nações Unidas. A UE reforçará igualmente a sua parceria estratégica com a OTAN e intensificará a sua cooperação com os parceiros regionais” (Conselho Europeu, 2022b, p. 2). A convergência entre a dimensão normativa e a necessidade de uma resposta pragmática ganha densidade com o novo documento.

A UE pretende tornar-se um “garante de segurança mais forte e mais capaz” (Conselho Europeu, 2022b). Face às “importantes mudanças geopolíticas”, prossegue o documento, o objetivo é reforçar “a autonomia estratégica da UE e a sua capacidade de trabalhar com os parceiros para salvaguardar os seus valores e interesses”, trazendo as dimensões normativas e pragmáticas da atuação da UE para o novo enquadramento geopolítico. Borrell intitula o prefácio do documento “O despertar geopolítico da Europa” e, indica como subtítulo o regresso da política de poder num mundo multipolar contestado, o que é revelador. É destacada uma compreensão abrangente da segurança, bem como um contexto geopolítico complexo onde, além da guerra na Ucrânia, outras áreas regionais, como os Balcãs Ocidentais ou o Médio Oriente, são relevantes, bem como o cibercrime, a desinformação e outras ameaças não tradicionais. O documento pretende ser um modelo orientador para o desenvolvimento de capacidades ao nível da gestão de crises ou da utilização de forças militares, mas também no que diz respeito ao combate à desinformação, por exemplo. A abordagem integrada e os esforços de autonomia estratégica da UE forneceram ferramentas adicionais nos domínios da segurança e da defesa, mas, ainda assim, a UE está mais bem preparada para responder ao reforço da resiliência do que às ameaças militares. “Tendo em mente a Ucrânia, as probabilidades são a favor das capacidades militares de poder, enquanto as ferramentas necessárias para a abordagem integrada, o paradigma da resiliência e os instrumentos para lidar com ameaças híbridas estão em posição inferior na lista de prioridades” (Dijkstra, 2022). Isto informa a prática de segurança tal como percebida e implementada pela UE, dentro das restrições que a informam.

Em suma, na sua abordagem integrada à segurança, a UE privilegia três combinações: primeiro, o nexos interno-externo na segurança, onde as fronteiras externas da UE ganham diferentes significados e formas; segundo, instrumentos de natureza civil e militar; e terceiro, a relevância das parcerias, principalmente com a sua ampla vizinhança, tanto a leste como a sul, mas também a maior distância. A dimensão

civil da segurança e defesa europeias tem sido privilegiada, como mencionado, com a componente militar a desenvolver-se lentamente e a ganhar um novo impulso nos últimos anos. Ainda assim, as análises apontam para as políticas reativas da UE, a incapacidade de encontrar consenso entre os seus membros, incluindo sobre o equilíbrio adequado entre a UE e a NATO, e as consequentes opções em termos de reforço desta componente na ação da UE. Os princípios fundamentais da segurança foram mantidos na sua abordagem integrada, mas a adição da resiliência e do pragmatismo baseado em princípios mostra uma mudança na postura da UE no sentido de uma partilha mais clara dos encargos com as responsabilidades associadas, por exemplo, à área de vizinhança, no entendimento de que é necessária maior capacitação para garantir sociedades resilientes.

2. A ameaça russa, a vizinhança a leste e a agenda do alargamento

A abordagem da UE em relação à sua vizinhança a leste seguiu uma lógica de maior proximidade e promoção de estabilidade, enquanto a abordagem da Rússia a esta mesma área de vizinhança seguiu uma narrativa não tão diferente quanto à construção da estabilidade, apesar da orientação política e objetivos distintos. Quase em espelho, estas duas abordagens promovidas pela UE e pela Rússia para gerir as relações com os vizinhos entraram em conflito (Freire, 2020). Este tornou-se ainda mais evidente quando a Rússia descreve a área pós-soviética como parte da sua esfera de influência, arrogando-se o direito de definir os destinos de Estados soberanos. Sucessivos documentos de política externa e segurança na Rússia destacam o espaço pós-soviético como subserviente a esta narrativa, e a Ucrânia torna-se uma ilustração significativa deste entendimento (Freire & Heller, 2018), com o artigo assinado por Vladimir Putin publicado no verão de 2021 a reiterar “um só povo” que partilha uma história e que enfrenta divisões artificiais criadas com o apoio ocidental. Vladimir Putin (2021) escreve “o muro que surgiu nos últimos anos

entre a Rússia e a Ucrânia, entre as partes do que é essencialmente o mesmo espaço histórico e espiritual, na minha opinião é o nosso grande infortúnio e tragédia comum. Estas são, antes de mais nada, as consequências dos nossos próprios erros cometidos em diferentes períodos de tempo. Mas estes são também o resultado de esforços deliberados por parte daquelas forças que sempre procuraram minar a nossa unidade”.

Estas visões distintas foram manipuladas na construção de narrativas, levando a um discurso baseado em segurança que permitiu maior insegurança. A Rússia descreveu-se como excluída da segurança europeia e sujeita a uma política de cerco por parte do Ocidente, particularmente através dos alargamentos da NATO; a UE considerou a socialização da Rússia no Conselho NATO-Rússia, no Conselho da Europa, na parceria UE-Rússia, e no G8, entre outros, como exemplos de inclusão e de criação de confiança. Estas leituras não encontraram correspondência. A resistência implícita em relação à agenda hegemónica da Rússia no espaço pós-soviético tornou-se evidente. A reconceitualização da segurança por oposição tornou-se muito presente nas narrativas dos países agora candidatos. Por exemplo, a presidente da Moldova, Maia Sandu, sublinhou que “ao candidatar-mo-nos para aderir à União Europeia, queremos que o mundo saiba: escolhemos a democracia em vez da autocracia, a liberdade em vez da opressão, a paz em vez da guerra e a prosperidade em vez da pobreza. O estatuto de candidato à UE dá-nos esperança, um claro sentido de direção, um objetivo unificador, uma âncora e um forte sentimento de pertença. Pertencer ao mundo livre” (Sandu, 2022, 21 de setembro). E o presidente da Ucrânia comentou neste contexto que “os ucranianos tornarão sempre a Europa mais forte! [...] Todos nós nesta sala, todos os que estamos connosco na defesa da liberdade e da Europa, somos mais do que líderes e políticos, ativistas da sociedade civil e diplomatas. Somos todos fundadores da paz. Exatamente os fundadores da paz. Este é o nosso dever principal para com os nossos países, para com a nossa Europa e para com a nossa história” (Zelenskyy, 2023, 14 de maio).

A Rússia, que procurou a sua inclusão na ordem de segurança europeia, através das suas ações excluiu-se do mundo ocidental, levando estes Estados a procurarem a integração formal na UE. As políticas de equilíbrio e multivetoriais que alguns destes Estados da área pós-soviética estavam a desenvolver para gerir as relações com a Rússia, a UE e outros atores, foram objetivamente alteradas para um rumo claramente direcionado para a UE, nos casos da Moldova, da Geórgia e da Ucrânia. O objetivo de controlar os desenvolvimentos no espaço pós-soviético parece estar desgastado, com Moscovo a não ter capacidade para influenciar a política de todos estes Estados. O recurso à força militar parece implicar os limites dos seus meios políticos e económicos para manter estes países próximos das suas políticas, mesmo no contexto do coletivo imaginado historicamente. O objetivo russo de enfraquecimento da NATO resultou no fortalecimento da presença militar da Aliança Atlântica no flanco oriental da organização, e no seu alargamento à Finlândia e à Suécia. A NATO está claramente reforçada na sua missão de garantir a segurança europeia. A UE assumiu unidade de forma expressiva na sua resposta, apesar das diferenças reconhecidas entre os seus 27 Estados-membros, refletidas nos vários pacotes de sanções já acordados. Também renovou as negociações sobre a capacitação em termos de defesa e tem utilizado de forma criativa alguns dos seus instrumentos para apoiar a Ucrânia, como o MEAP. Contudo, o velho debate sobre o equilíbrio de recursos e capacidades com a Aliança Atlântica na provisão de segurança ainda está no topo da agenda. Para alguns (van Hooft, 2023; Zandee et al., 2020) isto significa que a UE não aproveitará esta oportunidade para aprofundar mais as suas capacidades em segurança e defesa, para outros (Howorth, 2020; Tardy & Lindstrom, 2019) significa que a cooperação transatlântica e a NATO são suficientemente fortes. Os EUA regressaram à Europa em resposta à guerra de agressão da Rússia na Ucrânia e os laços transatlânticos foram claramente reforçados. “Uma Europa geopolítica pode ser vista como um conjunto duplo de instituições com lógicas concorrentes. Quando a paz da UE através da integração falha, os Estados-Membros

recorrem à abordagem da paz através da força da OTAN” (Orenstein, 2023, p. 337).

Neste contexto, alguns argumentam que a adoção de instrumentos concretos na área da segurança e defesa pela UE corresponde ao desafio, tendo permitido uma capacidade mais integrada no âmbito da PCSD, superando as diferenças entre os Estados-Membros e proporcionando uma ação mais autónoma (Chappell et al., 2020, p. 583). Outros são menos otimistas (Howorth, 2020; Costa & Barbé, 2023). A guerra na Ucrânia impulsionou o fortalecimento da componente de defesa, mas a realidade tem-se revelado limitada. “Apesar dos avanços notáveis na defesa (por exemplo, nas áreas de compras e prestação de ajuda militar), a autonomia estratégica foi considerada um ‘sonho irrealizável’” (Costa & Barbé 2023, p. 431). Outros ainda argumentam que a UE tem “fracassado” na segurança e na defesa, principalmente devido à falta de reformas institucionais e de retorno político (Bergmann & Müller, 2021). Um debate que continua em aberto.

A Rússia tornou-se uma ameaça fundamental à segurança europeia e aos seus pilares, e o apoio da UE à Ucrânia tem sido muito orientado e concebido de acordo com a ameaça que a Rússia representa para a ordem baseada em regras e princípios que está no cerne da concretização de segurança num sentido lato. Curiosamente, apesar de a Rússia definir a NATO como a principal ameaça externa, Moscovo reconheceu no passado o direito da Ucrânia de aderir à NATO, comentando que não deveria interferir nas decisões soberanas do país; após os ataques terroristas de 11 de setembro, permitiu a utilização de bases militares no Quirguistão e no Uzbequistão para apoiar as ações da NATO no Afeganistão; no âmbito do Conselho NATO-Rússia, participou em reuniões e teve uma missão militar permanente em Bruxelas; e aquando da entrada da Finlândia na NATO, ao invés de reforçar as suas forças militares nas fronteiras deste país, diminuiu esta mesma presença, deslocando forças para sul, entre outros exemplos. A narrativa russa tornou-se linear e circunscrita nas suas críticas ao Ocidente, destacando o exercício da culpa que permeou a política externa russa e procurando inverter responsabili-

dades: “[foram] eles que iniciaram a guerra. E agora estamos a fazer uso da força para acabar com isto” (Putin 2023). O espaço político para dinâmicas de cooperação e diálogo tornou-se exíguo. As duras barreiras entre a Europa Ocidental e os países que procuram aderir à UE, e a Rússia, são reforçadas todos os dias, alimentadas pela violência em curso.

Notas conclusivas

A segurança europeia foi atingida na sua essência. A guerra na Ucrânia e a invasão em larga escala do país em fevereiro de 2022 pela Rússia são lembretes claros da violação da ordem baseada em regras, da integridade territorial da Ucrânia e da construção de muros entre a visão da Rússia para a segurança europeia e as abordagens ocidentais à segurança. Neste contexto, a UE tem reforçado a sua atuação em matéria de segurança, mas com limites. Os documentos estratégicos que informam a concetualização de segurança da UE traduzem o desenvolvimento da própria UE, com a Estratégia Global a marcar, em certa medida, a mudança geopolítica na linguagem e na compreensão do lugar da UE na ordem de segurança europeia, juntamente com o mais recente documento, a Bússola Estratégica, a deixar clara a insegurança resultante das ações agressivas da Rússia e a necessidade de reforçar as capacidades de segurança e defesa da UE neste contexto de guerra. A narrativa na UE mostra claramente a relevância de combinar o ator normativo, com as componentes do Estado de direito, da democracia e dos direitos humanos que informam a sua atuação, com uma abordagem mais estratégica, onde o pragmatismo de princípios e a resiliência procuram fornecer um quadro renovado para pensar segurança.

A ligação entre as dimensões interna e externa da segurança tem sido destacada e traduz-se também na relevância da vizinhança e das parcerias no posicionamento da UE em relação à segurança. As dinâmicas fronteiriças atravessam a concetualização de segurança

da UE, materializando a percepção de ameaças e respostas a estas, quer nas suas dimensões materiais quer na construção identitária, um aspeto central na atuação de segurança da UE, conforme analisado.

A segurança europeia está num processo de redefinição, onde a NATO mantém um papel central, a OSCE foi mais uma vez relegada à inação devido à falta de consenso entre os Estados-Membros, e a UE procura reforçar as suas capacidades autónomas em segurança e defesa, em articulação com a Aliança Atlântica. Os velhos debates estão em cima da mesa, mas o rumo é de adoção de novos instrumentos e nova linguagem, reforçando o conjunto de ferramentas geopolíticas e de segurança da UE, mesmo que de forma limitada. Ainda assim, é preciso perceber se estas tendências serão mantidas e reforçadas, uma vez que antigas fissuras estão ainda presentes e o debate sobre qual a configuração que a segurança e a defesa devem ter na UE está ainda inacabado. O novo motor do alargamento que foi ativado com os pedidos de adesão da Moldova, da Ucrânia e da Geórgia, tendo sido aprovada a abertura de negociações com os dois primeiros no Conselho Europeu de dezembro de 2023, onde a Geórgia viu aprovado o estatuto de país candidato, é adicionado à agenda. As dinâmicas de resistência que se desenvolveram na área pós-soviética em relação à Rússia materializaram-se nestes pedidos. A dinâmica UE/Rússia foi cercada por fronteiras rígidas, ação militarizada e uma narrativa irreconciliável. As implicações para a segurança europeia são que esta não será inclusiva na concetualização da Europa alargada, onde a Rússia não tem por agora lugar. Além disso, as escolhas implícitas na adesão à arquitetura de segurança ocidental ou no enquadramento promovido pela Rússia são tão claras quanto excludentes. A segurança europeia mudou e a atuação da UE em matéria de segurança também tem vindo a mudar, adaptando-se ao novo contexto e procurando reposicionar a União como um ator relevante numa ordem de segurança contestada e em redefinição.

Referências bibliográficas

- Allison, R. (2018). Protective integration and security policy coordination: Comparing the SCO and CSTO. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(3), 297-338.
- Andersson, J. J., & Cramer, C. S. (2023). The impact on the European security architecture. *EUISS Yearbook of European Security*, European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Bergmann, J., & Müller, P. (2021). Failing forward in the EU's common security and defense policy: The integration of EU crisis management. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1669-1687.
- Biscop, S. (2016). The EU global strategy: Realpolitik with European characteristics. Egmont Institute. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <http://www.jstor.com/stable/resrep06638>
- Blockmans, S. (2020). Why the EU needs a geopolitical Commission. *CEPS*. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/>
- Chappell, L., Exadaktylos, T., & Petrov, P. (2020). A more capable EU? Assessing the role of the EU's institutions in defence capability development. *Journal of European Integration*, 42(4), 583-600.
- Conselho Europeu. (2021). Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (2021-2027). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=legissum:4516647>
- Conselho Europeu. (2022a, February 24). Ukraine: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the invasion of Ukraine by armed forces of the Russian Federation. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-invasion-of-ukraine-by-armed-forces-of-the-russian-federation/>
- Conselho Europeu. (2022b, março 21). Uma bússola estratégica para reforçar a segurança e a defesa da UE ao longo da próxima década. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>
- Costa, O., & Barbé, E. (2023). A moving target: EU actorness and the Russian invasion of Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 431-446.
- Della Sala, V. (2023). Ontological security, crisis and political myth: The Ukraine war and the European Union. *Journal of European Integration*, 45(3), 361-375.
- Dijkstra, H. (2022). The war in Ukraine and studying the EU as a security actor. *Istituto Affari Internazionali JOINT Brief*, 15. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/war-ukraine-and-studying-eu-security-actor>
- Freire, M. R. (2020). EU and Russia competing projects in the neighbourhood: An ontological security approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(1), 1-13.
- Freire, M. R., & Heller, R. (2018). Russia's power politics in Ukraine and Syria: Status-seeking between identity, opportunity and costs. *Europe-Asia Studies*, 70(8), 1185-1212.
- Howorth, J. (2020). EU-NATO cooperation: The key to Europe's security future. In S. J. Smith, C. Gebhard, & N. Graeger (Eds.), *EU-NATO relations: Running on the fumes of informed deconfliction* (pp. 152-157). Routledge.

- Karaganov, S. (2018). The new Cold War and the emerging Greater Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, 9, 85-93.
- Lewis, D. G. (2018). Geopolitical Imaginaries in Russian foreign policy: The evolution of 'Greater Eurasia'. *Europe-Asia Studies*, 70(10), 1612-1637.
- Mälksoo, M. (2016). From the ESS to the EU global strategy: External policy, internal purpose. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 374-388.
- Orenstein, M. A. (2023). The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 333-342.
- OSCE (2015). Panel of eminent persons. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://www.osce.org/networks/pep>
- Putin, V. (2021). On the historical unity of Russians and Ukrainians, President of Russia official website, The Kremlin. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Putin, V. (2023). Presidential address to Federal Assembly, President of Russia official website, The Kremlin. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <http://en.kremlin.ru/events/president/news/70565>
- Sandu, M. (2022, September 21). Statement by H.E. Maia Sandu, President of the Republic of Moldova, delivered at the General Debate of the 77th Session of the UN General Assembly. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://presedinte.md/eng/discursuri/declaratia-es-maia-sandu-presedinta-republicii-moldova-la-dezbaterea-general-a-din-cadrul-celei-de-a-77-a-sesiuni-a-adunarii-generale-a-onu>
- Tardy, T., & Lindstrom, G. (2019). The scope of EU-NATO cooperation. In T. Tardy & G. Lindstrom (Eds.), *NATO and the EU: The essential partners* (pp. 5-14). NATO Defense College.
- van Hoof, P. (2023). Every which way but loose: The United States, NATO enlargement, European strategic autonomy and fragmentation. In J. Goldgeier & J. R. I. Shiffrin (Eds.), *Evaluating NATO enlargement* (pp. 415-453). Palgrave Macmillan.
- Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K., & Stoetman, A. (2020). European strategic autonomy in security and defence: Now the going gets tough, it's time to get going. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Zelenskyy, V. (2023, 14 May). Europe and other parts of the world should not be a place where the ambitions of tyrants destroy the lives of nations: Speech by President of Ukraine at the International Charlemagne Prize of Aachen award ceremony. Acedido a 15 de dezembro de 2023, em <https://www.president.gov.ua/en/news/yevropa-ta-inshi-chastini-zemli-ne-mayut-buti-miscem-de-ambi-82901>

(Página deixada propositadamente em branco)

DA LINGUAGEM DO PODER? O ATOR DE SEGURANÇA E DEFESA PÓS-2022

Ana Isabel Xavier

Universidade Autónoma de Lisboa
ISCTE-IUL, Centro de Estudos Internacionais
ORCID: 0000-0001-9428-104X

Resumo: Ao assumir o seu cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança em 2019, Josep Borrell afirmou que a União Europeia tinha que aprender a falar a linguagem de poder. Esta afirmação foi depois reforçada com a apresentação da Bussola Estratégica, logo após a invasão ilegal e injustificada da Ucrânia pela Federação Russa a 24 de fevereiro de 2022. Mas como se tem desenvolvido o ator de segurança e defesa que apoia a Ucrânia desde então? É esse mapeamento e reflexão breve que este artigo pretende desenvolver.

Palavras-chave: União Europeia, Segurança, Defesa, Ucrânia

Introdução

Em junho de 2023, o jornalista e académico Britânico Timothy Garton Ash assinava no *Financial Times* um artigo de opinião intitulado “*Will the 22ers become a new political generation?*”, argumentando que a guerra na Ucrânia teria o potencial de moldar uma nova geração (à semelhança de outras datas marcantes como a primeira e segunda guerras mundiais, o Maio de 1968 ou o fim da guerra fria), embora com impacto ainda por clarificar.

Na realidade, quase três anos após o 24 de fevereiro de 2022 parece inquestionável não só a aceleração da geopolítica mundial, mas sobretudo da segurança e defesa europeias. De facto, a agressão ilegal e injustificada da Federação Russa à Ucrânia acabou por precipitar a redefinição do ator de segurança e defesa e consubstanciar uma série de materializações sem precedentes na União Europeia. Testemunhamos esta afirmação em, pelo menos, três áreas que, em outras circunstâncias, poderiam demorar anos a serem concretizadas ou até nunca ocorrerem.

O destacamento de uma missão de Assistência Militar de formação e treino de militares ucranianos em solo europeu e a aquisição conjunta de munições e de mísseis para a Ucrânia são apenas duas ilustrações que continuam a ser reforçadas quase dois anos depois do início da operação militar especial (assim entendida pela Federação Russa). Porém, o terceiro ponto é igualmente significativo: o início de negociações com a Ucrânia, com o pressuposto de uma eventual adesão à União Europeia. Estes três pontos coincidem com a aprovação e implementação da Bússola Estratégica¹ (2022) na sua simultaneidade temporal, pelo que a nossa reflexão sobre a definição de ator de segurança e defesa à qual a União Europeia se está a comprometer torna-se ainda mais relevante.

1. Uma Missão de Assistência Militar para a Ucrânia

A 17 de outubro de 2022, o Conselho da União Europeia (adiante Conselho) adotou a decisão que cria a Missão de Assistência Militar da União Europeia de apoio à Ucrânia (EUMAM Ucrânia), com o

¹ O Conselho Europeu de 24 e 25 de março de 2022 adotou um documento que pretende orientar os Estados-membros para um plano de ação para, até 2030, fortalecer o papel da UE como um garante de segurança mais forte e mais capaz, através do reforço da autonomia estratégica da UE e da sua capacidade de trabalhar com parceiros para salvaguardar os seus valores e interesses. Sob o mote “Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais”, a Bússola Estratégica tem 4 vetores: agir; garantir a segurança; investir; e parcerias.

objetivo de formar e treinar as Forças Armadas ucranianas contra a guerra de agressão Russa ainda em curso. O seu mandato é não executivo, com uma duração inicial de dois anos, cobrindo um máximo de 15 000 elementos das Forças Armadas ucranianas.

A EUMAM Ucrânia não é a primeira missão EUMAM da União Europeia, nem a primeira de apoio à Ucrânia. No entanto, a particularidade desta missão é que é a primeira (e única) que ocorre em vários locais do território dos Estados-Membros da UE (e não no Estado proponente) para apoiar um Estado-terceiro. A Missão é uma resposta direta ao pedido de apoio da Ucrânia ao Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum (doravante Alto Representante) para a defesa da integridade territorial e soberania das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas no pós-24 de fevereiro de 2022. A 8 de novembro de 2024, o Conselho adotou uma decisão que prorroga por mais dois anos, até 15 de novembro de 2026, o mandato EUMAM Ucrânia, com uma dotação orçamental de quase 409 milhões de euros para o período compreendido entre 14 de novembro de 2024 e 15 de novembro de 2026. Para além de se revelar como um instrumento fundamental para o apoio militar da UE à Ucrânia, a articulação com o comando da NATO para a Assistência e a Formação em matéria de Segurança em apoio da Ucrânia (NSATU), com o qual trocará informações de forma transparente, recíproca e inclusiva, afigura-se de particular importância.

Paralelamente, o Conselho adotou uma medida de assistência no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP²) no valor de 16 milhões de euros para apoiar o reforço das capacidades das Forças Armadas Ucranianas, através da EUMAM Ucrânia, com munições, equipamento militar e plataformas concebidos para aplicação de

² O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz foi criado em março de 2021 para financiar todas as ações da política externa e de segurança comum (PESC) no domínio militar e da defesa, tendo como objetivo prevenir conflitos, preservar a paz, garantir a segurança e a estabilidade internacionais e reforçar as capacidades de Estados terceiros e de organizações regionais e internacionais em aspetos militares e de defesa.

força letal, bem como transporte, custódia, manutenção e reparação do equipamento financiado. Em março de 2024, o Conselho decidiu aumentar o limite máximo financeiro do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) em 5 mil milhões de euros, criando um fundo de assistência à Ucrânia específico no âmbito do MEAP.

2. A aquisição conjunta de munições e mísseis

Foi em junho de 2020 que a Comissão Europeia lançou uma estratégia pioneira para o combate à pandemia COVID 19: a celebração de contratos para a aquisição conjunta de vacinas. Até ao final de 2021, 71 mil milhões de euros foram investidos para assegurar 4,6 mil milhões de doses de vacinas.

Não obstante, foi a guerra na Ucrânia que espoletou uma nova decisão sem precedentes: a aquisição comum de um bem para um Estado-terceiro, no seguimento de um pedido de 2 de março de 2023, dirigido ao Alto Representante Josep Borrell por parte da Ucrânia. O objetivo prende-se com o apoio das Forças Armadas ucranianas, mediante o fornecimento de munições de artilharia de 155 mm de calibre e, se solicitado, de mísseis que os Estados-Membros da UE irão adquirir conjuntamente à indústria europeia da defesa.

Dezoito dias depois, a 20 de março de 2023, o Conselho chega a acordo para um esforço conjunto, a um ano, para um milhão de munições de artilharia para a Ucrânia. A 13 de abril de 2023, o Conselho adotou a Decisão (PESC) 2023/810 para financiar, no âmbito do Mecanismo Europeu do Apoio à Paz³, o reembolso do material doado a partir das reservas existentes ou da redefinição das prioridades das encomendas existentes, entregues durante o período compreendido entre 9 de fevereiro de 2023 e 31 de maio de 2023, no que diz respeito às munições solo-solo e de artilharia e, se solicitado, aos mísseis.

³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU\(2022\)739249_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU(2022)739249_EN.pdf)

O objetivo é contribuir ainda mais para reforçar as capacidades e a resiliência da Ucrânia para defender a sua independência, soberania e integridade territorial e proteger a população civil contra a agressão militar russa em curso.

A 3 de maio de 2023, a Comissão Europeia adotou a Ação Europeia de Apoio à Produção de Munições (ASAP)⁴, intensificando a capacidade de produção da UE e dar resposta à escassez de munições, mísseis e respetivos componentes. A medida apoiará a aquisição conjunta de munições e de mísseis aos operadores económicos estabelecidos na UE ou na Noruega e a sua produção na UE ou na Noruega. As cadeias de aprovisionamento destes operadores podem incluir operadores estabelecidos ou que tenham a sua produção fora da UE ou da Noruega. A medida abrangerá igualmente as entregas de munições e de mísseis cujo fabrico tenha tido uma fase importante, designadamente a montagem final, na UE ou na Noruega.

Em março de 2024, a Chéquia lançou uma iniciativa de aquisição conjunta com o objetivo de entregar rapidamente a maior quantidade possível de munições de diversos calibres, em particular de 155mm para responder aos ataques continuados e mais intensos da Rússia.

3. Uma perspetiva de adesão para a Ucrânia

Desde 2017 que se encontrava em vigor um acordo de associação entre a UE e a Ucrânia, no sentido de aprofundar a associação política e a integração económica da Ucrânia com a UE, nomeadamente através da Parceria Oriental. No entanto, a partir de 24 de fevereiro de 2022, o entendimento oficial da Ucrânia passou a ser o de que a sua integridade territorial e soberania deveriam passar pela integração *de facto* e *de jure* no bloco europeu.

⁴ Acordo reforçado durante a Presidência de Espanha, no segundo semestre de 2023, como explicado em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/07/07/asap-council-and-european-parliament-strike-a-deal-on-boosting-the-production-of-ammunition-and-missiles-in-the-eu/>

Nesse sentido, a Ucrânia apresentou o seu pedido de adesão à UE logo a 28 de fevereiro de 2022, tendo-lhe sido concedido pelo Conselho Europeu o estatuto de país candidato à UE a 23 de junho de 2022, após emissão de parecer da Comissão Europeia datado de 17 de junho de 2022, no âmbito do seu pacote de alargamento regular.

Por sua vez, na reunião extraordinária do Conselho Europeu a 9 de fevereiro de 2023, os dirigentes da UE reconheceram os esforços consideráveis que a Ucrânia tem feito no sentido de cumprir os objetivos subjacentes ao seu estatuto de país candidato à adesão à UE. Encorajaram-na ainda a cumprir as condições especificadas no parecer da Comissão, nomeadamente no que às recomendações da luta anticorrupção diz respeito.

Quando a Comissão Europeia apresenta a sua avaliação anual de progressos sobre o alargamento e o Processo de Estabilização e Associação a 8 de novembro de 2023, a recomendação para encetar negociações de adesão com a Ucrânia é positiva. O relatório apresenta como progressos mais substantivos as áreas do Estado de direito, direitos fundamentais, reformas do sistema judicial, administração pública e audiovisual. Por oposição, três áreas sectoriais merecem ser aprofundadas: 1) luta contra a corrupção, investigações e condenações; 2) política monetária e governação económica global; e 3) integração no mercado interno da UE e zona de comércio livre abrangente e aprofundado entre a UE e a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia, respetivamente.

Não obstante estas três áreas em progresso, no Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2023, os chefes de Estado e de Governo felicitaram a Ucrânia pelos progressos substanciais realizados, convergiram para o início de negociações de adesão com a Ucrânia e convidaram o Conselho a adotar o quadro de negociação, logo que tenham sido tomadas as medidas pertinentes definidas no relatório da Comissão.

Na sequência desta decisão, a 21 de junho de 2024 foi aprovado um quadro de negociação para as negociações com a Ucrânia, em conformidade com a metodologia de alargamento revista. A 24 de Junho, realizava-se a primeira Conferência Intergovernamental a nível ministerial para dar início às negociações de adesão com a Ucrânia.

4. Do poder e mais além

“Os Europeus têm de aprender a usar a linguagem do poder”. A afirmação do Alto Representante Josep Borrell coincide com a aprovação da já referida Bússola Estratégica⁵ e inicia com o reconhecimento do “regresso da guerra à Europa”.

O regresso de uma guerra à Europa que, mais de dois anos depois, continua a suscitar desafios imensos à capacidade de a Ucrânia se assumir como Estado e à União Europeia se manter unida a 27 em matéria de assistência financeira, humanitária e militar. No entanto, se há algo que estes dois anos revelaram é claramente a capacidade de se darem passos significativos em matéria de segurança e defesa.

De facto, já em 2024, a Alemanha, Polónia e Países Baixos assinaram um acordo em Bruxelas que pretende facilitar a mobilidade de tropas e o transporte de equipamento pelo território dos três países. A iniciativa que se apelida sugestivamente de Schengen militar tem em vista a criação de uma zona militar alargada na Europa, onde as tropas se movam rapidamente para o território de outras partes do acordo. Esta iniciativa reveste-se de especial importância para a União Europeia (a Polónia é vizinha da Federação Russa e Bielorrússia) e para a NATO (as forças aliadas estão para já apenas autorizadas a passar pelo território dos seus aliados) e na relação com a Ucrânia já que um corredor militar harmonizado será criado, ao mesmo tempo que apoiará, caso seja necessário, o flanco leste da NATO.

Parece consensual afirmarmos que o 24 de fevereiro de 2022 alterou significativamente o ambiente estratégico global como o conhecíamos e na União Europeia em particular. Na relação com a Federação Russa, os pacotes de sanções foram-se robustecendo até ao décimo segundo pacote⁵ aprovado em dezembro de 2023. Desta feita, e desde 01 de janeiro deste ano, os 27 Estados-Membros vão deixar de poder comprar diamantes naturais e sintéticos, bem como joias com diamantes

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

tes, provenientes diretamente da Federação Russa, a menos que se destinem a fins industriais. A partir de 1 de março a proibição de importação abrange diamantes e joias de origem russa que tenham sido lapidados e polidos em outros países como a Índia, para serem depois comercializados na Bélgica e daí para os EUA, Hong Kong e Emirados Árabes Unidos. Para além dos diamantes, as sanções visam as importações de ferro gusa, fios de cobre, fios de alumínio, folhas metálicas e tubos de origem russa que, no seu todo, estima-se representar 22 milhões de euros por ano. As sanções também introduzem novas medidas para garantir que as vendas globais do petróleo permaneçam dentro do limite de preço, proibindo a importação de petróleo bruto transportado por mar e determinados produtos petrolíferos da Rússia para a UE. O impacto esperado é que a 1 de setembro esteja em vigor um sistema de rastreio a nível internacional que seja apoiado pelos 27 membros da União Europeia, mas também do G7 onde também se incluem os EUA, o Reino Unido, o Canadá e o Japão.

Em relação à Ucrânia, a assistência humanitária foi significativa desde os primeiros dias, mas já em janeiro de 2023, a UE lançou a Plataforma de Coordenação dos Doadores, de modo a coordenar a ação de todos os intervenientes (doadores internacionais e organizações financeiras) que prestam apoio financeiro a curto prazo, mas também providenciar uma assistência de reconstrução a médio e longo prazo. Simultaneamente, a União Europeia tem-se empenhado no plano de paz em 10 Pontos do Presidente Volodymyr Zelensky e numa Cimeira sobre a Fórmula para a Paz, tal como acordado na reunião extraordinária do Conselho Europeu de fevereiro de 2023.

No ano de 2024, ano das eleições para o Parlamento Europeu em junho e das eleições presidenciais americanas a 5 de novembro, os chefes de Estado e de governo europeus não deixaram de dar um sinal de união importante no apoio financeiro à Ucrânia. No debate da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027, no Conselho Europeu Extraordinário de 1 de fevereiro, foi dada luz verde a um financiamento adicional para um número limitado de domínios prioritários através de uma combinação de fundos novos

e existentes. Dos 64,6 mil milhões de Euros de financiamento adicional para o QFP 2021-2027, são desbloqueados para a Ucrânia 50 mil milhões de euros para o Mecanismo para a Ucrânia (33 mil milhões de euros em empréstimos e 10,6 mil milhões de euros em reafetações de fundos existentes).

No Conselho Europeu de 9 de fevereiro de 2023, Charles Michel declarava publicamente a Zelenskyy: “O caminho para a paz, a reconstrução e a adesão será longo e árduo. Estaremos ao vosso lado ao longo de todo esse caminho.”

Já Gandhi lembrava que “Não existe um caminho para a paz. A paz é o caminho”.

Como irá evoluir o caminho da segurança e defesa europeia em paralelo com a paz da Ucrânia? Qual o impacto da participação de 100 países na Cimeira da Paz da Suíça? Qual a perspetiva de uma segunda cimeira que inclua já a Federação Russa?

São questões que iremos continuar a refletir, seguramente também em Coimbra!

Referências bibliográficas

- <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>
- https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine_en?s=410260
- <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>
- https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en
- https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en
- <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/covid-19-research-and-vaccines/>
- <https://www.consilium.europa.eu/media/70904/euco-conclusions-2122032024-pt.pdf>
- <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2023/02/09/>
- <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>
- <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eastern-partnership/ukraine/>
- <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2023/02/09/>
- <https://www.consilium.europa.eu/media/68990/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-pt.pdf>

<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/2023-03-Strategic%20Compass.pdf>

<https://www.strategic-compass-european-union.com/>

<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#reconstruction>

<https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2024/02/01/>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_23_5631

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU\(2022\)739249_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739249/EPRS_STU(2022)739249_EN.pdf)

<https://www.ft.com/content/0fcb4c4e-9d87-4b0c-981b-8fe49d042f50>

<https://pt.euronews.com/my-europe/2022/06/23/ue-aprovado-estatuto-de-candidato-a-adesao-para-ucrania-e-moldavia>

<https://pt.euronews.com/my-europe/2023/12/18/ue-adota-12-pacote-de-sancoes-contr-a-russia-pela-invasao-da-ucrania>

<https://pt.euronews.com/2024/02/09/schengen-militar-o-que-significa-para-a-polonia-o-corredor-destinado-a-mobilidade-de-tropa>

<https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/04/18/european-council-conclusions-on-ukraine-and-turkiye/>

CONCLUSÃO

Isabel Camisão
Dulce Lopes
Licínia Simão

A União Europeia (UE) é sistema político *novo*, que tem merecido a atenção de académicos de diferentes áreas do saber e de diferentes escolas de pensamento. Assente num equilíbrio institucional complexo, no qual competem diferentes interesses, mas que busca o consenso, este sistema político sem Estado levanta um conjunto de questões de ordem ontológica, relacionadas com a sua natureza e propósito último, com o tipo de ator que aspira a ser no sistema internacional e com a ordem internacional que pretende ajudar a moldar, mas também de tipo mais pragmático e funcional, ligadas ao impacto das suas ações e decisões na vida dos cidadãos europeus, ao poder e influência dos diferentes atores que se interrelacionam no sistema multinível da UE, e às oportunidades que o sistema fornece para participação dos cidadãos e para responsabilização de quem governa, o mesmo será dizer, à sua democracia e legitimidade.

Reunindo um conjunto diversificado de ensaios, ilustrativos da pluralidade de escolas que, na Universidade de Coimbra (UC) e para além dela, estudam a UE, o objetivo deste livro é refletir sobre algumas destas questões e apontar caminhos para uma União que responda melhor aos desafios do mundo atual e às expectativas dos seus cidadãos. Espelhando as tensões dilemáticas que caracterizam a própria UE, a obra afirma-se desde logo pelas convergências e divergências que a perpassam, visíveis numa certa dicotomia entre as abordagens críticas, filosóficas e culturais, por um lado, e as abordagens

(neo)institucionalistas, pragmáticas e jurídicas, por outro. Este é, em nossa opinião, um debate que se afigura profícuo, entre escolas que se complementam e se melhoram mutuamente, assim contribuindo para uma compreensão mais profunda e abrangente da UE. A título de exemplo, refira-se que a lente crítica fica incompleta se apenas baseada numa abordagem de «desconstrução» que ignore possíveis soluções para os problemas e imperfeições que identifica, mas a lente institucionalista, pragmática requer também uma análise que evidencie as razões das escolhas e os seus efeitos no conjunto da sociedade que ambicionamos construir. Assim, longe de assentar em posições e ideias estanques, este diálogo, que esperamos ver aprofundado, encontra pontos de convergência, nomeadamente nas reflexões de carácter mais normativo e na preocupação partilhada com a melhoria de um projeto europeu que se faça *com* e *para* os cidadãos.

Esta obra afirma-se também pela pluralidade de temas que são abordados nos seus diferentes capítulos. Sendo impossível abarcar todo o «catálogo» de competências da UE, já que são inúmeros os domínios em que se faz sentir a influência das decisões tomadas no nível supranacional, procurou-se incluir assuntos de particular relevo na vida quotidiana hodierna dos cidadãos, como o Euro, a economia, o ambiente, a saúde, os direitos e as liberdades, ou a segurança. Pela mesma razão, um traço comum a todos os capítulos, mesmo os mais conceptuais, é a inclusão de ilustrações concretas sobre a forma como a política e as políticas europeias têm eco na vida dos cidadãos.

O primeiro conjunto de reflexões, dedicado ao desenvolvimento dos estudos europeus na Universidade de Coimbra, apresenta-nos um mapeamento das áreas de saber e abordagens desenvolvidas e as principais dinâmicas colaborativas entre investigadores e instituições. Recorda-se a primeira pós-graduação em estudos europeus, que nasce ligada à Faculdade de Direito da UC, o primeiro Mestrado da Faculdade de Economia da UC, precisamente dedicado à economia europeia, ou ainda a criação de uma Secção de Estudos Europeus na Faculdade de Letras da UC, onde a área se encontra hoje consolidada com a oferta de uma Licenciatura e de um Mestrado em Estudos Europeus.

Este conjunto de reflexões históricas é complementado por textos mais atuais que analisam o caminho da integração europeia, as suas escolhas políticas e económicas e os seus impactos culturais e sociais. Em resposta ao desafio de refletirem livremente sobre o atual momento europeu, a partir da sua formação académica e da sua sensibilidade cívica, os autores desta obra presenteiam-nos com uma coleção única de ideias estruturadas em torno de três grandes diálogos interinstitucionais e interdisciplinares. O primeiro, referente a «Instituições, Cidadania e Democracia»; o segundo relativo a «Políticas Públicas Europeias» e o terceiro a «Segurança e Ordem Internacional».

Assim, o primeiro bloco de textos ajuda-nos a entender melhor o desenvolvimento institucional da UE, nas suas componentes jurídicas, política e económica, contando com um forte contributo da filosofia política. É perceptível que é do diálogo entre o impulso da regulamentação europeia, os seus objetivos políticos e a forma das instituições que a atual forma da UE se esboça. Por isso, é fundamental o entendimento cidadão das instituições que governam a vida no espaço da UE, das suas lógicas subjacentes e das múltiplas decisões que moldam a nossa vida, enquanto cidadãos europeus ou residentes no espaço da UE. Os textos desta secção abordam temas variados, desde o princípio da subsidiariedade, à cidadania e nacionalidade ou ao papel do TJUE na forma atual da União, até aos equilíbrios institucionais, nomeadamente supranacionais e nacionais, ao pensamento político da Europa e ao seu contexto de crise (quase) permanente.

O bloco seguinte de textos dedicado a Políticas Públicas Europeias, oscila entre as abordagens críticas (sobre moeda, trabalho e pilar europeu de direitos sociais) e abordagens institucionalistas e jurídicas (sobre mercado único digital, direito ambiental e a União Económica e Monetária) e ainda estudos de caso, como o da Covid-19. Esta leitura revela-nos uma UE ainda incompleta e, em algumas matérias, sem os instrumentos necessários para se adaptar às realidades variadas de um espaço europeu alargado geograficamente. As revoluções digitais e ambientais são transversalmente vistas como elementos transformadores do contexto da UE e que exigem proatividade. Os autores

olham para as políticas em curso, para as oportunidades de ação e as necessidades enfrentadas por cidadãos e cidadãs. Para críticos e para institucionalistas o diagnóstico é semelhante – há um longo e desafiante caminho a desenvolver neste eixo da ação europeia, que suporte as transições necessárias da sociedade europeia e que salvguarde a solidariedade intraeuropeia.

No bloco final de ensaios, o desafio é olhar para a construção europeia à luz do seu posicionamento regional e global. O projeto europeu insere-se num sistema de relações internacionais complexo e exigente. O momento atual de alteração e contestação à ordem internacional pós-II Guerra Mundial questiona a UE sobre o seu papel no mundo e os eixos de cooperação e de rivalidade em que se insere. Os textos aqui incluídos abrem caminho à reflexão sobre a relação estreita entre o desenvolvimento de um pensamento sobre a Europa e a crescente complexidade internacional, que interpela os Estados-nação e as suas construções institucionais, como o regionalismo europeu. Esta tendência globalizante e simultaneamente de afirmação de interesses nacionais assimétricos agrava o dilema sobre a identidade europeia. Os capítulos abordam matérias tão vastas como a natureza da segurança europeia, as suas iniciativas de afirmação securitária regional e a interação difícil com as abordagens integrativas, como o alargamento, as liberdades e direitos fundamentais ou a promoção da paz positiva.

Estas reflexões tocam ainda a transição tecnológica, como as questões da Inteligência Artificial e as políticas externas de segurança da UE, incluindo o alargamento e as missões da Política Comum de Segurança e Defesa. Face ao desenvolvimento da União, esperar-se-ia maior autonomia de decisão internacional, valorização das parcerias, incluindo no âmbito multilateral, bem como a articulação de um caminho estável entre lógica supranacional e intergovernamental. No entanto, emerge a imagem de uma Europa crescentemente marginalizada das dinâmicas internacionais, marcada pelo medo catastrófico da guerra (incluindo possível guerra nuclear) e a afirmação da supremacia norte-americana, mesmo num contexto crescentemente multipolar.

Os tempos que vivemos são marcados pelo regresso da guerra às fronteiras da UE e por conflitos e inseguranças generalizadas, após uma pandemia de escala global e uma crise financeira com impactos profundos. Mas os autores desta secção recordam-nos, com a sua análise, que a construção de uma identidade europeia, de um projeto político *sui generis* e único no mundo, resulta da sedimentação de ideias, práticas e instituições comuns. Para além das divisões que a Europa viveu e continua a viver, as obras que aqui se apresentam apontam para uma vontade dos europeus desenvolverem um caminho em diálogo, na construção da democracia moderna. O valor destas reflexões para os cidadãos e as cidadãs deverá ser aferido por cada um/a. As organizadoras agradecem todos os contributos recebidos para a conclusão desta obra e esperam que tenha sido inspiradora e proveitosa a sua leitura.

(Página deixada propositadamente em branco)

Isabel Camisão é Professora Associada com Agregação na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e Subdiretora da mesma Faculdade. É doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais, investigadora no Centro de Investigação em Ciência Política, e membro fundador da Secção de Estudos Europeus da Associação Portuguesa de Ciência Política. As suas áreas de investigação incluem governação e instituições da UE (em particular o papel da Comissão Europeia) e a UE como gestora de crises.

Dulce Lopes é Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, membro do Conselho Coordenador do seu Instituto Jurídico e coordenadora da área “Democracia”. É Diretora Executiva da Associação de Estudos Europeus de Coimbra. Foi docente convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lille, França, assistente na Presidência do Conselho de Ministros e no Parlamento Europeu e Diretora de Estudos em inglês no Curso de Haia de Direito Internacional Privado de 2018. Os seus interesses incluem Direito da União Europeia e Direito Internacional Privado.

Licínia Simão é doutorada em Relações Internacionais e Professora Associada com agregação na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde é Subdiretora desde abril de 2024. Investigadora no Centro de Estudos Sociais, coordena a linha “Capitalismo (semi) periférico”. Foi assessora do Ministro da Defesa (2018-2023) e coordenou o Centro do Atlântico. Os seus interesses incluem Política Externa, Segurança Europeia e Atlântica.

Série Investigação

•

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2025

1 2



9 0



IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS