

ÍNDICE

Prefácio	11
Introdução	13

CAPÍTULO UM

As ideias falsas

As virtudes desconhecidas das instituições comunitárias	22
Os vícios ocultos da democracia nacional	28
Conclusão	37

CAPÍTULO DOIS

A democracia pelo povo

O imperativo de igualdade	38
O povo que se ignora?	62
Conclusão	68

CAPÍTULO TRÊS

A democracia para o povo

A melhoria das condições de vida e de emprego: uma promessa não cumprida	70
A igualdade das condições económicas e sociais à prova de globalização	76
Repensar a União Económica e Monetária	81
Uma nova estratégia para o mercado único	89
Conclusão	95

CAPÍTULO QUATRO

O espírito público

O espírito de negação	100
As palavras para o dizer	103
As afinidades eletivas	108

CAPÍTULO CINCO

O regime político

Contribuir para um mundo melhor	117
Precedentes que nos iluminam	124
Os seis temas que incomodam	127
Conclusão	150

CONCLUSÃO

Pistas para o futuro

Rumar (para a unidade)	155
Prever as modalidades de uma revisão dos tratados	162
Representar as gerações futuras	165
As ideias que nos são particularmente caras	166
Referências bibliográficas	168
Agradecimentos	172

A Democracia na Europa

PREFÁCIO

Existem demasiadas barreiras que condicionam a reflexão sobre a Europa: preconceitos, rivalidades institucionais e reações nacionais são elementos que falseiam o raciocínio. Daí a ideia, que tivemos já há alguns anos, de escrever um livro a «quatro mãos».

A gravidade da crise convenceu-nos a romper com a inércia e tentar uma análise que, de forma singular, cruze a perspetiva de um velho comissário europeu, que veio a ser chefe de governo, membro do Conselho Europeu, e de uma deputada europeia que trabalhou no Ministério dos Negócios Estrangeiros francês e ao lado de Romano Prodi quando este era presidente da Comissão Europeia¹. Talvez que um italiano e uma francesa, ambos considerados nos seus países de origem como «germanistas», consigam, em conjunto, fazer ouvir uma voz diferente.

Favorecer uma perspetiva europeia, abarcar um horizonte mais vasto, um tempo mais dilatado são os nossos objetivos, tendo acima de tudo em mente o futuro das jovens gerações.

Os europeus nunca conseguirão consolidar a União Europeia e o euro se não tomarem consciência da sua história e destino comuns. Para que possam traçar em conjunto esse destino, é essencial que se trave um debate democrático. Alguns dirão que a prioridade imediata não é reforçar a democracia, mas sim sair da crise. Nós estamos convencidos, pelo contrário, de que a democracia é não apenas um valor em si mas também a condição necessária para uma ação duradoura.

¹ Os autores expõem as suas ideias a título pessoal, sem comprometer qualquer das instituições às quais pertenceram ou pertencem atualmente. As posições por eles assumidas ao longo desta obra são completamente isentas de carácter oficial.

Outros defendem que basta reforçar os Parlamentos nacionais para preencher as lacunas democráticas, mas a opção das nações se fecharem sobre si próprias parece-nos perigosa pelas divergências que essa atitude alimenta.

Por falta de tempo, não abordaremos os outros campos da ação pública, tais como os negócios estrangeiros ou a defesa, ou mesmo a luta contra as mudanças climáticas, que mereciam ser estudados, mas a esfera económica e social é perfeitamente suficiente para justificar o nosso objetivo.

O essencial das ideias que nós defendemos nesta obra foi desenvolvido em artigos e livros redigidos antes do início da crise, estando as referências a essas obras reunidas no fim deste volume. Elas são, portanto, muito mais do que uma urgência, uma convicção antiga, com sólidas raízes.

As dificuldades com que a Europa se depara hoje são sérias. É possível que os europeus sejam obrigados a uma refundação. Mas seja qual for o destino da Europa e do euro tal como os conhecemos, a necessidade de união manter-se-á.

Quando encaramos os problemas sem complacência, sem nacionalismo, eles não são impossíveis de ultrapassar. Basicamente, eles são criados ou alimentados pelos europeus, por falta de confiança em si próprios ou falta de imaginação. É por isso que este livro pretende ser também uma mensagem de esperança.

INTRODUÇÃO

Precisamos de uma ciência política nova para um mundo completamente novo. Mas não dedicamos a isso um único pensamento: colocados no meio de um rio rápido, fixamos obstinadamente os olhos nalguns destroços que se avistam ainda na margem, enquanto a corrente nos arrasta e empurra às arrecuas para o abismo. {...}

Nunca os chefes de Estado pensaram em preparar alguma coisa antecipadamente relativamente {à revolução social}; ela deu-se independentemente deles ou mesmo contra a sua vontade. As classes mais poderosas, mais inteligentes e mais morais da nação também não procuraram apossar-se dela para a dirigirem.

Alexis de Tocqueville²

Será a crise que nós vivemos uma crise da União Europeia (UE) desprovida da *legitimidade* democrática necessária à ação? Será uma crise dos Estados que a compõem, privados da *autoridade* indispensável à ação? Ou estarão a Europa e os Estados membros a ser arrastados por fenómenos que os ultrapassam?

Os europeus estão desinteressados dos pormenores. Nos países que atravessam dificuldades, a maioria das pessoas apenas sabe que o seu futuro, e o dos seus filhos, está comprometido. Veem o desemprego

² *De la démocratie en Amérique*, in *Œuvres*, Éditions Gallimard, «Bibliothèque de la Pléiade», 1991, p. 8. Salvo menção em contrário, as referências a Tocqueville são extraídas desta obra. [Existem três edições portuguesas, com o título *Da Democracia na América*, Ed. Principia, Editora Rés, Edições Relógio D'Água.]

em massa, a escalada das desigualdades e as dificuldades do seu governo face aos mercados financeiros. Sentem que não são compreendidos nem ouvidos. Nos Estados que resistem melhor à crise, os sucessos são imputados a méritos nacionais que, para serem irrefutáveis, são excluídos da pertença a um conjunto mais vasto.

Tendo em conta que a União Económica e Monetária se apoia essencialmente nos seus Estados membros e depende muitas vezes da determinação destes para agir, não se poderá imputar apenas à «Europa» a responsabilidade pelas dificuldades atuais. Os países da zona euro têm, com a mesma moeda, desempenhos suficientemente diferenciados para que cada um declare a sua individualidade. Mas é igualmente verdade que nenhum deles se pode abstrair do todo.

A nossa convicção é que estamos perante uma crise multiforme: uma crise da democracia *na Europa*, que revela um insucesso conjunto dos Estados e da União, uma crise que diz respeito quer à legitimidade das decisões quer à autoridade de quem as toma e, por fim, uma crise ligada à evolução das nossas sociedades — o aparecimento das novas tecnologias, da globalização —, de cuja dimensão os nossos regimes políticos não tiveram consciência. Sair da crise implica que os dirigentes europeus reconheçam plenamente a interdependência, a imbricação das responsabilidades e o impacto das alterações do mundo no jogo da democracia.

Uma parte das dificuldades decorre do facto de que os Estados membros da União Europeia formam um todo que raramente é visto como tal. A casa comum está a abrir fendas porque alguns dos coproprietários não têm cuidado nem do seu apartamento nem das áreas comuns.

Desde o início da crise que nem os governos nacionais nem as instituições europeias se têm poupado a esforços. De Conselho Europeu em Conselho Europeu, multiplicaram as medidas de «salvação», criando, por exemplo, *ex nihilo*, fundos de apoio. Entraram já em vigor diversas novas regulamentações relativamente à supervisão financeira, à «governança do euro», ao controlo de certos fundos especulativos ou de certos abusos dos mercados. O Banco Central Europeu (BCE) comprou a dívida de alguns Estados no mercado secundário e zela por uma melhor circulação de dinheiro entre os bancos, para ativar a economia. Vários países membros adotaram planos drásticos de recuperação. Importantes parceiros mundiais

(incluindo a China e os Estados Unidos) concordaram em participar na coordenação proposta pelos europeus no âmbito do G20.

Apesar de todos esses esforços, a Europa não está ainda fora de perigo. A recessão ameaça o continente e, para além dele, a economia mundial. Como alguns observadores exteriores tinham previsto³, longe de ser um fator de união, o euro transformou-se no fermento da discórdia. No preciso momento em que uma maior partilha da soberania seria necessária, muitos europeus recusam-na ou aceitam-na por necessidade, mas com desconforto e recriminações. Estão desconfiados de uma moeda que lhes deveria ter trazido a prosperidade e, em vez disso, lhes impõe austeridade. Perante as incertezas, não é de estranhar que o apoio popular à União Europeia diminua.

No momento em que este livro está a ser escrito, durante o verão de 2012, o futuro está em aberto. O Conselho Europeu de junho de 2012 marcou um ponto de viragem: pela primeira vez, os chefes de Estado e de governo da zona euro decidiram medidas para fazer frente à instabilidade dos mercados, reconhecendo que, para além dos esforços a realizar por cada país, poderia revelar-se útil uma ação conjunta, cuidadosamente enquadrada. Abriram assim o caminho, sob certas condições, para uma recapitalização direta dos bancos pelos fundos de apoio europeus.

Por fim, para além das medidas para o crescimento e emprego, o Conselho Europeu lançou uma reflexão em grande escala sobre o futuro da União Económica e Monetária, em torno de quatro elementos essenciais: a finança, o orçamento, a economia e a democracia⁴. Herman Van Rompuy, presidente do Conselho Europeu, ficou responsável pela apresentação de propostas até ao final de 2012⁵.

Está a começar a formar-se uma nova consciência das dificuldades. Na sequência do anúncio, feito pelo Banco Central Europeu, no início

³ Martin Feldstein, «EMU and international conflict», *Foreign Affairs*, novembro-dezembro de 1997; «The failure of the euro», janeiro-fevereiro de 2012.

⁴ Ver as conclusões do Conselho Europeu de 28 e 29 de junho de 2012, Euco 76/12, COEUR 4, concl. 2, bem como a declaração da reunião da zona euro datada de 29 de junho de 2002.

⁵ Nessa tarefa, conta com a assistência dos presidentes da Comissão, J. M. Barroso, do Banco Central, M. Draghi, e do Eurogrupo, J.-C. Juncker.

de setembro, das medidas de caráter ilimitado e da decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão que valida o fundo de resgate permanente (Mecanismo Europeu de Estabilidade), parece vislumbrar-se alguma luz ao fundo do túnel. Contudo, é demasiado cedo para tirar conclusões definitivas.

Entalados entre o instinto e a razão, entre a dissidência e a solidariedade, os europeus esforçam-se por imaginar o futuro. A defesa das vantagens imediatas ou de posições de princípio prevalece por vezes sobre a análise racional dos interesses coletivos. O ritmo da evolução não está escrito antecipadamente: alguns recuos podem ser provisórios, alguns avanços podem ser precários ou, pelo contrário, decisivos e criarem uma nova dinâmica. Ninguém sabe quantos Estados utilizarão o euro daqui a alguns anos.

É o momento certo para fazermos a triagem entre o essencial e o acessório: estaremos realmente preparados para viver o fim de uma Europa unida?

Estamos convencidos de que, se o processo de união se detivesse, o futuro dos europeus seria mais sombrio. É a análise objetiva dos nossos interesses — e não um qualquer tipo de idealismo — que leva a interrogarmo-nos sobre a democracia na Europa. Até agora, os remédios têm sido administrados em pequenas doses, mas os especialistas referem uma crise «sistémica» da economia. A crise política, que tem a ver com as derivas dos estados-nações e da organização do mundo, não é, na nossa opinião, menos «sistémica». Como Tocqueville escreveu na passagem citada em epígrafe, é necessária «uma ciência política nova» para «um mundo novo».

A História já nos ensinou como é precária a ordem vestefaliana, nascida em 1648, no fim da Guerra dos Trinta Anos, que aposta no equilíbrio das potências. Os países mais fortes tendem a abusar da sua supremacia; os mais fracos veem-se inseridos em «zonas de influência» que, atizando rivalidades, precipitam os conflitos. A história dos últimos dois séculos já provou que, deixados por sua conta e risco, os Estados soberanos se mostram muitas vezes impotentes para agir em favor do bem comum, quando não chegam mesmo a destruir-se.

Aqueles que acenam com um recuo ao regaço confortável dos estados-nações perdem-se sob a influência da nostalgia. Nem o tempo, nem... as moedas voltam para trás. Seria, pelo contrário, um salto

para o desconhecido, de consequências inimagináveis, porque o fracasso da construção europeia arruinaria aos olhos do mundo, e sem dúvida que por muito tempo, o crédito de todos os Estados intervenientes.

Os contemporâneos das épocas charneira da História acreditaram muitas vezes que o seu pequeno mundo estava destinado a perdurar. Sem conseguirem discernir o que está a nascer, eles agarram-se àquilo que conhecem. Esta cegueira é perfeitamente humana. Num poema muito comovente, um alto funcionário romano, Rutilius Namatianus, escrevia, a propósito do império atacado pelos bárbaros: «Tu, que suportas o mundo em toda a sua dimensão através dos teus triunfos civilizacionais, tendo unido todos os povos, fazendo-os viver sob as mesmas leis [...]. Os séculos que tens ainda para viver não estão sujeitos a qualquer limite, enquanto a terra existir e o céu comportar os astros. Tu recebes uma força nova daquilo que destrói os outros reinos: descobrir nas desgraças um princípio de crescimento é a lei da ressurreição.»⁶ Sabemos, infelizmente, o que aconteceu e que ele não conseguia sequer conceber: a queda de Roma.

Vale mais encarar as evoluções com um pouco de humor e fé no futuro, como o filósofo Michel Serres, que lembra: «Quando começámos a andar em pé, os dois membros anteriores perderam a sua capacidade de nos transportar, mas, em compensação, inventámos a mão, que pode tocar piano, acariciar e fazer mil coisas mais interessantes do que andar a quatro patas.»⁷

A genialidade de Alexis de Tocqueville consistiu precisamente em compreender que o mundo aristocrático de onde ele vinha estava condenado a desaparecer. Em vez de recusar essa realidade, ele colocou-se bem à frente do seu tempo: «Comecei a ver as coisas não de outra forma, mas mais longe do que os partidos e, enquanto eles se ocupam do amanhã, eu preferi sonhar com o futuro»⁸, escreve ele em *Da Democracia na América*. Daí a ideia de nos deixar conduzir por Tocqueville na nossa reflexão sobre a democracia na Europa, tal como Dante por Virgílio em *A Divina Comédia*.

⁶ *Sur son retour*, Éditions Les Belles Lettres, 2005, vv. 77-78 e 135-139.

⁷ Entrevista em *Point*, 14 de junho de 2012, referindo-se ao especialista da Pré-História André Leroi-Gourhan; ver igualmente *Petite Poucette*, Éditions du Pommier, 2012.

⁸ *De la démocratie en Amérique*, *op. cit.*, p. 139.

Segundo Tocqueville, o movimento mais poderoso das nossas sociedades é a transição para a democracia, para aquilo que ele designa por «a igualdade de condições». Em 1835, ele datou-a de... setecentos anos antes, sublinhando a sua força: «Será sensato acreditar que um movimento social que vem de tão longe poderia ser entravado pelos esforços de uma geração? Será normal pensar-se que, depois de destruído o feudalismo e vencidos os reis, a democracia vá recuar perante a burguesia e os ricos?»

Sem ceder ao determinismo, a sua lucidez convida a refletir: se «a paixão da igualdade» destronou os reis e derrubou os regimes de direito divino, se é efetivamente «o facto mais contínuo, mais antigo e mais permanente que se conhece na História», é bastante improvável que este movimento tenha chegado ao fim. Esta onda secular, obstinada, não terá sobre a construção europeia um impacto que tenhamos negligenciado? Porque não procurarmos também nós «ver mais longe», ultrapassando os limites e os preconceitos do nosso tempo?

Especialmente quando as novas tecnologias aumentam simultaneamente a procura e a oferta de igualdade: nunca, na história da humanidade, o acesso ao conhecimento foi tão aberto. Nunca os homens dispuseram de redes de trocas que transcendem as classes sociais e a geografia. As hierarquias, a autoridade são contestadas. As pertenças tradicionais a partidos políticos, pátrias e igrejas dissolvem-se.

Todos os regimes políticos se esforçam por tirar conclusões, mas, na Europa, estes fenómenos são tanto mais visíveis quanto mais a União Europeia e a zona euro flutuam na indefinição.

É em termos similares que Tocqueville define a sua época: «Abandonámos o que o velho estado nos podia trazer de bom, escreve ele, sem alcançarmos o que pode existir de útil no estado atual [...]. Detendo-nos complacentemente no meio dos escombros do edifício antigo, damos a sensação de querermos aí permanecer para sempre.»⁹

O apego aos «edifícios antigos» é bastante compreensível. As nossas emoções patrióticas e desportivas vão aí colher estímulo; as nossas línguas e as nossas culturas encontram neles a sua pujança. Foi no âmbito do estado-nação que floresceram as nossas mais belas conqui-

⁹ *Ibid.*, p. 12.

tas, como a democracia ou os direitos do homem. Mas os europeus de hoje, meninos mimados da paz, têm tendência a esquecer os estragos do nacionalismo de que François Mitterrand, no seu adeus ao Parlamento Europeu em 1995, se encarregou de recordar, com uma fórmula de choque: «O nacionalismo é a guerra.» Nenhuma geração deverá jamais considerar como um bem adquirido um determinado momento da História, principalmente quando ela goza, relativamente a todas as que a precederam, de um privilégio extraordinário.

Tal como Tocqueville se esforçou por perpetuar as virtudes da aristocracia na democracia que lhe sucedeu, nós deveríamos dar prioridade à democracia sobre a construção política em que ela se desenvolveu até aqui: o estado-nação. Outros antes de nós souberam realizar com êxito, no seu tempo, transformações importantes.

Sem querer ver nos Estados Unidos o único modelo possível, é apaixonante estudar, como o próprio Tocqueville, os *Federalist Papers*¹⁰, publicados no fim do século XVIII pelos defensores da nova Constituição americana: as perguntas que eles apresentam estão muito próximas das que nos preocupam, quer se trate, por exemplo, da repartição dos poderes entre os Estados e a União ou da partilha da dívida. E os seus pensamentos sobre a Antiguidade e a História da Europa mantêm a atualidade.

Tocqueville não esconde que foi buscar aos Estados Unidos, um país novo, voltado para o futuro, a confirmação de intuições mais gerais que se mostrariam válidas na Europa. O seu testemunho é fascinante devido à vitalidade do mundo que ele descreve: para estudar a democracia americana, ele interessou-se tanto pelos órgãos do governo e pelo exercício da soberania como pela organização das comunidades, pela imprensa, pela religião e até mesmo pela educação das raparigas. É necessário que compreendamos que, para viver em conjunto, o compromisso de toda a sociedade, o espírito e «os costumes», como ele diz, são tão importantes como as instituições e as normas.

¹⁰ Os *Federalist Papers* ou *The Federalist* são uma série de oitenta e cinco artigos publicados em 1787-1788 por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, sob o pseudónimo de Publius; *The Federalist, a Commentary on the Constitution of the United States*, The Modern Library, 1999; trad. fr., *Le Fédéraliste*, Éditions Classiques Garnier, 2012. Salvo indicação em contrário, a tradução é dos autores.

Supondo que ela existe, nós não pretendemos ser detentores «da» solução. Quando muito, gostaríamos de contribuir para identificar os problemas que estão por resolver. E também testemunhar que uma via europeia é não só possível como enriquecedora. De entre os esforços necessários para tornar a Europa mais eficaz, para que tenha mais aceitação, alguns são negligenciados e outros exagerados, senão mesmo caricaturados.

Deliberadamente, vamos manter-nos ao nível dos princípios e das orientações gerais porque as questões essenciais não são técnicas. O fundamental é que a democracia não continue a ser sacrificada, como acontece atualmente ao nível da Europa, nem santificada sem fazer o seu balanço, ao nível nacional, esquecendo que ela exige, como diria Montesquieu, uma «instância mais»: «a virtude»¹¹.

De acordo com o nosso ponto de vista, não existe um nível legítimo, o Estado, e um outro menos legítimo, a Europa, mas uma combinação a melhorar, sem preconceitos, com uma certeza: nenhuma astúcia institucional pode dissimular a ausência de espírito europeu e de respeito mútuo. E nada, jamais, permitirá ultrapassar a terrível contradição do nosso tempo: querer ser tão fortes como se a Europa estivesse unida e conservar tanta soberania nacional como se ela não o estivesse.

A União é mais democrática do que aquilo que geralmente se diz (capítulo 1), mas a democracia «pelo povo» não foi ainda conseguida (capítulo 2), enquanto a democracia «para o povo» deixa muito a desejar (capítulo 3)¹². A questão democrática merece ser avaliada no seu todo, englobando o espírito público, que deverá ser revitalizado (capítulo 4), assim como o regime político, que deverá ser aperfeiçoado (capítulo 5). No fim desta panorâmica, delinearemos algumas vias para o futuro (conclusão).

¹¹ *De l'esprit des lois*, livro III, capítulo III, *Œuvres complètes*, t. II, Éditions Gallimard, «Bibliothèque de la Pléiade», p. 251. [Existe edição portuguesa: *Do Espírito das Leis*, Edições 70.]

¹² Para a distinção entre democracia para o povo e democracia pelo povo, ver nomeadamente Fritz Scharpf, em *Governing in Europe, Effective and Democratic*, Oxford University Press, 1999.