

A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política**

O estudo da integração europeia tem vindo a ser prejudicado há muito pela inexistência de uma definição clara e comum da sua variável dependente. O que é a integração de Estados nacionais anteriormente independentes? Será uma condição ou um processo? Quais as relações que existem entre as suas componentes económicas, sociais, políticas e culturais? Qual o tipo de Estado final, se é que existe, para que convergem estes esforços desiguais e díspares? Até que ponto um futuro equilíbrio se assemelhará a formas anteriores de dominação política estável?

Durante os anos 60 foram feitas diversas tentativas prometedoras para responder a estas perguntas, tentativas essas que se malograram em meados dos anos 70. Cada uma delas procurava explicar uma condição diferente; cada uma se concentrava num resultado diferente do processo de integração; cada uma conseguia captar um aspecto significativo do processo; cada uma se distinguiu momentaneamente entre as outras; cada uma contestou as outras, considerando-as irrelevantes, sem, contudo, apresentar uma resposta própria convincente. Os «funcionalistas», com a sua fé na ciência, nos tecnocratas e nos funcionários públicos internacionais; os «neo-funcionalistas», com os seus grupos de interesses, acordos sobre pacotes de medidas e efeitos secundários; os «transaccionalistas», com os seus fluxos comerciais e trocas de correspondência e as suas identidades emergentes; os «realistas», com a sua distinção entre «alta» e «baixa» política e o relevo que davam à vontade

* Stanford University.

* O presente documento é um anteprojecto de um possível livro em que se analisará a Comunidade Europeia (CE) à luz dos esforços actualmente empreendidos no sentido de «concluir o seu mercado interno» até 1992. Uma versão anterior foi apresentada pela primeira vez na conferência do Colégio Sueco de Estudos Avançados de Ciências Sociais (CSEACS) realizada em Upsala. Gostaria de agradecer aos participantes dessa conferência e, particularmente, aos meus colaboradores em «O consórcio para 1992» as numerosas observações e críticas que fizeram. Foi apresentada uma versão abreviada numa conferência que realizei no Centro de Estudos Avanzados en Ciencias Sociales da Fundacion Juan March, onde fui professor visitante na Primavera de 1991. Gostaria de agradecer especialmente a Joaquín López Novo pela hospitalidade que me dispensou durante a minha estada em Madrid e também pelo seu talento editorial na preparação do presente manuscrito para publicação na série de documentos de trabalho do Centro.

política; os «intergovernamentalistas», com a sua insistência nos interesses nacionais, na negociação diplomática e na soberania — todos eles participaram na refrega num momento ou noutro.

No entanto, nenhuns deles poderiam ter previsto o incremento súbito de actividade que levou ao Acto Único Europeu em 1985 e à decisão de fixar o dia 31 de Dezembro de 1992 como limite do prazo para a eliminação das barreiras que ainda existissem à circulação e trocas dentro da Comunidade Europeia (CE). Retrospectivamente, poder-se-ia utilizar qualquer dessas abordagens para descrever ou mesmo justificar o que foi decidido, mas nenhuma delas sabe explicar por que razão ou quando essas iniciativas tiveram lugar — precisamente numa altura em que praticamente todos os cientistas sociais de pendor teórico haviam declarado que a integração europeia estava moribunda e deixaram o seu estudo entregue àqueles cuja única ambição era descrever o que se estava a passar nas instituições comunitárias.

Como antigo protagonista (já desencantado) desta controvérsia, tenho, evidentemente, alguns preconceitos quanto à abordagem que estava (e continua a estar) mais bem equipada — conceptual e estrategicamente — para compreender os processos subjacentes e duradouros da integração regional, mas proponho-me pôr de parte essa controvérsia e concentrar-me — pelo menos inicialmente — num outro assunto: a definição da variável dependente. Isto implicará um esforço no sentido de especificar um «Estado final» (ou vários) plausível ou possível do processo de integração, bem como uma configuração e um papel para as futuras instituições da CE que está a surgir e que tenha alguma probabilidade de se consolidar. Não pretendo com isto sugerir que a sua consecução significará «o fim da história» porque todos os conflitos e contradições anteriores terão sido resolvidos por uma forma de organização superior — apenas que, *no caso de vir a realizar-se*, a paisagem política da Europa se terá irreversivelmente alterado, e num sentido previsível.

Creio que se trata de uma tarefa particularmente urgente para a imaginação politicológica na medida em que a validade dos três «modelos» mais óbvios daquilo que poderá vir a ser o resultado da integração é dúbia:

- 1) A CE pós-1992 não será apenas *uma conferência diplomática ou organização intergovernamental permanente* que irá elaborar regras destinadas a reger a realização racional de trocas e a resolução de conflitos pela via da cooperação entre unidades políticas, económicas e sociais autónomas noutros aspectos. Daí a limitada relevância da literatura sobre regimes e organizações internacionais, para não falar da literatura anterior sobre o direito e arbitragem internacionais e a atenção recentemente dedicada a «jogos de cooperação» iterativos;
- 2) Não será — pelo menos num futuro previsível — *uma nação* com um sentido superior de identidade, radicado em símbolos e experiências

comuns e num modelo particularmente intenso e exclusivo de comunicação social. Teremos, portanto, de pôr de parte a abundante literatura sobre o nacionalismo e grande parte das análises regionalistas da utilização da linguagem e fluxos de transacções;

- 3) Não será (ainda) *um Estado*, pelo menos no sentido rigoroso do termo, isto é, uma organização que controla, por si só, os meios de coerção concentrados num determinado território contíguo, que reivindica o direito exclusivo de controlar a circulação de pessoas e bens através das suas fronteiras e que está formalmente centralizado e diferenciado da sociedade (Charles Tilly, apoiado em Max Weber). Daí a possibilidade de se revelarem enganadores os esforços para (re)interpretar a CE como a concatenação e ou culminação do processo histórico da formação de Estados na Europa.

Em todas as tentativas feitas anteriormente para teorizar sobre o processo de integração europeia foi adoptado, explícita ou implicitamente, como «Estado final», um desses três «protótipos». A evolução (ou não evolução) das instituições comunitárias era depois avaliada de acordo com a medida em que se aproximavam desse resultado final. Quando lá chegavam com demasiada facilidade, como aconteceu no caso do intergovernamentalismo, não havia motivo para suspeitar de que o regatear, a nível diplomático, dos interesses nacionais iria alguma vez dar origem a uma capacidade de inovação e distribuição mais autorizada e de mais alto nível. Quando não conseguiram, com demasiada prontidão, apresentar uma nova identidade englobante, os transaccionistas puderam debruçar-se exclusivamente sobre a consecução do estatuto de «comunidade de segurança regional» com poucas probabilidades de «fusão». Quando não se verificaram efeitos secundários, ou quando esses efeitos secundários surgiram sem que houvesse uma expansão permanente dos poderes das autoridades centrais, os neo-funcionalistas desinteressaram-se simplesmente. Quando os dirigentes políticos nacionais bramaram para que se pusesse termo aos esforços no sentido de alargar o âmbito ou intensidade das instituições supranacionais, os realistas puderam proclamar, triunfantes, «nós bem dissemos!», remetendo a CE para o papel de apenas mais uma organização internacional que se ocupava da «baixa» política. Nenhuma dessas atribuições ou avaliações estava rigorosamente errada; nenhuma delas, porém, conseguiu captar a dinâmica de longo prazo do processo de integração europeia.

A meu ver, a única maneira de o fazer será reconhecer que a CE não é (e não virá a ser) apenas mais uma organização internacional. E também não deverá ser conceptualizada quer como uma nação continental, quer como um supra-Estado *em embrião*. Deverá ser explicitamente tratada como uma nova forma de dominação política, susceptível de evoluir e de se tornar um de vários Estados finais possíveis.

FORMAS INTERMÉDIAS DE DOMINAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Há qualquer coisa de muito irónico na recente moda americana de «trazer o Estado de volta», pois é precisamente na nossa época que o Estado existente menos se assemelha ao Estado histórico. No Ocidente (e cada vez mais noutras regiões) o Estado perdeu irremediavelmente a suposta capacidade de acção unitária, a centralidade incontestada na existência humana, a diferenciação em relação à sociedade civil em que assentava a sua presumível autonomia, o «carácter circunscrito» (*boundedness*) e segurança que a exclusividade territorial lhe pareciam proporcionar, a soberania que o separava e protegia tão definitivamente de outras unidades políticas. Mesmo a sua propriedade mais célebre e irredutível, o monopólio dos meios colectivos de violência, é agora partilhada com inúmeros exércitos privados e alianças internacionais, e a sua aplicação é restringida por normas nacionais e globais. Já é, portanto, mais do que tempo de a sua utilização indiscriminada ser banida da análise política — excepto nos casos (*raros*) em que a capacidade e acção do Estado são exercidas separadamente dos poderes dos governos nacionais, serviços públicos, partidos, associações, movimentos, empresas, gabinetes, indivíduos, etc.

Não há área nenhuma em que seja mais apropriado iniciar esta «expurgação» do que no estudo das instituições e práticas emergentes da CE. Não pretendo com isto argumentar que a CE está em vias de se tornar algo de único. Antes a caracterizaria como uma manifestação extrema, uma espécie de redução ao absurdo, de tendências endémicas do Estado moderno em sociedades industriais avançadas e que estão por toda a parte a minar a sua estadualidade. Sob esta perspectiva, a CE deverá ser considerada um protótipo, uma espécie de terreno de ensaio supranacional para novas formas de dominação política organizada que já estão a surgir também ao nível nacional e subnacional.

Se pretendermos apreender toda a gama de resultados possível do processo de integração europeia, a nossa primeira tarefa terá de consistir em interpor entre o conceito de «Estado» e o seu antípoda, «o mercado», uma série de estatutos intermédios. Por outras palavras, num ponto qualquer entre as unidades soberanas com os seus respectivos monopólios inequívocos da violência, num extremo, e as redes difusas baseadas em múltiplas trocas voluntárias, no outro extremo, deveríamos poder conceptualizar a possibilidade de formas de ordem alternativas e estáveis. Estes equilíbrios de diferentes tipos poderão utilizar um misto de princípios e práticas dos Estados e dos mercados, mas não deverão ser considerados puramente transitórios, isto é, apenas estações intermédias na via para essas formas de ordem alternativas se tornarem um estado ou um mercado. A realizarem-se, os actores que nelas participarem deverão ter incentivos suficientes para preservarem os modelos de poder e de trocas existentes e, por conseguinte, as instituições delas resultantes possuiriam uma lógica e capacidade de reprodução próprias. Na esfera específica da CE, estes Estados finais intermédios não seriam

superiores aos Estados existentes, nem estariam subordinados a esses mesmos Estados. Teriam autoridade para exigir obediência, para resolver conflitos e para distribuir recursos, mas *sem* recorrerem à última *ratio* da coerção ou contarem com um qualquer sentido de lealdade exclusivo e englobante.

No quadro n.º 1 apresentam-se esquematicamente cinco tipos ideais de dominação/integração. Quatro deles partilham a qualidade de serem uma sede emergente de tomada de decisões com algum poder sobre Estados membros anteriormente independentes e uma certa capacidade de acção em relação a Estados não membros. Uma vez que se pretende prever o resultado provável do processo de 1992, o seu espaço próprio foi definido em termos das obrigações que os doze já assumiram e de possíveis efeitos secundários com elas relacionados nas áreas da coordenação macroeconómica e da previdência social. No *Estado nacional* «puro» presume-se que todas as áreas de questões se mantêm exclusivamente sob o domínio das autoridades nacionais independentes. Nunca existe uma coordenação explícita e permanente dessas áreas que abranja todas as unidades, embora algumas possam ser implícita e contingencialmente limitadas por forças do mercado, estar ocasionalmente sujeitas a acções colectivas *ad hoc* ou ser consensualmente reguladas por regimes internacionais que não sejam exclusivos da região. Inversamente, no *Estado supranacional* «ideal» todas essas questões estariam sujeitas

Possíveis resultados da integração europeia

[QUADRO N.º I]

Áreas de questões	Estado nacional	Confederação	Condomínio	Federação	Supra-Estado
1. Eliminação de barreiras:					
a) Comércio de bens e serviços; circulação de capitais	TE	TE	TE	TE	TE
b) Controlos fronteiriços	—	—	TE	TE	TE
2. Políticas sectoriais fiscais:					
a) Impostos	—	RM	H	TE	RM
b) Subsídios a empresas	—	RM	H	TE/RM	TE
c) Contratos de direito público ..	—	RM	H	TE	TE
d) Governador sectorial	—	RM	H	TE/RM	TE
3. Coordenação macroeconómica:					
a) União monetária	—	H?	H?	TE	TE
b) Controlo orçamental	—	RM	RM	RM	TE
c) Endividamento	—	RM	RM	RM	TE
4. Política social e de previdência:					
a) Saúde e segurança	—	H?	TE	H	TE
b) Pensões	—	RM	TE	H	TE
c) Desemprego	—	RM	TE	RM	TE
d) Direitos dos trabalhadores ...	—	RM	TE	H	TE

a um tratamento standardizado (TE) aplicado a um território definido por uma única autoridade central.

Uma *confederatio*¹ basear-se-ia na eliminação uniforme de todas as barreiras políticas ao comércio de bens e serviços e à circulação de capitais, mas conservaria o controle subunitário, isto é, nacional, sobre a deslocação física e residência de pessoas. O modo como normalmente responderia a questões de coordenação potencial de políticas seria através do reconhecimento mútuo (RM) — segundo o qual aquilo que é legal ou tolerado num Estado membro é legal e tolerado por todos os Estados membros. Isto permite que persistam variações consideráveis através das unidades territoriais tanto a nível das mesopolíticas como das macropolíticas, embora as áreas de uma moeda comum e de um conjunto mínimo de normas de saúde e segurança talvez requeressem uma certa harmonização (H) a fim de se evitarem distorções graves da competitividade económica. Surge a seguir nesta classificação «guttmaniana» de tipos ideais o tipo de caracterização mais difícil. Ao contrário da *confederatio*, que, pelo menos, já foi exemplificada por alguns casos históricos — os EUA de 1776 a 1788, a Suíça antes de 1848 ou mesmo antes das reformas constitucionais de 1872, a União Alemã (1815-1866) e *Zollverein* até 1870 —, e da *federatio*, de que existem numerosos exemplos contemporâneos, o *condominio* representa uma verdadeira inovação. A sua principal característica consiste no papel fundamental que desempenha a regulamentação funcional e a coordenação fiscal. Os membros concordam voluntariamente em devolver a responsabilidade pela harmonização de determinadas práticas, isto é, o estabelecimento de mínimos e máximos vinculatórios para determinados ramos, sectores ou produtos, a um conjunto de instituições superiores, mas conservam uma certa liberdade relativamente àquelas questões que se radicam na diversidade territorial ou requerem uma coordenação trans-sectorial. Ao passo que todos os outros tipos se baseiam num número fixo de membros distribuídos por um território consistente, os *condominii* podem variar não só quanto ao número, consoante as funções que abrangem, mas também quanto à composição, consoante as autoridades nacionais (ou mesmo subnacionais) que decidem aceitar as obrigações negociadas.

A *federatio* deverá parecer-nos muito mais familiar. Com efeito, é quase rotina falar-se do futuro de uma Europa integrada como sendo «federal» — sem, evidentemente, definir claramente o que isso implicaria. Aquilo que diferencia este resultado da *confederatio* é a existência de uma autoridade governamental central distinta assente numa demarcação explícita (ainda que variável) de tarefas em termos territoriais entre esse governo nacional e vários

¹ A fim de evitar confusões com regimes existentes e sublinhar a natureza genérica dos respectivos tipos, decidi atribuir designações «latinizadas» às três categorias intermédias. Isto tem ainda a vantagem de resolver problemas de tradução, à semelhança dos Suíços, quando querem evitar discussões (e despesas) por utilizarem designações em cada uma das suas quatro línguas oficiais e se referem ao seu país como *Confederatio Helvetica*.

governos subnacionais. A *federatio* procederia à harmonização ou mesmo standardização do tratamento de áreas políticas fundamentais, tais como os controles fronteiriços, os contratos de direito público, a moeda e as taxas de juro, as medidas de saúde e segurança, os regimes de pensões e direitos dos trabalhadores, mas deixaria às diversas unidades componentes uma certa liberdade relativamente a questões sectoriais, tributação suplementar, controle orçamental e empréstimos públicos e seguro de desemprego — dentro de limites definidos, quer pelo mercado, quer através da negociação do reconhecimento mútuo. Ao contrário do *condominio*, que dá especial relevo à regulamentação sectorial e à «dimensão social» a nível europeu, a *federatio* é compatível com um grau acentuado de desregulamentação e «legislação competitiva» entre subunidades, aliado, talvez, a uma nova regulamentação por parte das autoridades centrais de sectores ou profissões «de interesse supranacional primordial».

Esta forma de delinear tipos ideais em termos dos *modelos políticos* com que poderão vir a responder às questões actualmente em discussão no processo de 1992 poderá parecer desajeitada, para não dizer confusa, ou mesmo arbitrária. Não só as «atribuições» são altamente especulativas, como não indicam claramente de que modo os vários tipos poderão responder a outras áreas de questões que eventualmente virão a surgir, como, por exemplo, a imigração, naturalização, defesa, educação, energia, transportes, etc.

Uma forma mais segura e ortodoxa de abordar a questão seria descrever esses tipos ideais em termos dos respectivos *modelos de instituições de autoridade*. É o que procurarei fazer agora, sem deixar de referir, porém, que cada categoria contém forçosamente em si uma quantidade considerável de variações posteriores. Deixarei de parte o Estado nacional «clássico» e a sua transposição supranacional, uma vez que estas configurações básicas nos são relativamente familiares.

A *confederatio*: conjunto de unidades político-territoriais anteriormente independentes que concordam voluntariamente em eliminar as barreiras às trocas recíprocas de bens, serviços, capitais e pessoas sem criarem uma única autoridade central para regular essas trocas ou redistribuir os seus efeitos entre os membros. A principal atribuição do novo centro consiste em agir em nome dos Estados membros relativamente ao exterior. As subunidades mantêm o controle de todas as questões de política específicas em termos territoriais. As instituições decisórias a nível central são compostas exclusivamente por representantes dos Estados membros; os diversos cidadãos e empresas apenas têm acesso a essas instituições através dos governos nacionais. Podem decidir criar «regimes» para tarefas específicas e, portanto, devolver uma maior autoridade às instituições comuns, por exemplo, no que se refere a questões monetárias ou à legislação social mínima, mas sempre com a garantia de que as decisões serão tomadas por unanimidade e que serão permitidas secessões. Mesmo nos casos em que a soberania seja «circunscrita e concentrada» para esses efeitos, as políticas em causa serão aplica

das apenas pelas agências administrativas nacionais. A norma é o reconhecimento mútuo, temperado por uma vontade de rever medidas ou de compensar os outros por aspectos manifestamente externos; o estilo adoptado é o da troca de favores (*log-rolling*), recorrendo os actores a «pacotes» sequenciais para vencer a resistência de Estados membros específicos.

Na Europa contemporânea este resultado poderia surgir em consequência do cumprimento rigoroso, mas tacanho, das obrigações de 1992 — à excepção do compromisso de proceder a uma redistribuição *através* dos fundos estruturais e de acções nas escassas esferas políticas em que a Comissão seja responsável pela aplicação directa. A eliminação dos controlos fronteiriços (e, mais ainda, a sua substituição por uma autoridade policial a nível europeu) excederia a sua finalidade, tal como a harmonização da legislação fiscal, as prerrogativas do controle orçamental e as políticas sociais. A ocorrência de efeitos secundários a nível da união monetária seria talvez tolerada, mas apenas se estivesse sujeita a um controle rigoroso por parte dos Estados membros e se fosse regida pelo princípio da unanimidade. A eleição directa de deputados para o Parlamento Europeu e a existência da votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros são indícios de que a CE talvez já tenha ultrapassado o nível confederal.

Os problemas de uma *confederatio* sustentável giram em torno de duas questões. Em primeiro lugar, a sua capacidade para organizar uma resposta colectiva para novas questões, especialmente as que poderão constituir uma ameaça para a distribuição de poderes e benefícios existentes, é reduzida. Cada desafio tem de ser submetido a um processo de deliberação único e de decisão por unanimidade que não só prolonga o tempo de resposta, como oferece inúmeras oportunidades de o membro mais recalcitrante conseguir obter concessões. Tal como Fritz Scharpf já argumentou, um sistema deste tipo corre o risco de cair na «armadilha das decisões», em que se torna cada vez mais difícil tomar decisões e os resultados se apresentam cada vez mais comprometidos². Em segundo lugar, é essencial que os participantes neste tipo de ordem formem um conjunto consistente (e sejam um número limitado) de actores com propriedades e interesses análogos — ainda que diversos. Isto permite que se crie um processo iterativo de resolução de problemas pela via da cooperação e que surja um sentimento de confiança numa gama cada vez mais alargada de questões. O que acontece, porém, é que os Estados da Europa de hoje são «excêntricos», e não «concêntricos», em relação uns aos outros. Não só o número de membros potenciais de uma *confederatio europea* varia — digamos, de 12 a 22 —, como quase todos eles se encontram inseridos de forma distinta em acordos extra-europeus. Como solução em termos de menor denominador comum, talvez seja sempre mais fácil rotular de «confederação» o resultado que vier a surgir, mas irá esse resultado ser produtivo e estável? Ou será que irá apenas ser uma estação

² «Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Federalismus im Vergleich», in *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985), pp. 323-356.

intermédia, quer da via do insucesso que conduzirá de novo a um sistema de Estado nacional, quer da vida do sucesso que conduzirá a uma forma mais centralizada e restritiva de integração regional? O que a história nos diz sobre as «ligas» e «confederações» não é propriamente animador, embora se possa argumentar, tal como irei fazer adiante sob a designação de «condições pós-hobbesianas», que lhe deveríamos dar uma nova oportunidade³.

O *condominio*: conjunto de Estados nacionais anteriormente independentes que concordam em eliminar todas as barreiras à troca de bens, serviços, capitais e pessoas, *bem como* em instituir autoridades funcionalmente específicas para regular as condições em que se operam essas trocas, *sem*, porém, concordarem em regular as suas repercussões através de uma redistribuição territorial dos benefícios. O cerne deste resultado do processo de integração reside em criar uma base manifestamente funcional para a autoridade central. A sua principal atribuição consistiria em criar agências para a aplicação directa de políticas que afectem classes, sectores e profissões específicas, deixando sob o controle das unidades nacionais (e subnacionais) existentes todas as questões de natureza fundamentalmente territorial. As instituições de decisão seriam compostas por especialistas em administração, peritos independentes e representantes de interesses especializados⁴; os indivíduos e empresas teriam acesso às suas deliberações, quer através desses intermediários, quer através de um processo de revisão judicial. Numa ordem deste tipo poderiam coexistir múltiplos «regimes regionais», cada um com a sua clientela de interesses distinta, tipo de organização institucional, nível de obrigações e regras de decisão. A norma mais provável seria a harmonização ou a «standardização, atenuadas por concessões a especificidades nacionais ou locais; o estilo mais provável seria o da proporcionalidade, enquanto os participantes ponderariam e combinariam por consenso as respectivas intensidades de interesses.

Este é o resultado mais provável que se poderia ter previsto para a CE com base na sua evolução até ao Acto Único Europeu e continua a ser uma possibilidade. O modesto alargamento da responsabilidade directa da Comissão pela aplicação introduzido pelo Acto Único — especialmente na área da política ambiental — e a eliminação total dos controlos fronteiriços que está prevista reforçam esta tendência, ao passo que o maior empenhamento na redistribuição através dos chamados «fundos estruturais», também introdu-

³ Por exemplo, Jean Monnet exortou os seus adeptos do Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe a aceitarem as ideias vagas de De Gaulle sobre uma confederação europeia porque «je ne doute pas, pour ma part, qu'une confédération menera un jour à une fédération» (*Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 649).

⁴ Na gíria de Bruxelas, este estilo decisório parece ser conhecido por «comitologia» (cf. J. Pelkmans e A. Winters, *Europe's Domestic Market*, Londres, Routledge, Kegan Paul, 1988). Para uma discussão teórica mais desenvolvida do processo de tomada de decisões por comissões, e não por maioria, v. G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited, part one*, Chatham, N. J., Chatham House, 1987, pp. 214-238.

zido pelo Acto Único, parece apontar noutra direcção. A ocorrência de efeitos secundários a nível da união monetária, especialmente se forem acompanhados de um banco central europeu «tecnocrático» e altamente autónomo, dar-lhe-ia um impulso considerável, o que não aconteceria no caso de se dar um alargamento do papel do Parlamento Europeu.

Uma das «virtudes encobertas» do *condominio* seria a forma como poderia explorar o «vício» da excentricidade europeia. Até agora, o alargamento da CE tem implicado a aceitação por parte dos novos membros da totalidade do *acquis communautaire* — após um período negociado de adaptação. Os acontecimentos recentes na Europa de Leste e os pedidos de adesão pendentes apresentados por países do Mediterrâneo irão forçar consideravelmente a sua concepção concêntrica. Atendendo à sua diversidade, os membros potenciais poderão não estar preparados para aceitar todo o pacote, tal como os membros actuais poderão não estar dispostos a avançar mais num determinado domínio funcional. Um *condominio europeu* adaptar-se-ia facilmente a esse tipo de situação, não só incorporando uma diversidade considerável de autoridades regionais relativamente independentes muito dispersas — com as suas próprias regras de decisão e níveis de obrigações —, mas permitindo também que cada uma delas fosse constituída por diferentes subconjuntos de Estados europeus: uma autoridade europeia para o ambiente, estendendo-se de «Brest a Brest-Litovsk» e mesmo até ao Urais e além dos Urais; um banco central europeu, com um grupo compacto de dez ou onze Estados; uma rede energética europeia, com um número intermédio, e assim por diante.

Escusado será dizer que, enquanto resultado, o *condominio* apresentaria as suas próprias vulnerabilidades específicas, que poderiam torná-lo apenas uma fase transitória de um modelo de dominação mais duradouro. A primeira e a mais óbvia seria simplesmente a sua falta de coesão. Com uma tal proliferação de instituições funcionais, como se poderia esperar que surtissem políticas coordenadas? Que mecanismos se poderiam aplicar com segurança para resolver sobreposições prováveis de competência organizacional e conflitos de interesses de fundo? Quem (se é que alguém) iria representar a Europa no seu conjunto em negociações com potências exteriores? Parte da resposta poderá residir em forças do mercado que se esperaria atribuísssem recompensas aos regimes geridos com mais eficiência, mas não é provável que isto fosse inteiramente aceitável para aqueles que se sentissem prejudicados, uma vez que fora precisamente para evitar essa distribuição automática e injusta de benefícios que os regimes tinham sido inicialmente criados! A solução tecnocrática consistiria em contar com os peritos, a Comissão, digamos, para decidir qual a organização regional com mais competência para agir; a solução legalista consistiria em remeter essas questões controversas para um sistema judicial instituído independentemente; a solução política consistiria em descarregá-las para cima de um Parlamento Europeu com funções alargadas. A primeira e a segunda soluções serviriam para reforçar o resultado condominial; a terceira solução poderia empurrar o

modelo conceptual numa direcção totalmente diferente, subordinando toda essa actividade funcional dispersa ao escrutínio de representantes territorialmente sediados.

A segunda causa principal de vulnerabilidade de um possível *condominio* relaciona-se com a sua legitimidade. Na Europa moderna, por oposição à Europa medieval, a cidadania tem-se radicado firmemente no território. Os indivíduos acostumaram-se a mostrar uma certa deferência e a identificar-se simbolicamente com autoridades que podem afirmar representarem um determinado espaço culturalmente definido. Além disso, praticamente todas as nossas ideias sobre democracia assentam na representação de círculos eleitorais territorialmente definidos. As tentativas para complementar isso com uma «segunda câmara» baseada em interesses funcionais não têm tido, manifestamente, qualquer êxito — e têm sido frequentemente associadas na mente do público com o corporativismo estatal e um governo autoritário⁵. Os teorizadores funcionalistas da integração, quer se trate, inicialmente, dos seguidores de Mitrany, quer, posteriormente, dos seguidores de Haas, têm vindo a insistir há muito em que quaisquer progressos nesse sentido acabariam por produzir uma mudança de expectativas e de lealdades — e não apenas uma reorientação oportunista da atenção política. Entre os estudiosos contemporâneos, Paul Taylor tem particularmente insistido em que o processo de integração tinha de conter uma componente comunitária desse tipo⁶, sem, no entanto, apresentar um argumento muito convincente quanto à forma como se iria conseguir isso e, muito menos, sem apresentar quaisquer provas empíricas de que isso se verificara efectivamente. Se quisermos ser inteiramente justos com a ideia do *condominio*, teremos de referir que praticamente todos os modelos conceptuais propostos para a Europa enfermam de um «deficit democrático» — à excepção, talvez, daquele de que iremos agora tratar.

A *federatio*: conjunto de Estados soberanos que concordam não só em remover todas as barreiras à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre si, como também concordam em definir uma divisão territorial do governo que confere uma autoridade englobante a um único centro, protegendo simultaneamente a autonomia (limitada) das unidades anteriormente independentes. O novo centro assume alguma responsabilidade pelo controle e compensação de desigualdades na distribuição de benefícios pelas unidades componentes, servindo de representante exclusivo do todo perante outras potências. Uma vez que as federações são um *género* bem conhecido, parece desnecessário analisar pormenorizadamente as suas propriedades comuns. A divisão do trabalho político entre as unidades nacionais e subnacionais pode variar consideravel-

⁵ V. o meu artigo «Democratic theory and neo-corporatist practice», in *Social Research*, 50, 4, Inverno de 1983, pp. 885-928.

⁶ *The Limits of European Integration*, Londres, Croom Helm, 1983.

mente⁷; o grau de empenhamento na redistribuição também. Algumas dão poderes ao governo central para aplicar directa e extensivamente as políticas nacionais; outras actuam sobretudo indirectamente através da negociação interníveis e da subvenção. Algumas fazem reverter para o centro todos os poderes não especificados; outras limitam as tarefas do governo federal, deixando o resto aos Estados membros. Todas elas têm uma multiplicidade de agências funcionais, como no *condominio*, sujeitando-as, todavia, a uma administração dispersa e ao controle das autoridades territoriais. Têm, na sua maioria, instituições dualistas, baseando-se uma das duas câmaras na representação dos Estados membros e podendo os representantes ser eleitos directamente ou nomeados directamente. Tal como no caso da *confederação*, a organização federal pressupõe um conjunto fixo e coerente de Estados membros, embora as regras de admissão e de saída não sejam geralmente tão flexíveis como no caso da primeira. As *federatii* aliam normalmente a standardização de regras a nível central, por exemplo, relativamente a determinados impostos, subsídios, políticas de previdências, regulamentos de saúde e segurança, habilitações profissionais, etc., ao reconhecimento mútuo da diversidade provincial no que se refere a políticas complementares ou a outras áreas, como a educação, a cultura, a utilização dos solos, etc. As regras de decisão variam, mas, de um modo geral, compreendem um misto de práticas maioritárias nalgumas instituições com a votação ponderada ou maiorias qualificadas noutras instituições.

Muito antes de se ter sequer imaginado a CE, a *federatio* fora advogada como uma solução apropriada para a integração europeia. Foi precisamente o facto de as elites políticas desta região após a Segunda Guerra Mundial não terem conseguido chegar a acordo sobre o assunto — isto é, seguirem o modelo dos fundadores dos Estados Unidos — que levou os criadores da Comunidade a adoptarem uma estratégia funcionalista *faute de mieu*⁸. Salvo no que se refere à concessão de mais uns tantos poderes ao Parlamento Europeu, às disposições relativas à votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros e ao alargamento das políticas de redistribuição, não se poderá considerar propriamente o Acto Único Europeu como um «documento federalizante». Algumas sugestões posteriores quanto ao desenvolvimento das instituições da CE apontam, porém, nessa direcção: um senado europeu com representantes eleitos pelos parlamentos nacionais; a eleição europarlamentar do presidente da Comissão; o reforço do papel da Comissão através de uma aplicação mais directa das políticas; a divulgação das deliberações do Conselho de Ministros. As discussões actualmente em voga sobre a «subsi-

⁷ O «Estado de las Autonomias» em Espanha foi inovador neste aspecto. Normalmente, nos sistemas federais as subunidades gozam dos mesmos direitos e têm as mesmas obrigações. Na Espanha contemporânea cada uma delas negociou disposições diferentes com o governo central. As «regiões históricas» da Catalunha, Galiza e País Basco têm bastante mais autonomia do que as regiões que não têm uma língua, cultura e tradição distintas.

⁸ Para uma análise do misto peculiar de funcionalismo e federalismo proposto por Monnet, v. Michael Borgess, *Federalism and European Union*, Londres, Routledge, 1989, pp. 43-63.

diariedade» também sugerem a busca de um princípio geral que possa nortear a divisão territorial que está a surgir na falta de uma constitucionalização formal da mesma. Assim, a Europa ainda poderá avançar na direcção de uma organização do tipo federal, especialmente assim que a dimensão e complexidade das directivas de 1992 tenham esgotado as capacidades das instituições comunitárias existentes. Uma possibilidade fascinante não é tanto quais os Estados que decidiriam ser membros (ou seriam aceites como tal) — o que já suscita bastantes dúvidas —, mas se as unidades componentes de uma eventual *federatio europea* não poderiam ser regiões subnacionais e não os Estados nacionais existentes⁹.

Do mesmo modo que o modelo federal nos é mais familiar, os problemas que envolve também o são. A sua legitimidade não deveria, em princípio, ser um ponto controverso, já que obedece a normas bem estabelecidas de territorialidade e de governo representativo. Nem o será também a sua possível longevidade, pois há provas abundantes de que as federações podem sobreviver a ameaças muito graves à sua existência. É verdade que enfrentam frequentemente conflitos constantes relacionados com os «direitos estatais» e períodos prolongados de imobilismo político, especialmente quando as suas regras de decisão se aproximam do princípio da unanimidade tão característico da *confederatio*¹⁰, mas a história indica que essas dificuldades conseguem ser ultrapassadas através de compromissos sem que haja uma guerra civil e ou imposição por parte das subunidades mais poderosas.

Um sério obstáculo será o esforço bastante considerável que será exigido aos Estados membros favoráveis à federação para porem a funcionar uma forma de governo desse tipo. Talvez seja praticamente impossível alcançá-la no caso de unidades políticas há muito estabelecidas com identidades nacionais e papéis distintos no sistema internacional. Além disso, uma vez que tenha sido instituída, a admissão de novos membros e a saída de membros antigos insatisfeitos é uma questão complexa e relativamente difícil¹¹.» Isto torna a *federatio* uma forma de integração particularmente incómoda de aplicar numa situação que se caracteriza por transformações descoordenadas e pela indefinição das fronteiras a leste. Se os membros da CE decidirem «aprofundar», em vez de «alargar», o seu empenhamento nesta via, em que situação irá isso deixar os candidatos potenciais? A exclusão da EFTA

⁹ V. o *locus classicus*, Robert Lagont, *La révolution regionaliste*, Paris, Gallimard, 1967, para a discussão em França, e Riccardo Petrella, *La renaissance des cultures regionales en Europe*, Paris, Éditions Entente, 1978, George Pierret, *Vivre d'Europe... Autrement. Les régions entrent en scène*, Paris, Jean Picollec, 1984, e Jean-Pierre Raffarin, *92 Europe: Nous sommes tous des régionaux*, Poitiers, Projects Editions, 1988, para discussões semelhantes a nível europeu.

¹⁰ Fritz Scharpf, *op. cit.*

¹¹ A recente experiência da expansão da República Federal da Alemanha de modo a incluir a antiga República Democrática Alemã através do expediente fácil do artigo 239.º é uma excepção a esta regra — que não voltará, provavelmente, a ser tolerada ou a repetir-se no futuro. As enormes dificuldades que as repúblicas bálticas tiveram de enfrentar para deixar a União Soviética (apesar de uma cláusula constitucional que o permite explicitamente) são um exemplo muito mais apropriado.

não teria, possivelmente, grandes consequências, mas será que os doze se poderão efectivamente dar ao luxo de voltarem as costas aos seus irmãos da Europa de Leste sem porem em perigo as transformações políticas e económicas que ali estão em curso? É certo que a *federatio* teria o atractivo de «prender» mais fortemente a Alemanha ao Ocidente do que quer a *confederatio* ou o *condominio*, mas a que preço? Se uma Alemanha integrada, com 80 milhões de habitantes e, de longe, a maior economia, se viesse a tornar a sua subunidade dominante, não iriam as outras preferir aceitar um resultado mais diluído — pelo menos até o contexto da segurança ter sido definido?

O segundo problema é a chamada «tendência federalizante», nomeadamente o facto de a divisão da autoridade territorial não permanecer necessariamente fixa nas *federatii* — não obstante as restrições constitucionais em contrário —, tendendo a evoluir no sentido de uma maior centralização. Se estudiosos tão eminentes como Carl Friedrich estão certos, a adopção do federalismo para a Europa seria apenas uma fase transitória no caminho em direcção a uma futura transformação num Estado supranacional mais unificado¹². Os estudiosos alemães e suíços deste *género* não estão, porém, tão convencidos de que não se consiga encontrar um equilíbrio estável¹³. Uma vez que grande parte da discussão sobre esta suposta tendência gira em torno de pressupostos acerca do papel das autoridades federais na política externa, especialmente no que se refere a ameaças à segurança e imperativos de defesa, talvez possamos resolver a controvérsia analisando determinadas transformações no contexto mais vasto das relações interestaduais que rodeia a experiência de 1992.

A delimitação destes três tipos intermédios de resultados não é senão o primeiro passo de uma «teorização retrospectiva» do processo de integração. A questão verdadeiramente interessante é saber se esses três tipos são compatíveis entre si, se será possível avançar para uma *confederatio* em determinadas áreas de questões e para um *condominio* ou uma *federatio* noutras áreas. Mais uma vez, a resposta poderá não se encontrar na Europa em si, mas no sistema mundial como um todo.

¹² Cf. Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nova Iorque, Praeger, 1968, e também W. H. Riker, «Federalism», in F. Greenstein e N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5, Londres, Addison-Wesley, 1975, pp. 93-172.

¹³ Cf. a literatura sobre «federalismo cooperativo» e *Politikverflechtung*: F. Scharpf et al., *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Scriptor, 1976; F. Ermacora, *Der Österreichische Föderalismus. Von Patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, Innsbruck, 1976; U. Hafelin, «Der kooperative Föderalismus in der Schweiz», in *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, vol. II, 1969; Gerhard Lehmbuch, *Proporzdemokratie*, Tübingen, J. C.B. Mohr, 1967, e ainda o resumo em Peter Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany*, Filadélfia, Temple University Press, 1987, pp. 45-58.

O CONCEITO DE ORDEM PÓS-HOBBSIANA

Uma forma de apreender aquilo que distingue a *confederatio*, o *condominio* e a *federatio* da nossa perspectiva «estado-cêntrica» é considerar essas formas de governo espécies diferentes da ordem «pós-hobbesiana». A sua condição prévia principal, ainda que implícita, é a ausência de insegurança militar como motivo/pretexto fundamental para o exercício da autoridade política, e daí a relevância variável da territorialidade relativamente à definição dos seus limites e capacidades. Isto implica uma rejeição (implícita ou explícita) da necessidade de soberania, definida como a existência de uma pessoa ou instituição inequivocamente dominante no topo de uma estrutura de comando permanente, global, única e hierárquica. Deixa de haver justificação para que um único centro controle os meios de coacção concentrados e regule a circulação de pessoas, bens e serviços num território fixo. Além disso, a legitimidade deixa de ser conferida com base num contrato (putativo) com uma única pessoa ou instituição que se encontra formalmente separada e é relativamente autónoma em relação ao conjunto dos cidadãos, tendo, portanto, poder para impor a sua vontade em nome do interesse nacional/estatal/público.

Em todas estas formas de ordem pós-hobbesiana não existe uma soberania única identificável¹⁴ — apenas uma multiplicidade de autoridades em diferentes níveis de agregação, territorial ou funcional, com competências ambíguas ou partilhadas à cabeça de hierarquias organizacionais diversas e que se sobrepõem. As políticas não são enunciadas de uma forma definitiva e administradas verticalmente; são constantemente negociadas e aplicadas indirectamente. Além disso, existem diversos centros com diferentes graus de poder de coerção — e nem todos eles são públicos ou governamentais. Grande parte da circulação de pessoas, bens e serviços dentro e através das fronteiras seria determinada pelas forças do mercado, mas estaria também sujeita a diferentes graus de auto-regulamentação e negociação colectiva de interesses. Os mecanismos nucleares das relações de classe não seriam estruturados nem controlados pelas autoridades centrais, nem ficariam totalmente entregues aos acasos das forças do mercado e da «justiça privada». Torna-se cada vez mais difícil em todos os casos distinguir entre instituições públicas e privadas, entre o Estado e a sociedade civil. Mesmo os interesses estatais mais «sagrados e venerados» passam a estar sujeitos a contestação e restrição; mesmo as forças do mercado mais «racionalis e eficientes» são temperadas pela negociação e regulamentação.

Tenho consciência de que o panorama acima descrito poderá ser exagerado. O recurso à violência para resolver os conflitos entre os Estados poderá ser impensável na Europa ocidental (e poderá também vir a sê-lo no Leste

¹⁴ Ou, se existe alguém ou algum cargo com este estatuto ou título formal, o seu papel é puramente simbólico. O chefe executivo nominal ou é reduzido ao estatuto de um monarca constitucional decorativo ou desempenha o papel de um negociador *primus inter pares*.

em resultado das transformações recentemente verificadas a nível dos regimes), mas não é isso que se passa verdadeiramente noutros sítios. Os Estados reais existentes continuam, efectivamente, a ter exércitos e a despendar verbas enormes na defesa da sua segurança nacional — mesmo, e principalmente, na Europa. Continuam a existir chefes executivos com um poder considerável para imporem a sua vontade, e a soberania continua a ser frequentemente defendida e afirmada nas relações entre os Estados. A maior parte das unidades políticas continua a ter limites territoriais distintos e exclusivos e um organismo central que procura regulamentar a circulação de produtos, capitais e pessoas dentro do seu território. A maior parte dos cidadãos continua a conferir uma legitimidade especial às instituições políticas nacionais e continua a conseguir distinguir entre o exercício do poder público e privado. Nem todas as políticas estão sujeitas a uma negociação interminável e nem todos os interesses do Estado são constantemente contestados. Quando «se chega a vias de facto», quem controla as tropas (quer seja o soberano ou não) também será normalmente capaz de impor a sua solução.

É verdade que se estabeleceu esta distinção de tipos ideais entre a condição hobbesiana e a pós-hobbesiana para se conseguir o máximo contraste; no entanto, estou convencido de que qualquer pessoa que analise a evolução da política em sociedades industriais avançadas no período a seguir à Segunda Guerra Mundial não poderá deixar de notar a mudança radical da primeira condição para a segunda — ainda que a segunda esteja ainda longe de ter substituído totalmente a primeira. Só por este motivo, é enganador «trazer o Estado de volta» para se fazer a análise dos processos políticos contemporâneos¹⁵. O que é necessário é que se enfrente a tarefa mais difícil de imaginar quais as formas de dominação políticas que estão a substituir o Estado e de que forma se irão legitimar e consolidar no futuro.

A CE será, provavelmente, um caso extremo de pós-hobbesianismo por dois motivos evidentes:

- 1) Dos dois modelos de formação de Estados propostos por Charles Tilly, a CE é nitidamente fruto de um *acordo entre diversos Estados existentes*, e não resultado da *expansão dinástica ou conquista militar por um único Estado*¹⁶. Isto coloca-a numa categoria bastante ampla, que começou com os Estados-tampão, da Bélgica e Uruguai e culminou com as descolonizações internacionalmente negociadas do Zimbábue e da

¹⁵ O que não quer dizer que seja absolutamente necessário para a análise de períodos anteriores ou de outras zonas geográficas. O facto de ser por vezes «reinvocado» poderá também ser útil, quanto mais não seja por permitir que se estabeleça um contraste radical com aquilo que se tem passado nas últimas décadas. O que, a meu ver, é pura pera de tempo é que se defenda a ideia de «trazer o Estado de volta» e, depois, na frase seguinte, se passe a redefinir esse conceito de uma forma que pouca ou nenhuma relação tem com o seu significado histórico, privando-o de noções como soberania, unidade de acção, centralidade da experiência, etc.

¹⁶ Charles Tilly, «War and the power of Warmakers in Western Europe and elsewhere, 1600-1980», in P. Wallenstein (ed.), *Global Militarization*, Boulder, Westview Press, 1985.

Namíbia. Este *vice d'origine* implica que, desde o início, a autoridade pública estará dividida e a soberania será partilhada. Como recém-chegados, os governantes destes regimes terão tido menos possibilidade de escolher o espaço que podem ocupar, as instituições que podem adotar ou o papel que podem desempenhar no sistema interestatal. A negociação não só determina a sua existência, como condiciona também a sua subsistência — a menos que, evidentemente, o rumo posterior da luta interna ou internacional venha a eliminar os adversários, deixando um maior legado de estadualidade;

- 2) Os fundadores da CE, após uma tentativa malograda para criarem uma comunidade europeia de defesa, escolheram explicitamente uma «estratégia funcionalista», ao concentrarem-se em chegar a um acordo inicial exclusivamente sobre questões económicas. É provável que tenham previsto que efeitos secundários viessem mais tarde alargar a sua autoridade a questões sociais, políticas e mesmo de segurança, mas mostraram-se cautelosos e pacientes quanto a essas matérias. Além disso, neste esforço consciente para construir uma forma de governo sem um núcleo hobbesiano foram grandemente ajudados pela presença simultânea de uma organização em sobreposição, mas distinta, que se ocupava dessas questões de uma forma concertada: a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Quando surgisse a necessidade de empreender uma acção colectiva relativamente à segurança militar, poder-se-ia desviá-la para a NATO, ou pelo menos discuti-la no âmbito mais exclusivamente europeu da União da Europa Ocidental.

AS CONDIÇÕES DA ORDEM PÓS-HOBBSIANA

Temos de admitir que esta combinação de «condições de fundação» é característica, e praticamente única, da Comunidade Europeia, mas tenho uma afirmação mais ambiciosa a fazer, isto é, que o *contexto contemporâneo favorece sistematicamente a transformação dos Estados em confederatii, condominii ou federatii em diversas situações*. Há muito que nos acostumámos à ideia de que determinadas condições «de desenvolvimento» — urbanização, especialização profissional, industrialização, racionalização das relações sociais, etc. — levariam forçosamente, *através* da centralização e da burocratização, a um aumento do grau de organização social, económica e política¹⁷. Partindo dessa perspectiva de evolução, era fácil passar-se à suposição de que a CE «teria» de se tornar uma versão maior daquilo que já temos, isto é, um super-Estado¹⁸.

¹⁷ Para uma opinião crítica da aplicação deste pressuposto a diversas organizações sociais, económicas e políticas, v. o volume, a publicar brevemente com o patrocínio do Joint Committee on European Studies do ACLS/SSRC e editado por mim, sobre *experimenting with scale*.

¹⁸ Esta suposição é particularmente evidente em Johan Galtung, *The European Community: Superpower in the Making*, Oslo, Universitetsforlaget, 1973. Embora retrospectivamente seja fácil rejeitar este livro, considerando-o uma *pièce de circonstance* escrita para convencer os Noruegueses a não aderirem à CE, considere que relê-lo foi bastante útil para servir de contraste à minha própria abordagem.

E se o período contemporâneo for um período de transformação — e não de desenvolvimento — em que o futuro não poderá ser visto como uma extrapolação linear do passado? E se estivesse a dar-se uma interação entre uma série de processos simultâneos e em certa medida independentes que, *através* das crises, desse origem não só a um «ambiente turbulento», mas a um resultado qualitativamente diferente nas sociedades avançadas «pós-industriais» da Europa ocidental, América do Norte e Nordeste asiático? E se essas transformações estivessem a convergir no sentido de alterar a configuração básica das unidades políticas e o seu poder/papel nos sistemas que compõem? Se isso acontecesse, a CE — mesmo com os seus «sinais congênitos» especiais — talvez não seja tão peculiar.

Iremos começar a nossa especulação com *as transformações no sistema de trocas internacionais*. Parece haver três condições gerais particularmente importantes:

- 1) O aparecimento de uma interdependência complexa e de um «liberalismo firmemente implantado»;
- 2) O papel crescente de empresas e «alianças estratégicas» transnacionais;
- 3) A descoberta e divulgação de novas tecnologias da produção, distribuição e comunicação.

Em conjunto, estas três condições produzem e sustentam uma diversidade invulgar de organizações governamentais, organizações não governamentais, «regimes» internacionais para produtos e questões específicas e, evidentemente, empresas multinacionais. Muitas destas entidades serão de natureza «diplomática», servindo apenas de suporte à estrutura de soberania básica e «estado-cêntrica», mas outras traduzem-se em novas sedes com oportunidades e autonomia de acção que estão fora do alcance das autoridades sediadas a nível nacional. Em volta destas sedes surgem sistemas de autoridade não estatais que assumem formas institucionais diversas.

O segundo conjunto de condições envolve *transformações no sistema de segurança interestatal*:

- 1) O impasse nuclear, os primeiros sinais do controle de armas e, mais recentemente, as provas de uma redução real dos níveis de força e armamento;
- 2) O fim de uma confrontação polarizada entre as superpotências e da tensão da «guerra fria»;
- 3) Um papel mais importante para os sistemas de segurança sediados a nível regional.

Estas condições vão destruir o domínio da estadualidade por excelência. O imperativo da segurança está a perder a sua estrutura hegemónica e capacidade para subordinar outras ideias à sua lógica. Os compromissos com alianças estão a atenuar-se; parecem ser possíveis novos acordos transver-

sais; é possível que se venham a dar modificações a nível das despesas; a própria definição daquilo que constitui a segurança começa a deixar de ser a protecção contra uma ameaça de natureza militar à existência física para passar a ser a protecção contra uma ameaça de natureza económica ao bem-estar. Aquilo que conta cada vez mais não é a posse territorial, mas sim, a quota-parte do mercado — não a tecnologia da violência, mas a tecnologia da competitividade.

Por último, há um «pacote» de *transformações a nível da natureza da sociedade civil interna*:

- 1) As repercussões de liberdades liberais protaídas e a generalização da democracia política;
- 2) Uma diversificação progressiva das bases de interesse e formação de identidades;
- 3) O crescimento das funções estatais e a sua dependência da colaboração do grupo para efeitos de execução;
- 4) A formação de redes de interesses transnacionais, quer a nível regional, quer a nível global.

O efeito real destas condições é uma diminuição da capacidade de governação do Estado através da limitação da aplicabilidade ou eficácia do recurso à coerção. Essa capacidade poderá ser limitada por direitos públicos, a responsabilização perante públicos especializados e a resistência por movimentos específicos, ou tornar-se impraticável sem o consentimento voluntário ou concordância colectiva dos grupos afectados. Dá-se uma consolidação das organizações subestatais — territoriais e funcionais — em relação às agências estatais; a actividade das redes internacionais processa-se cada vez mais independentemente do controle estatal.

«Os Estados (tendo como agentes os governos) continuam a ser os principais actores, mas são cada vez mais restringidos e ultrapassados por uma multiplicidade de actores não estatais¹⁹.» Poder-se-ia ir mais longe, especialmente na região superpovoada e pacificada da Europa ocidental, e especular-se que a convergência destas três tendências (que são, elas próprias, compostas por diversas subtendências) minou irreversivelmente a legitimidade e capacidade do Estado-nação, obscureceu as distinções históricas entre política pública e privada, interna e externa, «alta» e «baixa», levando a que seja difícil discernir sequer se o Estado está a actuar de uma forma característica e discricionária — e, muito menos, quando o faz independentemente de outros Estados da região. Há excepções — como, por exemplo, a acção do Reino Unido nas Falklands, bem como a desvalorização sueca de 1982 —, mas são apenas isso: excepções. Mais evidente como exemplo foi a tentativa de François Mitterrand para utilizar o poder do Estado Francês para

¹⁹ Ernst B. Hass, «What is progress in the study of international organization», University of California, Berkely, *stencil*, s. d., p. 2.

adoptar uma política macroeconómica própria em 1981-1983. O facto de o ter podido fazer demonstra que a estadualidade e a soberania nacionais não estão moribundas (e que a CE ainda não era um super-Estado que pudesse impedir uma acção independente desse tipo), mas o facto de a experiência ter sido um tamanho fracasso revela claramente os perigos de se «agir por conta própria» num sistema tão interdependente e cosmopolita.

A minha conclusão é que o Estado moderno está — finalmente — a ser minado e ultrapassado. As «estruturas inconstantes da política mundial» (e da economia mundial) *não* «têm aumentado a confiança no Estado»²⁰. Escavaram buracos por baixo dele para forjar alianças e ligações com actores subestatais e ergueram-se acima dele para criar novas redes de tomada de decisões e sistemas de produção e distribuição²¹. Aquilo que está a complementar e mesmo a substituir o velho sistema estatal baseado no comando hierárquico dentro de cada unidade (pelo menos a nível dos assuntos externos) e na anarquia normativa em sentido horizontal (pelo menos em princípio) são novas formas de ordem baseadas na negociação permanente, no consentimento tácito, em disposições inconstantes, em competências sobrepostas, autorizações difusas e iniciativas de cooperação que encobrem eficazmente as distinções que anteriormente existiam entre níveis de agregação. No entanto, a existência deste sistema ainda não conseguiu modificar as percepções ao nível da identificação colectiva em público em massa e continua a parecer incapaz de convencer os académicos a reverem os seus conceitos e categorias de análise tradicionais — mesmo conceitos tão manifestamente ultrapassados como a distinção entre «política comparativa» e «relações internacionais» na minha própria disciplina²².

Como a CE é actualmente o exemplo mais avançado de «política pós-hobbesiana», voltemos a ela, numa tentativa de discernir de que modo o

²⁰ Pace Theda Skocpol e os entusiastas de «trazer o Estado de volta».

²¹ Talvez esta ideia de passar por baixo e por cima do Estado-nação ajude a esclarecer um dos aspectos mais intrigantes do processo de integração europeia, nomeadamente o facto de se assistir simultaneamente a tendências no sentido da mobilização de paixões subnacionais de base territorial e no sentido da satisfação de interesses supranacionais de base funcional. A sua coincidência temporal poderá ser acidental ou arbitrária, mas suspeito de que a ligação seja, pelo menos, funcional, se não intencional. Os processos que situam a sede da tomada de decisões ainda mais longe do domínio do indivíduo e de pequenos grupos e que os ameçam com um tratamento ainda mais standardizado têm probabilidades de gerar resistência e reivindicações de uma maior autonomia — que até agora têm sido, em grande medida, dirigidas para o Estado-nação, que era anteriormente responsável por essas questões e que, de qualquer modo, é de acesso muito mais fácil em matéria de actividades de protesto. Inversamente, os actores supranacionais poderão considerar vantajoso aliar-se aos actores subnacionais, precisamente, para evitar a rigidez de instituições nacionais firmemente implantadas.

²² Depois de escrever isto, tive oportunidade de ler um artigo recente de James Rosenau, «Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds politics», in *International Political Science Review*, vol. 9, n.º 4, Outubro de 1988, pp. 327-365, que apresenta argumentos muito semelhantes aos meus. Ao fazer a revisão final deste trabalho, irei incluir alguns destes aspectos sobre «um mundo multicêntrico de actores diversos relativamente idêntico [...] [com] um dilema de autonomia [...] como força impulsionadora [...]» (p. 329).

seu esforço para cumprir o prazo de 31 de Dezembro de 1992, que se impôs a si mesma, poderá estar a afectar o avanço em direcção à *confederatio*, ao *condominio* ou *federatio*. Mesmo que as circunstâncias em que surgiu tenham sido únicas, a sua evolução actual ainda poderá dar algumas lições de importância geral para outras regiões ou para a «política global».

CONDIÇÕES DA ORDEM PÓS-HOBBSIANA NA EUROPA

Foram vários os factores que convenceram os chefes de Estado europeus e outros importantes políticos a correrem o risco sem precedentes de «concluir o mercado interno» dentro de um prazo relativamente curto: o receio do declínio tecnológico e da menor competitividade em relação ao Japão e aos Estados Unidos; uma deterioração gradual a nível do comércio; as baixas taxas de crescimento; um nível de desemprego elevado e persistente; o desejo puro e simples de afastar o espectro do europessimismo. No passado estes motivos levaram frequentemente à adopção de medidas proteccionistas e intervencionistas. Desta vez provocaram a reacção inesperada de um empenhamento na eliminação de todas as barreiras à circulação de pessoas, bens e serviços entre os doze membros — sem os colocar, pelo menos até agora — contra o exterior. A decisão inicial, aliada a modificações significativas nas regras de decisão, passou praticamente despercebida do público em geral. Uma vez que a dimensão desse empenhamento se difundiu e as suas implicações radicais se tornaram mais claras, a reacção foi surpreendentemente favorável, se bem que comecem a ouvir-se murmúrios de resistência por parte dos grupos afectados e esteja a aumentar o cepticismo quanto ao seu possível êxito.

A eliminação de barreiras tão antigas e de tal dimensão (e com tamanha rapidez) irá decerto exigir um processo político qualquer que funcione eficazmente com vista a que sejam tomadas decisões complementares, a controlar os resultados, a compensar aqueles que forem prejudicados, a meter na ordem os refractários e a negociar com o exterior. Até certo ponto, as instituições comunitárias existentes poderão servir para algumas dessas tarefas (responderam, por exemplo, com uma prontidão surpreendente ao desafio de elaborar as directivas necessárias), mas penso que se poderá supor com segurança que essas instituições terão de sofrer modificações consideráveis para poderem tomar e concretizar as decisões que 1992 implica.

A realização dos compromissos de 1992 e os seus possíveis efeitos secundários em áreas de política afins irá implicar uma série de opções críticas — e irão ser feitas primeiro as que forem mais fáceis. Consoante a alternativa seleccionada, alterar-se-ão significativamente as probabilidades de desenvolvimento institucional posterior. A representação gráfica das diversas «trajectórias de evolução» apresentadas na figura n.º 1 constitui, evidentemente, uma simplificação radical, quer porque muitas decisões são tomadas mais ou menos simultaneamente, quer porque muitas delas irão, provavelmente, levar

a compromissos que são difíceis de codificar de acordo com categorias dicotómicas ou tricotómicas.

A estrutura «em forquilha» da figura n.º 1 poderá, esperamos, ilustrar uma configuração que de outro modo seria muito difícil de interpretar. A primeira gama de opções relativamente a qualquer directiva implicaria a questão de saber se deveria deixar-se que o assunto permanecesse a nível nacional, aplicando os critérios do *reconhecimento mútuo*. Isto permitiria que cada Estado definisse as suas próprias normas e as fizesse aceitar por outros membros da CE. Se esta opção for rejeitada — por levar, por exemplo, a vantagens inaceitáveis a nível de competitividade para os actores menos regulamentados ou por dar origem a um conjunto de «leis competitivas» mutuamente destrutivas —, as alternativas seriam ou a *standardização*, segundo a qual seriam aplicadas em toda a Comunidade normas uniformes, ou a *harmonização*, segundo a qual seriam estabelecidos critérios mínimos (e, talvez, máximos), mas que permitiria aos actores nacionais determinarem até certo ponto qual a posição que assumiriam em relação a uma questão específica.

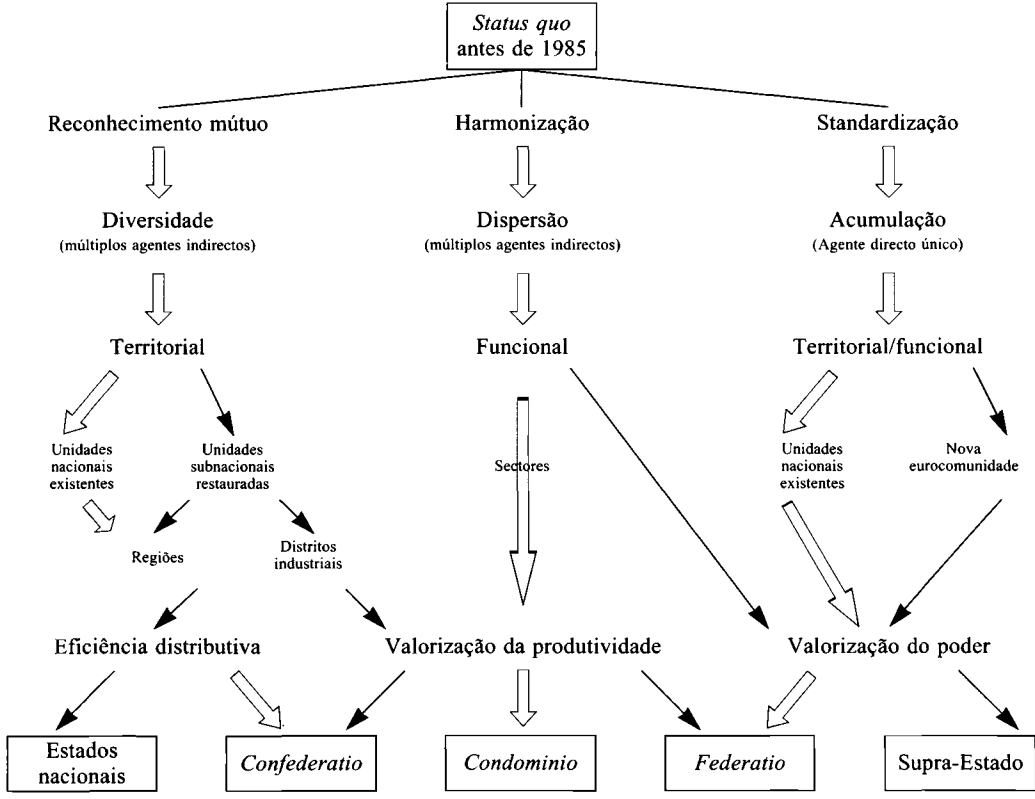
A trajectória inicial do reconhecimento mútuo levaria à protecção da *diversidade* nacional e iria, muito provavelmente, reforçar o aparecimento de *autoridades territoriais* dentro das unidades nacionais existentes, se bem que houvesse a possibilidade de essas autoridades serem transferidas para unidades subnacionais, como as regiões ou as províncias. A trajectória inversa da *standardização* iria aumentar a probabilidade de *acumulação* no âmbito de uma única autoridade supranacional, isto é, a eurocracia de Bruxelas, conduzindo posteriormente a um *conjunto de autoridades mais funcionais*. A harmonização permite que se adopte uma trajectória intermédia. Na maior parte dos casos leva à *dispersão* de competências através de uma multiplicidade de instituições regionais, cada uma delas com tarefas e uma composição próprias. A sua base de autoridade envolveria um misto de princípios funcionais e territoriais, embora as setas laterais sugiram que pudessem levar a formas «mais puras».

A intensidade e direcção do processo de integração poderão ser bastante diferentes, consoante a trajectória escolhida. A sua motivação ou lógica poderão mesmo ser afectadas. Escolher a *standardização/acumulação*/base de autoridade funcional leva a uma enorme dependência em relação a *cálculos de poder* e implica principalmente um equilíbrio de classes entre os partidos e associações que representam o capital e o trabalho. Se for bem sucedida num número suficiente de directivas comunitárias, resultaria a longo prazo no modelo mais aproximado do «supra-Estado» centralizado de uma forte *federatio* a nível europeu — daí que as forças sociais democratas tendam a preferi-la. Escolher a trajectória inversa do reconhecimento mútuo/*diversidade/autoridades territoriais* iria privilegiar os critérios da *eficiência distributiva*. O seu resultado seria ou a manutenção do sistema estatal nacional existente ou uma *confederatio* fraca, o que explica o facto de serem os neoliberais que a apoiam mais vigorosamente.

Possíveis trajectórias para resultados diferentes do processo de 1992

[FIGURA N.º 1]

- I. Escolha do modo político
- II. Escolha da estrutura de execução
- III. Base de autoridade emergente
- IV. Motivo para agir
- V. Tipo de integração resultante



A Comunidade Europeia: uma forma nova de dominação política

Como sempre, é o meio termo, a trajectória da harmonização/dispersão/autoridade mista, que é mais difícil de discernir. A sua lógica deveria concentrar a atenção e o esforço distributivo na questão da *valorização da produtividade* a longo prazo, e não nas respostas a curto prazo ao equilíbrio das forças de classe e à maximização de lucros previstas. A negociação mais ou menos permanente entre os interesses sectoriais que caracteriza esta sequência tende a produzir como resultado aquilo que acima designámos o *condomínio*. Todavia, disposições acordadas com as autoridades nacionais ou subnacionais poderiam conduzir a um resultado mais confederal, ou acordos estabelecidos com eurocratas poderiam conduzir ao federalismo. O meio termo não beneficia do mesmo nível de apoio partidário ou ideológico que as outras duas trajectórias, mas, atendendo à propensão geral para o compromisso a nível das instituições comunitárias, poderá acabar por ser aquele que tem mais probabilidades de vir a ser adoptado.

CARACTERÍSTICAS PERMANENTES DA COMUNIDADE EUROPEIA

O Estado nacional que surgiu como forma política dominante na Europa ocidental (tendo-se difundido posteriormente noutras regiões) possuía determinadas características distintas. Se as analisarmos, talvez fiquemos com uma ideia mais clara da medida em que a CE, enquanto regime emergente, é diferente.

1) *Soberania*: a CE carece de uma sede única de autoridade suprema. Determinados actos seus, especialmente os do Tribunal de Justiça Europeu, podem sobrepor-se a leis e práticas específicas dos seus Estados membros com base no facto de estas constituírem uma contravenção, quer das disposições do Tratado de Roma, quer de «legislação» comunitária posterior. No entanto, o modo de funcionamento habitual consiste na negociação com membros nominalmente soberanos e num «acordo concomitante» entre os diversos níveis de autoridade. A expressão suprema disto é a regra da unanimidade no que se refere a todas as decisões do Conselho de Ministros (*por intermédio* do acordo do Luxemburgo, que constitui uma violação das disposições do Tratado de Roma, que estipulam a introdução progressiva da votação por maioria ponderada consoante as áreas de decisão). O Acto Único Europeu de 1985 modifica a prática usual anterior, mas contém uma omissão significativa que permite um veto unitário caso a matéria seja considerada «de interesse vital». Até ao momento a aprovação de directivas tem-se processado sem votos discordantes, de modo que ainda não se pôs à prova abertamente a nova fórmula da «semi-soberania».

A CE carece ainda de um outro elemento informal de soberania: um actor hegemónico, ou uma força política, que seja, em última análise, responsável pela tomada e execução de decisões que sejam vinculatórias para todos. Em vez da organização imperial de um único poder dominante, perante o

qual todos os outros respondem e são responsáveis dualisticamente, a CE tinha, quando muito, um duopólio, em que a concordância entre a França e a Alemanha Ocidental era condição *sine qua non* para que fossem empreendidas acções significativas a nível da Comunidade. O alargamento alterou essa fórmula em certa medida, embora a Grã-Bretanha não tenha conseguido transformá-la num tripólio. Teoricamente, agora é possível aprovar directivas mesmo perante o desacordo da França ou da Alemanha Ocidental — para não falar da Grã-Bretanha, da Itália ou de um dos membros menos poderosos. Isto foi recentemente posto à prova quando onze membros decidiram avançar com a «dimensão social» apesar do voto discordante de Margaret Thatcher. Normalmente, a Comissão parece fazer o possível por conseguir compromissos relativamente a matérias controversas, como, por exemplo, a suspensão de pagamentos financeiros, a futura união monetária, etc., nos casos em que um membro tenha manifestado forte oposição.

Por último, há um aspecto em que a CE já praticamente se reveste de tudo aquilo que caracteriza a soberania. Já foi reconhecida por cerca de 130 Estados e instituições internacionais, que estabeleceram já relações diplomáticas com Bruxelas. A recente nomeação de um embaixador da União Soviética (após anos de recusa intencional da sua parte) revela que foi ultrapassado um importante limiar. A única coisa que falta praticamente é a CE tornar-se membro de pleno direito das Nações Unidas (penso que já é acreditada como observadora). A recente assinatura de um acordo entre a CE e o COMECON e a posterior discussão de um acordo do tipo tratado entre a CE e a EFTA representam a possibilidade inovadora da diplomacia entre blocos. Entretanto, o presidente da Comissão assiste a várias reuniões de chefes de Estado, sendo-lhe concedidas honras equivalentes (coisa a que, se bem me lembro, De Gaulle se opunha vigorosamente). Apesar da sua herança simbólica nessas reuniões, seria difícil descrevê-lo realisticamente como «soberano da Europa», especialmente na ausência de qualquer controle directo dos meios de coacção.

2) *Monopólio da coacção*: apesar de Galtung ter previsto uma CE munida do seu próprio exército e força policial — para não falar de forças de intervenção — destinados a conter as investidas previsíveis de estudantes e trabalhadores radicais alienados pelas suas práticas de exploração²³, as instituições comunitárias estão curiosamente desprovidas de quaisquer meios concentrados de exercício da violência, legítimos ou não. Até agora não há nada no pacote de 1992 que possa sugerir estar prevista essa capacidade, embora se possam imaginar circunstâncias que pudessem conduzir nessa direcção.

A mais importante característica da CE no que se refere à execução de políticas tem sido a sua dependência de agentes indirectos. As instituições

²³ Johan Galtung, *The European Community: a Superpower in the Making* Oslo, Universitetsforlaget, 1973.

dos Estados nacionais são responsáveis por controlarem a observância e pela posterior punição de transgressores. Mesmo nos casos em que o Tribunal Europeu verifique que uma agência estatal ou actor privado violaram uma norma comunitária, a decisão é «remetida» para o aparelho de coacção do Estado membro em causa a fim de ser executada. É por de mais evidente que os Estados membros diferem muito entre si quanto à sua capacidade e prontidão para cumprirem; além disso, tem havido insinuações repetidas de fraudes manifestas (especialmente no que se refere aos subsídios agrícolas e quotas de pesca).

(Ironicamente, parece haver uma correlação negativa entre o nível de concordância de um país com as normas comunitárias e a sua prontidão para lhes dar cumprimento. Os Britânicos, que têm assumido uma atitude desfavorável em relação a diversas questões, parecem, no entanto, aplicar à letra as normas delas decorrentes. Os Italianos põem-se normalmente do lado do grupo mais numeroso de países, mostrando-se, posteriormente, bastante negligentes quanto ao cumprimento das disposições que possam prejudicar os seus interesses.)

À medida que o âmbito das políticas da CE for passando a afectar questões cada vez mais sensíveis relacionadas com a autoridade ministerial e privilégios sectoriais e profissionais, esta questão da «não observância» poderá vir a tornar-se extremamente crítica e conduzir a um apelo para que seja criado um poder central comunitário de controle e inspecção. O mesmo se poderá passar com o desmantelamento dos controles fronteiriços físicos. Isto poderá fazer surgir a possível necessidade de controles aleatórios ou intencionais dentro das fronteiras nacionais com vista a suprimir as fraudes fiscais, a circulação de indivíduos perigosos, etc. As diferenças existentes entre os recursos e capacidade administrativa de execução dos diversos Estados poderiam ser colmatadas por meio de subsídios e programas de formação comunitários, mas, nos casos em que a não observância decorra da relutância em agir ou de corrupção local, é fácil imaginar-se a pressão no sentido de serem criadas autoridades a nível europeu ligadas à CE.

Do ponto de vista histórico, o aspecto mais notável da estadualidade neste domínio tem sido a existência de forças armadas nacionais com estruturas de comando e capacidades independentes. Tal como se referiu atrás, após o fracasso do Tratado EDC, a CE tem evitado esta questão, e o pacote de 1992 não contém quaisquer elementos ostensivos destinados a alterar esta situação. É evidente que os compromissos a nível da NATO já interferem substancialmente na soberania nacional da maior parte dos membros da CE (para não falar do caso especial da Alemanha Ocidental, que nem sequer controla a utilização do seu território nacional para fins militares. Nos momentos em que os Europeus se têm sentido obrigados a falar *entre nous* de segurança militar, têm-no feito no âmbito da UED, e não da CE. Até agora mencionar a possibilidade de se «acabar com» a UED a nível da Comunidade e criar uma capacidade de segurança europeia distinta apenas pro-

duziu um efeito — suscitar a hostilidade dos Estados Unidos e dos seus aliados mais «atlanticistas» quanto a essa perspectiva.

Há uma relação possível entre 1992 e as questões de segurança, nomeadamente o empenhamento em eliminar barreiras a nível dos fornecimentos públicos. Se isto for alargado aos armamentos e outros fornecimentos de carácter militar, então serão de prever modificações substanciais nas escalas a que são produzidos, bem como a eliminação do excesso de capacidade. Um outro resultado provável será também uma maior standardização. Estas duas medidas não poderiam deixar de se repercutir no ordenamento estratégico da região e na futura distribuição de forças militares. Poderá até imaginar-se que iriam aparecer novas formas de «proteccionismo militar» que praticariam a discriminação contra os produtores extra-regionais. Segundo um relatório, a Comissão terá proposto a possibilidade de impor uma tarifa externa uniforme para os armamentos — proposta que foi rápida e decisivamente rejeitada²⁴.

Num futuro imprevisível há sempre a possibilidade de a conclusão do mercado interno vir a revelar-se o primeiro passo num processo gradual de «separação» da Europa em relação aos blocos das duas superpotências, levando a uma posição colectiva de «neutralidade armada» *à moda da Suíça ou da Suécia*. Por muito pouco provável que isto pareça de momento — se bem que seja mais provável se os Austríacos, os Suíços e os Suecos, para não falar dos Jugoslavos, dos Húngaros e dos Polacos, vierem a aderir à CE e, portanto, a reforçar esse bloco neutral —, uma evolução nesse sentido produziria um impacte que iria transformar as instituições comunitárias, empurrando-as na direcção de uma maior estadualidade.

3) *Territorialidade*: os Estados assentam numa divisão territorial fixa da autoridade. Os dois aspectos mais óbvios disto são a presença de instituições centrais distintas distribuídas por um espaço demarcado e a contiguidade desse espaço. Um dos aspectos mais drásticos e visíveis de 1992 deveria ser a eliminação de barreiras físicas à circulação de produtos, serviços e pessoas dentro de um espaço comum (superpovoado) que se encontra dividido há séculos. Esta nova liberdade de circulação irá, provavelmente, ter enormes repercussões na forma como os Europeus vivem e onde vivem, passam as suas férias, investem as suas poupanças, compram os seus produtos, estabelecem relações de amizade, encontram mulher ou marido, etc. Esta ideia de irromper através da territorialidade restrita do sistema estatal europeu parece, só por si, ter agradado ao público em geral e ter tornado 1992 um projecto extremamente popular.

²⁴ Cf. David White, «Europe may open up single arms market», in *Financial Times* de 9 de Novembro de 1988; v. também David Buchan, «West Europeans are inching towards a common market in arms», in *Financial Times* de 15 de Abril de 1988; mas v. também Charles Leadbeater, «A bemused defence industry foresees European integration», in *Financial Times* de 28 de Fevereiro de 1990.

Com esta liberdade interna irão surgir exigências de restrições maiores e mais coordenadas da entrada a partir do exterior com vista a proteger a Europa, no seu conjunto, de «indivíduos e produtos indesejáveis»: criminosos, terroristas, droga, imigrantes ilegais, etc. Se bem que não existam a curto prazo provas de que este novo «imperativo territorial» irá conduzir a uma polícia de fronteira e serviço de alfândega sob o controle da CE, poderá vir a surgir a longo prazo devido a deficiências das capacidades nacionais.

A CE cresceu em termos espaciais, tendo passado da região nuclear inicial dos seis para a dos actuais doze — e deverá referir-se que não o fez utilizando os meios habituais da construção de Estados, que são a conquista e o casamento, mas sim, através de negociações e da adesão voluntária. Nunca conseguiu uma contiguidade perfeita, já que no núcleo faltam a Suíça e a Áustria. Além disso, os seus limites periféricos têm permanecido ambíguos. A Noruega, a Suécia, a Finlândia e a Islândia pertencem, sem dúvida, à mesma definição «cultural» e «económica» de espaço europeu, mas (até agora) têm preferido não aderir²⁵. Por outro lado, a CE é uma presença muito difusa. Há diversos Estados que têm acordos de associação com a CE e que se candidataram à adesão: Malta, Turquia, Chipre, talvez mesmo Israel. Outros ainda, os chamados países ACP, estão ligados através de um tratado especial e há rumores até de que alguns deles (Marrocos) poderão vir a apresentar um pedido de adesão. A maior ambiguidade, porém, situa-se a leste. A Comunidade celebrou recentemente um acordo generoso com a Hungria, tendo dado a entender estar disposta a agir bilateralmente em relação a outros países da Europa de Leste. Há indícios de um *Drang nach Osten* nas suas ideias geo-estratégicas a mais longo prazo e a perspectiva de acesso a um mercado integrado de tais dimensões, aliada a uma evolução da situação independente no bloco soviético, deu origem a uma fluidez inteiramente nova no espaço europeu (central). Com efeito, um dos problemas de política peculiares relacionados com 1992 consiste em saber como dissuadir outros países de procurarem aderir enquanto não se resolverem as suas disposições a nível interno. Outro é saber como formular as medidas necessárias sem conceder aos membros com estatuto de associados o direito de consulta que lhes é conferido pelos diversos acordos. Para ilustrar como é «porosa» a base territorial da CE, basta referir a exigência (sem precedentes) dos Estados Unidos de terem «um lugar à mesa» quando fossem deliberadas e formuladas as disposições relativas a 1992. Imagine-se qual teria sido a resposta se a CE tivesse exigido ter voto na matéria aquando da recente legislação comercial dos EUA ou das negociações sobre a zona de comércio livre Canadá-EUA!

²⁵ A Áustria e a Suécia anunciaram recentemente a sua intenção de aderir, enquanto nos bastidores a Noruega continua a hesitar. A Suíça, a Islândia e a Finlândia manifestaram, quando muito, interesse em participar em conjunto com os seus parceiros da EFTA num espaço económico europeu. As negociações sobre esta proposta não têm conseguido avançar devido a questões de forma e de fundo.

Tal como referimos atrás, a CE não está directamente presente nas instituições que se encontram sob o seu controle exclusivo espalhadas pelo «seu» território. Conta com a presença já estabelecida do aparelho estatal nacional dos seus doze membros. Recentemente, surgiram indícios de um maior contacto com as unidades subnacionais desses países e de a CE contar mais com elas. O carácter irregular que daí decorre a nível da execução continua a ser um problema (embora seja um factor oculto que ajuda as políticas standardizadas a ajustarem-se a circunstâncias diferentes). Futuramente, é possível que venha a revelar-se necessário introduzir alguns elementos de controle mais directo.

4) *Estrutura de cargos formalmente centralizadas*: a CE não tem uma hierarquia de cargos definida com uma predominância clara de uma autoridade central. Tal como a maior parte dos sistemas quase-federalistas, existe uma grande separação formal a nível de cargos e uma sobreposição de competências. O conjunto do sistema tem, nominalmente, no seu topo o Conselho de Ministros, mas é a Comissão quem tem poder exclusivo de propor novas medidas. O Acto Único Europeu modificou e alargou o papel do Parlamento Europeu, mas este continua a estar longe de ser a instituição orientadora central da região. Uma vez que a Comissão tem a seu cargo a elaboração de directivas específicas que irão (ou não) tornar 1992 uma realidade, adquiriu, pelo menos, uma centralidade temporária no processo político. Todavia, com base na experiência até à data, a Comissão irá exercer este papel prudentemente, com grande respeito pela pluralidade e autonomia dos centros de poder — territoriais e funcionais. O que parece estar firmemente implantado é uma rede informal de interacções horizontais e negociação contínua entre os actores a diversos níveis, cada um com a sua base de poder independente. À medida que os «problemas mais bicudos» do programa de 1992 forem sendo resolvidos, os funcionários públicos nacionais e as suas clientelas sectoriais irão forçosamente perder poder, quanto mais não seja devido ao facto de os ambientes protegidos em que estão habituados a funcionar passarem a estar expostos a pressões exteriores. Na medida em que as políticas comunitárias resultantes conseguirem «desregulamentar» eficazmente estas áreas de decisão, não há motivo para prever que as instituições centrais de Bruxelas venham a adquirir uma medida de autoridade correspondente. O poder estaria disperso devido à acção dos mercados ou, no caso dos oligopólios, seria devolvido a empresas de dimensão europeia. No entanto, se as pressões competitivas forem excessivas para os produtores as conseguirem suportar e ou se o impacte de fusões e reestruturações se tornar excessivo para os trabalhadores o poderem suportar, então a resposta provável será uma certa *regulamentação* — sector por sector — a nível europeu. Neste último caso, a eurocracia poderia surgir com uma autoridade consideravelmente alargada, mesmo que se encontrasse dispersa por motivos funcionais — tal como tem acontecido (lamentavelmente) com a política agrícola comum.

5) *Controle da circulação de produtos e pessoas*: o objectivo ostensivo de 1992 é *eliminar, e não impor*, controles sobre a circulação de produtos e pessoas. A ser rigorosamente seguido, resultaria num desmantelamento considerável do poder estatal existente na Europa ocidental, principalmente a nível nacional, sem um aumento concomitante das instituições comunitárias. A fórmula engenhosa adoptada para este efeito foi extraída da jurisprudência do Tribunal Europeu. A sua decisão de 1975 sobre o caso do *crème de casis* introduziu o princípio do «reconhecimento mútuo», nomeadamente que, no caso de um produto ou serviço ser legal num país membro, deveria ser admitido ao comércio em todos os países membros — a menos que violasse alguma lei nacional específica relacionada com a saúde, a segurança, a moral, etc. A generalização deste princípio a todo o pacote de 1992, de modo a abranger os títulos profissionais, bem como os bens materiais e os serviços imateriais, representou um avanço considerável. Até agora a estratégia da Comunidade concentrara-se na «harmonização» como sendo a via para a integração. Isto não só levava a que a CE se envolvesse em negociações morosas e extremamente enfadonhas para cada produto, serviço e profissão, como implicava que a eurocracia viesse a ter posteriormente um papel importante no controle e aplicação das novas normas comuns. O receio de que o processo de harmonização pudesse levar à eliminação das peculiaridades institucionais e ao alargamento da burocracia central foi um dos motivos pelos quais alguns países se opuseram vigorosamente a efeitos secundários neste domínio.

O reconhecimento mútuo, por muito atraente que seja, devido à sua simplicidade a nível abstracto, poderá ser difícil de aplicar em casos concretos. Tem como efeito colocar em concorrência directa regimes nacionais fortemente implantados com as suas indústrias favorecidas e profissões protegidas. Algumas delas são manifestamente exploradoras e o seu desaparecimento apenas será lamentado por uns quantos privilegiados. Outras, porém, traduzem-se em disposições de carácter cooperativo para questões como relações de trabalho, formação profissional, controle de qualidade, normalização de produtos, comercialização conjunta, investigação e desenvolvimento em conjunto, serviços e licenciamento por câmaras e associações profissionais, etc., que são componentes essenciais de uma competitividade nacional eficaz e de relações de trabalho pacíficas. Colocá-las numa situação de mercado sem restrições, em que a vantagem imediata poderá beneficiar empresas e países que não são obrigados a produzir esses bens públicos, poderia ter repercussões devastadoras a longo prazo. O governo alemão (em que muitas dessas disposições têm surgido a partir da cooperação entre associações de empresas e sindicatos e a partir da utilização extensiva de governos de interesses privados) já criou um termo para designar esse perigo: «*dumping social*». Se a CE responder a reclamações desse tipo com a negociação de normas mínimas de comportamento a nível dos mercados de trabalho e do direito das sociedades, poderá vir a ver-se novamente na «situação estatal» de controlar a circulação de bens, serviços e pessoas dentro do seu território.

6) *A função de acumulação de capital*: quer seja encarada do ponto de vista dos seus interlocutores ou dos seus beneficiários, a CE tem estado sempre particularmente «atenta» (para não dizer reconhecida) aos interesses económicos. Descrevê-la como uma *Europe des affaires* não é exagero nenhum. Parte da inspiração para o projecto de 1992 parece ter sido gerada por um grupo de executivos de grandes empresas e a sua fundamentação lógica consiste manifestamente em melhorar a competitividade do capitalismo europeu e, por conseguinte, a sua capacidade de acumulação. A sua tendência classista é tão acentuada que não podemos deixar de perguntar se a CE não será efectivamente uma abreviatura de «comissão executiva responsável por gerir os assuntos gerais da burguesia»²⁶!

Isto não será de surpreender (nem sequer esandaloso) numa época de fé renovada nos mercados e na virtude empresarial. Ninguém poderá verdadeiramente pôr em causa a dedicação da comunicação no que se refere à protecção e promoção do capitalismo europeu. No entanto, para os verdadeiros fanáticos do neo-liberalismo, a CE continua a ser vista, com profundas suspeitas, como um viveiro por excelência de «formalidades, burocracia, intervenção supranacional e protecção»²⁷. Receiam (legitimamente) que, com base em propensões antigas, os eurocratas procurem alargar o seu papel através da «re-regulamentação» sob os auspícios da Comunidade, em vez de se contentarem em assistir de braços cruzados a um desmantelamento irrevogável e generalizado da capacidade de regulamentação do Estado a nível nacional.

Tudo isto serve apenas para recordar que o facto de se ter identificado o imperativo funcional que alia o Estado moderno (e o domínio regional) à actuação do capitalismo não significa necessariamente que se tenham identificado as políticas específicas que a unidade política terá de adoptar para realizar a tarefa que lhe foi atribuída. Em primeiro lugar, existem importantes divergências de interesses entre os capitalistas, consoante a dimensão da empresa, características sectoriais específicas, a posição no ciclo de produção, localização geográfica, combinação de factores de produção, grau de vulnerabilidade à concorrência, etc., o que torna extremamente difícil para as autoridades determinarem o que os capitalistas pretendem. Em segundo lugar, a lógica funcionalista desta abordagem requer que as autoridades respondam às necessidades do capitalismo como sistema de produção, e não às preferências dos diversos capitalistas. A CE parece estar actualmente encravada entre o papel instrumental e o papel funcional — e o processo de 1992 ainda poderá avançar numa ou noutra direcção. Em teoria e em princípio, deveria avançar numa direcção funcional. Com base no egocentrismo insti-

²⁶ Philip C. Schmitter e Wolfgang Streeck, «Organized interests and the Europe of 1992», comunicação apresentada na conferência sobre «Os Estados Unidos e a Europa na década de 90», American Enterprise Institute, Washington, D. C., 6-8 de Março de 1990.

²⁷ V. o discurso de Nigel Lawson criticando «os planos para uma Europa 'protecçãoista e burocrática'», tal como foi relatado no *Financial Times* de 26 de Janeiro de 1989. É rara a semana em que não se ouça um político conservador britânico vociferar sobre este assunto.

tucional e na prática estabelecida, suspeitamos de que a Comissão e a administração de Bruxelas irão mostrar-se atentas aos interesses especiais de sectores específicos e mesmo de empresas específicas — quando forem firmemente apoiados pelas respectivas autoridades nacionais. Além disso, uma liberalização indiscriminada, embora pudesse beneficiar a acumulação total de capital a longo prazo, iria implicar uma reestruturação drástica da indústria fabril e, especialmente, das indústrias de serviços a curto prazo — o que teria graves implicações a nível do emprego, dos salários, do poder sindical, das relações de classe, das disparidades regionais e da «paz social» em sentido lato. A perspectiva disto já levou a Comissão, pelo menos, a fingir-se interessada na sua segunda «função estatal»: a legitimação.

7) *A função de legitimidade*: o Mercado Comum (como costumava chamar-se) nunca foi particularmente popular. A maior parte dos cidadãos europeus apenas estava vagamente consciente da sua existência²⁸, e aqueles que estavam conscientes não pareciam nutrir grandes expectativas em relação a ele. A burocracia formidável (ainda que reduzida) de Bruxelas, as suas ligações privilegiadas com a actividade económica e a natureza obscura de grande parte das suas deliberações impediam-nos disso.

No entanto, desde que anunciado o projecto de 1992, a CE passou a estar muito presente na mente do público, despertando a sua imaginação, devido à perspectiva da circulação pessoal sem barreiras em toda a região. Isto abre pela primeira vez a perspectiva de uma relação mais directa entre as suas instituições e os cidadãos, o que, por sua vez, lhe dá a oportunidade de construir uma base de poder independente que lhe permita legitimar as suas iniciativas políticas²⁹. Este despertar das atenções leva a esperar que a manifestação de opiniões — através de movimentos sociais e também de associações de interesses — seja dirigida para Bruxelas. Além disso, se as repercussões indirectas para disposições sectoriais e distribuições regionais forem tão substanciais (e irregulares) como se prevê, haverá muito de que falar!

A CE não está de modo algum equipada para fazer frente a tais pressões. O seu aparelho criou há muito um complicado sistema corporativista para se ocupar dos interesses industriais e agrícolas organizados a nível nacional e regional, mas as organizações de trabalhadores não têm sido, de um modo geral, contempladas e não existe nada que se possa ocupar de um provável afluxo de «causas»: ambientais, feministas, étnicas, etc. Sobretudo, a CE não possui os meios financeiros necessários para satisfazer directamente mui-

²⁸ Creio que muitos conheciam melhor a Eurovisão, o agrupamento cooperativo de emissoras de televisão nacionais, do que o Mercado Comum.

²⁹ Compreendo que isto ignora implicitamente a importância da convocação de eleições directas para o Parlamento Europeu em 1985. Tanto quando se poderá dizer, essas eleições não conseguiram despertar a atenção dos grandes públicos. Pelo contrário, os eleitores europeus parecem aproveitar a escolha relativamente gratuita e inconsequente de eurodeputados para enviar mensagens de insatisfação aos seus políticos nacionais.

tas dessas exigências. Quase 80% do orçamento foram absorvidos pelos subsídios agrícolas, tendo sobrado muito pouco para serviços ou para pagar indemnizações. As potencialidades verdadeiramente «compensadoras» do estado de providência no que se refere a granjear lealdades continuam a estar firmemente implantadas nas burocracias nacionais dos seus membros. Para além de melhorar as relações públicas (que estão muito em evidência), praticamente a única coisa que a CE consegue é concentrar-se em duas estratégias destinadas a aumentar a sua visibilidade e, eventualmente, a sua legitimidade:

- 1) Compensar o aumento que se prevê a nível das disparidades territoriais dentro da Comunidade devido à liberalização, redistribuindo fundos, através do Fundo Social e do Banco Europeu de Investimentos, às regiões menos desenvolvidas. Na sua cimeira de Hannover o Conselho Europeu concordou em duplicar esses fundos. De acordo com uma estimativa, isto poderia originar um fluxo de fundos no sentido norte-sul de uma ordem de grandeza próxima do Plano Marshall para a reconstrução da Europa do pós-guerra — entre 1,5% e 5,0% do PNB para os principais beneficiários³⁰. O que é particularmente intrigante nestes fluxos é que poderão ser canalizados directamente para as unidades de governação subnacionais dos países beneficiários, criando um elo significativo que passa efectivamente por cima do nível nacional³¹;
- 2) Compensar a tendência classista manifesta para os interesses económicos a nível da representação e da atenção, criando uma «dimensão social» para 1992. Embora ainda um tanto vaga (e sujeita já a uma reacção polémica por parte dos neo-liberais), esta «dimensão social» poderia implicar a elaboração de normas europeias vinculatórias destinadas a proteger as condições de trabalho, as medidas de saúde e segurança, os benefícios da segurança social, as garantias de emprego e políticas activas do mercado de trabalho ao nível da «melhor prática», em vez de deixar questões tão diversas entregues a pressões competitivas e, eventualmente, situar-se ao nível do «menor denominador comum». Uma pedra angular de tal edifício seriam disposições uniformes a nível do direito das sociedades de modo a assegurar o reconhecimento dos sindicatos e a representação dos trabalhadores na direcção³².

³⁰ Michael Emerson, «1992 as economic news», comunicação não publicada, Bruxelas, Novembro de 1988, pp. 10-11. Alguns desses fundos serão canalizados para o Norte, para a Irlanda e para algumas regiões do Reino Unido.

³¹ Este aspecto da evolução da CE está a ser objecto de um projecto de investigação em curso no European University Institute, dirigido por Robert Leonardi.

³² Margaret Thatcher já vociferou contra isto no seu discurso de Bruges em que advertiu: «Não eliminámos as fronteiras do Estado na Grã-Bretanha para que voltassem a ser impostas a nível europeu.» (*Financial Times* de 13 de Outubro de 1988.) Samuel Brittan formulou a questão de uma maneira ligeiramente diferente: «A Europa não precisa de ser corporativista.» (*Ibid.*)

A Comunidade Europeia é um regime em formação. Oferece aos cientistas políticos uma oportunidade praticamente única de observar, registar, analisar e explicar o aparecimento de propriedades que há muito se transformaram em rotinas e estão consagradas ao nível dos Estados nacionais. Não será, porém, uma tarefa fácil. As teorias que existem sobre a integração regional não irão ajudar muito. O Acto Único Europeu revelou-se (deliberadamente) hermético no que se refere à futura configuração das instituições comunitárias, o actual processo de elaboração e ratificação das cerca de 279 directivas que esse compromisso envolve ainda não foi concluído, estando ainda por resolver algumas das questões políticas mais pesadas. Além disso, transformações posteriores na Europa de Leste e na União Soviética, aliadas à unificação ainda mais inesperada da Alemanha, alteraram radicalmente os parâmetros de opção. Uma coisa é não saber *quais as questões* que irão ser efectivamente tratadas pela CE; não saber sequer *quais os países* que irão participar nas negociações é uma coisa totalmente diferente!

Se este trabalho tem alguma mensagem, é a de que a futura Comunidade Europeia será uma forma de dominação política única. Poderá assemelhar-se a alguns dos regimes existentes: os Estados Unidos, a República Federal, a Suíça, o Canadá, a Espanha, etc., e poderá vir a ser descrita em termos que nos poderão parecer familiares: federal, confederal, tecnocrática, democrática, corporativista, pluralista, etc., mas será diferente. Se estas especulações têm algum valor, esse valor será a sua capacidade para estimular ideias sobre os possíveis resultados e sobre a forma como as opções políticas que forem feitas entre o presente e 31 de Dezembro de 1992 poderão (talvez inadvertidamente) determinar qual desses resultados irá surgir.