



40/30 de Constituição e de Integração. A crise nacional e europeia da representação

Wladimir Brito*

SUMÁRIO: Este artigo aborda criticamente algumas questões de natureza jurídica e política, necessariamente polémicas, colocadas pela integração de Portugal na UE e pela própria ação política desta União, com o objetivo de chamar a atenção para os aspetos que nos pareceram mais relevantes nos 40/30 anos da Constituição e da integração europeia. De entre estas questões assinalamos as seguintes: 1) perceção e modo de acolhimento da integração europeia na Constituição da República Portuguesa, 2) degradação do princípio de democrático e da representação política por força da intervenção da UE na política dos Estados-Membros ou o efeito de esvaziamento da na política interna dos Estados produzido pela ação da UE, 3) globalização, neoliberalismo e a crise poder democrático: produção do efeito de deslocação do locus do poder democrático e da erosão das relações da UE com os Estados-Membros, 4) a UE como espaço de ação dos mercados contra as pessoas. Pretende-se, assim, provocar o debate sobre estes relevantes problemas da integração da UE.

PALAVRAS-CHAVE: integração europeia – democracia – globalização – neo-liberalismo – mercado e pessoas.

* Professor Catedrático da Escola de Direito da Universidade do Minho, Diretor do Observatório Lusófono de Direitos Humanos e Diretor da Revista Scientia Iuridica.

Introdução

A nossa intervenção será feita em 10 pontos autónomos, mas interligados, que visam chamar a atenção para os aspetos que nos pareceram mais relevantes nos 40/30 anos da Constituição e da integração europeia, que é o tema destas Conferências. Pretendemos somente provocar a discussão de cada um dos pontos isoladamente ou na sua articulação com todos ou alguns deles, com vista a uma perceção crítica desse par 40/30, que hoje é mais do que necessária.

1. Quando se fala de 40/30 anos da Constituição e da adesão de Portugal à antiga CEE, a primeira pergunta que nos ocorre é a de saber como é que a Constituição percecionou juridicamente a entidade internacional a que aderiu. Aceitou esse ente público internacional como uma Organização Internacional ou como um ente de natureza distinta daquela que a doutrina e as convenções atribuem às Organizações Internacionais? Aceitou a ordem jurídica desse ente como uma ordem jurídica atípica ou como uma ordem jurídica típica de qualquer Organização Internacional de integração?

A resposta a esta pergunta já foi por nós dada em 2015 em artigo publicado no Anuário do Direito Internacional 2013, mas aqui limitamo-nos a dizer que basta ver que antes da adesão e com vista a adequar constitucionalmente a receção das normas produzidas na então CEE, foi adicionado ao artigo 8.º da Constituição o n.º 3. Mas, esse número revela que até à revisão de 2004, a Constituição atribuía à então CEE, mesmo após o Ato Único (1986) e o Tratado de Maastricht (1992), que cria a União Europeia, a natureza de uma organização internacional de integração.

A partir de 2004, a Constituição autonomiza o mecanismo de receção das normas os Tratados que regem a UE e as emanadas das suas instituições no exercício das suas competências, para permitir que passassem a ser aplicáveis na ordem interna portuguesa, embora e curiosamente com uma salvaguarda, que é a de respeitarem os princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático. O legislador português revela assim que admitia a possibilidade de essas instituições produzirem normas desrespeitosas do Estado de Direito Democrático ou por violarem os princípios do Estado de Direito ou os do Estado Democrático ou de ambos. Dito de outro modo, ou por violarem princípios jurídicos fundamentais ou por violarem princípios democráticos fundamentais. Se não fosse essa a sua previsão e preocupação, não teria sentido a necessidade de consagrar tal salvaguarda fundamental.

Mas, com essa norma do n.º 4.º a Constituição não altera a sua visão da União Europeia, isto é, aceita-a como um ente internacional com o qual celebra Tratados e com base nesses Tratados as suas instituições podem emitir normas cuja receção na ordem interna dispensa qualquer procedimento interno, bastando, como é óbvio, a sua publicação no jornal oficial da UE. Note-se que de acordo com o texto constitucional tais normas da UE são normas externas de uma outra ordem jurídica diferente da ordem jurídica interna e por isso mesmo são recebidas, embora de forma especial.

Por essa razão, como muito bem defendem Nuno Piçarra e Maria Luísa Duarte, sobre a relação entre as duas ordens jurídicas o que se perfila é a atribuição à UE pelos Estados-Membros de certas competências, construindo-se essa relação com base nos princípios de atribuição de competências e de colaboração ou complementaridade funcional desses distintos ordenamentos jurídicos. Mas, no âmbito dessa relação, entendem Jorge Miranda e Rui de Medeiros que a Constituição

não atribui superioridade às normas emanadas pelas instituições da UE, limitando-se a aceitar um mecanismo especial de receção.

Contudo, esta questão pode ainda ser vista numa outra perspetiva, qual seja a da posição hierárquica na ordem jurídica interna das normas dos Tratados Internacionais que regem a UE e de que Portugal é parte, o que consubstancia a relação entre duas distintas ordens jurídicas – a internacional e a nacional – e um complexo de relações internas entre as ordens jurídicas dos Estados-Membros da UE e a dessa Organização, encimada pelos Tratados.

No primeiro caso, as normas daqueles Tratados sobrepõem-se naturalmente às normas do direito interno de valor infraconstitucional; já as normas internas dessa organização regulam as relações internas da UE, dos seus órgãos e instituições, e as relações entre esses órgãos e instituições e os Estado-Membros. Essas normas internas só relevam, como direito derivado que são e não se confundem com as relações externas (constituintes e funcionalmente reguladoras) da UE com os seus Estados-Membros, que são necessariamente relações de Direito Internacional.

No quadro daquelas relações internas, as normas emanadas das instituições da UE vigorarão na ordem interna de cada Estado-Membro nos termos acordados no Pacto constitutivo, podendo ser colocadas na posição hierárquica que cada Estado entenda.

Concluindo, podemos dizer que a Constituição viu e continua a ver a UE como uma Organização Internacional de integração plena e permite que lhe seja atribuída, por compartilhamento, competências internas em grau que não poderá em nenhuma circunstância fazer desaparecer a soberania dos Estados-Membros.

2. Mas, se esta questão de natureza jurídica deve ser a primeira que o par 40/30 convoca, outra agora se nos perfila, qual seja a de saber até que ponto a UE degradou o Estado de Direito e o Estado Democrático. Dito de outra forma mais precisa, até que ponto a UE, no âmbito do seu funcionamento e das suas relações internas com os Estados-Membros, tem vindo a degradar o princípio democrático e com ele a representação política.

Antes porém convém chamar a atenção para o facto de, depois da entrada em vigor da Constituição (1976) e até à adesão à CEE (1985), em Portugal, ao longo desse tempo – cerca de nove anos –, nasce e consolida-se no campo da política um *bloco central* constituído pelos Partido Socialista (PS) e pelo Partido Social Democrata (PSD), com a participação do Centro Democrático Social (CDS), ora sob a dominância do PS ora sob a do PSD, bloco que, internamente e com base no “*consenso de captura*” do Estado pelos partidos, preparou e formalizou juridicamente a adesão à CEE e criou as condições político-económicas e sociais para a participação do país no “*consenso permissivo*”, para usarmos a expressão de José Pedro Teixeira Fernandes¹, que já existia no seio da Comunidade e com base no qual se estava a ser construída a União Europeia.

Dois consensos que, no âmbito das relações Portugal/CEE-UE e no quadro do par 40/30, durante cerca de 20 anos (1985-2005) contribuíram para a formação daquilo a que Habermas, após o Tratado de Lisboa, denominou de “*federalismo executivo*”, dominado por um ativo corpo coeso de tecno-burocratas, e, com ele, para a incompatibilização da democracia com o sistema político da UE e para o aprofundamento do défice democrático. Vejamos como, embora de forma resumida.

¹ José Pedro Teixeira Fernandes, “O futuro da construção europeia” na Era da Globalização, in *O Futuro da Representação Política Democrática* (Lisboa: Nova Vega, 2015), 157.

3. Sabemos que nos anos 70 do século passado o neoliberalismo ganhou força, em especial no continente americano, sendo, sob o ponto de vista económico, um dos principais impulsionadores da globalização neoliberal, que a partir da década 80 dos século XX, com a queda do socialismo real nos países do leste europeu, encontra as condições favoráveis para se expandir a nível planetário, gerando de interligação e interdependência entre as diferentes sociedades e intensificando as relações comerciais, económicas, políticas, sociais e culturais entre Estados, empresas e pessoas. Essa expansão beneficia do enorme avanço técnico-científico dos anos 80, nomeadamente no domínio das telecomunicações e dos transportes.

Acontece que alguns autores entendem que esse fenómeno globalizador teve como efeito promover a expansão da democracia a nível planetário, enquanto outros defendem que a globalização, pese embora tenha promovido, através de séries consecutivas de ondas democráticas, a expansão da democracia, esta assumiu a forma de “*democracia iliberal*”, para usarmos a expressão de Fareed Zacarias² nos países que acolheram esse sistema político, e provocou em especial a partir do século XXI, uma “*reversão democrática*” nas palavras de Huntington.³ Como exemplos a Rússia de Putin, Angola de José Eduardo dos Santos, e vários outros países africanos onde há eleições, mas o controlo de todo o sistema eleitoral é feito pelos grupos dominantes que detêm e controlam o poder político.

Não vamos aqui aprofundar esta questão, pois ela somente serve para explicar que, no exato momento em que se dá a expansão da democracia permitindo-se as pessoas eleger os seus líderes, diz-nos Emmanouil Tsatsanis, que “*há um processo inexorável de transferência de poder para longe do Estado-Nação, o locus do poder democrático, para locais de governação que não é acompanhado pela extensão das instituições e práticas de governação democrática*”.⁴ Nesse novo locus, as Organizações governamentais internacionais, as empresas multinacionais do sector financeiro – que não participam nos processos eleitorais nem podem ser democraticamente responsabilizados – adquirem enorme poder. No campo das suas práticas dominantes – que é o do mercado – desenvolvem ações de chantagens sobre os Estados, obrigando-os a ter de aceitar a desregulação dos mercados quer de capitais quer do trabalho, a fixação de baixos impostos para os mercados de capitais e concorrência fiscal entre os Estados, tudo como condição necessária para atrair investimento. Reclama-se a proteção dos mercados e dos interesses das grandes corporações multinacionais contra a intervenção dos Estados especialmente nos sectores económicos e financeiros e advoga-se a utilidade e o interesse da intervenção das elites empresariais no Estado para assegurar não só aquela proteção como a sua influência em todas as políticas públicas dos Estados.

Os votos deixam de fazer diferença, exatamente porque a globalização encolhe o espaço político nacional, condicionando, à distância, as políticas públicas nacionais. É o sistema do mercado versus eleitores (*Markets versus Voters*), para usarmos um título de Wolfgang Streeck,⁵ que se impõe em especial com a clintoniana desregularização

² Cfr. Fareed Zacarias, *The Rise of Iliberal Democracy*, in *Foreign Affairs* 76 (6), 22 - 43.

³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), 3. Terceira vaga essa que Huntington diz que começou em Portugal, na madrugada de 25 de abril depois da meia-noite, quando a rádio emitiu “Grândola Vila Morena”.

⁴ Emmanouil Tsatsanis, O Futuro da Governação democrática na era da globalização: o triunfo ideológico de uma forma de governo ultrapassada, in *O Futuro da Representação Política Democrática*, André Freire (Org.) (Lisboa: Vega, 2015) 181.

⁵ Market versus Voters, in *New Left Review*, No. 71 Set./Oct. (2011), 5.

do mercado financeiro nos meados da década 90 do século XX. Estão criadas as condições para o advento da austeridade pública e para a transformação das dívidas privadas em dívidas públicas.

A integração europeia é a concretização dessa transferência e da proteção dos mercados contra as pessoas.

4. Na década em que esse processo de globalização se intensifica – década 80/90 – os líderes europeus adotam a política monetária e financeira de Alan Greenspan. Tem início o par 40/30 e as Comunidades começam a transmutar-se em União a partir, sobretudo, do Ato Único (1986). Este anuncia o mercado interno europeu e o processo de eliminação das fronteiras internas técnicas e físicas que se colocavam à livre circulação dos cidadãos e das mercadorias (dominantemente para efeitos de circulação das mercadorias e dos capitais). Com Maastricht (1992), europeizam-se as políticas dos Estados-Membros, dando início a um *processo de despolíticação* necessário para a ascensão dos não eleitos, para a afirmação de sua governação técnico-burocrática e para fazer crer que esse status europeu é a real expressão da normalidade democrática. O espaço de ação política dos Estados é reduzido ao mínimo aceitável, como diz Tsatsanis, “*as políticas e a legislação que compõem o *acquis communautaire* movem-se da esfera política para a esfera despolítica de especialistas e burocratas europeus*”.⁶

Esse movimento nos 40/30 encontrou eco em Portugal onde os partidos do “*consenso da captura do Estado*” – conhecidos pelo “centrão” ou mais tarde por “arco da governação” – despolitizaram as questões europeias, tratando-as sempre como complexas questões técnico-jurídicas, técnico-económicas e técnico-financeiras que teriam de ser cumpridas internamente e de acordo com as diretivas e orientações do *politburo* europeu e sem discussão política e pública interna. Em última análise, tudo já está pensado e resolvido pela tecno-burocracia com base no princípio *one size fits all*, e, como dizia Peter Mair, “*o primeiro e mais óbvio efeito da União Europeia é o de limitar o espaço político que está disponível para os partidos*”, sobretudo nas áreas políticas decisivas que a UE deliberadamente harmoniza – e, direi eu, nesse primeiro e mais óbvio efeito integra-se a despolíticação no interior do Estados-Membros das decisões políticas e das políticas públicas formuladas pela nomenclatura burocrática que ocupa e domina o *politburo* da UE.

Com esses dois efeitos primordiais e com a transferência da tomada de decisão sobre políticas públicas é transferida dos Estados para o *politburo* ou para *organismos formais* (BCE, e as múltiplas agências reguladoras, por exemplo) ou *informais* (Ecofin) da UE, o espaço político dos Governos fica necessariamente limitado e circunscrito à regulação de matérias internas de segundo plano – ou seja, que não contendem com as políticas económicas, financeiras e outras definidas por aquela nomenclatura.

Só que, e aqui se localiza um dos fatores do défice democrático, nestas instituições a responsabilidade política está excluída.

5. Acresce ainda que com a UE, o valor das eleições nos Estados-Membros é cada vez menos significativo, na medida em que, por força da acima referida despolíticação, nas matérias fundamentais as escolhas políticas e constantes dos programas políticos dos partidos do “*consenso da captura/consenso permissivo*” tendem a aproximar-se, reduzindo a concorrência política e o debate ideológico ao *standard mínimo*, construído com respeito pelas políticas financeiras e do mercado harmonizadas

⁶ Emmanouil Tsatsanis, O Futuro da Governação democrática na era da globalização..., 186.

e coordenadas pelo *politburo* europeu. Este faz-nos crer que todas estas questões são de natureza tecno-burocrática, não devem ser partidarizadas e que só poderão ser resolvidas por peritos e técnicos da UE. Daí o crescente apelo ao consenso partidário – dos partidos do “consenso permissivo”, entenda-se – sobre estas questões, o que contribui para que seja quase irrelevante a tarefa que o cidadão tem de fazer para, de entre esses partidos do centrão ou arco da governação, optar por um deles e para que esses partidos sejam ideados pelo cidadão eleitor como meros clubes, do tipo clube de futebol. Isto exatamente porque a crise dos partidos transformou-os em partido “*catch all*” – para usarmos a expressão de Otto Kirchheimer –,⁷ que deixaram de servir ideológico-politicamente um eleitorado que com eles se identifique ideologicamente, para passarem a aceitar tudo o que apanham a esse nível, exatamente porque se transformaram em agências de emprego político dirigido por políticos profissionais.

6. O Parlamento nacional, ao longo dos 40/30, desejavelmente para a generalidade dos decisores políticos do “centrão”, passa a ser assumido não como a instância de confronto das plurais ideologias políticas sobre a política europeia, mas sim um despolitizado centro de consensualização das políticas europeias. Bem dizia Dani Rodrik, citado por Teixeira Fernandes, com o seu “teorema da impossibilidade” segundo o qual a democracia, a soberania e a integração económica global são mutuamente incompatíveis. Aplicando este teorema às relações entre os políticos nacionais e o tecno-burocratas de Bruxelas, ele convoca, tal como Rodrik defende, a discussão sobre a capacidade dos políticos de fazerem políticas públicas que se afastem da vontade e dos princípios dos mercados⁸ – e, acrescentamos nós, da vontade e políticas públicas da nomenclatura da UE.

7. Acresce a tudo isto o que Peter Mair denomina de efeito de socialização, que se traduz na intervenção das instituições da UE, em especial da Comissão, nos mais diversos aspetos da vida diária do cidadão dos Estados-Membros, gerando essa presença interventora a ideia da existência de um padrão de normalidade e de aceitabilidade fatalista de uma Governação da UE por não eleitos, mas que não se pode mudar e, de preferência, não se deve discutir ou pôr em causa a sua falta de legitimidade democrática.

Nos 40/30 anos, pese embora tenha havido um reforço da presença e da ação do Parlamento Europeu, através da eleição direta dos seus deputados, o ponto é que até agora essa instituição não conseguiu adquirir a credibilidade que, em princípio, deveria resultar ou ser o natural corolário da sua eleição direta pelos cidadãos. Estes não acreditam na sua eficácia, veem-na como órgão sem poder efetivo e daí o desinteresse que mostram perante ele, consubstanciado na enorme abstenção nos atos eleitorais para esse órgão, como é sabido. O desinteresse político provocado pela acima referida despolitização legitimadora da Governação tecno-burocrática, isto é, do poder dos não eleitos, a nomenclatura da UE. Tudo isto é possível por haver uma crise da representação, em especial da representação partidária. Os partidos, diz-nos Peter Mair na abertura do seu livro Governar o Vazio “*ainda que (...) permanecem,*

⁷ Otto Kirchheimer, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in *Political Parties and Political Development*, Joseph La Palombra e Myron Weyner (orgs) (Princeton: Princeton University Press, 1966), 184.

⁸ Dani Rodrik, citado por Teixeira Fernandes, *O Futuro da Construção Europeia*, in *O Futuro da Representação Política Democrática*, André Freire (org.) (Lisboa: Vega, 2015), 164.

se han desconectado hasta tal punto de la sociedad en general y están empeñados en una clase de competición que es tan carente de significado que ya non parecen capaces de ser el soporte de la democracia en su forma presente”.⁹ Como são esses partidos que estão no parlamento e que “representam” os cidadãos de cada Estado-Membro, a crise desses partidos é também a crise do Parlamento da UE, que vem produzindo no seio da UE aquilo a que Guy Hermet designou de “inverno da democracia”.¹⁰

8. Nos 40/30 anos os cidadãos portugueses e europeus são confrontados com o que George Orwell chama a novílingua, como muito oportunamente adverte Guy Hermet, no seu *L’Hivier de la Démocratie ou le Nouveau Régime*, como forma de comunicação dos principais órgãos da UE. A Comissão é a principal produtora e disseminadora dessa novílinguagem, quando utiliza um léxico especialmente construído para ocultar não só a sua política neoliberal. Assim, a expressão Governação em vez de Governo, “ajustamento sociais” para se referir ao desmantelamento do Estado social, requalificação em vez de despedimento, utente em vez de doente, léxico que nas últimas décadas dos 40/30 é reproduzido em Portugal pelos partidos e forças sociais do “consenso permissivo” em especial no domínio da economia, das relações de trabalho ou da segurança social e da saúde.

9. Importa agora responder à questão de saber se estamos perante uma crise da democracia ou perante uma crise da representação. Trata-se de uma questão que é antiga na Europa, pois já Carl Schmidt, nos anos 30/40 do século XX, na sua *Begriff des Politischen* e na *Nomos der Erde in Volkerrecht des Jus Publicum*, advogava o fim da estatalidade e a crise da democracia, resultante da mundialização da atividade económica¹¹ – tese criticada por Hermann Heller na sua *Staatslehre*, onde defende que o que está em crise não é a democracia mas sim o parlamentarismo e a representação. Na verdade, e aqui só a traços largos, os efeitos mais significativos da globalização e da transferência do poder para *locus* não democraticamente construídos, produziram-se de forma mais intensa nos partidos políticos, ao mesmo tempo que (também através deles) corroeram e corroem o Estado enquanto garante da unidade política. Os partidos ao longo do século XX foram os principais instrumentos que permitiam ao Estado, dentro do quadro constitucional, exercer aquela função de garante. Contudo, a partir da segunda metade daquele século a crença nos partidos entra em crise, provocando o progressivo esvaziamento do seu papel, a alteração das suas funções, e com ele a crise do Estado geradora do discurso da crise do Estado Fiscal, de que nos fala James O’Connor no seu livro *The Fiscal Crisis of the State*.¹²

Toda essa crise que se acentua em 2007/2008, dentro do círculo dos 40/30 anos portanto, reforça o poder das instâncias europeias não democraticamente eleitas e não submetidas a controlo democrático, como o BCE e as inúmeras agências europeias, que condicionam a ação política dos partidos, fazendo com que, diz-nos Teixeira Fernandes, a concorrência política se torne cada vez mais despolarizada.¹³ Os partidos

⁹ Peter Mair, *Gobernando el Vacío. La Banalización de la Democracia Occidental* (Madrid: Alianza Editorial, 2016), 21

¹⁰ Guy Hermet, *L’Hivier de la Démocratie ou le Nouveau Régime* (Paris: Armand Collin, 2007).

¹¹ No mesmo sentido Gilberto Buscovici, *As Possibilidades de uma Teoria do Estado*, in Estado, Revista da História das Ideias, Vol. 26 (2005), 18.

¹² Cfr. James O’Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (London: Transactions Publisher, 1973).

¹³ Teixeira Fernandes, O Futuro da Construção Europeia, in *O Futuro da Representação Política Democrática...*, 166.

políticos deixaram de ter respostas diferentes daquelas que essas agências constroem, tornaram-se incapazes de motivar os cidadãos a participar na vida política, e da sua ação tem provocado um enorme descrédito relativamente à sua eficácia política, do que resulta a transferência da confiança para os Tribunais.

Nos 40/30, com esse esvaziamento, os Tribunais assumem um papel de garante da Constituição e da unidade política que esta representa, e com ele protagonismo, cabendo aos Juizes a tarefa de, com as suas decisões, a nível da CEE/UE, definir os meios e os modos do denominado aprofundamento da UE; a nível interno, concretizar a Constituição e impor a sua interpretação dos Tratados e do direito derivado da UE, participar na configuração nacional das políticas públicas dentro dos parâmetros definidos pela UE, normalmente através da aplicação dos regulamentos e das diretivas técnico-burocráticas.

Toda esta crise gerou indiferença no cidadão quer em relação à política, quer, por vezes até, à democracia (quando confunde essa com a ação dos partidos), o que os leva à indiferença em relação nos atos eleitorais, em que não participam. Nos 40/30 essa indiferença aumentou significativamente, quer internamente quer relativamente à UE, em que nas eleições para o Parlamento da UE e nacionais a abstenção é crescente.

A integração europeia, ao esvaziar a política, esvaziou a democracia – para usarmos uma expressão de Cohn-Bendit. Mas a proposta deste eurodeputado para resolver esta questão, através das clássicas soluções de representação, não irá resultar. Isto foi demonstrado pela introdução da eleição direta dos deputados europeus: a desconfiança relativamente aos políticos e aos partidos gera indiferença que não só provoca crescente abstenção – manifestação concreta dessa indiferença – como propicia a ascensão dos não eleitos e a gestão tecno-burocrática dos interesses dos mercados.

Concluindo, podemos dizer que a União Europeia não é convencionalmente democrática e nunca o poderá ser, pela simples razão de que a tecno-burocracia não se interessa pela legitimação democrática do seu poder e acredita na superioridade do seu conhecimento técnico-científico e das soluções que oferece para resolver os problemas dos Estados-Membros. Também ela é indiferente à representação e ao controlo democráticos da sua ação.

40/30 anos de perigoso esvaziamento da democracia, do aprofundamento da crise da representação nos Estados-Membros, e de governação dos não eleitos, com todos os perigos que daqui resulta.

É hora de agir.