

ANTÓNIO COVAS

# A Crítica da Razão Europeia

Uma breve história do futuro

Dez teses sobre a união política europeia



EDIÇÕES SÍLABO



# A Crítica da Razão Europeia

**Uma breve história do futuro**

Dez teses sobre  
a união política europeia

ANTÓNIO COVAS

*EDIÇÕES SÍLABO*

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor. Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede  
[www.silabo.pt](http://www.silabo.pt)

#### FICHA TÉCNICA

Título: A Crítica da Razão Europeia – Uma breve história do futuro

Autor: António Covas

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1ª Edição – Lisboa, março de 2019

Impressão e acabamentos: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Depósito Legal: 453641/19

ISBN: 978-989-561-004-4



**EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**

Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Telf.: 218130345

e-mail: [silabo@silabo.pt](mailto:silabo@silabo.pt)

[www.silabo.pt](http://www.silabo.pt)

# Índice

<b>Nota prévia</b>	9
<b>Introdução geral</b>	11
A quadratura do círculo, globalização <i>versus</i> federação	12
União Política Europeia e Federação de Estados-nação	14
Nota final	20
<b>Tese nº 1</b>	
<hr/>	
<b>A soberania partilhada e o princípio de subsidiariedade</b>	21
Uma convenção para a Federação Europeia	22
Federação, soberania e globalização	23
O federalismo cooperativo, subsidiário e descentralizado	27
Notas finais	29
<b>Tese nº 2</b>	
<hr/>	
<b>A europeização da Alemanha ou a germanização da Europa? – Os desafios da outra Europa</b>	31
Uma geopolítica europeia em alta tensão	32
Uma nova «questão alemã»?	33
Um novo ciclo de integração europeia?	35
Notas finais	38

### **Tese nº 3**

---

<b>Refrescar a legitimidade política europeia!</b>	41
Os equívocos da identidade e do unitarismo unionista	42
Cidadania europeia e legitimidade política	44
A utopia e a aventura europeia, apesar de tudo	46
Notas finais, as questões pendentes	48

### **Tese nº 4**

---

<b>O modelo social europeu, a revolução digital e o quarto setor</b>	51
A natureza do problema	52
O paradoxo da integração do fator trabalho	53
A emergência do 4.º setor, o novo espaço público da era digital	56
Notas finais	59

### **Tese nº 5**

---

<b>Completar a arquitetura da zona euro</b>	61
O quadro concetual da UEM completa	63
O <i>road map</i> proposto pela Comissão Europeia	65
Notas finais	69

### **Tese nº 6**

---

<b>Reforçar a capacidade orçamental da Zona Euro</b>	71
O significado e as implicações da governação multiníveis	72
A anarquia madura ou o sentido da governação europeia	73
Reforçar a capacidade orçamental da Zona Euro	75
Notas finais	79

## **Tese nº 7**

---

<b>Reforçar a coesão territorial e a cooperação entre cidades e regiões</b>	83
A conjuntura europeia e a coesão territorial, os próximos episódios	84
A doutrina da cooperação territorial descentralizada na União Europeia	87
Uma cláusula de <i>backstop</i> para a coesão territorial	89
As redes de euro-regiões e euro-cidades, uma nova inteligência coletiva	91
Notas finais	93

## **Tese nº 8**

---

<b>Riscos Globais e Grandes Transições – Uma União Europeia para as mutações do tempo longo</b>	97
Uma federação europeia do risco global	98
A União Europeia e as «grandes transições» do nosso tempo	102
Notas finais	105

## **Tese nº 9**

---

<b>Linhas vermelhas, política externa e reputação global</b>	109
As linhas vermelhas e o choque de política externa	110
Uma política externa para os bens comuns e globais da Humanidade	113
Notas finais	119

## **Tese nº 10**

---

<b>O modelo institucional da união política europeia</b>	121
União Política Europeia, uma tipologia dos modos de governação	122
Estado regulatório e governo das normas e regras	126
A União Política Europeia: que rearranjo institucional?	129
Notas finais	131
<b>Notas gerais e finais – Em nome de uma cultura da esperança política</b>	133
No plano da filosofia política da governação	134
Em nome de uma cultura da esperança política para a União Europeia	135
Um Ato Único Europeu para a União Política Europeia	137
A geopolítica portuguesa à luz da União Política Europeia	140
<b>Bibliografia de referência</b>	143



# Nota prévia

Os escritos que se seguem têm um pretexto e um contexto muito bem definidos. No próximo mês de maio há eleições para o Parlamento Europeu e pela primeira em muitas décadas estou bastante apreensivo acerca do resultado final. A composição do futuro Parlamento Europeu pode revelar-se muito heterogénea e tornar-se uma câmara de ressonância para as grandes guerras do amanhã.

No atual contexto, não devemos consentir que os movimentos populistas e nacionalistas estabeleçam uma agenda negativa. Não temos que pedir desculpa pela nossa democracia, pelos nossos valores, direitos humanos e dignidade humana, igualdade entre homens e mulheres, respeito pelo ambiente e pela nossa economia social de mercado. As sociedades europeias, com todos os seus problemas, contam-se entre as mais dignas da história da humanidade e devemos ter orgulho disso.

Espero que todos os que se consideram europeus estejam presentes neste grande momento de debate e deliberação sobre o futuro próximo da Europa. Porque, ainda mais perigoso do que o ceticismo dos anti-europeus é a indiferença ou o pessimismo dos pró-europeus.

Os doze escritos agora editados em livro foram publicados, nos últimos seis meses, no jornal *Online Observador*, sob a forma de pequenos ensaios. Quero agradecer ao diretor do jornal, José Manuel Fernandes, a oportunidade que me deu de publicar a tempo e horas todos os textos. O meu agradecimento, igualmente, para a editora Sílabo e o seu diretor o meu caro amigo Manuel Robalo.



# Introdução geral

No seu discurso sobre «o estado da União», proferido no dia 12 de setembro de 2012 no Parlamento Europeu, o Presidente da Comissão Europeia Durão Barroso fez um apelo à criação de uma Federação de Estados-Nação. Eis alguns excertos do seu discurso:

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

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

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

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

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

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

Não temos que pedir desculpa pela nossa democracia, pela nossa economia social de mercado, pelos nossos valores de coesão social,

respeito pelos direitos humanos e dignidade humana, igualdade entre homens e mulheres, respeito pelo nosso ambiente. As sociedades europeias, com todos os seus problemas, contam-se entre as mais dignas da história da humanidade e devemos ter orgulho disso.

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

## A quadratura do círculo, globalização *versus* federação

Tomo como acertadas, em 2018, estas palavras. Destes excertos retira-se que a equação «globalização *versus* federação» marcará o futuro próximo da política europeia, seja ela qual for. A ideia de Federação de Estados-Nação não é nova (Delors referiu-a em 1994), pois inscreve-se na grande tradição do projeto europeu, do método Monnet e da sua política de pequenos passos. A ideia base tem sido, sucessivamente, denominada de federal, comunitária e unionista, mas, na sua origem, está sempre o mesmo princípio nuclear, a saber, a precedência do duplo soberano nacional (os povos e os estados) sobre as instituições europeias seja qual for o nível de soberania partilhado já atingido. Dentro deste princípio nuclear e em função das necessidades, das crises e das relações de poder, a ideia de «mais ou menos federação» varia, historicamente, em redor das atribuições e competências transferidas (princípio da subordinação material aos tratados das competências de atribuição), dos processos de tomada de decisão (formação da unanimidade e das diferentes maiorias) e dos mecanismos de *accountability* e controlo de subsidiariedade no que respeita à implementação das políticas europeias.

Dito isto, o que o apelo do Ex-Presidente Durão Barroso parece querer dizer é que o empirismo e o incrementalismo europeus, sendo uma condição necessária não são uma condição suficiente para lidar com o processo de globalização e o regime globalitário. O passo seguinte não significa, porém, dar «um golpe constitucional» no pro-

jeto europeu e criar um Super-Estado Federal, burocrático e autocrático que seria, tarde ou cedo, capturado pelos grupos de interesses europeus e multinacionais. O que está em causa não é um Estado Federal criado por um Ato Constitucional e mudando a ordem dos soberanos, mas, antes, o lançamento de algumas âncoras federais que assegurem uma linha de rumo consistente, de médio e longo prazo, ao projeto europeu, por exemplo: um BCE multi-objetivos, um orçamento com dimensão e funções federais e um tesouro com funções de estabilização (obrigações de estabilidade) e mutualização da dívida europeia (obrigações de crescimento).

No outro termo da equação, mora, hoje, o discurso dominante, de matriz mercantilista e neoliberal. Tudo ou quase tudo é transacionável neste gigantesco sistema de vasos comunicantes que é a economia-mundo. A liberdade de circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais encarregar-se-ia, por ajustamentos sucessivos, de promover os equilíbrios necessários.

Neste mundo plano<sup>1</sup> o território parece ter sido abolido e a turbulência doméstica é uma história menor. Cada país vive o seu ciclo de vida, a turbulência deve-se a erros de gestão e pilotagem cometidos por governos e administrações incompetentes. A começar pelo Estado-nacional, «o grande gastador». Nesta narrativa neoliberal, a grande recessão de 2008-2009 está aí para nos avisar de que a globalização hegemónica continuará a fazer as suas vítimas, a empobrecer parcelas crescentes dos territórios nacionais e a seduzir os mais incautos, desequilibrando perigosamente a relação entre expectativas e recursos dos diversos grupos domésticos em presença.

A equação «globalização multipolar-união política europeia» é o maior de todos os desafios que enfrenta a atual União Europeia. Estamos num impasse: os estados-membros «já não têm» soberania bastante para conduzir autonomamente a sua política económica, a União Europeia «ainda não tem» autonomia política e meios suficientes para conduzir de forma eficaz e equitativa a sua política económica. E tanto mais quanto, no atual contexto histórico, a política económica externa assume uma relevância crítica e um papel predominante face à política económica interna da zona euro.

---

(1) Friedman, 2008.

O impasse salta à vista quando se trata de dosear o esforço entre política económica externa e política económica interna. A União Europeia não tem condições políticas para afirmar as prioridades da sua política económica externa e restabelecer a ordem no regime globalitário, em segundo lugar, não consegue assegurar um crescimento económico duradouro, um bem comum inestimável para todas as regiões do mundo, e, por último, não garante que o esforço de ajustamento seja realizado simetricamente, isto é, ao mesmo tempo por redução de despesa dos países deficitários e aumento de despesa dos países excedentários. Se assim não for, sem uma correção e regulação muito fortes da atual globalização hegemónica, não há políticas domésticas europeias e nacionais que resistam a estas disfunções macroeconómicas. Em consequência dessas disfunções, sobe o custo de oportunidade do investimento e baixam a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas.

## União Política Europeia e Federação de Estados-nação

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

Apesar do federalismo pragmático de Jean Monnet, a euforia federalista acabaria por fazer fracassar duas outras tentativas, a Comunidade Europeia de Defesa e a Comunidade Política Europeia. A causa próxima é a guerra da Coreia e a iminência de uma terceira guerra mundial, razão pela qual os EUA levantaram a questão controversa do rearmamento alemão. Depois deste duplo abandono, as consequências eram previsíveis. Nenhum tipo de federalismo iria, doravante, ocupar a boca de cena. As novas Comunidades Europeias de 1957 (Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia da Energia Ató-

mica) deixaram cair o modelo da Alta Autoridade com poderes supranacionais. Tinha acabado a primeira fase do processo de construção europeia, a fase federalista. A economia passaria, doravante, a ocupar o palco principal do processo de integração.

Daí para cá a história é conhecida. Uma pequena incursão histórica por seis décadas de construção europeia permite-nos perceber nela três grandes períodos e três filosofias de integração. O período que decorre entre o fim da 2.ª grande guerra e o fim da guerra-fria (1989), marcado por uma filosofia de integração funcionalista, jurídico-económica e tecnocrática, no quadro mais geral das relações bipolares definidas pelas duas grandes superpotências. O período vertiginoso que decorre entre a queda do muro de Berlim (1989) e o momento de ratificação do tratado constitucional (2005), marcado por uma filosofia de integração mais voluntarista, política e institucionalmente, seja na adoção de uma moeda única, na definição de uma política externa e de segurança comum, na implementação de uma cooperação policial e judicial em matéria penal ou, finalmente, no grande objetivo do alargamento. Finalmente, o terceiro período, que se inicia com o veto de França e Holanda (2005) ao tratado constitucional, com passagem pelo tratado de Lisboa, e, por fim, a grande crise sistémica de 2008, marcado pelo regresso do intergovernamentalismo, a multiplicação das cimeiras europeias e o espetáculo político-mediático dos encontros informais do diretório franco-alemão. Em todos estes «saltos» o contexto histórico é determinante. Não são, geralmente, os tratados que determinam a política europeia, são, antes, os acontecimentos que desencadeiam os rearranjos político-institucionais.

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

Como disse na introdução, a Federação de Estados-Nação não é um Estado Federal, nem tem de desembocar necessariamente num

Estado Federal. Talvez mais grave, na atual conjuntura populista e nacionalista, a União Europeia continua a não ser capaz de se «inscrever» no plano simbólico e no quotidiano dos cidadãos. Enquanto tal não acontecer, os Estados membros ficam reféns desse sentimento de orfandade europeia dos seus cidadãos. Sem a esperança do futuro e o futuro como política, a União ficará prisioneira dos seus critérios economicistas e financeiros de curto prazo. Se a Federação Europeia não for capaz de devolver a confiança e a esperança aos cidadãos europeus, recriando, para o efeito, o espaço público europeu, podemos estar de novo à beira de uma «tragédia dos comuns»!

Seja como for, já se percebeu que a aventura europeia prosseguirá por um caminho estreito e sinuoso, entre a utopia, a necessidade e a contingência, sobretudo agora que se aproximam as eleições para o Parlamento Europeu (maio de 2019) e todos aguardam a próxima ronda de negociações sobre o Brexit. Na sequência do meu último artigo do *Observador*<sup>2</sup> retomo e atualizo os meus escritos sobre a união política europeia,<sup>3</sup> em apoio da ideia de uma Europa de inspiração federal. As dez teses são o meu contributo pessoal para o debate e a reflexão que se seguirão.

### Tese nº 1: A soberania partilhada e o princípio de subsidiariedade

Sou contra o unitarismo unionista e o uso abusivo de uma política tecno-burocrática com cobertura constitucional. Julgo, porém, ser possível sustentar uma soberania partilhada no quadro de uma constituição sem estado, uma convenção europeia, e aceitar uma dinâmica convencional que nos conduza até uma constituição de um tipo novo, que não se confunda com as tradicionais constituições nacionais. E será sempre uma dinâmica nos dois sentidos. A «dinâmica convencional» da Federação Europeia de Estados-Nação será ascendente e descendente, de acordo com o princípio de subsidiariedade, e aqui ela distingue-se, claramente, da constituição dos Estados Unidos da Europa. Um Parlamento Europeu com duas câmaras, sendo uma delas

---

(1) Covas, *Jornal Observador*, 2018-07-15.

(2) 15.07.2018

(3) Covas, 2011, 2012, 2013 e 2016.



**ANTÓNIO MANUEL ALHINHO COVAS** é doutor em Assuntos Europeus pela Universidade de Bruxelas e Professor Catedrático da Universidade do Algarve desde 2000. É autor das seguintes obras sobre a temática europeia: *A revisão do tratado de União Europeia* (1996), *Integração europeia, regionalização administrativa e reforma do Estado* (1997), *A União Europeia* (1999), *A União Europeia e os Estados nacionais* (2002), *Portugal e a constituição europeia* (2003), *O Tratado Constitucional e o futuro da União* (2005), *A governança europeia* (2007), *Integração europeia, relações ibéricas e política de regionalização* (2009), *A Europa Federal e a quarta República Portuguesa* (2011), *Dez teses sobre a Europa Federal* (2012), *União Europeia, os bens comuns da futura federação europeia* (2013) e *A contingência europeia* (2016).

“ Participante ativo de longa data na reflexão sobre essa aventura coletiva que a construção da União Europeia constitui, o Professor António Covas oferece-nos agora um conjunto de reflexões sobre algumas das grandes questões hoje em cima da mesa.

Como temos vindo a relembrar, a União Europeia é uma união voluntária de Estados Membros que, para perdurar, exige uma clarificação do compromisso dos que nela participam. Tal passa pela construção de uma opinião pública informada, processo complexo já que é grande a diversidade dos temas a abordar.

Sobre muito deles – da arquitetura institucional ao papel do euro, do modelo social europeu ao papel da EU no mundo, da coesão territorial aos desafios climáticos – o Professor António Covas dá-nos aqui o seu contributo, achega importante para um debate democrático que se quer permanente e informado e que só pode merecer o nosso aplauso.

*Sofia Colares Alves*

Chefe de Representação da Comissão Europeia em Portugal

Este livro teve o apoio:

