

UNIVERSIDADE ABERTA



Novos Poderes Europeus em Tempos de Crise

Diana Carina Araújo Ferreira

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação orientada pelo Professor Doutor José Fontes

2017

Resumo

Desde o começo da crise na Zona Euro em 2010 que cada vez mais a União Europeia (UE) tem tomado decisões em cimeiras de crise, estas contribuíram para uma centralização massiva dos seus poderes executivos assumindo, de uma forma quase autocrática, poderes acrescidos sobre as políticas nacionais dos seus Estados-Membros (EM). A autonomia legislativa e política das nações europeias, face a questões económicas, tem vindo a ser cada vez mais restringida mediante a implementação de instrumentos como a legislação *Six Pack* e *Two Pack*. O aumento de poderes de vigilância por parte das Instituições Europeias, que podem agora vetar *ex-ante* o orçamento dos EM, vem reformular o papel e poder a elas pertencente.

A lógica executiva empreendida no quadro institucional da UE despreza a importância do seu conteúdo democrático. A ausência de fóruns de debate no espaço europeu afeta a representatividade e legitimidade democrática do projeto comunitário.

Pela realização de uma pesquisa qualitativa, consubstanciadora de uma investigação exploratória e explicativa, analisamos o corpo jurídico comunitário a fim de compreender a mudança das dinâmicas e poderes pertencente às Instituições Europeias. Aferimos sobre a necessidade de reformas estruturais que aprofundem a integração, resolvam a capacidade de resposta da UE a crises inesperadas, e restaurem a legitimidade democrática da sua arquitetura institucional.

Estudamos um novo modelo de soberania e partilha de poder, que constitui uma aposta inovadora para realizar o ideal europeu, criando um projeto comum que aposta em abordagens de carácter político-social.

Palavras Chave: União Europeia; Zona Euro; Supranacionalidade; Legitimidade Democrática; Intergovernamentalismo.

Abstract

Since the beginning of the crisis in the Euro Zone in 2010, more and more the European Union (EU) has taken decisions, in crisis summits, that contributed towards a massive centralization of the executive powers of the EU, thus assuming greater powers over the national politics of its Member States (MS), in a quasi autocratic manner. The legislative and political autonomy of the European Nations, regarding economic issues, has been increasingly restricted, through the implementation of legal instruments such as the Six-pack and Two Pack legislation. The increase of the surveillance powers of the European institutions, that now can veto *ex-ante* the budgets of the MS, reformulates the role and power that belongs to them.

The executive reasoning present in the institutional framework of the EU, undermines the importance of its democratic content. The absence of debate forums in the European space, affects the representational and democratic legitimacy of the EU.

Through a qualitative research, that allows for an exploratory and explanatory inquiry, we analyze the legal European framework, in order to understand the shift in the balance, and power dynamics, between the European institutions. We infer over the need to reform the European structure, deepen its integration, solve the EU's response capability towards unexpected crisis, and restore the democratic legitimacy of the European institutions.

We will study a new model of sovereignty, and sharing of power, that presents itself as an innovative opportunity to fulfill the European ideal, thus creating a common project that is supported by political and social approaches.

Keywords: European Union; Euro Zone; Supranationality; Democratic Legitimacy; Intergovernmentalism.

Agradecimentos

O presente trabalho encerra um projeto de desenvolvimento, pessoal e académico, a que me propus com a inscrição no Mestrado em Estudos sobre a Europa (MESE) da Universidade Aberta. Vicissitudes pessoais e profissionais fizeram com que este projeto enveredasse por caminhos difíceis, tornando-o num considerável desafio individual e profissional.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer toda a ajuda e diligência disponibilizadas pelo Professor Doutor José Fontes. A sua orientação e incentivo, foram determinantes para que continuasse este empreendimento, especialmente nos momentos em que o meu ânimo esmorecia. Quando me encontrava à deriva num denso nevoeiro informacional os seus conselhos foram preciosos para que me focasse novamente no cerne da dissertação.

Gostaria de agradecer a todo o corpo docente do MESE, cujos ensinamentos ao longo da parte curricular do mestrado foram fulcrais para a construção da base teórica e conceptual que utilizei no decurso desta investigação. A disponibilidade e dedicação desta equipe tornaram este mestrado numa aprazível e valiosa experiência de aprendizagem.

Aos meus colegas de curso agradeço pela convivência inspiradora. O confronto de ideias num espaço online partilhado foi estimulante, e complementar, para com o meu desenvolvimento académico. Graças à sua presença “virtual” nunca me se senti só.

Ao meu marido, Jurriën Bakker, agradeço por todo o auxílio e compreensão dispensados durante este percurso. Sem o seu apoio e incentivo, durante períodos de dúvida e ansiedade, teria sido uma jornada difícil e solitária.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, Fernando Moutinho e Fernanda Silva. Apesar de separados por 1.881 km de distância o seu apoio, moral e material, foi sempre expedito e incondicional ao longo de todo o mestrado.

E por último, mas não menos importante, agradeço aos meus sogros, Joke e Jaap Bakker, pela assistência preciosa na última etapa desta dissertação. O seu auxílio na derradeira semana permitiu-me realizar os ajustes finais necessários.

Índice

Resumo.....	iii
Abstract.....	iv
Agradecimentos	v
Índice	vii
Índice de gráficos	x
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	xi
Introdução	1
Capítulo 1 - O caminho da integração europeia.....	7
1.1 O Estado-nação e o projeto europeu	9
1.2 As metamorfoses da soberania europeia	15
1.2.1 A primeira comunidade de carácter europeu	17
1.2.2 O Tratado de Roma e o Ato Único Europeu.....	20
1.2.3 O Tratado de Maastricht.....	23
1.2.4 Os Tratados de Amesterdão e de Nice	27
1.2.5 O Tratado de Lisboa	30
1.3 A União Europeia hodierna.....	34
Capítulo 2 – A face económica do ideal europeu.....	35
2.1 A integração económica europeia.....	37

2.2 O Pacto de Estabilidade e Crescimento	40
2.3 Crônica de uma crise anunciada.....	43
2.4 Percepções europeias	52
Capítulo 3 – Os novos poderes e dinâmicas das Instituições Europeias	59
3.1 As Instituições Europeias pré-crise.....	61
3.1.1 A Comissão Europeia.....	64
3.1.2 O Parlamento Europeu.....	67
3.1.3 O Conselho Europeu.....	69
3.1.4 O Conselho da União Europeia.....	70
3.1.5 O Banco Central Europeu	72
3.2 Novos poderes institucionais europeus	73
3.2.1 A Comissão Europeia.....	75
3.2.2 O Parlamento Europeu.....	76
3.2.3 O Conselho Europeu.....	77
3.2.4 O Conselho da União Europeia.....	78
3.2.5 O Banco Central Europeu	79
3.3 Consequências das mudanças nas dinâmicas institucionais.....	80
Capítulo 4 – A autocracia legislativa europeia	85
4.1 A insustentável leveza da democracia supranacional.....	87

4.2 A legitimidade dos novos poderes institucionais.....	92
4.3 Um novo Tratado Europeu.....	97
4.4 Proposta para uma reforma institucional	99
Conclusões	103
Bibliografia	107

Índice de gráficos

Gráfico 2.1: Crescimento agregado real do PIB	54
Gráfico 2.2: Percentagem de inquiridos que dizem ter confiança na UE	55
Gráfico 2.3: Percentagem de inquiridos que concordam que a sua voz conta no seio da União Europeia	57

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AACEE	Análise Anual do Crescimento Económico Europeu
ARUNEPS	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
AUE	Ato Único Europeu
BCE	Banco Central Europeu
CC	Colégio de Comissários
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CUE	Conselho da União Europeia
DG	Direções Gerais
ECOFIN	Conselho para as Questões Económicas e Financeiras
EM	Estados-Membros
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FMI	Fundo Monetário Internacional
IE	Integração Europeia
IEE	Integração Económica Europeia

IME	Instituto Monetário Europeu
MEE	Mecanismo de Estabilidade Europeu
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
OMP	Objetivos orçamentais de médio prazo
PE	Parlamento Europeu
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLO	Processo Legislativo Ordinário
RMA	Relatório do Mecanismo de Alerta
SE	Semestre Europeu
TCCE	Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TECGUEM	Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado do Funcionamento da União Europeia
TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia

TL	Tratado de Lisboa
TN	Tratado de Nice
TPI	Tribunal de Primeira Instância
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UME	União Monetária Europeia
ZE	Zona Euro

Introdução

“A society grows great, when old men plant trees whose shade they know they shall never sit in.” (Provérbio Grego)

Cada vez mais a Europa deixa de ser encarada como a solução para os problemas dos cidadãos europeus e passa a ser vista como uma das suas fontes. No entanto, a União Europeia (UE) é o projeto mais viável para responder efetivamente aos desafios modernos do mundo globalizado.

Um dos aspetos que torna a UE num projeto singular são as Instituições supranacionais que a compõe (elencadas no artigo 13º do Tratado de Lisboa, 2007). Apesar dos seus poderes formais constarem de Tratados Europeus ao longo do tempo outras competências de carácter informal têm-se desenvolvido, contribuindo para o surgimento de novas dinâmicas de poder entre as diferentes Instituições Europeias.

A crise das dívidas soberanas trouxe à luz do dia a assimetria inerente ao processo de formulação das políticas europeias as falhas e ambiguidades instituídas na estrutura e funcionamento da zona euro, assim como a insuficiência dos poderes das Instituições supranacionais para gerirem e resolverem adequadamente estes novos desafios. A fim de colmatar estes problemas medidas excecionais de emergência foram tomadas, de modo quase autocrático, alargando e diversificando os poderes e dinâmicas institucionais numa escala nunca antes vista.

Estas medidas extraordinárias, atípicas e inesperadas, deixaram-nos a braços com um desequilíbrio latente entre as competências nacionais e supranacionais presentes na UE. A mudança para um novo paradigma intergovernamental contribuiu igualmente para o fortalecimento da relação entre o Conselho Europeu e o Conselho para as Questões Económicas e Financeiras (ECOFIN), ao invés de revigorar a relação existente entre a Comissão Europeia (CE) e o Parlamento Europeu (PE).

Os poderes das Instituições Europeias são acordados pelos Estados-Membros (EM) e legitimados sobre a forma de Tratado. Todavia, os novos poderes e competências alargadas emergidos da crise não foram, até ao momento, alvo de qualquer discussão sobre a sua posterior consolidação e especificação num novo Tratado europeu, ou sobre a utilização de outras formas para a sua legitimação *a posteriori*.

A nova panóplia de poderes executivos introduzidos no âmbito das políticas económicas europeias levanta incertezas sobre a forma como estes irão continuar, ou até desenvolver-se, no seio da União Europeia pós-crise. Será que estes poderes vieram para ficar? A UE negligenciou a sua discussão e aprovação através de um Tratado abrangente, sugerindo destarte que estes possuíam um carácter meramente transitório. Deverão, por conseguinte, ser encontradas num futuro próximo soluções que possibilitem a edificação de uma estrutura institucional estável. Esta deverá ser acordada em conjunto por todos os EM da UE, os quais deverão definir uma trajetória clara a seguir por todos na prossecução do projeto europeu.

As leis europeias constituem uma parte vital do ordenamento jurídico português, como tal, a compreensão da forma como o ordenamento jurídico europeu funciona, e quais são os seus princípios fundamentais, é essencial para a plena compreensão da realidade legal portuguesa. A terminologia e a forma de construção deste ramo do Direito é, contudo, muitas vezes confusa e difícil de sistematizar.

O trabalho apresentado terá como objetivo principal estudar e analisar os poderes atuais das Instituições Europeias face às alterações institucionais decorrentes da legislação implementada durante o período da crise das dívidas soberanas. Iremos investigar a natureza e legitimidade das alterações institucionais europeias avaliando as suas consequências nas dinâmicas e processos do espaço europeu. Cogitaremos ainda sobre a necessidade de um novo Tratado europeu, e de soluções alternativas que sejam passíveis de legitimar e consolidar estes novos poderes europeus.

A investigação realizada para a presente dissertação de mestrado tem por base uma pesquisa de caráter qualitativo, dado que o objetivo desta não se prende com a expressão numérica de um fenómeno mas sim com o entendimento aprofundado da questão em apreço. Pela compreensão das causas e razões subjacentes aos novos poderes institucionais europeus inferimos e produzimos novas informações que expliquem o problema em análise de uma forma mais adequada.

A abordagem qualitativa é a mais apropriada para descrever, compreender e explicar, o como, quando, onde, e porquê da modificação dos poderes das Instituições Europeias (Ferreira & Carmo, 1998). Este tipo de pesquisa comporta alguns limites e riscos que tentaremos mitigar, como por exemplo, a possibilidade de desenvolvermos uma excessiva confiança nos dados recolhidos, ou de criarmos uma visão demasiado restrita sobre a forma de interpreta-los (Ferreira & Carmo, 1998).

A elaboração de uma pesquisa qualitativa permite que, através da indução, se proceda a uma investigação exploratória e explicativa recorrendo a métodos de recolha bibliográfica e análise documental. Iremos, portanto, analisar o corpo jurídico comunitário (e fontes secundárias que o interpretam), a fim de compreender e descrever o passado e presente europeu, inferindo sobre as suas consequências e possíveis modificações futuras. A utilização de uma abordagem documental irá acrescentar uma dimensão temporal à compreensão das dinâmicas e relações inerentes à questão investigada (Ferreira & Carmo, 1998).

Atendendo à complexidade do tema em análise iniciamos com uma contextualização histórica e jurídica do problema em apreço. Destarte, no capítulo 1 analisamos o enquadramento teórico vigente na literatura, clarificando alguns conceitos e paradigmas jurídico-políticos fundamentais para a posterior compreensão da questão de investigação em estudo. Exploramos ainda, brevemente, a evolução do projeto europeu desde a sua criação até ao momento presente, a fim de o contextualizar historicamente.

O desafio da integração europeia, numa Europa a diferentes velocidades, e a crescente tensão face a nova divisão dos EM (EM devedores e EM credores) mudaram a face geopolítica da UE. No capítulo 2, apreciamos a legislação comunitária hodierna respeitante à governação económica e monetária da UE. Articulando-a com uma apreciação crítica quanto às práticas politico-legislativas observadas obtemos uma visão geral do panorama corrente da conjuntura europeia. Analisamos os acontecimentos que levaram a estas ocorrências, assim como incorremos criticamente sobre as implicações legais e económicas que estas acarretam para o espaço europeu.

No capítulo 3, procedemos à descrição e análise dos papéis e poderes das Instituições Europeias, antes e depois da crise das dívidas soberanas, preparando deste modo a base para a compreensão do enquadramento jurídico europeu emergente da crise.

A autocracia legislativa europeia será debatida no capítulo 4 onde focamos, num primeiro momento, as soluções discutidas na literatura vigente relativas ao fomento de uma UE que envolva os seus cidadãos, enquanto democracia participativa. A reforma institucional é inevitável para a construção de um futuro europeu. Como tal, identificamos as razões e os argumentos que nos levam a crer, tendo em consideração a base teórica estabelecida, quais são as transformações necessárias ao futuro das Instituições Europeias, concretizando sucintamente uma proposta que consideramos ser exequível.

A lógica executiva empreendida no quadro institucional europeu despreza a importância do conteúdo democrático da UE em detrimento da produção de decisões rápidas. A ausência de fóruns para o debate dos cidadãos no espaço europeu afeta as possibilidades representacionais dos mesmos. Apesar da existência de mecanismos como o direito de petição, ou a iniciativa popular, não existe verdadeiramente um debate e diálogo popular.

Necessitamos de rever e reformular os Tratados Europeus vigentes, de forma a moldar as bases necessárias para a construção do futuro europeu. Através da elaboração de um novo Tratado que legitime e sane as novas imposições europeias às soberanias nacionais, e que simultaneamente restaure a transparência europeia, poderemos finalmente aprofundar a integração, assim como fomentar uma melhor e mais rápida aceitação das disposições europeias pelos seus cidadãos.

Para além de uma solução legislativa é necessário elaborar novas formas de pensar a soberania europeia que apostem num aprofundamento da integração político-social da UE. A conceção de uma democracia de carácter cosmopolita (Beck, 1998), possibilitaria a criação de redes de poder pluridimensionais e equilibradas entre os EM, as Instituições da UE, e os cidadãos europeus. Pela instituição de um novo tipo de soberania interconectada, exercida através de uma rede transnacional, teríamos a solução necessária para a construção de uma democracia europeia legítima e representativa.

Capítulo 1 - O caminho da integração europeia

1.1 O Estado-nação e o projeto europeu

“As nações são todas mistérios. Cada uma é todo o mundo a sós.” (Pessoa, 1934, p. 28)

A fim de compreender o funcionamento da UE é necessário conhecer a sua estrutura institucional, assim como o processo que a origina e legitima. A literatura subjacente ao projeto europeu neste campo é vasta e divergente. No presente trabalho revemos alguns dos conceitos fundamentais relativos à soberania e legitimidade europeia, contrapondo as teorias fundamentais com eles relacionadas.

Até ao início do século XX o Estado-nação consubstanciava-se como a forma política mais relevante do mundo Ocidental. Não mais é tolerado o modelo Hobbesiano do Estado absolutista, posto que, a disseminação do Estado-nação promove a construção do Estado democrático (Habermas, 1995), onde o pluralismo social que o constitui legitima democraticamente o poder que o governa. O Estado moderno é, por conseguinte, apontado como o meio apropriado para a difusão da democracia.

A soberania do Estado-nação prendia-se com a existência de três fatores: território, população, e exercício do poder político (Heywood, 1994). Tradicionalmente o Estado-nação detém uma soberania hermética e exclusiva sobre uma determinada circunscrição territorial e a população que nela reside (Heywood, 1994). Possuindo, portanto, o monopólio do poder legislativo e do uso da força (Bodin, 1955; Hobbes, 1907).

A soberania indivisível constitui o corolário da democracia liberal, contudo, o advento da UE traz consigo uma inovadora reformulação do princípio da soberania estadual através da partilha da mesma entre os Estados-Membros deste projeto transnacional. Os Estados não mais detêm a plena exclusividade do exercício do poder político dentro do seu próprio território, sendo que a soberania nacional decresce quanto mais aumenta a cooperação interestadual a que estes se vinculam. Os princípios jurídicos tradicionalmente atribuídos ao Estado, de soberania, indivisibilidade e unidade do seu

território encontram-se nesta era contemporânea de integração europeia (IE) progressivamente erodidos e metamorfoseados.

A partilha da soberania nacional traz consigo profundas modificações à forma de sentir e exercer a cidadania dos cidadãos nacionais, uma vez que estes tendem a sentir-se excluídos das decisões tomadas fora da esfera nacional (Bihl, 1995). Nacionalidade e cidadania são realidades que se confundem e reforçam mutuamente, todavia, numa realidade europeia é necessário pensar para além dos espaços nacionais e trazer o exercício da cidadania para um novo espaço público de carácter europeu (Bihl, 1995). A edificação do projeto europeu obrigou assim à partilha da soberania nacional em relação a um progressivo número de matérias, até então da exclusiva competência do Estado, delegando-as em Instituições internacionais supranacionais comuns a todos os membros.

A integração dos Estados-nação no projeto europeu implicou uma extensa abdicação da sua soberania, especialmente nos domínios da economia e defesa nacional (Wivel, 2004). Sem embargo, a cooperação internacional dos Estados europeus é exortada como uma situação auspiciosa em virtude das vantagens envolvidas com a ação estadual conjunta, face a interesses convergentes num mundo cada vez mais globalizado (Linklater *et al.*, 2005).

Certos autores (Beck, 1998; Habermas, 1995), advogam que a perda de soberania nacional é amplamente justificável pelo papel desempenhado pela UE enquanto solução mitigadora dos efeitos da crescente globalização. Beck (1998) é um dos autores que defende esta posição. Para ele, os Estados só poderão responder de modo eficaz e integrado através das Instituições Europeias, agregando assim o peso necessário para travar as consequências resultantes do fenómeno da globalização. Também Habermas (1995) vê nesta nova forma de organização política a resposta pertinente para recuperar as competências que haviam sido removidas ou restringidas no Estado-nação, face à nova realidade internacional globalizada.

Por sua vez, autores como Giddens (2000) defendem que a UE não se consubstancia apenas como um instrumento para atingir uma determinada finalidade, mas constitui uma nova forma transnacional de governação que explora novas possibilidades políticas de organização do poder. Numa era permeada por fronteiras abertas e pelo livre movimento de pessoas e capitais a nova conceção de Estado, na realidade europeia, não mais se encontra alicerçada na inviolabilidade territorial ou no exercício exclusivo de soberania do governo nacional sobre o seu território. A modernidade traz consigo novas formas de organização política detentoras de uma dimensão e poder superiores ao Estado-nação. Estas novas organizações de carácter supranacional redefinem o princípio jurídico da soberania, a forma como as fronteiras são delimitadas e defendidas, e a anterior primazia dos interesses de carácter puramente nacional. A transnacionalização dos Estados opera alterações importantes nos domínios político e económico assim como impulsiona uma progressiva mudança no seu campo social, permeando realidades nacionais de uma forma inovadora e transformativa, ao mesmo tempo que são criadas novas formas e estruturas políticas.

Schmitter (1992: 160) afirma, [...] que a Comunidade Europeia (CE) posterior a 1992 não será simplesmente uma conferência diplomática permanente; nem uma organização intergovernamental; não será uma nação, pelo menos no futuro imediato, que tenha um sentido de identidade supraordenado e esteja enraizado em símbolos e experiências comuns; não será também um Estado, não no sentido restrito do mesmo, isto é, uma organização política que controle por si mesma, de forma concentrada, os distintos meios de coerção dentro de um dado território, que reivindique para si todo o direito de controlar o movimento de pessoas e mercadorias através das suas fronteiras, e que esteja formalmente centralizada e diferenciada da sociedade. A CE não é mais uma organização internacional, como também não é uma nação continental nem um supra- Estado em embrião. É uma nova forma de dominação política, capaz de evoluir para um de vários estádios finais possíveis.

(Gonçalves, 2006, p. 289)

O projeto europeu tem por base primordial a integração progressiva dos Estados aderentes através de uma cooperação internacional, pautada pela preservação da paz e segurança europeia, e guiada por aspirações de integração e união entre os diferentes EM que a compõe. Estas nobres intenções, apesar de por todos os Estados exortadas e aprovadas, trouxeram consigo dúvidas quanto à forma pela qual deveriam ser prosseguidas.

Não obstante a existência de um abundante corpo teórico relativo à integração Europeia nesta dissertação focar-nos-emos apenas em duas grandes correntes, que no nosso entendimento fornecem visões distintas e contextualizadas sobre a questão da partilha da soberania: o intergovernamentalismo e o supranacionalismo. A preferência por cada uma destas posições pode ser observada historicamente no teor dos diferentes Tratados que compõem o percurso europeu, dado que estes refletem as diferentes configurações elegidas pelos EM ao longo do tempo no que concerne ao caminho seguido pela integração europeia.

O intergovernamentalismo é a corrente teórica advogada por Hoffman (1964) que sustenta que a ação dos EM é sempre pautada pelos seus interesses nacionais, os quais controlam a intensidade da integração europeia a que estes estão dispostos a aderir. Esta corrente assume a existência, permanente, de uma agenda e objetivos de carácter puramente nacionais em todas as ações empreendidas por cada EM na arena europeia. Destarte, os Estados delegam¹ na UE somente as competências que potenciaram os interesses específicos do seu próprio país.

Para Hoffman (1964) os EM não são suscetíveis de sucumbir a pressões de grupos ou atores externos, como tal os seus governos apenas delegam as suas competências de forma calculada e controlada (Hix & Høyland, 2011). Deste ponto de vista a integração europeia é dirigida pelos EM que decidem, quando e de quanto, estão dispostos a abdicar em relação à sua soberania.

A construção europeia é pautada por um lento, mas contínuo, esforço de integração, com vista a uma gradual delegação de poder dos Estados-nação para uma organização internacional por eles criada e tutelada. A criação progressiva de organismos internacionais, dotados de autoridade neles investida pelos próprios

¹ Seguindo a posição de autores como António Pinto Pereira (2014), utilizaremos a palavra “delegação”, em detrimento do termo “transferência”, ao falar sobre a partilha da soberania nacional dos Estados. Consideramos que a expressão “transferência” possui uma conotação de irreversibilidade que não se adequa ao processo descrito.

Estados que dele fazem parte, levou a uma transformação do paradigma intergovernamental para um novo paradigma supranacional (Linklater *et al.*, 2005).

As organizações políticas multinacionais detêm assim o poder que nelas foi delegado, mas apenas possuem competência dentro dos limites conferidos pelos EM (Linklater *et al.*, 2005). Dentro do limite destas competências as organizações supranacionais são livres de dispor deste poder da forma que considerarem mais apropriada, de acordo com a agenda que decidam estabelecer.

A supranacionalidade tem por base a teoria neofuncionalista de Haas (1970) que visa explicar as razões pelas quais os Estados abdicam voluntariamente da sua soberania nacional inviolável, num contexto de parceria internacional com outros Estados soberanos. Para Haas (1970) a atuação dos diferentes Estados na arena internacional não se limita apenas por interesses de carácter exclusivamente nacional, dado estarem sujeitos a pressões e intervenções de atores externos cujos objetivos e interesses possuem um escopo distinto. O neofuncionalismo vem deste modo estabelecer que os Estados não atuam de forma isolada na arena internacional, e que não se resumem a uma simples vontade uniforme (Keohane & Nye, 1988).

A integração europeia, para os defensores da teoria neofuncionalista, é progressivamente criada através de *spill overs* funcionais e políticos. O conceito de *spill over* funcional prende-se com a interconectividade subjacente a diferentes setores. Os EM ao realizarem uma integração num determinado setor acabam por originar consequências que se estendem a setores adicionais (que de algum modo se encontram ligados ao setor inicial), sem que tal seja o objetivo da ação originalmente empreendida (Lindberg, 1963). O *spill over* político, por sua vez, baseia-se na ideia de que a progressiva acumulação de pressões interestaduais favorece inevitavelmente uma maior integração em diferentes setores (Lindberg, 1963).

A supranacionalidade pretende revestir-se de uma capa de segurança e estabilidade, em virtude da sua imparcialidade na consideração dos interesses envolvidos, assim

como no cumprimento das disposições estabelecidas. As Instituições criadas no seio da UE não agem destarte em função dos interesses individuais dos diferentes EM, elas encontram-se dotadas de uma agenda e recursos próprios essenciais para a sua atuação livre e independente (Hix & Høyland, 2011). É graças à supranacionalidade das Instituições Europeias que os EM acedem, aquando dos sucessivos Tratados, em conceder progressivamente mais competências à UE.

Esta dicotomia intergovernamentalista/supranacionalista permeia a construção das narrativas europeias moldando os caminhos que a UE percorre nas suas distintas fases. Na perspetiva intergovernamentalista a IE é, portanto, vista como um processo decorrente da vontade dos governos nacionais em se vincularem relativamente a certos setores. O controlo do processo reside nas mãos dos próprios Estados. Por outro lado, a perspetiva supranacionalista advoga que, apesar dos governos terem o poder de iniciar (ou não) o processo integrativo, a posterior integração decorre independentemente dos mesmos, longe de qualquer controle e autoridade por eles exercida.

Hodiernamente, os discursos são permeados por sentimentos conservadores em relação à soberania dos EM, advogando que uma integração supranacionalista leva à continua perda de soberania nacional e a uma conseqüente subjugação da vontade e interesses nacionais a decisões de organizações externas (dotadas de superioridade face ao Estado). Esta perda de controle consubstancia-se na sua perspetiva como uma ameaça à identidade dos cidadãos nacionais dos EM. Por outro lado, os apoiantes de uma maior IE advogam a realização de uma integração intergovernamentalista, pois consideram que esta não conduz a uma abdicação de soberania, mas sim a uma partilha da mesma.

Vivemos e atuamos num espaço contemporâneo mais amplo e complexo do que aquele a que nos encontrávamos anteriormente circunscritos por constrangimentos nacionais e territoriais. É, portanto, essencial aprender a articular os espaços locais, regionais e transnacionais, de forma a construir estruturas horizontais interconectadas

que democratizem e legitimem o espaço europeu. Ao reforçarmos a supranacionalidade europeia conseguiremos ultrapassar o défice democrático inerente à UE que a incapacita e impede de avançar.

O contínuo processo de integração dos diferentes EM europeus tem sido alvo de um longo e tortuoso caminho. A perda de soberania é uma constante preocupação para os Estados intervenientes, apesar das vantagens que advêm desta cooperação política transnacional. Contudo, “não basta criar uma ordem internacional, é necessário simultaneamente criar uma ordem democrática” (Jáuregui, 2002 *apud* Gonçalves, 2006, p. 288). Esta é a meta que os EM se propõem atingir, progressiva e transversalmente, mediante um aprofundamento contínuo da integração europeia.

Procedemos de seguida a uma breve incursão pelos Tratados fundamentais da UE a fim de melhor compreender o caminho por esta empreendido, assim como a forma pela qual se operou a integração e a partilha de soberania pelos EM.

1.2 As metamorfoses da soberania europeia

A construção da UE nasce de um desejo intemporal de paz no continente europeu. As grandes potências europeias sempre tiveram entre si relações políticas e económicas de carácter transitório e tenso, dando aso a que o espaço geográfico europeu fosse alvo de constantes lutas por poder e por territórios cobiçados. Profusas foram as tentativas ao longo dos tempos para criar uma organização internacional que unisse as diferentes nações em redor de um objetivo comum, trabalhando em permanente concertação para o estabelecimento de relações pacíficas robustas.

No rescaldo da Segunda Guerra Mundial (1945) a Europa era um continente fragilizado e fragmentado. Na sua ávida procura pela paz os Estados Europeus mostraram-se

dispostos, em prol da segurança do povo europeu, a abdicar de parte da sua soberania nacional a favor de uma entidade supranacional.

Os primórdios da construção europeia foram modestos, apesar de ambiciosos. As nações europeias propunham-se a construir em conjunto um futuro comum, estável, próspero e pacífico. Com a bênção e apoio económico² dos Estados Unidos da América que viam nesta colaboração uma forma segura de manter a Europa livre da “ameaça” comunista. Para tal criou-se uma organização internacional para a cooperação económica (1948), que lançou os alicerces para o começo da cooperação interestadual europeia durante a administração do Plano Marshall.

Foi no Congresso de Haia (1948) que Sir Winston Churchill se reuniu com políticos e intelectuais europeus para cogitar as ideias fundamentais que lançariam as bases do movimento europeu subsequente (Soares, 1999), assim como para esboçar um pré-projecto do futuro Parlamento Europeu. O Congresso, apesar de não possuir qualquer carácter vinculativo ou governamental, serviu como demonstração pública do espírito europeísta que se sentia na Europa nesse período.

Graças ao ambiente e dinâmica política gerados na Europa pelo Congresso de Haia a cooperação europeia foi aprofundada ainda mais. Para tal foi criado o Conselho da Europa (Tratado de Londres, 1949), uma organização desde há muito desejada na Europa e advogada intensamente por Sir Winston Churchill (Conselho Europeu, 2017), a fim de estreitar os laços europeus do pós-guerra. O objetivo do Conselho da Europa era, portanto, “realizar uma união mais estreita entre os seus membros, a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum e de favorecer o seu progresso económico e social” (Estatuto do Conselho da Europa, 1949, artigo 1º, alínea a).

O Conselho da Europa é, por conseguinte, um organismo composto por Estados Europeus, independente e separado da estrutura da União Europeia. Esta

² Através da implementação do Plano Marshall.

organização, originalmente constituída por dez países europeus, adotou a Convenção Europeia para os Direitos Humanos e foi responsável pela criação do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Os países signatários não abdicaram, contudo, da sua soberania enquanto membros desta organização (ao contrário do que acontece em relação às Instituições da UE), uma vez que o Estatuto do Conselho da Europa requiritava a existência de um comité de ministros que representasse os governos nacionais dos Estados que o compunham.

Foi, por conseguinte, através desta organização política intergovernamental que as práticas europeias de carácter social e político começaram a ser estruturadas e harmonizadas em solo europeu. Contudo:

A primazia de poderes confiada ao comité de ministros atenuou os propósitos originariamente supranacionais que inspiraram a gestação do Conselho da Europa. Talvez por esse motivo, o Conselho da Europa apesar de haver sido criado na base de um ideal federador dos Estados da Europa democrática, não tenha conseguido alcançar o protagonismo que dele se esperava como motor da construção europeia.

(Soares, 1999, p. 4)

1.2.1 A primeira comunidade de carácter europeu

O caminho empreendido, para o que constitui hodiernamente a UE, começou deveras em 1951 com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Esta consubstanciava-se numa organização intergovernamental supranacional, que contava com a participação de seis países Europeus: Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

Na devastação do pós-Segunda Guerra Mundial a Europa encontrava-se em colapso, necessitando de um plano estruturado para a sua recuperação económica e industrial. A fim de sanar as relações danificadas entre a República francesa e o Estado alemão o ministro francês Robert Schuman, juntamente com o político e economista Jean Monnet, desenvolveu um plano que visava a integração das indústrias do carvão e do

ação franco-alemãs, essenciais para a produção de armamento. Ambos acreditavam que a construção europeia só poderia ser levada a bom porto se, para além de uma cooperação económica, fosse desenvolvida paralelamente uma estratégia de integração capaz de criar laços efetivos de solidariedade entre antigos rivais (Moravcsik, 1998).

Independentemente dos propósitos idealistas envolvidos outra realidade, mais pragmática, impulsionou a construção europeia (Judt, 2011). Era essencial coordenar os interesses europeus de forma a manter sob controlo o poder alemão impedindo-o de ressurgir, enquanto que se assegurava que a indústria e economia alemãs fossem reconstruídas, continuando destarte a fornecer as matérias primas e recursos necessários para o regular funcionamento das indústrias europeias (especialmente da indústria francesa). A CECA foi vista igualmente, pela nova República Federal da Alemanha, como a oportunidade ideal para “através de uma entidade supranacional [...] reentrar na comunidade internacional em pé de igualdade”³ (Judt, 2011, p. 15).

O denominado Plano Schuman (1950) estabelecia um mercado para a exportação e importação destes recursos, livre de taxas alfandegárias entre os Estados-Membros da recém-formada CECA, permitindo ademais a monitorização de uma eventual corrida ao armamento caso fosse empreendida por alguma destas grandes potências europeias.

A paz mundial não pode ser salvaguardada sem o empreendimento de esforços corajosos, proporcionais aos perigos que a ameaçam. [...] A Europa não será construída de uma só vez, ou de acordo com um único plano: ela será construída através de ações concretas que criam desde logo uma solidariedade de facto.⁴

(Schuman, 1970, p. 1)

³ Tradução livre da autora. No original “through a supernational entity [...] reenter the international community on equal terms” (Judt, 2011, p. 15).

⁴ Tradução livre da autora. No original “La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent [...] L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.” (Schuman, 1970, p. 1).

Formalmente instituída pelo Tratado de Paris em 1951 o fim último da CECA seria a manutenção da estabilidade política e económica europeia. Para tal, a sua estrutura organizacional afastou-se do sistema tradicional de cooperação intergovernamental em detrimento de um carácter supranacional, no qual os EM voluntariamente abdicavam de uma parte da sua soberania. Assim, a supranacionalidade desta instituição advém do facto de os seus membros delegarem na mesma uma certa autoridade sobre si próprios em relação a matérias pré-acordadas. “Pela assinatura deste Tratado, as partes intervenientes fazem prova da sua determinação em criar a primeira instituição supranacional, lançando, portanto, as verdadeiras fundações para uma Europa ordenada.” (Tratado de Paris, 1951, p. 1). Esta abordagem funcionalista (McKesson, 1952) exorta à criação de uma solidariedade interestadual palpável.

Para Schuman o futuro das sociedades europeias estava intrinsecamente ligado à criação de organismos supranacionais, os quais estariam libertos de sentimentos nacionalistas destrutivos e das conseqüentes, perigosas, aspirações patrióticas de anexação (Schuman, 1963). Monet, por sua vez, tentou conceber o projeto europeu de acordo com uma abordagem funcionalista, a qual assentava na criação de cooperação e entendimento entre os Estados em detrimento de uma integração de carácter meramente federalista (Moravcsik, 1998). O Direito Comunitário subsequente irá ser marcado por este novo cunho de supranacionalidade, até então inexistente no âmbito do Direito internacional, cuja ação se pautava apenas segundo o Direito das Nações Soberanas (Quadros, 1991).

Schuman sonhava com a construção de uma federação europeia que unisse os Estados Europeus na solidariedade e paz europeia.

Não se tratava de constituir um cartel e muito menos uma organização internacional de simples cooperação, incapaz de formar as suas próprias decisões. A ideia era mais ambiciosa, mais visionária e mais pragmática.

(Neto, 1994, p. 43)

1.2.2 O Tratado de Roma e o Ato Único Europeu

Depois do sucesso alcançado com a CECA a Europa ambicionava ir mais além, por isso, em 1952 os EM da CECA assinaram o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia da Defesa. Ao contrário do seu predecessor este Tratado foi recebido com vários obstáculos e reservas por parte dos países europeus. O seu empreendimento chegou mesmo a ser posto em causa dado a recusa francesa em ratificá-lo.

Face à rejeição dos planos para uma integração política mais aprofundada o foco do projeto europeu mudou para uma dimensão de carácter económico. Assim, em 1955 na conferência de Messina, foi proposta a criação de uma comunidade europeia que integrasse as atividades económicas dos Estados Europeus sob a forma de um mercado único comum. Para tal, estabeleceu-se a Comissão Spaak, cujo fim seria a elaboração de um relatório que lançasse as bases necessárias para a construção de um novo Tratado Europeu edificador da Comunidade por todos desejada.

No seguimento deste relatório foi decidido, aquando da Conferência de Veneza (1956), pela elaboração de dois novos Tratados Europeus. Estes foram celebrados em 1957 e partilham a denominação de Tratado de Roma, apesar de disporem sobre assuntos diferentes.

O primeiro dos Tratados assinado pelos EM da CECA foi o Tratado que estabeleceu a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), este foi elaborado no seguimento das ideias inerentes à criação do Tratado CECA que apoiavam o aprofundamento da integração europeia por meio de progressivas integrações setoriais. O Tratado que estabeleceu a EURATOM surgiu, portanto, como um seguimento natural da prorrogação da integração interestadual no domínio dos recursos energéticos dotados de potencial militar. A definição de uma cooperação europeia no domínio da energia nuclear visava: promover o desenvolvimento de uma crescente independência energética dos EM; estabelecer regras sobre a utilização

destes recursos; criar normas de segurança uniformizadas; e instituir um mercado comum europeu para o comércio deste tipo de energia (Tratado de Roma, 1957).

Por seu turno, o segundo Tratado de Roma assinado pelos EM da CECA estabeleceu a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), sendo hodiernamente conhecido como o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia (TCCE). O Tratado de Roma que institui a CEE tinha como principal objetivo a criação de um mercado económico europeu comum, estabelecendo para esse fim a criação de uma união aduaneira europeia dotada de poderes supranacionais. Afastando-se da perspetiva funcionalista do Tratado de Paris o TCCE possuía um escopo mais alargado, visando uma integração mais ampla das economias dos seus EM. Destarte, a “dialética entre os valores da supranacionalidade e da interestadualidade era, e continua a ser, resolvida pelo forte predomínio concedido à componente supranacional do processo de integração [europeia]” (Quadros, 1991, p. 266).

Este novo passo em direção a uma integração mais profunda dos Estados signatários privilegiou uma vertente de carácter económico como a forma de unir os povos europeus. Neste mercado comum de bens, trabalho, serviços e capitais, os impostos alfandegários seriam sujeitos a uma progressiva redução, e as políticas agrícolas e de transporte seriam comuns a todos os EM participantes.

O Tratado da CEE integra, juntamente com o Tratado da CECA, os chamados Tratados fundadores da UE, dado que é através destes que se estabeleceu o ordenamento jurídico comunitário europeu. Idealizando destarte um novo ramo de Direito, autónomo, de carácter transnacional, fundamentado na vontade dos EM europeus, e na intergovernamentalidade por eles estabelecida.

Ao longo das décadas seguintes a CEE foi alvo de sucessivos alargamentos. O primeiro alargamento surgiu em 1973 onde, após negociações, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda aderiram à Comunidade Europeia. Na década de 80 a CEE

alargou a sua participação aos países do sul da Europa (agora plenas democracias): a Grécia aderiu ao projeto europeu em 1979, e Espanha e Portugal em 1986.

Não obstante, a necessidade de uma maior integração continuava presente na Europa. A resposta a esta solicitação surgiu a 17 de fevereiro de 1986, com a assinatura do Ato Único Europeu (AUE). Este novo Tratado operou importantes alterações nos Tratados Europeus que haviam instituído as anteriores Comunidades Europeias (focando-se em especial na reformulação do Tratado de Roma,) marcando deste modo uma nova fase de aprofundamento da integração europeia (Soares, 1999). Como tal: introduziu disposições que possibilitavam uma melhor edificação e regulamentação do mercado único; e fortaleceu a estrutura institucional europeia - criando um Tribunal de Primeira Instância, e atribuindo primazia ao Conselho Europeu aquando da direção da política de segurança comum da comunidade europeia.

Pelo suprimento das barreiras existentes no mercado único o AUE pretendia potenciar o crescimento económico da CE, exortando ao pleno exercício das quatro liberdades previstas no TCCE: a liberdade de circulação de pessoas; de serviços; de mercadorias; e de capitais. Pelo estabelecimento de novas regras destinadas a aprofundar a cooperação política interestadual, e mediante a criação de normas que harmonizavam paulatinamente as legislações dos EM, aprofundou-se cada vez mais o processo de integração europeia.

A modificação que mais contribuiu para tal foi a instituição da aprovação de certas matérias através de uma votação por maioria qualificada (em detrimento da unanimidade até então exigida). Esta alteração sobre a forma de votação do Conselho permitiu agilizar a aprovação da legislação necessária ao funcionamento do mercado único, agilizando conseqüentemente o processo legislativo. “Com a passagem ao voto maioritário, os governos nacionais perderam o controlo absoluto [que detinham] sobre o processo político comunitário” (Soares, 1999, p. 18). Pela primeira vez os EM sentiram o verdadeiro peso da supranacionalidade do Direito Comunitário, dado que a abolição da votação por unanimidade acarreta consigo a obrigatoriedade da adoção

dos atos comunitários por todos os EM, ainda que estes tenham votado contra os mesmos.

“A adoção do Ato Único resultou da conjugação de uma pluralidade de fatores que determinaram a oportunidade e conveniência de proceder a uma revisão formal do quadro constitutivo das Comunidades Europeias.” (Soares, 1999, p. 15). As modificações trazidas pelo AUE tinham como claros objetivos o aumento da eficiência da CEE, a criação de uma agenda para a efetiva realização do mercado único, assim como o aperfeiçoamento do seu carácter democrático. A democratização do projeto europeu foi tida em especial consideração neste Tratado, tal é visível na criação das eleições diretas para o Parlamento Europeu (em 1979), nas quais os cidadãos dos EM europeus tinham finalmente a oportunidade de contribuir para a designação dos seus representantes nas Instituições da comunidade europeia. Posto isto, era premente aumentar as competências e poderes do PE, como tal o AUE dotou o PE com o poder de veto sobre a acessão dos novos Estados à CEE, e reforçou o seu papel atribuindo-lhe a capacidade de intervenção no processo legislativo europeu (mediante a criação do procedimento de cooperação).

1.2.3 O Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht (1992), também conhecido como o Tratado da União Europeia (TUE), teve a importante função de criar uma nova comunidade (conhecida como a União Europeia), guiando a Europa em direção a um novo tipo de integração de carácter marcadamente político.

Enquanto produto final das negociações ocorridas nas conferências intergovernamentais de 1990 e 1991 o TUE reformulou os tratados anteriores ao renomear a Comunidade Europeia, retirando a nomenclatura “Económica” e substituindo-a pela palavra “União”. Tal ato pretendia representar a vontade dos EM

em prosseguir uma integração mais política entre si, deixando para trás a vertente meramente económica da sua associação e dando um passo avante para as áreas sociopolíticas. Este alargamento da missão e objetivos do projeto europeu teve de ser concomitantemente acompanhado por mudanças institucionais, e alterações a nível político da UE.

O compromisso para com uma união solidária entre todos os EM torna-se fundamental para a continuação do projeto europeu. Este tratado surge assim como resposta às ânsias europeias de que a recente unificação alemã podia constituir uma ameaça à Europa. Os EM queriam assegurar-se que a Alemanha se encontrava plenamente comprometida com a comunidade europeia (Baun, 1995). Num ato simbólico de compromisso para com a CE o artigo 23º da Constituição que permitiu a reunificação alemã foi alterado (em dezembro de 1992), de forma a que a República Federal se declarasse empenhada na “realização de uma Europa unida através da União Europeia”⁵ (Ash, 1993, p. 385), em vez de estar apenas aberta à reunião das outras partes do território alemão.

O TUE, para além de aumentar os domínios de cooperação europeus, estabelece a União Económica e Monetária (UEM), assim como os três pilares da UE. A estrutura dos três pilares europeus era composta: pelo Primeiro Pilar, relativo às Comunidades Europeias e ao seu funcionamento; o Segundo Pilar, alusivo à PESC (política externa e de segurança comum); e o Terceiro Pilar, referente à cooperação política e judiciária realizada em matéria de carácter penal. Enquanto que no primeiro pilar estamos perante assuntos sobre os quais os EM prescindiram da sua soberania, logo conferindo à UE poder supranacional nestas matérias, o segundo e terceiro pilares estão sujeitos a uma cooperação intergovernamental e ao consenso entre os EM. Estes pilares constituem de certo modo uma extensão das estruturas já existentes na CEE, visando

⁵ Tradução livre da autora. No original “to work for the achievement of a United Europe through the European Union” (Ash, 1993, p. 385).

acompanhar a consequente reformulação dos objetivos de integração que passaram de um caráter puramente económico para uma nova dimensão política.

A criação da UEM foi vista como imperativa para combater os efeitos nocivos existentes no mercado único, fruto da total liberalização dos mercados económicos e financeiros europeus.

O mercado interno havia, assim, determinado uma espécie de efeito de arrastamento, efeito este que é típico, no plano da teoria política de integração, da abordagem neofuncionalista do fenómeno comunitário em que o chamado spillover provocado pela realização de objetivos definidos gera uma dinâmica política que obriga à atribuição de novas e sucessivas competências

(Soares, 1999, p. 18)

O TUE previu três fases para a preparação da UEM. A primeira fase reportava-se à adoção de programas de convergência que respeitassem os critérios de convergência estabelecidos no TUE, e à instauração da plena circulação de capitais no mercado europeu. A segunda fase alude à fundação do Instituto Monetário Europeu (IME), cujo fim seria a fiscalização dos progressos de convergência realizados pelos EM. Finalmente, a terceira fase reporta-se à instituição de um novo organismo, o Banco Central Europeu, responsável pela posterior fiscalização dos EM e pela criação do Euro.

Aquando da criação da União Monetária Europeia (UME) o Tratado de Maastricht estabeleceu os chamados critérios de convergência (TUE, 2016, artigo 121º), estes deveriam ser seguidos pelos EM a fim de poderem passar para o próximo passo da integração europeia, culminando na adoção de uma moeda única – o Euro. São quatro os critérios estabelecidos no artigo 121º TUE (2016):

1 – deve existir estabilidade dos preços nos EM, através da existência de uma taxa de inflação máxima de 1,5%, levando, portanto, a "um elevado grau de estabilidade dos preços [...] expresso por uma taxa de inflação que esteja próxima da taxa, no máximo,

dos três Estados-Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços" (artigo 121º, n.º 1);

2 - as finanças públicas dos governos dos EM devem apresentar uma situação sustentável, onde a dívida pública não deve exceder 60% do PIB e o défice público anual não pode ser superior a 3% do PIB - "a sustentabilidade das suas finanças públicas [...] será traduzida pelo facto de ter alcançado uma situação orçamental sem défice excessivo" (artigo 121º, n.º 1);

3 - as taxas de câmbio dos EM devem manter-se estáveis durante um período de pelo menos dois anos, e estes não podem desvalorizar a sua moeda durante o mesmo período - "observância, durante pelo menos dois anos, das margens normais de flutuação previstas no mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu, sem ter procedido a uma desvalorização em relação à moeda de qualquer outro [EM]" (artigo 121º, n.º 3);

4 – finalmente, as taxas de juro de longo prazo não devem exceder o valor máximo de 2% do PIB (artigo 121º, n.º 4).

A fim de aprofundar a integração inerente a esta nova "União" o TUE demarcou-se do anterior carácter comunitário económico pela introdução de um novo conceito - a Cidadania Europeia. "O Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, em 1957, tratava os cidadãos nacionais dos Estados-Membros como meros fatores de produção do mercado comum, conferindo-lhes apenas o direito à livre circulação" (Soares, 1999, p. 26), este novo Tratado vem utilizar o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade a fim de construir uma nova forma de cidadania europeia. Esta nova cidadania europeia configura-se como um direito de todos os cidadãos nacionais dos diferentes EM, que vem complementar a cidadania nacional de cada um, conferindo-lhe o direito de livre circulação e residência no território da UE, o direito de votar e ser votado aquando das eleições europeias, o direito de apresentar petições

junto do PE, assim como o direito de apresentar queixa junto do Provedor de Justiça Europeu.

O Tratado de Maastricht operou ainda alterações institucionais importantes. Foram atribuídos ao PE novos poderes de iniciativa legislativa, até então da exclusiva competência da Comissão Europeia. O procedimento de cooperação estabelecido pelo AUE foi alargado pelo TUE, e este instaurou um novo procedimento chamado de codecisão que permitia ao PE ter o poder de veto em relação a propostas legislativas que lhe fossem submetidas. Estes novos poderes atribuídos ao PE surgem como parte do contínuo esforço europeu para esbater o défice democrático, inerente ao sistema institucional da UE (Baun, 1995).

1.2.4 Os Tratados de Amesterdão e de Nice

O Tratado de Amesterdão (1997) foi um Tratado ambicioso que veio instituir várias reformas ao Tratado de Maastricht (1992), com vista a melhorar os processos europeus e a aproximar mais a UE dos seus cidadãos. O clima político que antecedeu a sua realização foi, contudo, bastante conturbado. Os cidadãos europeus manifestaram por toda a Europa⁶ a sua insatisfação com o caminho tomado pela UE, e com os instrumentos por esta utilizados com vista ao aprofundamento da integração europeia. A UE viu-se, por conseguinte, ferida de legitimidade política, num período em que os cidadãos europeus não mais se reviam plenamente nos objetivos veiculados pela UE (Neto, 1994).

O Tratado de Amesterdão tinha como objetivo principal impulsionar o fundamento democrático do projeto político europeu, enquanto Estado de Direito. Neste Tratado observamos assim uma maior abdicação da soberania nacional dos Estados em certas

⁶ Especialmente através de referendos em diferentes EM. Em 1992 ocorreram referendos na Irlanda, França e Dinamarca, e em 1998 decorreram de novo referendos na Irlanda e na Dinamarca.

áreas (a favor do PE), assistimos à instauração de uma maior transparência europeia, assim como uma extensão dos poderes de codecisão ao PE. Estabelecem-se novas competências do PE em relação a políticas sobre a imigração, políticas externas e de segurança comum, assim como disposições civis e criminais. É também impelida a cooperação reforçada entre os EM através da criação de normas que lhes permitem recorrer a instituições comuns, e assistimos a uma especial transformação das políticas de emprego, as quais foram alvo especial de uma coordenação comunitária pelos EM a fim de impulsionar o nível de emprego no espaço europeu.

O Tratado de Nice (2001), por sua vez, surge como resposta necessária a uma reforma institucional há muito requerida, a fim de possibilitar o posterior alargamento da UE a novos Estados do Leste e Centro Europeu. O seu intuito central era de proceder às reformas necessárias das estruturas institucionais europeias, de forma a que estas se adaptassem, e sustentassem, os posteriores alargamentos da UE a outros EM (Gorjão-Henriques, 2008). Estas disposições pretendiam, por conseguinte, colmatar as lacunas deixadas pelo Tratado de Amesterdão a este respeito⁷.

O Tratado de Nice (TN) modificou uma vez mais o processo de decisão europeu pela extensão da possibilidade de votação por maioria qualificada ao Conselho Europeu. A regra da maioria qualificada passa a ser a norma aquando da tomada de importantes decisões políticas europeias. O TN instituiu que as decisões necessitavam doravante de preencher cumulativamente duas condições para serem aprovadas: obter um determinado *threshold*⁸ mínimo de votos; assim como o voto favorável da maioria dos EM. A distribuição de votos no Conselho Europeu foi também remodelada, com Nice cria-se um novo sistema de ponderação dos votos que estabelece que cada EM passa a obter um número de votos proporcionais à sua dimensão. Quanto maior o número

⁷ Também conhecidas em alguma literatura como *The Amsterdam Leftovers* (os restos de Amesterdão).

⁸ Um limiar pré-definido, que na UE com 15 EM significava obter 169 votos favoráveis, de um total de 237 votos possíveis.

de cidadãos europeus num EM maior será o seu número de votos, dando destarte uma vantagem política e legislativa aos EM de maior dimensão.

A composição da Comissão Europeia é igualmente redesenhada. Tendo em vista o alargamento ao Leste da Europa o peso dos EM presentes na Comissão teve de ser reequacionado. Os EM de maior dimensão deixaram de poder nomear dois comissários, estabelecendo deste modo uma paridade importante entre todos os EM cujos votos possuíam a mesma importância, independentemente da sua dimensão. Apesar da razão subjacente a esta alteração se prender com a dimensão do colégio de comissários europeus, cujo número se tornaria insustentável numa Europa com 27 EM, a transfiguração do equilíbrio operada foi primordial para mitigar a influência, até então exercida pelos EM de maior dimensão, nas estruturas de poder inerentes à Comissão Europeia.

O TN reforça ainda os poderes pertencentes ao Presidente da Comissão Europeia conferindo-lhe: o direito de definir a orientação política que será seguida pela Comissão durante o seu mandato; a responsabilidade de decidir a distribuição das competências setoriais dos membros da Comissão; assim como o poder de requerer aos comissários que apresentem a sua demissão. Face aos poderes outorgados pelo TN o Presidente da Comissão passa a desempenhar um papel análogo ao de um verdadeiro chefe de Estado (Espada, 2001).

O Processo de codecisão é alargado, permitindo ao PE expandir a sua jurisdição legislativa. Esta expansão colocou o PE em termos de igualdade, no campo legislativo europeu, com o Conselho e a Comissão Europeia. Outra das reformas operadas sucedeu relativamente ao processo de cooperação reforçada, reformulando as disposições anteriormente elaboradas pelo Tratado de Amesterdão, tornando o recurso às cooperações reforçadas mais rápido e simples.

No período que antecedeu o Tratado de Nice o Sistema Judicial Comunitário vivia uma situação complicada derivado a um excessivo número de processos acumulados no

Tribunal de Justiça da UE (TJUE) e no Tribunal de Primeira Instância (TPI). Com o TN o TJUE passa a ser considerado como um dos pilares fundamentais do processo de integração europeia. A sua estrutura e composição são alteradas pelo TN de modo a antecipar os novos desafios inerentes ao alargamento da UE, e as suas competências jurisdicionais são também alargadas de modo a melhorar a sua eficácia jurídica.

Para alguns autores as mudanças realizadas pelo TN não foram significativas o suficiente, ficando muito aquém do necessário, ou até do possível, para o correto funcionamento da UE (Gorjão-Henriques, 2008). Dado que os problemas institucionais europeus continuaram sem a resposta fundamental de que careciam este desenlace insatisfatório expôs ainda mais a instabilidade subjacente às estruturas e Instituições Europeias.

Certos autores apelam, portanto, este Tratado de “tecnocrático”, sentindo que a dimensão democrática não foi explorada nele convenientemente aquando da progressiva centralização de poder nas Instituições Europeias, as quais se consubstanciavam em organismos com processos demasiado burocráticos e pouco transparentes. Contudo, é inegável que o TN prepara o caminho para a futura integração dos países do antigo Bloco de Leste, na expectativa de tornar a sua adesão ao projeto europeu equitativa e confortável.

1.2.5 O Tratado de Lisboa

Apesar das prévias transformações a UE continuava ferida de uma ineficácia externa, dado a contínua globalização mundial. Inicialmente os governantes europeus pretendiam edificar um Tratado Constitucional Europeu que catapultasse a supranacionalidade europeia para um novo patamar de integração nunca antes conseguido. O processo de integração europeia foi sempre permeado por um “*consenso permissivo*” (Lindberg & Scheingold, 1970), implícito, dos seus cidadãos.

Sem embargo, dada a importância desta transformação da soberania nacional, o consentimento tácito foi finalmente desafiado pela realização de referendos em diferentes EM europeus.

Em 2005 os referendos francês e holandês refletiram o descontentamento dos povos europeus, chumbando inequivocamente a ratificação de um potencial Tratado Constitucional da UE. O projeto europeu parecia condenado à estagnação, contudo, após um período de reflexão de dois anos, aquando do Conselho Europeu em Bruxelas (2007), os representantes dos EM acordaram que para o desenvolvimento da união era necessário elaborar um novo Tratado europeu que respondesse adequadamente aos desafios com que se deparavam. Para tal foi criada uma nova Conferência Intergovernamental encarregada de elaborar com urgência um novo Tratado que suprisse adequadamente a falta de legitimidade da UE, e que coordenasse a sua ação externa de forma coerente e eficaz.

Surge então o Tratado de Lisboa (2007). Este abandona perentoriamente quaisquer pretensões constitucionais europeias, retirando todas as menções relativas a símbolos e elementos característicos de um verdadeiro Estado de Direito autónomo, conservando, no entanto, as principais alterações que havia desenvolvido.

A UE consubstancia-se hodiernamente como uma entidade *sui generis*, pós-moderna, que opera com base em racionais de diálogo e negociação em detrimento da tradicional lógica de poder, inerente à construção estadual (Heffler e Wessels, 2013). Através do chamado “intergovernamentalismo racionalizado” (Wessels, 1996) os representantes dos governos nacionais atribuem, neste Tratado, um poder negociado mais amplo e significativo às Instituições Europeias. O Tratado de Lisboa (TL) confere à UE, pela primeira vez, personalidade jurídica própria, reforçando a sua identidade e posição enquanto ator internacional no mundo contemporâneo globalizado. Ela adquire, portanto, a capacidade de concluir acordos internacionais autonomamente, dentro das competências nela anteriormente delegadas pelos EM.

Decorrendo da primazia do Direito Comunitário os EM apenas podem legislar, e celebrar acordos internacionais, fora do domínio da legislação e competências europeias. Antes de tudo, o TL vem organizar e esclarecer quais são as competências detidas pela UE. Ele distingue três tipos de competências comunitárias: as competências exclusivas, passíveis de serem legisladas somente pela UE; as competências partilhadas, que podem ser alvo de legislação pelos próprios EM (em caso de omissão legislativa europeia); e as competências de apoio, que se reportam aos domínios nos quais a UE apenas legisla de forma complementar às políticas já estabelecidas nos EM.

O Tratado de Lisboa institui inovações e alterações importantes na arquitetura institucional europeia. Em destaque está a introdução de dois novos representantes: o presidente do Conselho Europeu (TUE, 2016, artigo 15º); e o Alto Representante da União (ARUNEPS) para os Negócios Estrangeiros e a Política de segurança (TUE, 2016, artigo 18º). O ARUNEPS é designado mediante votação do Conselho Europeu (por maioria qualificada), e com o consentimento do Presidente da Comissão Europeia. É ele quem preside aos Conselho dos Negócios Estrangeiros e está encarregue da condução da política externa e de segurança comum comunitária.

O PE ganha novos poderes, podendo propor alterações aos Tratados (como já acontecia com o Conselho e a Comissão Europeia), sendo que em sede de processos de revisão simplificados é possível dispensar a convocação de uma conferência intergovernamental (TUE, 2016, artigo 48º). A instituição de um novo processo legislativo de carácter ordinário (que se sobrepõe ao anterior procedimento de codecisão), alargado a 40 novos domínios de natureza política, aumenta de forma extensa e notável os poderes legislativos do PE.

A legitimidade democrática europeia tenta ser sanada através do PE: quer pela reformulação do artigo 14º, do TUE (2016), mencionando que a sua composição é feita mediante “representantes dos cidadãos da união europeia”; quer pela eleição do presidente da Comissão Europeia, através de deliberação do Parlamento por maioria

qualificada, tendo em deferência os resultados alcançados nas eleições europeias para o PE. Tal reforça a legitimidade da Comissão Europeia, conferindo um ar de representatividade democrática a este órgão.

O TL faz o reconhecimento formal do Conselho Europeu enquanto instituição comunitária, incumbindo-o da tarefa de condução geral das prioridades e orientações políticas da UE. As regras de votação no Conselho são modificadas (TUE, 2016, artigo 16º), variando segundo a origem da proposta legislativa em apreço (se provém do Conselho, da Comissão, etc.). As reuniões onde estes votos se produzem são agora abertas ao público, a fim de aplicar uma maior transparência no projeto legislativo. O surgimento de um novo processo orçamental vem dotar o Conselho de paridade com o PE no que toca à aprovação do orçamento anual comunitário.

O TL cria disposições relativas à proteção dos seus cidadãos em situações de ameaça à sua segurança regulando, timidamente, sobre a forma como a União Europeia deverá reagir nestas situações. Este Tratado institui ainda pela primeira vez um procedimento, de carácter formal, a ser seguido pelos EM caso desejem abandonar o projeto europeu (TUE, 2016, artigo 50º).

O Tratado de Lisboa pretendia tornar a política europeia numa operação mais democrática e eficiente, consagrando como seus corolários o princípio da igualdade, o princípio da democracia representativa, e o princípio da participação democrática. Contudo, as suas aspirações democráticas e representativas ficaram aquém do necessário para a transformação da UE e sua estrutura institucional.

1.3 A União Europeia hodierna

A evolução operada pelos Tratados Europeus consubstancia a UE hodierna numa entidade de carácter supranacional, de fundamentação neofuncionalista, mitigada por processos de carácter intergovernamental. Os sucessivos Tratados solidificaram o caminho a seguir pela integração europeia, estabelecendo a orientação e as metas a seguir na sua prossecução, e tornando-as juridicamente vinculativas para todos os envolvidos.

A União Europeia é [portanto] constituída, fundamentalmente, através dos atos jurídicos que se baseiam na livre celebração de acordos pelos governos soberanos participantes. Neste sentido, o sistema europeu de soberania supranacional constitui-se dentro dos limites do espaço jurídico estipulado pelos membros associados.

(Bache *et al.*, 2014, p. 161)

O aprofundamento da IE conduziu à edificação de novas Instituições Comunitárias supranacionais, que limitam e refreiam os interesses e vontades nacionais dos EM dentro da UE. Estas Instituições Europeias visam defender o interesse supranacional coletivo dos Estados que as compõem, em matérias que os afetam dentro do espaço transnacional. Contudo, é ainda claramente visível nos Tratados que:

a antinomia ainda se mantém na ordem do dia no que concerne à configuração da União: por um lado é caracterizada por políticas materiais integradas; por outro lado, contém domínios da cooperação internacional, como é a Política Externa e de Segurança Comum.

(Pereira, 2014, p. 201)

Capítulo 2 – A face económica do ideal europeu

2.1 A integração económica europeia

“I will do whatever it takes to save the euro, and believe me, it will be enough.” (Banco Central Europeu, 2017)

A União Europeia tem na sua gênese preocupações de prosperidade e segurança. A construção desta organização supranacional aparece como resposta à crescente globalização, e conseqüente desadequação latente do modelo político do Estado-nação para lhe fazer face. Internacionalmente esta forma de organização política traz consigo uma complexidade estrutural até então desconhecida aquando da realização de acordos interestaduais. Esta nova forma política gera paralelamente a criação de um novo ramo jurídico – o Direito Comunitário, cujas normas irão garantir a coesão e o sustento de todo o projeto. “Eles buscavam antes de mais uma nova e específica forma de instituição política, e o mecanismo de integração foi promovido não pelos hábitos comuns, mas forçado pelo Direito dos Tratados”⁹ (Helleiner, 1994, p. 495).

Esta nova conceção transnacional, pautada pela soberania partilhada, apresenta-se como uma construção mais elástica e versátil, compatível com os problemas contemporâneos e adaptável a futuras demandas. Contudo, a sua estrutura apresenta um carácter meramente instrumental voltado para a prossecução ativa de interesses económicos, relegando as questões políticas para um segundo plano.

A economia dos EM europeus encontra-se cada vez mais dependente da dinâmica económica internacional uma vez que “a administração e a legislação nacionais não mais têm um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam as suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições de produção relevantes” (Habermas, 1995, p. 99). Isto implica que os Estados europeus deixam de poder realizar políticas económicas e financeiras nacionais, com eficácia

⁹ Tradução livre da autora. No original “They were primarily seeking a specific, new form of political institution, and the mechanism of integration was not the acceptance of common habits but the enforcement by law of treaties.” (Helleiner, 1994, p. 495).

suficientemente abrangente, contrabalançando os efeitos dos mercados internacionais cada vez mais globalizados. A progressiva construção do projeto político europeu tomou destarte, paulatinamente, um carácter marcadamente económico. A crescente necessidade de proteger a Europa de um domínio tecnológico e económico, por parte das multinacionais emergentes da América do Norte e do Japão (no início dos anos 90), impeliram cada vez mais a integração económica e monetária europeia (Gonçalves, 2006). É então essencial compreender as particularidades inerentes à construção europeia, a fim de podermos apreciar as incongruências que lhe são inerentes.

A integração económica resulta tradicionalmente da celebração de um acordo, entre duas ou mais economias visando a harmonização das suas políticas macroeconómicas, pela eliminação de barreiras administrativas, monetárias e fiscais, instituindo elementos de cooperação económica entre elas. (Friedman, 1999).

O conceito de integração deve as suas raízes às teorias funcionalistas, que advogam uma separação da ligação tradicional entre autoridade e território transferindo a autoridade detida por um Estado a outras organizações, mediante acordos estabelecidos internacionalmente. É a delegação de autoridade que inicia o processo de integração (Wallace, 1998).

A partir desta base o neofuncionalismo veio criar a teoria da integração regional (da qual o modelo europeu é o seu arquetípico). A integração regional é um dos fenómenos mais dinâmicos no cenário internacional moderno, onde os Estados deslocam “as suas lealdades, expetativas e atividades políticas para um novo centro”¹⁰ (Haas, 1958, p. 16), e empreendem ações de carácter coletivo com vista à promoção dos interesses da região. O sucesso desta integração económica está dependente da habilidade dos

¹⁰ Tradução livre da autora. No original “their loyalties, expectations and political activities to a new center” (Haas, 1958, p.16).

EM em cooperarem efetivamente e se adaptarem à mudança que a descentralização do poder acarreta (Haas, 1958).

Existem vários graus possíveis de integração económica: mediante sistemas de preferências aduaneiras; zonas de comércio livre; uniões aduaneiras; mercados comuns; ou uniões político económicas. Sendo que, quanto mais integradas estão as economias dos Estados que as compõem, menos barreiras económicas, monetárias e administrativas existem e maior é a coordenação política entre eles (Friedman, 1999).

A integração económica europeia (IEE) está alicerçada na criação de um mercado único comum, onde foram implementadas políticas de liberalização que reduzem os entraves ao comércio internacional e á livre circulação de fluxos de capitais e trabalhadores. Destarte, os EM da UE não pagam tarifas aduaneiras, o que resulta em preços mais reduzidos para fornecedores e consumidores, e numa maior diversidade de produtos e serviços oferecidos, dado o acesso a um mercado de maiores dimensões. Ademais, o acréscimo das transações comerciais entre eles efetuadas originou um maior nível de interação entre os mesmos, melhorando consequentemente as capacidades de inovação dos EM (Bakker *et al.*, 2014).

Os EM possuem ainda uma maior influência política no cenário internacional. Dado o seu peso conjunto possuem acesso aos mercados financeiros em condições mais vantajosas, realizam empréstimos a taxas de juro mais reduzidas, e usufruem inclusive de um aumento dos investimentos estrangeiros diretos.

Contudo, existem também desvantagens relacionadas com os custos decorrentes da perda de soberania: os Estados abrem mão do controlo sobre as suas próprias políticas monetárias e fiscais; e estabelecem-se barreiras, contra Estados não membros, restringindo até certo ponto a realização de outros acordos económicos fora do espaço de integração económica (Friedman, 1999).

Esta integração fomenta o crescimento económico dos países que dela fazem parte. Assim quando estamos face a períodos de crescimento económico os EM da IEE podem auferir de maiores benefícios a longo prazo, contudo em períodos de declínio económico a IEE pode trazer desvantagens. A sincronização das políticas económicas não toma em consideração os problemas e requisitos específicos de cada um dos Estados-Membros, nem a sua assimetria, por isso numa situação de crise económica o que pode ser benéfico implementar para auxiliar uma determinada economia pode ser pernicioso para outra. A criação de uma integração entre Estados não acarreta o mesmo significado que um mero acordo de cooperação, como tal existe sempre o risco de um possível contágio financeiro entre os Estados-Membros aquando de uma situação de crise.

Apesar das desvantagens enunciadas o aprofundamento da integração económica entre os EM continua a ser relevante, dado que a existência de um mecanismo de segurança financeiro comum ajuda na proteção de países mais vulneráveis, face a situações inesperadas. A continuação da integração económica conseguida na UE, após décadas de trabalho intensivo, poderá, contudo, ter de passar pela aplicação de uma política de integração diferenciada. “A integração diferenciada é uma conotação genérica e neutra, utilizada para denotar as diferenças [a ter em conta] na aplicação das políticas europeias, ou as diferenças [relativas] ao nível e intensidade da participação dos regimes políticos europeus” (Wallace 1998, p. 137). Face à diversidade europeia, e aos particulares constrangimentos da cada EM, parece adequado que se proceda a uma integração europeia diferenciada que tome em consideração estas vicissitudes.

2.2 O Pacto de Estabilidade e Crescimento

A integração económica europeia aprofundou-se ainda mais com a criação de uma União Monetária Europeia (UME), a qual envolveu a realização de sucessivos acordos

sobre as políticas fiscais da UE. A UME teve as suas bases legais lançadas aquando da implementação do Tratado de Maastricht (1992), e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (1997).

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) surgiu como resposta à necessidade de complementar e especificar as medidas fiscais estabelecidas anteriormente no Tratado de Maastricht. O PEC visava exortar os países da UE a manterem as suas finanças públicas ordenadas, incentivando a coordenação das políticas orçamentais dos diferentes EM.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento atua preventivamente sobre os EM, fixando regras que visam desincentivar o sobre endividamento dos países europeus. Para tal o PEC fixa os limites de défice anuais dos países num máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB), numa tentativa de prevenir a possibilidade de derrapagens orçamentais, instituindo ainda que a dívida pública dos EM não deve ultrapassar 60% do seu PIB. Os países que ultrapassam o limite fixado de 3% do PIB incorrem num défice orçamental excessivo, e como tal são suscetíveis de serem alvos de sanções europeias¹¹.

Cada EM da UE estabelece objetivos orçamentais de médio prazo (OMP). Estes objetivos são elaborados de forma estrutural, deixando de fora as oscilações ocorridas durante os ciclos económicos, e tendo ainda em consideração os efeitos decorrentes de medidas de carácter temporário ou urgente. Os EM elaboram para este efeito programas onde indicam as medidas e ações a empreender para atingir os OMP a que se propõem. Estes programas designam-se por: programas de estabilidade, quando são elaborados pelos EM pertencentes à Zona Euro (ZE); ou por programas de convergência, quando realizados pelos EM que se encontram fora da ZE.

Os programas de estabilidade e convergência têm como objetivo prevenir o surgimento, ou mitigar, as dificuldades orçamentais dos EM da UE. Consistem destarte

¹¹ Estas podem ter a forma de advertências ou coimas.

num plano orçamental nacional, apresentado anualmente, e que contempla as políticas monetárias previstas para os 3 anos posteriores.

Os programas de estabilidade apresentados pelos Estados-Membros da zona euro devem basear-se em previsões macroeconómicas efetuadas ou apoiadas por organismos independentes. Estas previsões são comparadas com as da Comissão e, se necessário, com as de outros organismos independentes. Qualquer diferença significativa entre os cenários adotados pelos governos e as previsões da Comissão devem ser explicadas.

(Comissão Europeia, 2008, p. 1)

O PEC foi complementado em 2013 pela legislação *Six-Pack*. Esta consubstanciava-se num conjunto de regras destinadas a reforçar a coordenação económica entre os diferentes EM, mediante o controlo das suas políticas orçamentais e económicas aquando da realização do Semestre Europeu (SE). É durante o SE que os programas de estabilidade são analisados pela Comissão Europeia e pelos Governos dos EM da UE. No decorrer do SE a viabilidade dos planos orçamentais é avaliada tendo em conta o saldo estrutural apresentado e o valor de referência¹² indicado para as despesas públicas.

Os Estados-Membros cuja moeda é o euro estão especialmente sujeitos aos efeitos de contágio das respetivas políticas orçamentais. [...] deverão consultar a Comissão e os restantes Estados-Membros cuja moeda é o euro antes de aprovarem planos de significativa alteração da sua política orçamental que possam ter efeitos de contágio, de modo a possibilitar uma avaliação do seu eventual impacto na área do euro no seu todo. Estes Estados-Membros deverão também encarar os seus planos orçamentais como uma questão de interesse comum e apresentá-los à Comissão para fins de fiscalização antes de se tornarem vinculativos. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, deverá propor orientações, sob a forma de um enquadramento harmonizado, para a especificação do teor dos projetos de planos orçamentais.

(Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, p. 19).

Ademais, anualmente os EM da ZE necessitam de apresentar os seus projetos de plano orçamental à Comissão Europeia, a fim de que esta possa avaliar o cumprimento (ou não) das políticas económicas nele inscritas, avaliando se estes permanecem

¹² “O valor de referência para as despesas é uma regra que limita a taxa de crescimento da despesa pública a uma taxa igual ou inferior à da taxa de crescimento económico potencial a médio prazo de um país, salvo se o excedente for compensado por medidas adicionais do lado das receitas” (Comissão Europeia, 2008, p. 11).

dentro das regras instituídas referentes à coordenação das políticas orçamentais dos EM da ZE.

Os Estados-Membros devem, no contexto do Semestre Europeu, tornar públicos, de preferência até 15 de abril e no máximo até 30 de abril de cada ano, os seus planos orçamentais nacionais de médio prazo de acordo com os seus quadros orçamentais de médio prazo. Esses planos devem incluir pelo menos todas as informações a fornecer nos programas de estabilidade e ser apresentados juntamente com os programas nacionais de reforma e os programas de estabilidade.

(Regulamento n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 4º, n.º 1)

Em 2014 o PEC é reforçado novamente com a legislação *Two-Pack*. Esta visa reforçar ainda mais a coordenação das políticas económicas dos EM da UE, introduzindo instrumentos de acompanhamento.

Os novos pacotes legislativos, emergentes da atividade legislativa realizada durante a crise europeia, vêm a sua legitimidade continuamente questionada. Atualmente há uma necessidade imperativa em rever e reformular os Tratados Europeus vigentes, de forma a moldar as bases necessárias para a construção do futuro europeu. A elaboração de um novo Tratado europeu que legitime e sane as novas imposições europeias às soberanias nacionais, e que simultaneamente restaure a transparência e legitimidade europeia, seria o mais adequado a fim de aprofundar a integração e aceitação destas disposições europeias pelos seus cidadãos.

2.3 Crônica de uma crise anunciada

A Europa foi palco, ao longo dos tempos, de diversas crises, ruturas e perturbações, de carácter político e estrutural. Habermas (1985) classifica a era hodierna como o advento de “uma nova opacidade”, fruto de uma crise de democracia que desconstrói o Estado-nação e acarreta consigo o fim da modernidade.

Muitos acusam a UE de ser a causa de todos os problemas suscitados pela crise, no entanto, não é a integração económica dos EM que é uma ameaça ao povo europeu mas sim a falta de uma integração política e social mais profunda que exacerba os problemas atuais. Ao contrário da integração económica, que de certa forma se expande de um modo mais flexível e natural, a integração político-social acontece de forma lenta e árdua.

A criação do Euro, vista como um passo inovador, criou uma ilusão de força e estabilidade económica por parte dos Estados que o adotaram. A denominada Zona Euro criou a ficção de que as economias dos EM aderentes tinham igual valor e robustez. Contudo, este projeto viu-se desde o início estrangulado por problemas e adversidades que o tornavam vulnerável a futuras crises e turbulências no espaço económico europeu. As deficiências intrínsecas à Zona Euro prendiam-se com: a ausência de uma integração fiscal europeia; a falta de organismos de supervisão e controlo; a inexistência de um sistema bancário integrado; assim como a omissão de consequências para o incumprimento dos objetivos e condições estabelecidos pela UME¹³.

A crise que se abateu na Zona Euro é uma combinação de três fatores fundamentais: a crise das dívidas soberanas, presente em alguns dos EM; a crise bancária que se abateu sobre a Europa; e a crise relativa ao endividamento privado dos consumidores. Esta crise pôs a descoberto as fragilidades inerentes a uma União Monetária desprovida de uma união bancária e fiscal, assim como a ausência de uma governação política centralizada que guiasse a sua ação de forma concertada.

A situação dramática vivida na Grécia em 2008 deu início à crise europeia. Na altura era do conhecimento de vários economistas e políticos europeus que a Grécia havia manipulado os dados relativos à sua situação económica, aquando da sua acessão à Zona Euro, contudo, a verdadeira dimensão da sua dívida pública, assim como o seu

¹³ Espantosamente Alemanha e França eram os ofensores mais recorrentes.

estado eminente de bancarrota, eram desconhecidos da opinião pública europeia. Esta situação agravou-se progressivamente até que, em meados de 2009, não mais podia ser escondida (Ruffert, 2011).

A dívida pública na Grécia, Portugal e Irlanda atingiu níveis históricos com o agravamento da situação em 2008, face a uma nova crise bancária e financeira¹⁴. Os mercados europeus e internacionais perderam a convicção nestes países, o que levou a um aumento exponencial do custo dos sucessivos endividamentos públicos por eles realizados. Privados da faculdade de cunhar a sua própria moeda, impossibilitados de contrair novos empréstimos junto dos mercados internacionais, e abandonados pelo BCE¹⁵, os Estados afetados pela crise depuseram o seu destino nas mãos da UE e suas Instituições.

O resgate grego provou ser apenas a ponta do iceberg, pouco a pouco foram emergindo cada vez mais problemas subjacentes às situações económicas dos outros Estados Membros da Zona Euro. O Conselho Europeu e o Conselho do ECOFIN, em reunião, concordaram com o alargamento da opção de resgate a outros EM que necessitassem desta ajuda.

A complexidade atingida pela crise tornou-a impérvia a soluções *ad hoc* de carácter superficial. A Europa viu-se então confrontada com a necessidade de tomar medidas urgentes, a fim de sanar este problema. Por conseguinte, em maio de 2010, foi estabelecido o primeiro pacote de resgate europeu onde se estabeleciam as condições necessárias para a realização de um empréstimo de 110 mil milhões de euros¹⁶, entre a Grécia, os EM da Zona Euro e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O pacote de

¹⁴ Os subprimes são créditos de risco, que proporcionam aos seus detentores taxas de juros vantajosas. A crise do subprime levou a uma especulação desenfreada nos mercados económicos internacionais.

¹⁵ Que ao contrário de um verdadeiro banco de carácter central se encontrava impedido de emprestar dinheiro aos Estados que o compunham.

¹⁶ O empréstimo foi realizado ao longo de três anos, e financiado em 80 mil milhões de Euros pelos EM da Zona Euro, e 30 mil milhões de euros pelo FMI.

resgate grego foi endossado posteriormente por Decisão do Conselho, datada de 10 de maio de 2010.

Com base no artigo 122º, parágrafo 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Conselho da União Europeia aprovou o Regulamento 407/2010 que se reporta ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF).

O regulamento estabelece as condições e os procedimentos para a concessão de apoio financeiro da UE a um país da União que se encontre afetado ou ameaçado por perturbações severas de natureza económica ou financeira causadas por ocorrências que não possa controlar.

(Regulamento 407/2010 do Conselho da União Europeia, p. 1)

O MEEF é, portanto, um programa financeiro de emergência cujo objetivo é auxiliar os países da UE que se encontrem em situações financeiras, que colocam em causa a sua estabilidade económica. Este programa é supervisionado pela Comissão Europeia.

As medidas europeias tomadas numa situação de emergência possuem (ou devem possuir) uma temporalidade limitada, dado o seu carácter *ad hoc*. Politicamente isto colocaria em causa o esforço perpetuado pelas Instituições Europeias, como tal, em 2011, o Conselho Europeu aprovou uma reforma proposta pelo Conselho do ECOFIN (Decisão CE 2011/199/UE). Esta reforma era composta por um conjunto de prioridades relativas à consolidação orçamental necessária (maior rigor quanto ao cumprimento dos critérios de convergência, e sanções dele decorrentes), assim como a instituição de reformas estruturais que impulsionassem o crescimento económico da UE.

Desta decisão resultou a adição de um novo parágrafo ao artigo 136º do TFUE (2016), que estabelece a criação de um mecanismo com carácter permanente - o Mecanismo de Estabilidade Europeu (MEE), a fim de aumentar a eficácia da assistência financeira aos Estados-Membros.

Os Estados-Membros cuja moeda seja o euro podem criar um mecanismo de estabilidade a acionar caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade da área do euro no seu

todo. A concessão de qualquer assistência financeira necessária ao abrigo do mecanismo ficará sujeita a rigorosa condicionalidade.

(TFUE, 2016, 136^o, §3)

Este mecanismo configura-se numa instituição liderada pelos Ministros das Finanças pertencentes aos EM da Zona Euro. Estes, em conjunto com o Comissário Europeu dos Assuntos económicos e Monetários (assim como o presidente do BCE enquanto observador), formam o Conselho de Governadores. Este novo mecanismo europeu decide por maioria qualificada, ou acordo mútuo dos seus membros, sobre a concessão (ou não) de assistência financeira aos EM europeus.

O artigo 125^o do TFUE (2016) proíbe os EM de assumirem, ou responderem, por dívidas ou obrigações financeiras pertencentes a outros EM. Esta provisão foi um dos grandes impedimentos no início da crise, que impossibilitou a prestação de ajuda aos EM afetados. Sem ela os efeitos da crise nas suas economias possivelmente teriam sido repelidos ou mitigados (Craig, 2014). Esta falta de flexibilidade para o auxílio dos EM foi desde sempre advogada pelos países do norte europeu, cujos interesses económicos os impelem para a defesa do estrito cumprimento da letra dos Tratados e acordos intergovernamentais europeus (Arias & Costas, 2013).

O MEE compreende, portanto, a criação de um fundo permanente de assistência a ser utilizado pelos países afetados, cuja condições e taxas de empréstimo são bastante restritas e desvantajosas. Concebido para ser utilizado em último recurso pelos Estados este fundo (à semelhança do Fundo Monetário Internacional) comporta a imposição de medidas de austeridade indiferenciadas¹⁷, e o pagamento de taxas não negociáveis (nada atrativas), em troca da assistência financeira necessária. O fundo permanente difere da assistência concedida pelo FMI apenas em relação ao controle exercido sobre os Estados que auferem da sua assistência. O MEE é controlado por Instituições Europeias que, guiadas não por princípios de solidariedade mas por princípios de coordenação das políticas económicas entre os EM, agem apenas na

¹⁷ Designadas na literatura por *one size fits all measurements*.

medida em que a prestação de auxílio não implique efeitos negativos para os restantes EM da UE (Tirado, 2013). A solidariedade europeia idealizada por Schuman está hodiernamente minada pelos interesses económicos de organizações financeiras (Tirado, 2013), e pelo avanço de um populismo infundado. São várias as mensagens difundidas pelos media dos EM que, simplificando os problemas, perpetuam estereótipos obsoletos (o labutador contribuinte alemão que é obrigado a pagar pelo estilo de vida do preguiçoso grego), escondendo a face humana deste problema económico que coloca nações inteiras no limite da pobreza, socialmente destruídas e publicamente humilhadas. É destarte fácil esquecer que o dinheiro deste fundo europeu é emprestado, e não dado, sendo pago posteriormente pelos Estados à procedência.

Desde sempre os Tratados e a legislação comunitária agiram como instrumentos limitadores da autonomia das políticas económicas e financeiras europeias, através de uma interpretação restrita e hegemónica dos mesmos (Dawson e De Witte, 2013). As medidas de emergência empreendidas pela UE durante o período de crise foram produzidas numa escala nunca antes vista. As dívidas e os défices nacionais dos EM passaram a estar sujeitos a regras e escrutínio europeu mais rigorosos, utilizando o Pacto de Estabilidade e Crescimento como instrumento essencial de controlo da conformidade dos EM às políticas europeias estabelecidas durante o período de crise (Eriksen, 2014).

Através da introdução de nova legislação europeia de carácter extraordinário – como a legislação *Six-Pack* e *Two-Pack*, o Semestre Europeu, o Pacto Orçamental e o Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos – a UE pretendia sincronizar e controlar as políticas económicas dos EM da Zona Euro, interferindo assim na autonomia nacional que estes possuíam sobre este domínio (Eriksen, 2014).

Em 2011, o Conselho do ECOFIN elaborou as disposições que seriam transformadas na legislação *Six-Pack*, que operam o reforço do Pacto de Estabilidade e Crescimento, introduzindo simultaneamente um processo de vigilância macroeconómica sobre os

EM. A fim de reduzir os défices das dívidas públicas dos EM, e as consequentes incongruências macroeconómicas, estes passam a submeter anualmente um relatório sobre os seus progressos e retrocessos fiscais e económicos, o qual é avaliado pela Comissão Europeia e pelo Conselho de Ministros

Em novembro de 2011 surge a legislação *Two-Pack*, que vem reforçar os poderes da Comissão Europeia atribuindo-lhes competências alargadas sobre a condução das políticas económicas dos EM. Esta legislação foi imediatamente implementada no ordenamento jurídico nacional dos EM, sem necessitar de ser por estes transposta.

Baseando-se no artigo 136º do TFUE (2016) esta legislação instaura um processo reforçado de supervisão económica e orçamental da ZE. Os EM alvo desta supervisão são obrigados a comunicar periodicamente à Comissão todas as medidas que empreendem para ultrapassar a crise. Se a CE depreender que as medidas não são adequadas, ou são insuficientes, propõe ao Conselho novas medidas ou programas de ajustamento económico, cuja adoção este recomenda aos EM. A supervisão forçada dos EM que usufruíram de assistência financeira é efetuada até que 75% do valor em dívida seja pago às entidades europeias.

O pacote *Two-Pack* introduz ainda a sujeição dos orçamentos nacionais dos EM a uma fiscalização e aprovação prévia por parte da CE. Segundo o Regulamento 473/2013 da UE, emanado pelo PE e Conselho Europeu (p. 4), “os Estados-Membros cuja moeda é o euro deverão consultar a Comissão e os restantes Estados-Membros antes de aprovarem planos de significativa alteração da sua política orçamental”. A CE analisa os orçamentos dos EM e emite um parecer sobre o mesmo. Caso entenda que deverão ser realizadas alterações ao orçamento a CE elabora recomendações, que devem ser acatadas pelos EM antes da aprovação do orçamento pelos seus parlamentos nacionais. Apesar da não obrigatoriedade legal de acatar estas recomendações é deixado bastante claro aos EM que ignorar-las acarreta consequências aquando da declaração do seu défice anual. A falta de limitação

temporal deste regulamento, prevendo o momento em que esta situação excepcional deverá acabar, abre as portas a que a CE possua poderes de austeridade permanente.

Em 2013 entra em vigência o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária (TECGUEM). Este vem responder à urgência sentida para procederem à estabilização da Zona Euro, estabelecendo um Pacto Orçamental pautado pela imposição de limites a cumprir pelos EM em relação aos seus défices orçamentais e estruturais¹⁸. O TECGUEM encontra-se fora do quadro jurídico da UE, dado que foi formulado para abranger apenas os países membros da Zona Euro. Apesar de ter sido negociado e ratificado por 25 EM as suas disposições apenas se aplicam caso os mesmos decidam adotar o Euro como sua moeda.

Tanto a UE como os EM estão de acordo que a crise que assola a Europa não possui um carácter meramente cíclico (Ricceri, 2013), ela é o fruto de falhas e problemas estruturais existentes no projeto europeu.

A crise que afeta a Europa e os países industrializados do mundo ocidental, desde 2008–2009, começou como uma crise financeira, mas evoluiu posteriormente para uma crise económica, depois produtiva, [posteriormente] de emprego e social, e finalmente, [tornou-se] uma crise política e institucional.¹⁹

(Ricceri, 2013, p. 84)

Normalmente as crises de carácter estrutural rompem com as estruturas instituídas, originando a criação de novos mecanismo essenciais para lidar com situações problemáticas ou de emergência, reorganizando o sistema institucional e legislativo vigente.

Assistimos a uma enorme centralização dos poderes executivos da UE através das várias decisões que têm sido tomadas nas cimeiras de crise, conferindo-lhe autoridade

¹⁸ Estabeleceu o limite do défice orçamental geral em 3% do PIB, e o limite do défice estrutural em 1% do PIB.

¹⁹ Tradução livre da autora. No original “The crisis affecting Europe and the major industrialized countries of the Western world since 2008-2009 began as a financial crisis, but evolved later as an economic, then productive, then an employment and social, and finally political and institutional crisis.” (Ricceri, 2013, p. 84)

sobre as políticas económicas nacionais dos seus EM (Majone, 2014) em matérias que anteriormente se encontravam na competência exclusiva dos seus parlamentos nacionais.

As políticas europeias implementadas durante a crise da ZE possuem um forte teor conservador neoliberal, focando-se exclusivamente na estabilização das finanças dos EM afetados e na necessidade de manter o Euro seguro e estável. Todavia, estas políticas consubstanciaram-se, na prática, em “soluções tecnocratas apolíticas para as quais NHA - “não há alternativa” (ecoando a famosa frase de Thatcher).” (Schmidt, 2014, p. 261).

Estas políticas foram sujeitas a um debate extremamente reduzido, publicamente justificado pelas suas exigências de rapidez. A ausência de um debate legitimador veio exacerbar ainda mais o défice democrático, desde sempre sentido pelos cidadãos europeus. O Conselho, hodiernamente detentor de um poder decisório de carácter intergovernamental, foi quem decidiu amplamente sobre estas novas normas comunitárias. O afastamento do PE e da CE no processo decisório coloca limitações e obstáculos à legitimidade das normas criadas e implementadas pelo Conselho. As medidas de crise trouxeram destarte consigo uma nova reconfiguração das dinâmicas institucionais, assim como um alargamento dos poderes e competências das Instituições Europeias.

As carências estruturais europeias são concomitantemente fruto da falta de participação pública (falta de legitimidade de *input*), de transparência e responsabilidade por parte da UE, assim como devido à resposta inadequada e ineficaz das Instituições (falta de legitimidade de *output*). A crise das dívidas soberanas foi conduzida de forma tecnocrática, pela emanação de normas de austeridade revestidas de um carácter executivo e autocrático, desafiando os princípios democráticos característicos da sociedade europeia.

É impossível, de acordo com a conjuntura atual, voltar atrás ou desfazer o emaranhado económico e político em que nos encontramos. O único rumo possível prende-se com o aperfeiçoamento, e avanço, da integração europeia. Apesar dos governos europeus não estarem politicamente preparados para a abdicação de ainda mais soberania este será o caminho necessário a empreender. Ele será tomado por razões de carácter económico, mas há o ensejo que este traga consigo novas configurações, sociais e políticas de solidariedade na UE.

2.4 Perceções europeias

“Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions.” (Monnet, 1976, p. 3).

Desde sempre houve interesse, por parte dos atores europeus, em saber qual a opinião dos cidadãos sobre a condução do projeto de integração da UE. Em 1962 a Comissão Europeia encomendou o primeiro estudo de opinião pública a fim de inquirir sobre as “Atitudes perante a Europa” dos cidadãos nacionais dos Estados da CEE.

A crise das dívidas soberanas na Europa originou um debate social generalizado sobre a integração europeia, assim como um aumento da simpatia pública, e consequentemente de votos, nos partidos eurocéticos dos diferentes EM. As medidas de austeridade foram recebidas com bastante resistência por parte dos cidadãos e dos partidos políticos nacionais dos EM que acusaram a UE de uma ingerência ilegítima dentro dos seus sistemas jurídicos. A tensão social e económica criada por esta legislação erodiu a relação de confiança e aceitação previamente estabelecida entre a Europa e os seus cidadãos. O total desrespeito pela opinião veiculada pelas esferas públicas nacionais dos diferentes EM, aliado à arrogância mostrada pelas elites europeias que decidiram autocraticamente pela ausência de um debate público e transparente sobre estas questões, exacerbam a ilegitimidade das medidas por estas tomadas.

Utilizando os dados recolhidos pelos Eurobarómetros²⁰ realizados pela Comissão Europeia podemos observar o impacto que a crise das dívidas soberanas teve na opinião dos cidadãos europeus. Estes inquéritos incluem perguntas de carácter afetivo utilizadas para avaliar os sentimentos e expetativas dos inquiridos face à UE. Estudaremos em seguida os dados referentes aos Eurobarómetros realizados em 2006, no período anterior à crise, assim como os dados referentes ao período posterior (nomeadamente nos anos de 2014, 2015 e 2016²¹). Iremos focar-nos na dimensão da perceção europeia que diz respeito à avaliação que os cidadãos fazem das Instituições Europeias, e do peso que pensam ter no processo de condução político legislativo da UE.

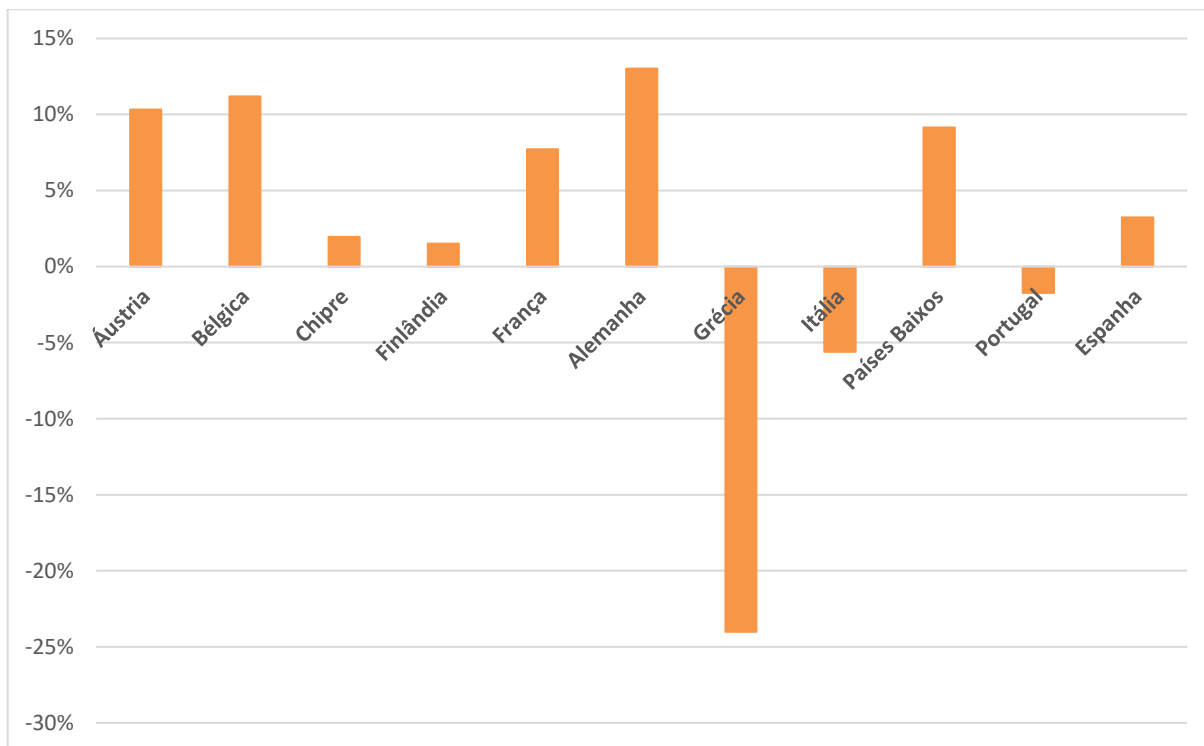
Primeiro iremos examinar a dimensão da crise económica europeia através da comparação do crescimento agregado do Produto Interno Bruto (PIB)²² de certos EM (representativos dos países considerados como devedores e credores da zona Euro), durante o período de 2006 a 2016 (Eurostat, 2017).

²⁰ Os Eurobarómetros são estudos efetuados para avaliar a opinião pública europeia, semestralmente, inquirindo sobre diferentes temas económicos, políticos e sociais, relevantes para a conjuntura da UE.

²¹ De acordo com os dados estatísticos disponíveis.

²² O crescimento agregado do PIB é medido utilizando valores ligados em cadeia a preços de mercado.

Gráfico 2.1: Crescimento agregado real do PIB.



Fonte: Eurostat, 2017²³.

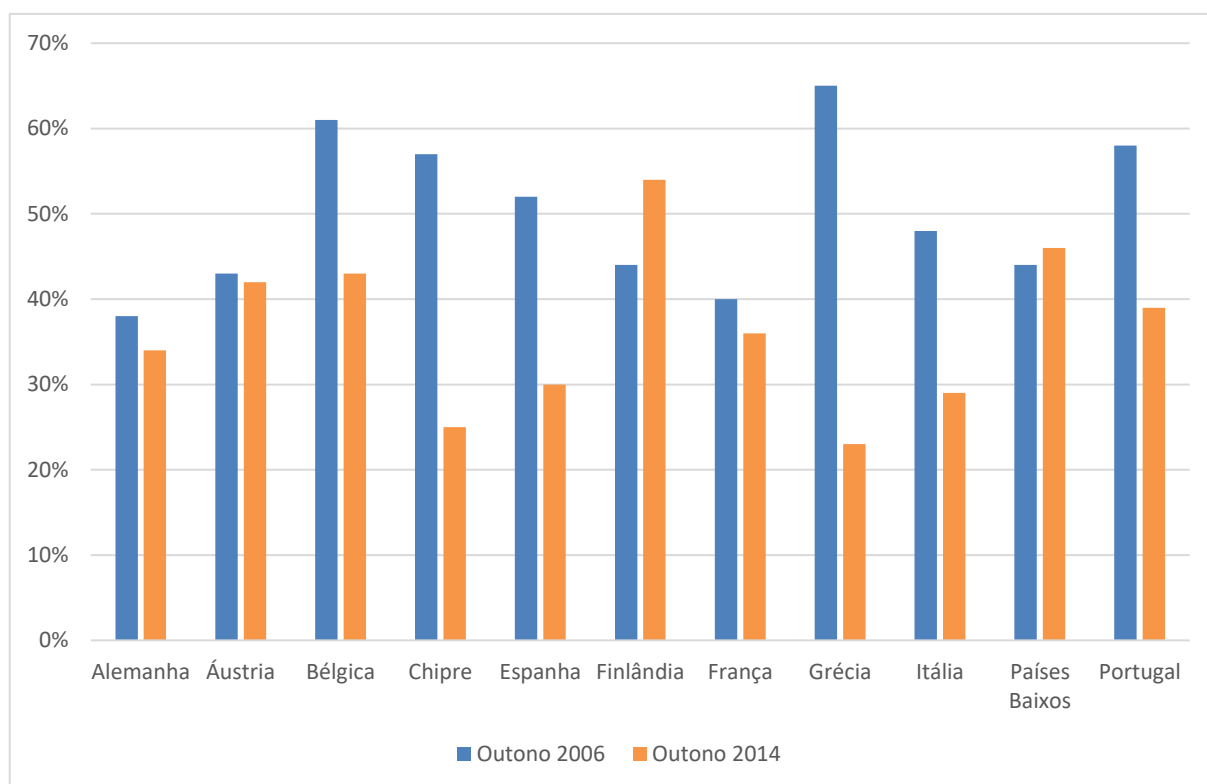
O conjunto de países apresentado no gráfico 2.1 representa: países que foram alvo de medidas de austeridade, denominados atualmente de países devedores (Portugal e Grécia); países que se encontram sob a ameaça de intervenção por parte da UE (Chipre, Espanha e Itália); assim como alguns dos intitulados países credores (Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia, França, e Países Baixos).

Observamos que tanto os países sob ameaça de intervenção europeia, como os países alvo de medidas de austeridade, sofreram um crescimento extremamente diminuto, ou até negativo, enquanto que os denominados países credores conseguiram obter um crescimento económico positivo (ainda que pouco acentuado).

²³ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp (consultado em 07-04-2017). Dados relativos ao período entre 2006 e 2016.

Face a estes dados podemos inferir que a crise europeia não teve apenas um carácter financeiro (pelo incumprimento das dívidas dos Estados), ela consubstanciou-se também numa crise económica traduzida por um fraco crescimento económico dos EM. Destarte, os cidadãos dos Estados devedores são afetados diretamente pelas medidas de austeridade neles impostas, e indiretamente pela redução das oportunidades económicas nacionais. O baixo crescimento económico dos EM tem ainda fortes consequências para os próprios Estados, reduzindo as expectativas dos EM devedores de obter uma melhor conjuntura económica, capaz de sanar os seus problemas fiscais.

Gráfico 2.2: Percentagem de inquiridos que dizem ter confiança na União Europeia



Fonte: Eurobarómetro 66 (Comissão Europeia, 2006)²⁴, e Eurobarómetro 82 (Comissão Europeia, 2014)²⁵.

²⁴ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion> (consultado em 07-04-2017).

²⁵ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion> (consultado em 07-04-2017).

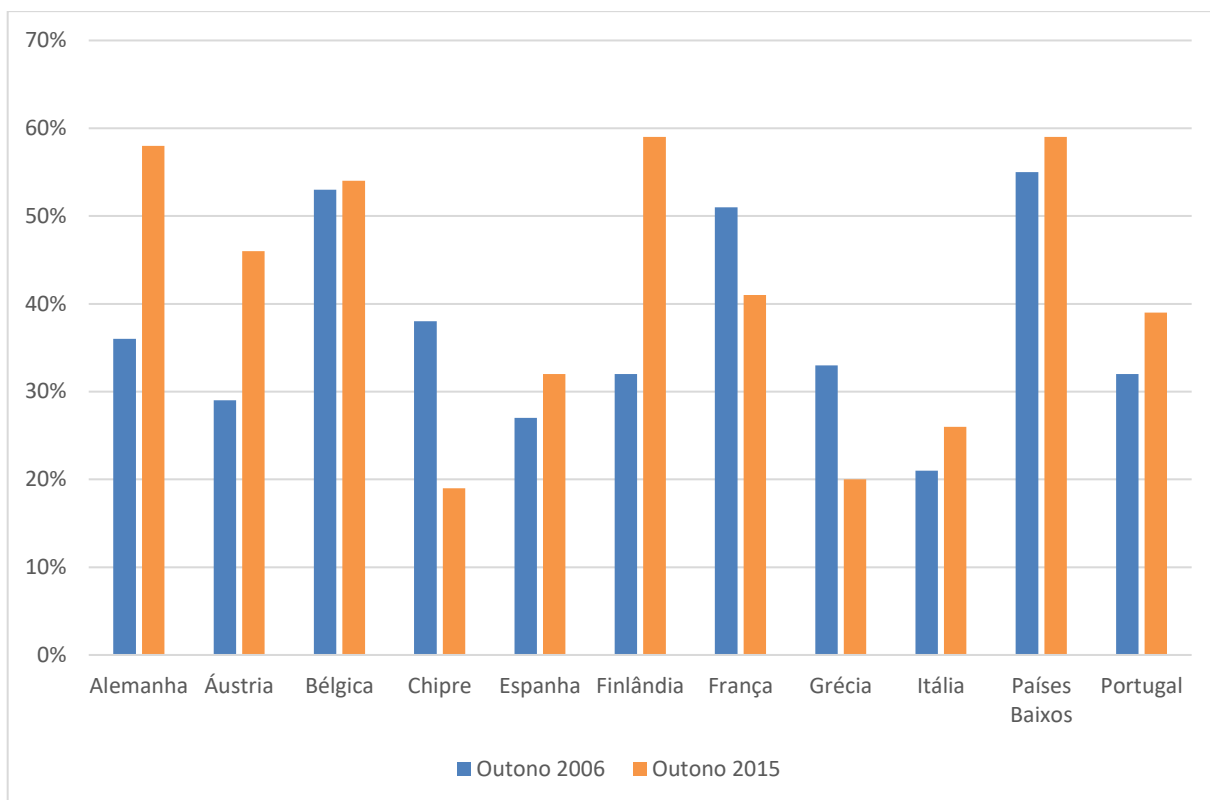
Ao compararmos os dados dos Eurobarómetros realizados pela Comissão, em 2006 e 2014, relativos à confiança dos cidadãos na UE e suas Instituições, constatamos que a mesma tem vindo a decrescer ao longo dos anos. Este decréscimo de confiança é especialmente acentuado nos países que foram mais atingidos pela crise económica europeia. O diferente nível de apoio afetivo à UE pode ter diferentes explicações (McLaren, 2012): pode estar ligado a constrangimentos identitários e culturais de nível nacional; prender-se com o nível educacional ou económico dos cidadãos inquiridos; ou estar dependente de limitações cognitivas e de conhecimento sobre os assuntos europeus.

Com base nos dados observados, e na conjuntura subjacente a este período de crise, é inferível que os EM que foram alvo de intervenções europeias (como medidas de austeridade, ou pressões de carácter financeiro e económico) viram a sua confiança face à UE, e suas Instituições, ser afetada negativamente. Enquanto que os restantes EM não sofreram oscilações de confiança significativas ao longo do mesmo período.

Os valores de confiança observados contrastam com a narrativa prevalecente de que os Estados credores foram responsáveis pelo pagamento da dívida dos Estados devedores. Se tal fosse deveras sentido pela população assistiríamos a uma maior confiança na UE por parte dos Estados devedores (destarte salvos pela UE). O aumento da confiança nas Instituições Europeias por parte dos cidadãos dos EM credores corresponde antes a uma narrativa de domínio das posições por eles desejadas no seio da UE. A implementação das medidas de austeridade foram um corolário defendido pelos EM credores, e apoiados de forma abrangente pela sua população.

Face aos dados analisados podemos ver que o défice democrático europeu é maior nos EM que foram afetados pela crise. Este problema deve ser examinado com cautela, dado que esta situação poderá coloca-los numa posição ainda mais fragilizada no seio da UE em virtude da insuficiente representação democrática dos seus cidadãos.

Gráfico 2.3: Percentagem de inquiridos que concordam que a sua voz conta no seio da União Europeia



Fonte: Eurobarómetro 66 (Comissão Europeia, 2006)²⁶, e Eurobarómetro 84 (Comissão Europeia, 2015)²⁷.

Ao analisamos a percentagem de inquiridos que considera que a sua voz não carrega qualquer peso no seio da UE, não se sentido destarte nela representados, verificamos um panorama misto. A maioria dos países tende a reter níveis aproximados sem variações extremas, contudo, é patente um aumento substancial da avaliação que os cidadãos fazem em relação à sua contribuição no seio da UE, junto de certos países considerados como países credores (Alemanha, Áustria e Finlândia). É de ressaltar também a descida acentuada nos países devedores que foram severamente atingidos

²⁶ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion> (consultado em 07-04-2017)

²⁷ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion> (consultado em 07-04-2017)

pela crise (Grécia e Chipre), como que refletindo o seu sentimento de debilidade durante o período mais acentuado da crise económica europeia.

As eleições para o PE de 2014 demonstraram, concomitantemente, o descontentamento do povo europeu com a forma pela qual a política europeia foi conduzida até então. A elevada abstenção (57,39%²⁸), a ascensão de diversos partidos políticos marcadamente antieuropeus, assim como a existência de um debate público marcado exclusivamente por questões e tensões nacionais, enviaram uma clara e forte mensagem de descontentamento por parte dos cidadãos europeus a que as elites europeias claramente decidiram não prestar atenção.

A necessidade de uma legitimidade de *input* (popular) para a prossecução do projeto europeu foi desde cedo encoberta pela vasta utilização de uma legitimidade de *output* intergovernamental (por parte dos governos dos EM). Cada vez mais as decisões são tomadas sem consulta ou debate público, afastando os cidadãos europeus das Instituições que tencionam representar os seus interesses e aspirações. A redução do apoio público europeu advém do facto de o cidadão comum considerar que as decisões que o afetam são tomadas de forma “remota, secreta, ininteligível e irresponsável”²⁹ (Scharpf, 2012, p. 16), longe de qualquer interesse ou proveito com eles relacionado.

Uma Europa que não reconhece a premência de ser tornar, a longo prazo, numa democracia participativa não é mais que uma mera construção tecnocrata, empreendida como resposta a constrangimentos macroeconómicos, fruto do mundo globalizado onde nos inserimos.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pt/election-results-2014.html>

²⁹ Tradução livre da autora. No original “remote, secret, unintelligible and irresponsible” (Scharpf, 2012, p. 16).

Capítulo 3 – Os novos poderes e dinâmicas das Instituições Europeias

3.1 As Instituições Europeias pré-crise

“If I want to speak to Europe who do I call?” (Henry Kissinger, s/d)

A UE consiste num conjunto de Estados que voluntariamente se vincularam entre si através de um Tratado internacional. Estes, abdicando de parte da sua soberania, agem coletivamente através de um sistema institucionalizado e supranacional que veicula a vontade comum dos seus Estados-Membros. Apesar da clara diversidade sócio cultural existente entre os EM estes comprometem-se a respeitar determinados valores e princípios comuns, estabelecidos como fundamentais e justos, assim como a cumprir e aplicar o *acquis communautaire*³⁰ instituído.

De acordo com o artigo 5º do TUE (2016), e tendo em consideração o princípio de atribuição, a União Europeia “atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos”. Este artigo consubstancia, portanto, o princípio da subsidiariedade, um princípio chave do direito comunitário europeu que rege a relação entre a UE e os seus EM. Os órgãos europeus não podem legislar sobre matérias cujas competências os EM não tenham previamente acordado, por Tratado, em conceder-lhes. As Instituições encontram-se ainda impedidas, pelo princípio da proporcionalidade, de legislar nas matérias acordadas além do necessário para prosseguir os objetivos europeus estabelecidos pelos Tratados. Todas as outras matérias continuam a ser da exclusiva competência dos governos nacionais dos EM.

As Instituições Europeias consubstanciam-se na face visível da UE, constituindo o:

quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objetivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas ações

(Tratado de Lisboa, 2007, artigo 13º)

³⁰ Conjunto da legislação europeia (Tratados, regulamentos, diretivas, decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia), que constitui o corpo jurídico do Direito Comunitário em vigor.

Estas encontram-se elencadas no mesmo artigo, sendo compostas: pelo Parlamento Europeu; a Comissão Europeia; o Conselho Europeu; o Conselho da União Europeia (CUE); o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE); o Banco Central Europeu (BCE); e o Tribunal de Contas Europeu (TCE).

A estrutura institucional da UE, inicialmente abordada no Tratado de Roma, tem vindo progressivamente a ser abordada e reformulada para fazer face aos desafios decorrentes do seu contínuo alargamento, e do aprofundamento da integração entre os seus membros. Por conseguinte, ao longo dos diferentes Tratados as suas competências, e o balanço de poder instituído, foram sempre alvo de progressivas modificações e atualizações.

A legitimidade da ação europeia através das suas Instituições baseia-se no poder nelas voluntaria e conjuntamente outorgado pelos EM (Scharpf, 1999). O poder derivado desta vontade agregada empresta legitimidade e soberania à ação institucional da UE (Lord & Beetham, 2001). Pela delegação de parte da sua soberania nacional para as Instituições Europeias os EM abdicam de legislar e regular sobre as competências delegadas, acatando as decisões e legislação europeia elaborada pela UE nesses domínios. A soberania partilhada das competências, anteriormente de caráter nacional, é um passo arrojado que tem o potencial de gerar crises internas de identidade e nacionalismo, contudo, tem como benefício a possibilidade de influenciar decisões e posicionamentos que anteriormente não podiam alcançar, pois teriam de submeter-se à vontade dos Estados com maior peso e recursos (Wessels, 1996).

As decisões tomadas pelas Instituições Europeias, localizadas fora dos territórios nacionais dos EM, possuem efeito vinculativo para os cidadãos que neles residem. Estas passam a exercer o papel de *decision makers*³¹ europeus, decidindo, de modo independente, quais os interesses a salvaguardar no espaço transnacional. Os efeitos

³¹ Entidades decisoras.

das decisões por elas tomadas são sentidos pelos cidadãos de todos os EM, sem que os mesmos possam intervir no processo de tomada de decisão.

As Instituições Europeias desempenham assim um papel primordial na determinação da legislação nacional de cada EM, o que leva a que as Instituições nacionais não mais possam ser analisadas e compreendidas por si só. Observando a trajetória dos Tratados europeus verificamos que o controle do poder no espaço europeu não acontece em virtude de disposições legislativas, mas é criado através dos poderes atribuídos à estrutura institucional europeia.

Esta estrutura foi concebida de forma a conceder poderes de controlo mútuo entre as diferentes Instituições Europeias, garantindo assim a constante monitorização e supervisão das ações e legislação por elas empreendida. As Instituições são, deste modo, construídas progressivamente em relação umas às outras (Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 1996). Não obstante, elas são normalmente associadas a uma generalizada falta de eficácia e legitimidade, uma complexidade confusa, assim como a problemas e fraquezas estruturais inerentes à construção europeia. Existe, conseqüentemente, uma contínua reivindicação da sua reforma, na ânsia de colmatar as falhas e lacunas existentes que impedem ou dificultam a resolução rápida e eficaz dos novos desafios económico sociais que surgem no espaço europeu (Cowles & Smith, 2000).

Efetivamente existe uma notória desadequação entre a forma como as Instituições deveriam atuar e funcionar, de acordo com o instituído pelos Tratados Europeus, e o modo como estas se comportam na prática (Búrca, 1999).

Um modelo de simples arquitetura institucional, que assuma uma vontade pré-determinada, discernimento e poder (...) não conseguirá captar os procedimentos [necessários] para a reforma compreensiva de organizações políticas complexas e dinâmicas, como a União Europeia.³²

³² "A simple model of institutional engineering, assuming predetermined political will, understanding and power (...) is less likely to capture processes of comprehensive reform in complex and dynamic political orders like the EU." (Olsen, 2002, p. 596)

(Olsen, 2002, p. 596)

Seguidamente, procedemos a uma análise da configuração e dos poderes inerentes a cada uma das Instituições Comunitárias durante o período anterior à crise das dívidas soberanas europeias.

3.1.1 A Comissão Europeia

A Comissão Europeia sempre teve um papel determinante dentro da estrutura da UE. Aquando da sua criação, no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (1957), esta almejava consubstanciar-se no motor impulsionador da integração europeia. Politicamente independente, a CE “defende os interesses gerais da UE, mediante a apresentação de propostas legislativas, e pela execução da legislação, das políticas e do orçamento da UE” (União Europeia³³, 2017, parágrafo 1).

A Comissão é composta por 28 Comissários (um por cada EM) que, conduzidos pelo Presidente da CE, decidem a orientação política a seguir por esta. A CE é formada ainda pelo Colégio de Comissários (CC) e pelo serviço civil permanente. O CC, por seu lado, é formado pelo Presidente da Comissão, sete Vice-Presidentes e 20 Comissários (Gorjão-Henriques, 2008). Os serviços civis, por sua vez, asseguram o funcionamento do dia-a-dia da Comissão estando divididos em diferentes Direções Gerais (DG), assim como em alguns serviços especiais de pessoal.

O Presidente da CE é o responsável pela determinação das linhas políticas orientadoras da Comissão, cabendo posteriormente aos Comissários estabelecer os correspondentes objetivos estratégicos assim como o programa anual de trabalho da mesma. A igualdade entre Comissários assegura que todos os votos têm o mesmo peso, e que todos possuem a mesma responsabilidade pelas decisões tomadas pela

³³ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt

Comissão. Estas decisões são tomadas normalmente por consenso, ou por maioria simples, no caso de existirem votações.

Os sucessivos Tratados Europeus atribuíram à CE os seguintes poderes (Tratado de Lisboa, 2007, artigo 17^o): o poder de iniciativa legislativa; o poder de negociação de acordos internacionais (conferindo-lhe um peso importante nas relações económicas externas); a função de “consciência” da UE, enquanto órgão que veicula a vontade coletiva supranacional; outorgam-lhe o papel de guardião dos Tratados, que assegura a correta aplicação da legislação europeia pelos EM; e entregam-lhe competências na área das políticas europeias de concorrência (atribuindo-lhe o poder de veto sobre fusões). Este conjunto de poderes e competências (instituídos ao longo dos Tratados de Roma, do Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão, Tratado de Nice e Tratado de Lisboa) conferem à CE uma posição de influência preponderante no processo legislativo europeu, mais relevante até do que a detida pelos próprios EM.

É inegável o papel de guardião da ordem comunitária desempenhado pela Comissão, é ela que garante o funcionamento da UE, assim como a condução e desenvolvimento do mercado comum europeu. Enquanto órgão europeu de carácter executivo a Comissão representa os interesses externos da UE, sendo que enquanto instituição autónoma esta “pode impor as suas decisões à revelia do descontentamento dos governos nacionais” (Habermas, 2004, p. 184).

No processo de decisão da UE a CE detém duas funções essenciais: possui o poder de iniciativa legislativa, submetendo propostas ao Conselho de Ministros; e detém ainda a função de estabelecer o orçamento anual europeu (que submete para aprovação do PE e do Conselho de Ministros). Apesar do poder de iniciativa legislativa pertencer à CE o Conselho é responsável por definir as estratégias que o projeto europeu deverá seguir, instituindo, portanto, na agenda legislativa da Comissão, assuntos que de outra forma não seriam por esta abordados (Quadros, 2004). Outras

duas exceções ao seu poder de iniciativa constam dos artigos 225º e 241º do Tratado sobre o Funcionamento da UE. Segundo o artigo 225º do TFUE (2016):

O Parlamento Europeu pode, por maioria dos membros que o compõem, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigure requererem a elaboração de atos da União para efeitos de aplicação dos Tratados.

De acordo com o artigo 241º do TFUE (2016) “o Conselho, deliberando por maioria simples, pode solicitar à Comissão que proceda a todos os estudos que ele considere oportunos para realização dos objetivos comuns e que lhe submeta todas as propostas adequadas”.

As propostas legislativas da Comissão somente podem ser alteradas pelo Conselho de Ministros (em votação por unanimidade), no entanto, a CE pode alterar ou retirá-las quando achar necessário, desde que o Conselho ainda não tenha atuado sobre as mesmas.

A Comissão age ademais informalmente como mediadora entre os diferentes EM, assim como entre o PE e o Conselho de Ministros. Alguns autores (Moravcsik, 1993) tomam um ponto de vista intergovernamentalista e atribuem à CE o papel de agente facilitador do acordo e entendimento entre os EM europeus. Contudo, existem autores que discordam da posição intergovernamentalista (Craig, 2014), por considerarem que a CE possui autonomia e independência suficiente para liderar e conduzir ativamente a UE (Cram, 2001), identificando e propondo soluções para os diferentes problemas europeus por intermédio do seu poder legislativo, pela sua influência face aos EM e diferentes grupos de interesse, assim como pelo uso do seu poder para combater monopólios no espaço europeu.

3.1.2 O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu teve a sua génese no Tratado de Paris (1951), aquando da criação da Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, cujo objetivo era o fomento da cooperação entre os países signatários do Tratado. Há medida que o projeto europeu se foi desenvolvendo e aprofundando também a Assembleia foi ganhando mais relevância e competências no seio da comunidade. Em 1962 a Assembleia Parlamentar mudou de nome para Parlamento Europeu, e com ele ganhou mais poderes e atribuições que lhe permitiram continuar a sua missão de aprofundamento da integração entre os EM (Blondel *et al.*, 1998).

Inicialmente a nomeação dos seus deputados era realizada pelos parlamentos nacionais dos EM, todavia, em 1979 a sua eleição passou a ser realizada por sufrágio direto (em eleições realizadas a cada 5 anos), conferindo-lhe uma legitimidade democrática direta inexistente até então no projeto europeu. Cada vez mais o PE tenta ser a voz dos cidadãos, representando-os enquanto instituição diretamente eleita e tentando aproxima-los da UE, num esforço para ultrapassar o défice democrático europeu hodiernamente vigente (Chalmers, 2013).

O PE é constituído por 751 deputados, organizados por filiação política (e não nacionalidade) e sendo proporcionais à população do seu país de origem (Hix & Roland, 2005). Esta proporcionalidade tem vindo a ser reequacionada com os sucessivos alargamentos da UE, estabelecendo-se deste modo um balanço equitativo representacional do povo europeu.

A estrutura do PE é composta por: órgãos políticos (mesa, conferência dos Presidentes, os cinco questores, e conferência dos Presidentes das comissões e das delegações); Comissões e Delegações permanentes; Grupos Políticos; Fundações e partidos políticos europeus; e pelo seu Secretariado. O Parlamento organiza a sua agenda de trabalhos autonomamente, repartindo-a em sessões realizadas entre

Estrasburgo e Bruxelas (onde ocorrem sessões adicionais e extraordinárias), e deliberando por maioria dos votos dos deputados (salvo exceções pontuais).

O PE tem por função principal preparar e aprovar a legislação comunitária (Tratado de Lisboa, 2007, artigo 14º). Num primeiro momento a legislação europeia é preparada no seio das suas comissões parlamentares (consoante a área a que as propostas se reportam). Estas são então examinadas e debatidas dentro das comissões, sendo possível neste período a apresentação de alterações, reservas, ou a rejeição das mesmas por parte dos eurodeputados. Em seguida a proposta legislativa segue para votação no PE, aquando da realização de uma sessão plenária, sendo por este aprovada ou rejeitada.

O PE foi ganhando progressivamente mais poderes com os sucessivos Tratados europeus. Em 1975, com o Tratado de Bruxelas, ele adquiriu poderes legislativos mais extensos, assim como poderes de controlo e supervisão sobre o executivo da UE - passou a poder controlar as contas da UE e a supervisionar a utilização do orçamento europeu realizada pela CE. O Ato Único Europeu (1986) conferiu-lhe o poder de aprovar a adesão dos novos EM da UE, e o Tratado de Maastricht atribuiu-lhe um poder de iniciativa política, estabelecendo que o PE pode solicitar à Comissão Europeia a apresentação de propostas legislativas sobre questões que queira ver reguladas, e que não constem da agenda anual de assuntos a debater (TFUE, 2016, artigo 225º).

O Tratado de Lisboa (2007) veio fortalecer a posição do PE atribuindo-lhe poderes de colegislação, colocando-o destarte em pé de igualdade com o Conselho da UE. O PE passou a aceder a um leque alargado de áreas de competência que lhe eram até então vedadas, conferindo-lhe um espaço de atuação mais alargado para poder exercer os seus poderes e influência. O Tratado de Lisboa transformou o anterior procedimento de codecisão no novo processo legislativo ordinário (PLO). Enquanto que no antigo processo de codecisão o PE tinha um papel meramente consultivo, emitindo pareceres sobre os Tratados e legislação europeia (Quadros, 2004), com o PLO o PE passa a poder adotar a legislação europeia em conjunto com o Conselho Europeu (Comissão

Europeia, 2008). O PE pode agora alterar, aprovar, ou rejeitar as propostas legislativas europeias, e o seu papel consultivo (obrigatório ou facultativo) é agora remetido apenas para processos legislativos especiais relativos a áreas externas às competências do PE, da exclusiva competência do Conselho.

O Tratado de Lisboa aumenta ainda os seus poderes orçamentais, colocando o PE numa posição de paridade com o Conselho Europeu nesse domínio. A sua relação com a CE é também influenciada pelo Tratado, sendo que os seus poderes orçamentais lhe permitem intervir sobre o orçamento da UE. O Parlamento desempenha ainda um papel capital na eleição do Presidente da Comissão Europeia, dado que a nomeação deste tem em consideração os resultados obtidos pelo PE aquando da sua eleição, tentando, por conseguinte, exprimir ao máximo a presumida vontade do povo europeu que democraticamente elegeu a composição do Parlamento (Chalmers, 2013).

Ao conferir-lhe um papel de maior peso na condução do projeto europeu o Tratado de Lisboa tentou reforçar a democracia e a legitimidade da atuação europeia. Os votos dos cidadãos europeus tornam-se, portanto, basilares para influenciar o rumo estabelecido na condução da UE (Comissão Europeia, 2008).

3.1.3 O Conselho Europeu

O Conselho Europeu, implementado em 1974, é apenas formalmente reconhecido como instituição comunitária com o Tratado de Lisboa (2007, artigo 15º). É a instituição responsável pela definição das “orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia” (Gorjão-Henriques, 2008), sendo composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos EM, pelo Presidente da CE, e pelo Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de segurança. O Conselho reúne 4 vezes por ano (ou excecionalmente sob convocação do presidente), as suas decisões são tomadas

normalmente por consenso, e apenas em questões excepcionais por unanimidade ou maioria qualificada.

Considerado por alguns autores como o motor da integração europeia (Puetter, 2014) o Conselho Europeu estabelece as orientações gerais da agenda política europeia, determinando as prioridades a seguir por esta. Tendo em conta a estratégia definida este estabelece qual será a política externa e de segurança comum a ser prosseguida pela UE, e desempenha um papel essencial na nomeação de candidatos para a presidência da CE e do BCE.

Apesar de formalmente não possuir poderes elevados o Conselho Europeu exerce uma grande influência no exterior da UE, em termos da sua política externa e de segurança (Puetter, 2014).

3.1.4 O Conselho da União Europeia

O Conselho da União Europeia (normalmente designado na literatura apenas por Conselho) teve a sua gênese no Tratado de Roma em 1957, aquando da criação do Conselho da Comunidade Económica Europeia. A sua função é ser a “Voz dos governos dos países da UE, aprovando a legislação e coordenando as políticas [europeias]” (União Europeia³⁴, 2017, p. parágrafo 1).

É composto pelos ministros representantes de cada um dos EM, sendo que estes variam consoante as matérias em apreço na agenda política. Enquanto representantes dos seus respetivos governos os ministros estão habilitados para assumir, em nome dos EM que representam, os compromissos inerentes à sua atividade e consequentes decisões das reuniões e cimeiras em que participam.

³⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt

O Presidente do Conselho é um cargo assumido de forma rotativa semestral, sendo ocupado em alternância pelos diferentes EM europeus. As reuniões são presididas pelos ministros do Estado Membro eleito para gerir o semestre em apreço, sendo que estes variam consoante as questões analisadas (correspondendo à tutela adequada para estas).

Os debates e votações realizados no seio do Conselho são públicos e ocorrem normalmente por maioria qualificada dos EM, desde que representem no mínimo 65% da população europeia (Campos, 2008). Os ministros possuem ainda o poder de bloquear as decisões do Conselho através do voto de pelo menos quatro países, desde que representem em conjunto 35% da população europeia (Campos, 2008).

O Tratado de Lisboa veio reformar o processo de decisão do Conselho da UE, atribuindo a esta instituição um papel fulcral no novo processo legislativo (Tratado de Lisboa, 2007, artigo 16º). Agora todas as propostas legislativas necessitam do consentimento do Conselho para se poderem transformar em legislação comunitária. O Conselho tornou-se destarte, em conjunto com o PE, o principal órgão decisório europeu, dado que ambos são responsáveis pela negociação, alteração e adoção da legislação emanada pela UE (baseando-se nas propostas apresentadas pela CE).

O Conselho da União Europeia tem-se tornado cada vez mais a voz da vontade e dos interesses intergovernamentais dos EM (Wallace, 2002). Os seus poderes incluem: a coordenação das políticas inerentes aos EM europeus; a determinação da política externa e de segurança da UE (respeitando o sentido veiculado pelo Conselho Europeu); o poder de aprovação do orçamento da UE (partilhado com o PE); assim como o poder de negociar e celebrar acordos em nome da UE com organizações internacionais, e países, fora do espaço europeu.

No seio do Conselho ocorrem ainda as reuniões do Euro Grupo, onde os ministros das finanças e da economia dos EM pertencentes à Zona Euro discutem e coordenam as respetivas políticas económicas. As suas decisões estão, contudo, dependentes de

votação oficial pelos EM da Zona Euro, que ocorre durante a reunião do Conselho ECOFIN³⁵.

3.1.5 O Banco Central Europeu

Criado em 1992 com o Tratado de Maastricht o BCE, juntamente com os bancos centrais dos diferentes EM, passa a fazer parte do Sistema Europeu de Bancos Centrais. Posteriormente, em 1999, adquire poderes sobre a instituição e controlo da política monetária da Zona Euro. Este banco tem por função “gerir o Euro, manter a estabilidade dos preços e conduzir a política económica e monetária da UE” (União Europeia³⁶, 2017, parágrafo 1). É composto por um Presidente e Vice-Presidente, assim como pelos governadores dos bancos centrais dos diferentes EM.

Para além de estar incumbido da instituição e implementação da política económica e monetária europeia está encarregado de gerir as questões económicas relacionadas com o Euro. Um dos seus principais objetivos é assegurar a estabilidade dos preços no mercado comum, para tal possui o poder de fixar as taxas de juro da Zona Euro, gerir as reservas de divisa da mesma, supervisionar o correto funcionamento dos mercados e Instituições bancárias pertencentes aos EM, e autorizar a emissão de moeda na ZE.

Os órgãos que constituem o BCE são: a Comissão Executiva, que executa a política monetária estabelecida e trata da gestão dos assuntos relativos ao funcionamento quotidiano do BCE; o Conselho Geral, que possui incumbências consultivas e de coordenação; e o Conselho do BCE que é o órgão decisório desta instituição, responsável pela fixação das taxas de juro, instituição das políticas económico-

³⁵ A qual acontece no dia seguinte à reunião do Euro Grupo.

³⁶ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_pt

monetárias da Zona Euro, assim como pelo acompanhamento da forma como estas se desenvolvem na Zona Euro e nos EM.

O BCE é responsável pela instituição da cooperação entre os bancos centrais dos EM europeus, possuindo um nível relativamente amplo de liberdade em termos de definição da política económica da ZE. O BCE foi, contudo, alvo de restrições instituídas por regulamentos comunitários que o forçaram a concentrar todas as suas forças no objetivo único de manter a estabilidade dos preços (TFUE, 2016, artigo 17º).

3.2 Novos poderes institucionais europeus

Tanto a UE como os EM estão de acordo que a crise que assola atualmente a Europa não tem um carácter meramente cíclico, ela é o fruto de falhas e problemas estruturais existentes no projeto Europeu (Ricceri, 2013). Normalmente as crises de carácter estrutural rompem com as estruturas instituídas, originando a criação de novos mecanismo essenciais para lidar com situações problemáticas ou de emergência, reorganizando de novo o sistema vigente.

O artigo 125º do TFUE (2016) proíbe os EM de assumirem ou responderem por dívidas ou obrigações financeiras pertencentes a outros EM. Esta provisão foi um dos grandes impedimentos no início da crise para ajudar atempadamente os EM afetados a fim de mitigar ou reprimir os efeitos desta nas suas economias nacionais (Craig, 2014). Esta falta de flexibilidade para o auxílio dos EM foi desde sempre instituída pelos países do norte europeu, cujos interesses económicos os impeliram para a defesa do estrito cumprimento da letra dos Tratados e acordos intergovernamentais europeus (Ricceri, 2013). Desde sempre os Tratados e a legislação comunitária agiram como instrumentos limitadores da autonomia das políticas económicas e financeiras europeias, devido a uma interpretação restrita e hegemónica dos mesmos (Dawson & De Witte, 2013).

As medidas de emergência criadas pela UE durante o período de crise foram produzidas numa escala nunca antes vista. As dívidas e défices nacionais dos EM passaram então a estar sujeitos a regras e escrutínio europeu mais rigorosos, utilizando o Pacto de Estabilidade e Crescimento como instrumento essencial de controlo da conformidade dos EM às políticas europeias estabelecidas (Eriksen, 2014).

“A noção da política económica enquanto aspeto da soberania nacional, sujeita às ponderosas restrições impostas pelos mercados de capital internacionais, é um elemento fundamental do modelo de crescimento económico que vigorou de 1980 a 2007 [na União Europeia]”³⁷ (Arias & Costas, 2013, p. 29). Através da introdução de nova legislação europeia extraordinária – como a legislação Six-Pack e Two-Pack, o Semestre Europeu, o Pacto Orçamental e o Procedimento de Desequilíbrios Macroeconómicos – a UE visa sincronizar e controlar as políticas económicas dos EM da Zona Euro, interferindo na autonomia nacional que estes possuem sobre este domínio (Eriksen, 2014).

Assistimos ao mesmo tempo a uma enorme centralização dos poderes executivos da UE através das várias decisões tomadas nas cimeiras de crise, conferindo-lhe extensa autoridade sobre as políticas económicas nacionais dos EM (Majone, 2014), matéria que anteriormente se encontrava na exclusiva competência dos governos nacionais dos mesmos. Estas medidas trazem consigo uma nova reconfiguração das dinâmicas institucionais, assim como um alargamento dos poderes e competências das Instituições Europeias.

³⁷ Tradução livre da autora. No original “The notion of economic policy as na aspect of sovereign national policy subjected to the powerful restriction imposed by international capital markets is a fundamental elemento of the model of economic growth that reigned from 1980 to 2007.” (Arias & Costas, 2013, p. 29).

3.2.1 A Comissão Europeia

A Comissão Europeia não mais desempenha um mero papel técnico de implementação da agenda da UE ou de elaboração de propostas legislativas, passando a exercer um papel executivo aquando da implementação das medidas de crise e das políticas desenvolvidas e definidas pelo Conselho (Majone, 2014).

Com a gestão da crise financeira a Comissão passou a ocupar um lugar de liderança, tomando as rédeas da direção a seguir pelos EM da Zona Euro³⁸. A CE tem vindo a implementar várias propostas legislativas, excecionalmente concebidas para fazer face à situação de crise (Craig, 2014), a fim de: restabelecer a estabilidade financeira nos países da Zona Euro; impedir que os problemas económicos se alastrem a outros países; e refrear o colapso do sistema bancário (nacional e europeu). Ela promove ativamente a regulamentação dos fundos de cobertura, assim como de outros instrumentos financeiros utilizados durante a crise, estabelecendo uma posição forte que de outro modo não teria sido tomada por iniciativa dos EM.

As novas medidas do Semestre Europeu, assim como as disposições *Six Pack*, e *Two Pack*, tiveram um impacto no papel desempenhado pela CE. Esta possui agora poderes de supervisão que lhe permitem controlar *ex-ante* o comportamento dos EM em matéria orçamental, assim como o poder de *a posteriori* ativar o procedimento de défice excessivo, previsto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento de 1997. A Comissão pode emitir admoestações aos EM, sobre a forma como estes se estão a comportar (ou desviar) em relação ao plano para eles estabelecido, podendo até aplicar sanções aos mesmos em caso de incumprimento.

A criação do semestre económico, enquanto ciclo anual de coordenação das políticas económicas (presidido pela CE), foi um importante ponto de viragem na definição das novas dinâmicas e poderes das Instituições Europeias. A Comissão passa a ser

³⁸ Em conjunto com o BCE e os respetivos governos nacionais.

responsável pela análise das políticas fiscais dos EM e pelas reformas estruturais económicas por eles instituídas, supervisionando e controlando a sua respetiva implementação (Craig, 2014).

A CE passa a publicar a Análise Anual do Crescimento Económico Europeu (AACEE) onde realiza propostas sobre a direção das políticas financeiras e económicas necessárias, no seu ponto de vista para a estabilidade e crescimento económico europeu (União Europeia³⁹, 2017). Publica ainda o Relatório do Mecanismo de Alerta (RMA), onde identifica os EM cuja situação económica deve ser analisada e monitorada (União Europeia⁴⁰, 2017). Neste sentido a Comissão esboça planos orçamentais, entrando para tal em diálogo com o Conselho. Este adota as recomendações feitas pela CE para a Zona Euro, assim como as conclusões por esta apresentada no AACEE e no RMA.

O papel da CE, enquanto órgão que institui o rumo político a seguir pela UE, tem também vindo a diminuir com a crise. A Comissão surge agora num plano de apoio à coordenação das relações intergovernamentais, assim como num papel de execução das deliberações políticas do Conselho (De Scoutheete, 2011).

3.2.2 O Parlamento Europeu

O PE tem-se tornado um concorrente da CE em relação ao papel por esta desempenhado de “consciência” da Europa. Esta sua atribuição tem vindo a ser sucessivamente remodelada, ao ponto em que o tornou num colegislador, conjuntamente com o Conselho de Ministros. Todavia, com a crise das dívidas soberanas o PE acabou por perder muita da relevância que havia já conquistado durante as recorrentes reformulações dos Tratados europeus (Heffler & Wessels,

³⁹ <https://europa.eu>

⁴⁰ *Ibidem*.

2013). Apesar da maioria das medidas legislativas aprovadas durante a crise terem seguido o procedimento legislativo ordinário ou especial, no qual o PE possuiu um papel decisório ou de consulta, alguns dos novos Tratados assinados não lhe reconhecem qualquer direito de participação no processo inerente (Heffler & Wessels, 2013).

O Parlamento intenta ainda, enquanto promotor da democracia participativa, incentivar a participação ativa dos cidadãos na UE por meio da iniciativa da cidadania europeia. Por conseguinte, o PE compromete-se a realizar audições e a ponderar sobre as propostas legislativas que lhe são submetidas pelos cidadãos (desde que reúnam o mínimo de um milhão de assinaturas), levando destarte à agenda europeia questões que de outro modo não seriam debatidas, ou seriam alvo de um tratamento diferente. Ao empreender este projeto o Parlamento oferece aos cidadãos europeus uma porta aberta para que as suas inquietações possam ser ouvidas e consideradas, o que é especialmente importante em tempos de crise e incerteza (Puetter, 2013).

3.2.3 O Conselho Europeu

Liderado agora por um Presidente de carácter permanente, o Conselho Europeu transcende o seu objetivo inicial enquanto instituição tornando-se no novo centro de produção da política europeia (Puetter, 2013). Cada vez mais o Conselho ocupa um papel de liderança e iniciativa no seio da UE. “Provas empíricas apontam para a ‘progressiva erosão’ do poder de iniciativa da Comissão, e a definição da agenda legislativa por parte do Conselho Europeu passa a ser [mais] pronunciada”⁴¹ (Curtin, 2014, p. 11).

⁴¹ Tradução livre da autora. No original “Empirical evidence points to a ‘progressive erosion’ of the Commission’s power of initiative and the European Council’s detailed setting of the legislative agenda is pronounced” (Curtin, 2014, p. 11).

Desde a criação do Tratado de Maastricht que, gradualmente, os EM atribuem à UE competências sobre questões tradicionalmente pertencentes à sua esfera nacional de soberania. As políticas discutidas no Conselho da UE e no Conselho Europeu são cada vez mais diversificadas, correspondendo a âmbitos supranacionais e nacionais, e sendo alvo de um processo político de decisão intergovernamental (Bache *et al.*, 2014). Ao contrário dos princípios anteriormente estabelecidos sobre o aprofundamento da integração europeia, pela via legal, assistimos a uma maior integração através da coordenação intergovernamental, voluntária, das diferentes políticas pertencentes aos EM. A importância deste novo processo foi aceite pelo Tratado de Lisboa quando reconhece o Conselho Europeu como sendo uma instituição europeia de carácter executivo.

Devido a este processo intergovernamental assistimos a um papel mais interventivo das Instituições em matérias anteriormente de carácter nacional (especialmente no âmbito económico), transferindo-as progressivamente para o espaço de debate europeu das Instituições intergovernamentais.

3.2.4 O Conselho da União Europeia

A crise das dívidas soberanas veio perverter o normal processo legislativo e executivo europeu. A urgência das decisões que necessitavam de ser empreendidas, assim como a crescente pressão inerente à situação, fez com que o Conselho irrompesse como a principal instituição decisória europeia (Puetter, 2012). Estes novos poderes executivos do Conselho possuem um carácter discricionário, sendo que nenhuma das medidas e legislação implementadas refere a temporalidade do seu carácter excecional.

O normal processo de decisão foi, por conseguinte, substituído por um processo decisório intergovernamental que não consta do enquadramento jurídico europeu, mas

é justificado pela existência de situações extraordinárias de emergência decorrentes da crise (Puetter, 2012).

Alguns autores (Arias & Costas, 2013) advogam a necessidade de existir uma legitimação indireta da atividade do Conselho em termos de políticas económicas europeias através do envolvimento dos parlamentos nacionais dos EM. Esta solução parece, contudo, pouco exequível, dado que os EM não se encontram ainda completamente vocacionados para a elaboração de políticas verdadeiramente europeias, livres de interesses ou limitações de carácter nacional, levando, portanto, a um aumento de burocracia e conflito no seio da EU que a enfraquece e estagna.

Durante este período o Conselho instaurou ainda o Mecanismo Europeu de Estabilidade, a fim de assegurar que durante a crise os membros da Zona Euro estivessem financeiramente auxiliados. O cumprimento das medidas por este produzidas são implementadas pelos novos poderes executivos da CE.

3.2.5 O Banco Central Europeu

Em resposta à crise da Zona Euro o BCE rompeu como seu papel tradicional e empreendeu um grande projeto de compra de títulos das dívidas soberanas (Crum, 2013). Esta atitude gerou bastante consternação por parte de alguns EM, assim como um debate acérrimo sobre as capacidades e o âmbito do mandato do Banco Central, uma vez que o Tratado de Maastricht proíbe categoricamente o financiamento de qualquer EM.

Após o começo da crise na Zona Euro o BCE tomou medidas controversas que, para alguns autores (Jones, 2010), ultrapassaram as competências e poderes que lhe são atribuídos pelos Tratados europeus. O BCE recorreu a taxas de juro negativas, estabeleceu um programa de compra ilimitada de títulos de dívida soberana, e

empreendeu esforços para criar uma união bancária entre os EM da Zona Euro. Esta União Bancária vem conferir ao BCE novos poderes de supervisão sobre as Instituições financeiras europeias, algo que seria inconcebível no período anterior à crise.

O BCE procede ademais à vigilância e fiscalização das diferentes Instituições bancárias europeias, mediante o Mecanismo Único de Supervisão e o Mecanismo Único de Resolução, posicionando-o assim numa posição de liderança (dado ser o seu principal responsável). As suas competências foram também alargadas no que concerne ao poder que exerce sobre a gerência das políticas económicas europeias, podendo agora fiscalizar diretamente a estabilidade financeira de todos os EM da Zona Euro (Chalmers, 2013).

3.3 Consequências das mudanças nas dinâmicas institucionais

Os novos poderes das Instituições Europeias alargaram-se a áreas cujas competências dizem respeito a questões da alçada dos governos nacionais dos EM, entrando conseqüentemente em conflito com a autonomia da sua soberania nacional. Esta situação, para além de questionar a legitimidade e validade dos novos poderes, afetou ainda mais o problema da transparência e legitimidade democrática que assolava a UE (Dawson & De Witte, 2013). O facto das novas medidas implementadas serem o produto de decisões executivas e tecnocratas, completamente ignorando o escrutínio democrático parlamentar, contribuem para aprofundar o fosso existente entre as Instituições Europeias e os cidadãos que estas visam representar.

A crise da Zona Euro tem vindo a testar a união intergovernamental europeia (resultante do Tratado de Lisboa). Desde o início da crise que as Instituições Europeias adquiriram características e poderes sem precedentes que modificaram o equilíbrio

até então instituído entre o domínio supranacional e intergovernamental europeu (Ricceri, 2013).

A lógica intergovernamental tomou um papel central no período da crise, sendo que as decisões são agora tomadas maioritariamente pelo Conselho Europeu, ECOFIN, e Euro Grupo. Esta lógica tem, contudo, vindo a ensombrar o poder decisório partilhado pelo PE. As medidas adotadas confirmam que o PE possuiu um papel legislativo e consultivo, no entanto, atos como o Mecanismo de Estabilidade Europeu não reconhecem qualquer importância ao PE enquanto colegislador (Dawson & De Witte, 2013). O seu papel de vigilância e fiscalização não se estende por conseguinte a muitos dos novos organismos criados pelas medidas de emergência, uma vez que estes não se aplicam à generalidade dos EM da UE (Heffler & Wessels, 2013).

A atual complexidade e sobreposição de poderes entre as Instituições Europeias provoca ocorrências onde estas tomam decisões e propõe legislação sobre áreas que se encontram fora das suas competências suprainstitucionais, originando situações paradoxais de confusão. Também Habermas observa que existe:

um estranho contraste entre o poder político concentrado no Conselho Europeu, e o facto de as suas decisões carecem de força legal. [...] O Tratado de Lisboa iria supostamente criar poderes decisórios alargados sobre a EU, através da incorporação do Conselho Europeu na sua estrutura institucional; mas paga um preço elevado por [...] [esta omissão] na forma de uma falta de legitimidade das suas decisões, com consequências abrangentes.⁴²

(Habermas, 2012, p. 44)

As políticas económicas descentralizadas, elaboradas pelo Conselho do ECOFIN através do seu poder discricionário, entram em confronto com o objetivo principal do BCE de centralizar as políticas monetárias dos EM. A discricionariedade política tem vindo então a ser cada vez mais limitada, quer a nível europeu, pela redução da

⁴² Tradução livre da autora. No original “There is a strange contrast between the political power concentrated in the European Council and the fact that its resolutions lack legal force. [...] The Lisbon Treaty was supposed to confer enhanced decision-making power on the EU through the formal incorporation of the European Council into its institutional structure; but it pays a high price for this in the form of the lack of legitimacy of resolutions that have far-reaching implications.” (Habermas, 2012, p.44).

discricionariedade decisória do ECOFIN, como a nível nacional, onde o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da UME (2012) institui a obrigatoriedade de incorporar na legislação nacional regras sobre a definição do défice orçamental - limitando conseqüentemente a discricionariedade política nacional nesta matéria.

A falta de supervisão e controlo dos processos e Instituições intergovernamentais, por parte de outras Instituições Europeias (como o PE), é prejudicial para o seu correto e fluído funcionamento. A existência de EM cuja posição é normalmente mais forte, ou que são economicamente mais poderosos, traz o perigo da criação de dinâmicas hierarquizantes no seio das Instituições (Crum, 2013).

As Instituições Europeias foram utilizadas pela UE como instrumentos de atenuação e mitigação dos efeitos da crise a curto prazo. Até agora as conseqüências desta ação (apesar de destrutivas e onerosas) parecem seguir um caminho estável, que tem permitido a continuação da Zona Euro. No entanto, objetivos a longo prazo devem ser formulados e desenvolvidos, permitindo formular planos de ação para prevenir e lidar com futuras crises similares, legitimando concomitantemente as mudanças e medidas instituídas pela UE para fazer face à presente crise económica.

O grande impacto da UE no quotidiano dos seus cidadãos implica que cada vez mais há a necessidade de legitimar democraticamente as suas políticas, assim como instituir uma maior cultura de transparência e responsabilidade a nível das Instituições. Numa UE amplamente criticada pelo seu défice democrático as medidas implementadas (que transformam substancialmente a estrutura e competências da EU) devem ser corretamente validadas e legitimadas.

Os novos poderes institucionais, estabelecidos durante a crise das dívidas soberanas, são poderes necessários, mas insuficientes. À primeira vista podem parecer soluções que possibilitarão à UE seguir por um bom caminho, mas a longo prazo não são sustentáveis por si só, necessitam de um enquadramento subjacente e de um

desenvolvimento mais aprofundado e ponderado que reformule as estruturas e Instituições existentes preparando-as para os desafios futuros.

Uma das maiores e mais importantes mudanças que a crise trouxe à arquitetura da UE foi a mudança para um paradigma intergovernamental de regulamentação económica europeia. A crise parece deixar-nos a braços com um desequilíbrio entre as competências nacionais e supranacionais no espaço europeu, fortalecendo a relação intergovernamental entre o Conselho Europeu e o Conselho do ECOFIN em detrimento do reforço da relação existente entre a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu.

O futuro da Zona Euro parece assentar na criação de uma união fiscal que possa fazer face às ameaças que surgem com a instabilidade inerente à ZE. A fim de prosseguir políticas de carácter verdadeiramente europeu a Comissão necessita também de uma maior independência face aos EM. O recurso ao voto por maioria no Conselho, através da clausula “*passerelle*”⁴³ (a fim de se poder superar a necessidade dos votos por unanimidade), conferirá uma maior independência ao processo decisório europeu.

Por sua vez, o PE deverá começar a empreender um papel mais ativo e envolvido no processo de decisão das políticas económicas europeias, conferindo-lhes como tal legitimidade democrática, assim como uma maior clareza e inteligibilidade para com os cidadãos europeus. A criação de mecanismos que requeiram a participação do PE, assim como a fiscalização ou controlo, por este, da atividade efetuada pela CE, concederiam uma maior democratização e transparência a todo o processo.

Certas questões ficam ainda por responder: será que as medidas tomadas para fazer face à crise e os novos poderes emergentes das Instituições Europeias, são compatíveis com os princípios constantes nos Tratados europeus? Será que este é o

⁴³ Artigo 48.º, TUE (2016).

caminho correto para aprofundar a integração europeia? Iremos cogitar sobre estas indagações no capítulo seguinte.

Capítulo 4 – A autocracia legislativa europeia

4.1 A insustentável leveza da democracia supranacional

“If you do not take an interest in the affairs of your government, then you are doomed to live under the rule of fools” (Platão, s/d)

Face às consequências legislativas, emergentes da crise financeira europeia, a Europa encontra-se a braços com uma crise de legitimidade que ameaça seriamente a validade e continuação do projeto europeu. Esta crise veio exacerbar as tensões existentes relativamente ao défice democrático europeu, à falta de transparência do processo decisório, e ao agravamento das desigualdades entre os diferentes EM. A contínua erosão da democracia durante o processo de integração da UE acarreta um progressivo declínio do apoio da opinião pública, levando os cidadãos a questionarem-se sobre qual será o futuro conjunto dos EM.

O carácter tecnocrático, pouco transparente e elitista, do projeto europeu foi exacerbado com o apogeu da crise das dívidas soberanas. As medidas tomadas para fazer face à crise foram elaboradas pelas denominadas elites europeias, as quais planearam e concretizaram alterações significativas na estrutura europeia sem a consulta (ou mesmo a adesão) dos parlamentos nacionais dos EM, e principalmente sem a auscultação dos cidadãos europeus que aspiram representar.

Estas medidas trouxeram consigo um agravamento das desigualdades entre os EM mediante a implementação da nova divisão entre Estados devedores e Estados credores. Tal bifurcação dá azo ao aumento dos sentimentos de ceticismo europeu (em especial nos EM considerados como credores), assim como de tensões nacionais dentro dos EM da UE.

A legitimação democrática do projeto europeu tem vindo a ser debatida intensivamente nos últimos anos. Duas posições emergem deste debate: por um lado certos autores (Habermas, 2011; Heins, 2016) defendem que a forma apropriada para ultrapassar a crise de legitimidade europeia passa pela plena democratização do sistema europeu, e pelo aumento da integração europeia; em contrapartida, há autores que defendem a

posição contrária (Scharpf, 2012), apenas mediante um total abandono do corrente sistema europeu, instaurando de volta o tradicional modelo do Estado-nação, poderemos legitimar democraticamente a atuação estadual.

A primeira posição implica uma reformulação completa das Instituições Europeias, transformando-as em órgãos aptos para criar uma “política supranacional desnacionalizada” (Heins, 2016) mais transparente e menos tecnocrática, que não é influenciada pelas elites europeias alicerçadas na CE, no Conselho, e no BCE. Para autores como Habermas (2011) vivemos numa era dominada pela globalização, como tal, é inapropriado abandonar o sistema transnacional atualmente instituído, retrocedendo para o anterior modelo do Estado-nação. O aumento da integração é, por conseguinte, o caminho para a salvação do modelo transnacional hodierno: pela construção de uma constituição comum; através da criação de uma assembleia constitucional supranacional; assim como pelo estabelecimento de um processo deliberativo e decisório verdadeiramente transnacional e participativo.

Por seu turno, autores como Scharpf (2012) defendem que a resposta à presente crise europeia passa pelo abandono do projeto europeu e pela volta ao modelo tradicional de Estado-nação, dotado de pleno controlo sobre as suas políticas individuais. O controlo exercido pela UE sobre os EM limita o escopo das suas ações no espaço internacional, harmonizando pela força as economias e estilos de vida do povo europeu (Scharpf, 2012), reduzindo destarte a UE a uma mera união monetária neoliberal. A subserviência europeia a ideais económicos remove as características democráticas da UE tornando-a como tal desajustada para os cidadãos europeus.

A democracia característica dos Estados-nação significa normalmente que o governo é exercido pela maioria, tendo sempre em consideração a proteção dos direitos das minorias nacionais (Habermas, 1995). A ligação de fidelidade e lealdade para com o Estado tradicional, dos cidadãos que nele habitam, gera um sentimento de pertença que produz a obediência dos cidadãos às regras de Direito por este instituídas. O “Estado-nação heterogéneo, que oferece direitos comuns de cidadania a grupos

diversos, é uma das grandes realizações da civilização dignas de serem preservadas”⁴⁴ (Dahrendorf, 1996, p. 4). No Estado verdadeiramente democrático os cidadãos unem-se numa comunidade que permite a atuação conjunta e participativa de todos (Habermas, 1995).

A cidadania democrática desenvolve a sua força de integração – isto é, sua capacidade de gerar solidariedade entre estranhos – se puder ser reconhecida e valorizada como o mecanismo efetivo pelo qual a infraestrutura legal e material das formas de vida escolhidas é assegurada.

(Habermas, 1995, p. 97)

No mundo globalizado hodierno o Estado-nação não mais é o único garante do interesse geral dos cidadãos que pretende representar. Com o desaparecimento do seu tríplice fundamento (território, soberania e população) os elementos e a força necessária para a sua atuação estão cada vez mais erodidos.

[...] associada ao declínio do Estado-nação está também, e cada vez mais, a globalização económica que não faz mais do que consumir, o que se encoraja intelectualmente mediante a pós-modernidade e politicamente mediante a individualização – o colapso da modernidade.

(Gonçalves, 2006, p. 284)

O grande problema europeu prende-se com o facto de que a UE não possui representação ou controlos democráticos adequados (dada a sua desadequação em termos de preponderância a nível nacional e internacional). A discrepância palpável entre representantes e representados, a nível europeu, faz com que as Instituições Europeias não consigam superar o défice de legitimação de que padecem. Uma verdadeira democracia representativa é destarte necessária para restaurar a simetria que deveria existir nas relações de soberania europeia.

A legitimidade assenta em dois princípios (Habermas, 1995): no princípio democrático, que implica que todos os indivíduos potencialmente afetados pela decisão a tomar

⁴⁴ Tradução livre da autora. No original “The heterogeneous nation-state, which offers common citizenship rights to diverse groups, is one of the great achievements of civilisation, and worth preserving.” (Dahrendorf, 1996, p.4).

devem poder participar no processo decisório; e no princípio da deliberação, que diz que as decisões a tomar devem estar devidamente fundamentadas através de argumento racionais e imparciais. O princípio democrático é essencial para a autodeterminação dos cidadãos envolvidos, este depende a existência de uma conexão espacial entre os indivíduos visados pelas decisões e seus representantes (conexão de *input*); assim como uma ligação entre o espaço no qual estas decisões são válidas e aquele onde a esfera pública atua (conexão de *output*).

Utilizando as definições propostas por Scharpf (1999), a propósito dos mecanismos de legitimação derivados da teoria dos sistemas, podemos falar de dois tipos de legitimidade: uma *legitimidade de input*⁴⁵, que se refere à aprovação produzida através de procedimentos democráticos; e uma *legitimidade de output*⁴⁶, que se traduz na aprovação fabricada pela mera eficácia do sistema em apreço. A legitimidade de *input* prende-se com a participação ativa dos cidadãos nos processos políticos europeus, assim como a sua consequente representação junto das Instituições Europeias. Por sua vez, a legitimidade de *output* está ligada à eficácia das políticas instauradas pela União Europeia.

A UE, enquanto organismo internacional, exerce poderes de soberania tradicionalmente reservados ao Estado de Direito, destarte todas as resoluções e legislação por ela emanadas carecem de uma legitimidade democrática de carácter imediato. Cada vez mais as decisões tomadas a nível europeu são realizadas por tecnocratas em comissões interestatais, resultando em decisões feridas de legitimidade e desadequadas à realidade europeia.

Os governos dos EM continuam a desempenhar um papel preponderante na condução da política europeia, nomeadamente através da sua atuação nos órgãos intergovernamentais responsáveis pela definição da política externa e de segurança europeia (o Conselho da Europa e o Comité de Ministros). Tendo em consideração a

⁴⁵ Legitimidade de entrada.

⁴⁶ Legitimidade de saída.

teoria do deslocamento, defendida por Gómez (2000), podemos falar de um deslocamento do espaço de atuação do Estado-nação em detrimento da erosão ou destruição das suas competências.

o conjunto dos processos e interconexões regionais e globais em curso gera restrições crescentes à cidadania democrática de base territorial soberana [...] [contudo, ao mesmo tempo] abre possibilidades efetivas de ampliação de uma cidadania democrática de base cosmopolita

(Gómez, 2000, p. 14)

Democracia e representação são conceitos que se encontram interligados. Numa sociedade democrática é essencial ter órgãos que agem em nome, e segundo os interesses, das pessoas que os elegeram, representando concomitantemente as opiniões e conflitos transversalmente contidos na sociedade em que se insere.

A democracia liberal, característica da modernidade, é pautada pela representatividade dos seus cidadãos. A impossibilidade de uma verdadeira representação europeia é geralmente justificada com a impossibilidade de representar os interesses gerais do povo europeu (Ruipérez, 2000). Ao contrário de projetos políticos de carácter federal o povo europeu não está disposto a abdicar da sua individualidade e identidade nacional, em prol da assimilação numa identidade de carácter exclusivamente europeu.

Uma outra razão para os problemas representativos prende-se com a ausência de poderes europeus de natureza constitucional que possibilitem a criação de um pacto social efetivo com os cidadãos da UE, asseverando deste modo a coesão e unificação jurídico-política do projeto europeu. A construção de um verdadeiro poder constituinte europeu implicaria sempre a abdicação dos restantes poderes constituintes dos EM, partindo do raciocínio de que não poderá existir mais do que um poder constituinte ativo dentro do mesmo território (Ruipérez, 2000). Concordando neste trabalho com a posição defendida por autores como Ruipérez (2000) não consideramos ser possível a criação de uma Constituição Europeia para sanar os problemas institucionais europeus. A mesma só seria

passível de existir pela criação de um poder constituinte europeu, o qual só poderia perdurar através da total supressão dos Estados-nação, e consequente edificação de um Estado Europeu.

A legitimidade hodierna da UE necessita, portanto, de ser reequacionada (Majone, 2014). É necessário resolver o impasse relativo à resolução de problemas no espaço internacional, escolhendo claramente entre a edificação de Instituições transnacionais ou o uso de processos político-democráticos. A criação de Instituições internacionais, surge como a resposta mais adequada para fazer face à crescente globalização e erosão do modelo estadual tradicional, tentando deste modo operar uma aproximação entre novos espaços político-sociais transnacionais.

4.2 A legitimidade dos novos poderes institucionais

A crise europeia trouxe consigo um aumento da relevância da opinião veiculada pelos economistas (europeus e internacionais). Estes passaram de um papel marginal para uma nova função consultiva, produzindo opiniões que são alvo de estudo e consideração por parte do Conselho, aquando das suas decisões intergovernamentais. A resposta europeia à crise das dívidas soberanas que assolou a UE foi marcadamente económica, relegando para um plano secundário os aspetos políticos e sociais do problema. Não é, portanto, surpreendente que face às preocupações económicas de contágio da crise se tenha privilegiado a abordagem e o pensamento económico, enquanto elementos de controlo e ajuste eficazes na elaboração das medidas de combate à crise.

Durante o período da crise o consenso geral dos economistas ia no sentido de que a fim de impedir o colapso da ZE era imperativo impedir a bancarrota dos Estados endividados e nestes, imediatamente, implementar programas de austeridade. Em nenhum momento estas opiniões tiveram em consideração os impactos sociais da sua

execução na população dos Estados visados, ou auscultaram a opinião pública dos mesmos. Entre os resultados sociais das políticas e medidas europeias de crise, hodiernamente conhecidos, podemos observar que: houve um aumento extenso do nível de desemprego; surgiu uma ampla emigração de trabalhadores qualificados para outros EM europeus (o chamado *brain drain*); a carga tributária aumentou (em especial para a classe média); e os grupos sociais vulneráveis tornaram-se ainda mais fragilizados⁴⁷. Esta metamorfose governativa consubstanciou-se numa mudança nociva para a UE, agravando ainda mais as tensões europeias latentes.

A nova mundividência europeia de austeridade rígida advoga que o único caminho a seguir para o saneamento da crise passa por medidas puramente económicas de controlo da despesa. Tal solução foi criticada publicamente por políticos, pela opinião pública, certos economistas, e até pelo próprio FMI (que normalmente apoia a implementação de políticas de austeridade). Este rumo continua infelizmente a ser empreendido pelas Instituições Europeias. A UE necessita de compreender que os economistas não devem desempenhar um papel preponderante na escolha da condução da política europeia, este deve ser desempenhado apenas pelos órgãos democraticamente eleitos que a compõe.

Não foram, todavia, apenas os economistas que desempenharam um papel preponderante na influência da política supranacional da União Europeia durante o período de crise, alguns EM europeus assumiram posições de direção ilegítimas e pouco transparentes (nomeadamente o Estado alemão). Desde a sua unificação a Alemanha tornou-se no exemplo de um Estado neoliberalista de carácter benigno, que utilizou a industrialização como forma de criação e desenvolvimento da coesão social. Na última década o Estado alemão tornou-se o motor do continente europeu, ocupando um lugar de destaque no seio da UE.

⁴⁷ O aumento do número de cidadãos a viver no limiar da pobreza tornou-se um fenómeno recorrente nos EM endividados.

Desde o início da crise das dívidas soberanas gregas que o papel desempenhado pela Alemanha foi preponderante na condução das negociações entre os EM, e na elaboração das correspondentes medidas legislativas. Autodesignado como o “guardião” da estabilidade monetária europeia o Estado alemão, representado pela chanceler Angela Merkel, foi determinante para a inclusão do FMI na gestão da operação de resgate, pelo reforço do Pacto de Estabilidade e Crescimento, assim como pela introdução do Mecanismo de Estabilidade Europeu.

Ao longo da crise a intervenção alemã pautou-se por uma resposta lenta e hesitante. Questões políticas de carácter nacional colocaram a solidariedade europeia em segundo plano, devido à resistência dos representantes alemães em destabilizar a opinião pública nacional. Os media, baseando-se nas opiniões veiculadas por economistas neoliberais, empreenderam uma campanha de “ataque” e distanciamento em relação aos países em crise:

A manchete de Martin Wolf no Financial Times, “A Zona Euro precisa de mais disciplina alemã” [...], [e] especialmente os ataques agressivos contra a Grécia realizados pelo Bild Zeitung, com manchetes como “Tememos pelo nosso dinheiro” e “Não mais somos a tesouraria da Europa” apoiam as alegações de que a Grécia tem vivido para além das suas possibilidades, enquanto que os alemães prosseguiram uma cultura de frugalidade e disciplina.

(Young & Semmler, 2011, p. 17)⁴⁸

Legitimada por uma forte opinião pública nacional a Alemanha tornou-se mais assertiva no espaço europeu e ocupou uma posição dominante na condução da política da UE (Pereira, 2014). Os desequilíbrios já existentes nos EM acentuaram-se ainda mais, mediante a condução desta política europeia marcadamente influenciada por interesses puramente nacionais.

A Alemanha está cada vez mais isolada dentro da Europa, mediante a sua insistência por uma “Europa alemã” em detrimento de uma “Alemanha europeia”. A dura disciplina fiscal,

⁴⁸ Tradução livre da autora. No original “Martin Wolf’s headline in the Financial Times, “The Eurozone needs more than discipline from Germany” [...] in particular the Bild Zeitung’s aggressive attacks against Greece with such headlines “Fear for our money” and “We are no longer the Paymaster of Europe” supports the argument that Greece has lived beyond its means while the Germans have pursued a culture of frugality and discipline.” (Young & Semmler, 2011, p.17).

os limitados empréstimos de emergência, com elevadas taxas de juro, e os draconianos ajustamentos domésticos, são uma cura que, na opinião maioritária, levará à morte dos pacientes.⁴⁹

(Young & Semmler, 2011, p. 16)

O posicionamento individualista alemão necessita de ser revisto, e ultrapassado, pelo regresso da UE ao “mesmo registo de enquadramento no que respeita às soberanias nacionais (o que evita a comparação a um sistema federalista)” (Pereira, 2014, p. 2002). A mão invisível alemã não será tolerada indefinidamente pelos povos dos EM vítimas de uma austeridade sem fim à vista. “A questão é: estarão os eleitores da Irlanda, Portugal, Grécia ou Espanha, dispostos a tolerar uma década de austeridade, apenas para ficarem dentro de uma união com a Alemanha?”⁵⁰ (Young & Semmler, 2011, p. 16).

A falta de um debate público europeu encobriu as políticas europeias de crise sob um véu de tecnocracia, conferindo-lhes uma aparência apolítica. Tal imagem é uma ilusão, durante o período de crise a legislação emanada pela UE era portadora de um cunho económico neoliberal conservador, relativo à estabilidade financeira da ZE. As Instituições tentaram justificar estas “políticas sem política” (Schmidt, 2014) numa ótica de legitimidade de *output*, dispensando qualquer tipo de debate ou deliberação que lhe conferisse legitimidade de *input*.

Abandonou-se durante a crise o método europeu de decisão conjunta entre PE, CE e Conselho, para se privilegiar uma nova abordagem decisória intergovernamental. O Conselho ganhou na prática novas competências executivas e decisórias, tendo decidido a maioria das medidas de crise e a sua posterior forma de implementação de forma autocrática e solitária. Sem o envolvimento do PE, e com a CE relegada a um

⁴⁹ Tradução livre da autora. No original “Germany has become increasingly isolated within Europe by insisting on a “German Europe” rather than a more “European Germany.” Tough fiscal discipline with limited emergency funding at high interest rates, and draconian domestic adjustments is a cure that most believe will kill the patients.” (Young & Semmler, 2011, p.16).

⁵⁰ Tradução livre da autora. No original “the question is whether “voters in Ireland, Portugal, Greece or Spain tolerate a decade of austerity just to stay in a union with Germany.” (Young & Semmler, 2011, p.16).

papel de mero observador do cumprimento técnico das medidas, as mesmas estão feridas de uma clara falta de legitimidade democrática.

O intergovernamentalismo decisório do Conselho é defendido por certos autores (Heins, 2016) como uma forma de legitimação de *input* válida e eficaz. Nicolas Sarkozy defendeu a nova posição do Conselho durante os tempos de crise, advogando que uma Europa mais democrática se consubstanciava numa “Europa em que os líderes políticos decidem” (Mendes, 2011). Por outro lado, a posição dominante na literatura hodierna é de que o intergovernamentalismo do Conselho não é um processo democrático (Schmidt, 2014). As negociações à porta fechada, pouco transparentes, e marcadas por um desequilíbrio entre as partes em conversação (países como a Alemanha encontravam-se numa posição de negociação mais vantajosa), levam a cabo uma governação normativa dos povos europeus, externa aos normais trâmites legais do Direito Comunitário. O afastamento do PE durante o processo de criação legislativa intergovernamental foi do nosso ponto de vista deliberado, pois este órgão, democraticamente eleito, colocaria demasiados entraves aquando das negociações.

Os problemas de legitimidade que afetam as Instituições Europeias estão intrinsecamente relacionados com a persecução de objetivos políticos distintos por parte dos políticos e representantes dos diferentes EM. Habermas (1995) aconselha a Europa a “atrever-se à democracia”, advertindo que os partidos políticos deveriam deixar de instrumentalizar a Europa, utilizando-a para alcançar os seus próprios interesses nacionais.

As alterações realizadas a nível fiscal e económico vieram conferir, de forma ilegítima e injustificada, maiores poderes a Instituições supranacionais como o Banco Central Europeu. Todavia, este, enquanto instituição politicamente independente, tem vindo a ser louvado durante o período de crise como órgão de larga legitimidade de *output*, mediante os resultados das políticas monetárias por ele praticadas.

As reconfigurações institucionais geradas durante a crise estenderam-se ainda à Comissão Europeia.

A implementação de regras de austeridade tende a ser automática, com supervisão tecnocrática. A suposição aqui é que um bom processo tecnocrático “através” pela Comissão – oposto ao político de entrada pelo Conselho e pelo PE – servirá como o “cordão sanitário” garantindo a confiabilidade dos processos e, desse modo, sua legitimidade.

(Schmidt, 2014)

Os novos poderes conferidos à CE constituem um grande revés para a democracia representativa nacional no espaço europeu. A sua nova competência de veto *ex-ante* dos orçamentos nacionais, controlando-os e submetendo-os a propostas de alterações antes da sua votação pelos parlamentos nacionais dos EM, é uma grave ofensa para com os governos nacionais, legítima e democraticamente eleitos pelos cidadãos.

A estrutura institucional supranacional da UE espelha a constante tensão entre a democracia e o poder constitucional dos EM. Um aprofundamento hodierno da integração europeia não pode ser efetuado sem o apoio público, e generalizado, dos cidadãos europeus, e estes só o poderão realizar se sentirem que a sua vontade e interesses serão efetivamente respeitados.

4.3 Um novo Tratado Europeu

A UE é uma organização internacional composta por diferentes Estados que se vinculam entre si, de forma voluntária, através da realização de um Tratado internacional. Esta atua legitimamente por meio das suas Instituições, com base no mandato nela outorgado por parte dos seus EM (Scharpf, 199). O seu poder resulta, portanto, da vontade agregada dos Estados que voluntariamente conferem soberania à sua ação institucional (Campos, 2008).

A capacidade da UE em formular e implementar leis e políticas públicas, vinculativas nos territórios nacionais dos seus EM, transformam-na num sistema político com órgãos decisórios eficazes (Hix & Hoyland, 2011). De acordo com o princípio da

atribuição e o artigo 5º do TUE (2016) a UE apenas atua “dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos”. Destarte, os órgãos institucionais europeus não têm legitimidade para legislar sobre matérias cujas competências os EM não tenham previamente acordado por Tratado em conceder-lhes.

A crise das dívidas soberanas europeias veio expor as falhas e problemas estruturais inerentes ao projeto europeu e suas Instituições (Young & Semmler, 2011). A criação de medidas excepcionais de crise desafiou a forma como a legislação europeia passou a ser elaborada e decidida (Puetter, 2014). A sua urgência incitou a uma resposta mais rápida e incisiva do que o normal, face a uma situação classificada como crítica cuja reação deveria ocorrer o mais breve possível (Stone et al., 2001). É normal que em situações excepcionais de crise se verifique uma maior centralização de poder, no entanto, findo o período de maior urgência a normalidade legislativa deve ser reposta. Como tal, no momento presente a UE deveria ter já começado os procedimentos necessários para a elaboração de um novo Tratado, onde os novos poderes emergentes da legislação emanada durante a crise sejam finalmente elencados. Só através da elaboração e consequente ratificação pelos EM desse Tratado estariam finalmente sanados os problemas de legitimidade e competência das Instituições Europeias. A legitimidade e a transparência dos processos e da legislação comunitária são os motores impulsionadores da integração europeia, como tal, a realização de um novo Tratado, sanador, é fulcral para a plena aceitação da EU e seu corpo jurídico, por parte dos cidadãos que a compõem.

Este novo Tratado, para além de legitimar os novos poderes institucionais, deveria ser ambicioso e ir mais além reformulando convenientemente as próprias Instituições Comunitárias. Ademais, deveria igualmente edificar e regulamentar novos procedimentos de exceção, providenciando destarte opções rápidas e legítimas para lidar com futuras situações urgentes, dentro do espaço europeu.

4.4 Proposta para uma reforma institucional

Hodiernamente, a legislação europeia produzida ocorre numa lógica de normatividade executiva e possuiu um caráter antidemocrático. A CE elabora a legislação a ser imposta aos EM sem necessitar de discutir, ou acatar, quaisquer recomendações provenientes do PE. A arquitetura institucional comunitária é, como tal, marcada por uma arbitrariedade e burocracia, de cunho neoliberal, que a esvazia de legitimação e juridicidade. Os cidadãos europeus não possuem mecanismos de controle sobre as Instituições Comunitárias (tanto a priori como a posteriori), deixando-os vulneráveis às normas por estas emanadas.

A legislação criada em negociações intergovernamentais não está sujeita a qualquer forma de controle democrático ou escrutínio público. A sua falta de transparência não permite observar o verdadeiro peso que as opiniões veiculadas pelos EM presentes nas reuniões tiveram na decisão final. A inexistência de uma regulamentação deste procedimento, assim como a ausência de sanções, faz com que as novas polaridades emergentes no seio da Europa possam veladamente fazer pender para o seu lado a balança decisória.

O reforço dos poderes do PE e da CE é apontado por diversos autores como a solução a seguir para resolver a questão do défice democrático europeu. Contudo, a glorificação destes dois órgãos comunitários traz consigo o perigo de uma total alienação do peso e função que o Estado-nação poderá desempenhar na UE.

Independentemente do tipo de solução escolhida para fazer face a este problema é fulcral incluir nela a representação dos diferentes parlamentos nacionais. Dar-lhes um papel de maior destaque no seio da EU reforçaria a legitimidade democrática do projeto europeu.

A UE possui um corpo legislativo (PE) e um corpo executivo (CE), no entanto, falta-lhe desenvolver um verdadeiro corpo político europeu a fim de combater o défice

democrático. A inclusão e articulação dos corpos políticos nacionais existentes daria voz aos cidadãos europeus. Um aprofundamento hodierno da integração europeia não mais pode ser efetuado sem o apoio público, e generalizado, dos cidadãos europeus. A representação nacional seria, portanto, vista como o envolvimento dos indivíduos representados nacionalmente no empreendimento europeu. Ao votarem sobre as legislações europeias estes representantes nacionais estariam assim a legitimá-las.

O problema da representatividade do povo europeu prende-se com a unilateralidade das opiniões veiculadas pelos seus representantes. É certo que os processos democráticos nacionais contribuem para a legitimação das decisões europeias, mas constituem também grandes entraves à sua eficácia (Wivel, 2004).

A face geopolítica europeia foi severamente modificada durante o período de crise. As novas polaridades europeias emergentes influenciaram veladamente o *status quo* do balanço de poderes entre os Estados-Membros, guiando subtilmente as políticas europeias de acordo com os seus interesses. O desenvolvimento de uma “democracia supranacional”, independente da democracia tradicional dos Estados-nação e afastada do mero intergovernamentalismo europeu, conferiria ao projeto europeu uma legitimidade autónoma, sólida e inovadora. Este conceito envolveria a participação concomitante de Estados e cidadãos no espaço público europeu. A criação de uma verdadeira cidadania europeia e de um sistema de partidos políticos, focados apenas em questões transversais europeias, seria uma forma de dar azo a uma legitima integração política e social da UE.

É necessário, destarte, construir um “pacto social europeu” que legitime o poder emanado pela UE enquanto organização transnacional desprovida de uma base territorial tradicional, e detentora de um poder supranacional que não tem por fundamento o poder constituinte emanado pelo povo.

Os cidadãos europeus só conseguirão integrar-se plenamente na Europa pela construção de uma verdadeira esfera pública europeia. A criação de uma cidadania

cosmopolita permitiria a sua integração no espaço europeu transnacional, concedendo-lhes o exercício de direitos políticos abrangentes: de co-representação e co-participação na UE. A conceção de uma genuína *demos* colmataria muitas das falhas inerentes ao projeto europeu (Pfetch, 1998). Através de um espaço político de carácter verdadeiramente europeu a legitimidade da UE seria fomentada, criando as bases de sustento do futuro comunitário.

A conceção de uma democracia cosmopolita (Beck, 1998) possibilitaria a criação de redes de poder pluridimensionais, e equilibradas, entre os EM, as Instituições da UE, e os cidadãos europeus. A UE não pode ser apenas composta por poderes transnacionais, ela tem de possuir concomitantemente direitos e deveres que transponham as fronteiras dos seus EM. Deve, portanto, operar-se:

Uma mudança na capacidade do Estado-Nação de gerir a vida social interna, a qual estaria sob a égide também de instituições transnacionais e de indivíduos, com um raio de ação que ultrapassaria as fronteiras nacionais, para incidir sobre diferentes esferas de poder nacional, configurando um espaço de exercício da soberania totalmente distinto daquele historicamente vigente.

(Miranda, 2004, p. 90)

A instituição de um novo tipo de soberania, interconectada e exercida através de uma rede transnacional, consubstancia-se numa possível solução para a construção de uma democracia europeia legítima. Concordamos, por conseguinte, com autores como Abram Chayes que defendem que os Estados “expressam e realizam a sua soberania, participando da comunidade internacional, ou seja, participar do sistema internacional é, sobretudo, um ato de soberania por excelência” (Chayes, 1998, *apud* Miranda, 2004, p. 92).

A conceção da soberania enquanto corolário de autonomia não mais faz sentido, esta deve ser reconfigurada enquanto *estatuto de adesão* a uma determinada comunidade (Hirst & Thompson, 2002). A mudança na forma pela qual o poder estadual é exercido, através de redes interconectadas e globalizadas em detrimento da atuação num espaço internacional hierarquizado, permite aos Estados obter uma relevância e abrangência alargada que compensa a sua conseqüente perda de poder soberano.

A soberania interna e externa estadual estão interligadas, não podendo ser compreendidas, ou plenamente exercidas, separadamente. Face à impossibilidade de separar artificialmente estas duas vertentes da soberania dos EM é melhor pensar numa forma mais ampla e inclusiva de pensar a soberania no quadro europeu, tendo em conta os aspetos intrínsecos à atuação da UE.

A soberania é, antes de mais, uma construção política que visa representar uma relação reflexiva de poder entre representantes e representados. Ao acoplar os poderes externos de soberania dos EM a um poder partilhado comunitário redefinimos a posição da UE enquanto entidade jurídica mandatária da vontade dos Estados que a constituem. Contudo, uma entidade com a vasta dimensão representativa inerente ao projeto europeu só poderá exercer a soberania de uma forma relevante se puder provar a legitimação democrática do seu poder.

Conclusões

A presente dissertação analisou a configuração institucional hodierna da UE, resultante da emanação da legislação comunitária durante o período de crise. Aferimos sobre a sua legitimidade democrática e cogitamos sobre a necessidade de um novo Tratado, assim como sobre a criação de novas formas de pensar a soberania europeia.

A evolução operada pelos Tratados europeus consubstancia a UE hodierna numa entidade de carácter supranacional (Haas, 1970), de fundamentação neofuncionalista, mitigada por processos de carácter intergovernamental (Hoffman, 1964). Os sucessivos Tratados solidificaram o caminho a seguir pela integração europeia, e através do seu aprofundamento edificaram novas Instituições Comunitárias supranacionais que limitam e refreiam os interesses e vontades nacionais dos seus EM (Scharpf, 1999).

A fim de combater a ameaça do fenómeno da globalização o projeto europeu foi progressivamente adquirindo um carácter económico de cunho neoliberal, subjugado à vontade dos capitais e mercados financeiros. Este novo paradigma económico abandonou as reformas necessárias para o aprofundamento da legitimidade política e democrática europeia. As transformações decorrentes desta metamorfose deram azo à criação de um sistema tecnocrata desprovido de preocupações sociais e democráticas, onde a consulta popular é substituída por uma institucionalidade burocrática que fortuitamente gere o poder europeu.

A democracia europeia é um projeto em constante construção. A sua legitimidade tem vindo ao longo do tempo a ser reformulada, reforçada e ampliada. Entre os diversos esforços empreendidos conta-se: o aumento dos poderes de legislação do PE; o alargamento do direito de iniciativa conferido aos cidadãos europeus; uma maior abertura para um futuro reforço dos poderes do PE; e a atribuição de uma maior competência discricionária da CE, agora munida de uma maior panóplia de poderes.

Com a crise europeia da ZE a Comissão Europeia viu os seus poderes ampliados, em consequência das competências que lhe foram atribuídas pelo Conselho (mediante as

decisões intergovernamentais por ele produzidas). A sua legitimidade, aquando da utilização destes novos poderes, necessita, porém, de ser consolidada. A lógica executiva empreendida no quadro institucional europeu despreza a importância do conteúdo democrático da UE em detrimento da produção de decisões rápidas. A ausência de fóruns para o debate dos cidadãos no espaço europeu afeta as possibilidades representacionais dos mesmos. Apesar da existência de mecanismos como o direito de petição, ou a iniciativa popular, não existe verdadeiramente um debate e diálogo popular europeu.

Concluimos, portanto, que é necessário rever e reformular os Tratados vigentes de forma a moldar as bases necessárias para a construção do futuro europeu pós-crise. Através da elaboração de um novo Tratado que legitime e sane as novas imposições europeias às soberanias nacionais, e que simultaneamente restaure a transparência europeia, poderemos finalmente aprofundar a integração, assim como fomentar uma melhor e mais rápida aceitação das disposições europeias pelos seus cidadãos.

A Europa contemporânea carece de bravura suficiente para reconhecer as vicissitudes inerentes ao novo paradigma intergovernamental. A UE passou a desempenhar um novo papel de mera ratificação formal das decisões tomadas no seio de conferências intergovernamentais. Estas reuniões, de carácter informal, conduzidas por Estados dominantes (que enviam as negociações de acordo com os seus interesses) elaboram deliberações produtoras de um impacto ilegítimo na ordem jurídica dos Estados-nação europeus. Este processo permitiu assim a certos Estados desempenhar um novo e poderoso papel aquando da formulação das políticas e da legislação emergentes da crise.

A configuração de novos modelos de soberania e partilha de poder consubstanciam-se como uma aposta inovadora para realizar o ideal europeu, criando um projeto comum que aposta em abordagens de carácter político-social capazes de transformar e elevar a UE ao patamar de uma *demos* genuína.

Apesar de defendermos a criação de um novo tipo de soberania interconectada, exercida através de uma rede transnacional, estamos cientes da grande complexidade e dificuldade inerente à sua conceção e implementação na UE. Esta é, contudo, no nosso ponto de vista a solução mais adequada e desejável para a criação de uma democracia europeia legítima. Se executada emanará sempre de um longo processo de integração política e social, no entanto, numa Europa em constante transformação e desenvolvimento é impossível saber se a conjuntura europeia irá evoluir no sentido de permitir a sua realização.

Mas estará a Europa verdadeiramente preparada para uma cidadania participativa de grande dimensão? Quantos dos cerca de 500 milhões de europeus se sentirão estimulados a participar num espaço público europeu? É impossível antecipar o volume e a qualidade de tal empreendimento. A fim de criar as bases para uma cidadania participativa é crucial transformar as conceções e atitudes hodiernas face à UE (por parte dos cidadãos e dos EM). A democratização do acesso a uma esfera pública poderia, contudo, ser impulsionada com o auxílio dos media e das novas tecnologias de informação (Hirst & Thompson, 2002).

Como em qualquer outro projeto de investigação a presente dissertação apresenta limitações que esperamos possam ser colmatadas em estudos futuros. Estas limitações prendem-se com a perspetiva escolhida para este estudo e sua adequação à conjuntura europeia no momento apreciado, dado o carácter dinâmico e mutável da UE. Decidimos observar a questão de um ponto de vista político-legal, utilizando para tal os conceitos de soberania, supranacionalidade e intergovernamentalismo em detrimento de teorias e conceitos económicos ou sociais, que poderiam ter originado outro tipo de conclusões e soluções.

Não nos debruçamos, portanto, sobre a necessidade económica inferida por certos autores (Craig, 2014) de que a instituição de medidas de emergência era fulcral para o funcionamento da economia europeia. Não incorremos também sobre a posição e o

envolvimento do FMI durante a crise económica, uma vez que o âmbito do nosso estudo se concentra apenas nas Instituições que compõe a UE.

Nesta dissertação propusemo-nos a investigar a configuração institucional hodierna da UE, assim como a aferir sobre a sua legitimidade democrática, contudo, a UE é uma construção transnacional complexa e multidimensional, como tal, a sua avaliação exaustiva implicaria a análise abrangente de múltiplos aspetos. Os temas relacionados com a construção da cidadania europeia e com a instituição de uma esfera pública no espaço europeu são questões interessantes a abordar numa futura investigação sobre a configuração da soberania na UE. Uma outra questão premente para futura investigação seria a análise das novas polaridades europeias que mudaram a face geopolítica da Europa e alteraram o status quo do balanço dos poderes entre os EM. Os novos *soft powers* dos EM levam-nos ainda a questionar sobre o peso e influência exercida pelas suas políticas nacionais dentro da arena europeia - será que as posições veiculadas pelos Estados durante o período da crise refletiram a orientação política neles então vigente, em detrimento dos seus legítimos interesses?

Uma das maiores mudanças que a crise trouxe à arquitetura da UE foi a mudança para um paradigma intergovernamental de regulamentação económica europeia. Através dele neoliberalismo e autocracia tornam-se faces da mesma moeda – o Euro.

Os novos poderes institucionais, estabelecidos durante a crise, são poderes necessários mas insuficientes. A longo prazo estes não são sustentáveis por si só, necessitam de um enquadramento subjacente e de um desenvolvimento aprofundado que reformule as estruturas e Instituições existentes, preparando-as para os desafios vindouros. Resta-nos esperar que surjam líderes europeus com coragem, e vontade, para levar a cabo as laboriosas transformações necessárias para o futuro europeu.

Bibliografia

- Arias, Xosé, & Costas, Antón (2013). The great recession and economic policy: roots and consequences. in Bilbao-Ubillos, J. *The Economic Crisis and Governance in the European Union: A Critical Assessment* (pp. 13-30). London, England: Routledge.
- Ash, T. G. (1993). *In Europe's name: Germany and the divided continent*. New York, NY: Random house.
- Bache, I., Bulmer, S., George, S., & Parker, O. (2014). *Politics in the European Union* (4th ed.). Oxford, England: Oxford University Press.
- Banco Central Europeu (2012). *Discurso do Presidente do Banco Central Europeu*, Disponível em <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>. Consultado em 07-04-2017.
- Baun, M. J. (1995). The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration. *Political Science Quarterly*, 110(4), 605-624.
- Beck, Ulrich (1998). *Qué Es La Globalización? Falacias Del Globalismo, Respuestas a La Globalización*. Barcelona, Spain: Paidós.
- Bihl, A. (1995). Les nouvelles frontières de la souveraineté. *Le Monde diplomatique*, 8, 65-74.
- Blondel, J., Sinnott, R., & Svensson, P. (1998). *People and Parliament in the European Union: participation, democracy, and legitimacy*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bodin, Jean (1955). *Six books of the commonwealth*. (M. J. Tooley trans.). Oxford, England: Basil Blackwell.
- Búrca, G. de (1999). The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis. In P. Craig & G. de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law* (pp. 50–81). Oxford, England: Oxford University Press.
- Campos, J. M. D. (2008). *Manual de direito comunitário: o sistema institucional: a ordem jurídica: o ordenamento económico da união europeia*. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora
- Chalmers, D. (2013). *Democratic Self-Government in Europe: Domestic Solutions to the EU Legitimacy Crisis*. London, England: Policy Network.
- Comissão Europeia (2006). *Eurobarómetro 66 – Public Opinion in the European Union*. Disponível em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion>. Consultado em 07-04-2017.

- Comissão Europeia (2008). *Como Funciona a União Europeia. Guia das Instituições da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2014). *Eurobarómetro 82 - Public Opinion in the European Union*. Disponível em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion>. Consultado em 07-04-2017.
- Comissão Europeia (2015). *Eurobarómetro 84 - Europeans' views on the priorities of the European Union*. Disponível em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion>. Consultado em 07-04-2017.
- Conselho da Europa (1949). *Estatuto do Conselho da Europa*. Disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy_of_anexos/estatuto-do-conselho-da/. Consultado em 11-11-2016.
- Conselho Europeu (1997). *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, Jornal Oficial C 236. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A125021>. Consultado em 08-11-2016.
- Conselho Europeu (2011). *Decisão CE 2011/ 199/ EU*. Jornal Oficial n.º L 91. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:PT:PDF>. Consultado em 08-11-2016.
- Conselho Europeu (2017). *Winston Churchill, 1943*. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/timeline-1943>. Consultado em 07-04-2017.
- Conselho da União Europeia (2010). Regulamento n.º 407/210, Jornal Oficial n.º L 118. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:PT:PDF>. Consultado em 08-11-2016.
- Cowles, M.G., & Smith, M. (2000). Risks, Reform, Resistance, and Revival. In M.G. Cowles & M. Smith (Eds). *The State of the European Union. Vol. 5. Risks, Reform, Resistance, and Revival* (pp. 3–16). Oxford, England: Oxford University Press.
- Craig, P. (2014). Economic governance and the euro crisis: constitutional architecture and constitutional implications. In M. Adams, F. Fabbrini F & P. Larouche (Eds.). *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints* (pp. 19-40). Oxford, England: Hart Publishing.
- Cram, L. (2001). Imagining the union: a case of Banal Europeanism?. *Interlocking dimensions of European integration*. (pp. 233-246). London, England: Palgrave Macmillan.

- Crum, B. (2013). Saving the euro at the cost of democracy?, *Journal of Common Market Studies*, 51(4), 614-30.
- Curtin, D. (2014). Challenging Executive Dominance in European Democracy, *Modern Law Review*, 77(1), 1-32.
- Dahrendorf, R. (1996). *Why Europe Matters: A Personal View*. Centre for European Reform report. Disponível em <http://www.cer.eu/publications/archive/report/1996/why-europe-matters-personal-view>. Consultado em 08-11-2016.
- Dawson, M., & De Witte, F. (2013). Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis, *The Modern Law Review*, 76(5), 817-44.
- De Scoutheete, P. (2011). Decision-making in the Union, *Notre Europe: Policy Brief*, 24, 24-38.
- Eriksen, E.O. (2014). *The Normativity of the European Union*, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Espada, C. G. (2001). Una reforma "difícil pero productiva": la revisión institucional en el Tratado de Niza. *Revista de Derecho comunitario europeo*, 5(9), (pp. 27-76).
- Eurostat (2017). *GDP and its main components*. Disponível em http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp. Consultado em 07-04-2017.
- Ferreira, M. M., & Carmo, H. (1998). *Metodologia da Investigação-Guia para Autoaprendizagem*. Lisboa, Portugal: Universidade Aberta.
- Friedman, Thomas L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vida*. Madrid, Spain: Editorial Taurus.
- Gómez, José María (2000). *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis, Brasil: Vozes.
- Gonçalves, S. M. (2006). O declínio do Estado-nação: Globalização, integração europeia e reafirmação dos movimentos de identificação cultural sub-estatais. *Tékhné-Revista de Estudos Politécnicos*, (5-6), 281-296.
- Gorjão-Henriques, M. (2008). *Direito comunitário*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, economic and social forces, 1950-1957*. London, England: Stevens & Sons.

- Haas, E. B. (1970). The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International Organization*, 24(04), 606-646.
- Habermas, Jürgen (1985). A nova opacidade: a crise do estado-providência e o esgotamento das energias utópicas. *Revista Comunicação e Linguagens*, 320-352.
- Habermas, Jürgen (1995). O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos CEBRAP*, 43(3), 87-101.
- Habermas, Jürgen (2004). A Europa necessita de uma Constituição? Um comentário sobre Dieter Grimm. In *A inclusão do outro* (G. Sperber & P. A. Soethe trans.). São Paulo, Brasil: Edições Loyolla.
- Habermas, Jürgen (2011). *Zur Verfassung Europas—Ein Essay*. Berlin, Germany: Suhrkamp
- Habermas, Jürgen (2012). The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. *European journal of international law*, 23(2).
- Heffttler, C., & Wessels, W. (2013). *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments* (IAI Working Paper). Disponível em <http://www.jmc.uoa.gr/fileadmin/jmc.pspa.uoa.gr/uploads/PDFs/iaiw1313.pdf>. Consultado em 07-04-2017.
- Heins, V. M. (2016). Habermas on the European crisis: Attempting the impossible. *Thesis Eleven*, 133(1), 3-18.
- Helleiner, E. (1994). From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down. *Political Economy and the Changing Global Order*, 163, 75-84.
- Heywood, A. (1994). *Political ideas and concepts: An introduction*. Basingstoke, England: Macmillan.
- Hirst, P., & Thompson, G. (2002). The future of globalization. *Cooperation and conflict*, 37(3), 247-265.
- Hix, S., & Høyland, B. (2011). *The political system of the European Union*. (3rd ed.). Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Hix, S., Noury, A., & Roland, G. (2005). Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979–2001. *British Journal of Political Science*, 35(02), 209-234.
- Hobbes, T. (1907). *Leviathan, or the matter, form and power of a commonwealth, ecclesiastical and civil*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Hoffmann, S. (1964). Europe's identity crisis: Between the past and America. *Daedalus*, 1244-1297.
- Jachtenfuchs, M., & Kohler-Koch, B. (1996). Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. in *Europäische Integration*. (pp. 15-44). Wiesbaden, Germany: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jones, E. (2010). A Eurobond proposal to promote stability and liquidity while preventing moral hazard. *ISPI Policy Brief*, 180, 45-52.
- Judt, T. (2011). *A grand illusion? An essay on Europe*. New York: NYU Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Lindberg, L. N., & Scheingold, S. A. (1970). *Europe's would-be polity: patterns of change in the European community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Linklater, A., Devetak, R., Donnelly, J., Paterson, M., Reus-Smit, C., & True, J. (2005). *Theories of International Relations*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Lord, C., & Beetham, D. (2001). Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?. *JCMS: Journal of common market studies*, 39(3), 443-462.
- Majone, G. (2014). *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- McKesson, J. A. (1952). The Schuman Plan. *Political Science Quarterly*, 67(1), 18-35.
- McLaren, Lauren M. (2012). The cultural divide in Europe: Migration, multiculturalism, and political trust. *World politics* 64(2), 199-241.
- Mendes S. (2011, December 1). Nicolas Sarkozy defende reforma da Europa para sair da crise. *RFI*. Disponível em <http://br.rfi.fr/franca/20111201-sarkozy-defende-reforma-da-europa-para-sair-da-crise>. Consultado em 15-01-2017.
- Miranda, N. (2004). Globalização, soberania nacional e direito internacional. *Revista Jurídica do Centro de Estudos Judiciários*, 27, 86-94.
- Monnet, Jean (1976). *Mémoires*. Paris, France: Edition Fayard.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.

- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, NY: Cornell University Press.
- Neto, M. P. (1994). *Direito, política, economia das Comunidades Europeias*. São Paulo, Brasil: Edições Aduaneiras.
- Olsen, J. P. (2002). Reforming European institutions of governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 581-602.
- Parlamento Europeu & Conselho Europeu (2013). Regulamento 473/2013. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:PT:PDF>. Consultado em 08-11-2016.
- Pereira, A. P. (2014). Um novo conceito estratégico para a Europa. *Nação e Defesa*, 187, 188-202.
- Pessoa, Fernando (1934). *Mensagem (10th Ed.)*. Lisboa, Portugal: Ática.
- Pfetsch, F. R. (1998). Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), 102-117.
- Puetter, U. (2012). Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance, *Journal of European Public Policy*, 19(2), 161-178.
- Puetter, U. (2013). The European Council: The New Centre of EU Politics. *Swedish Institute for European Policy Studies*, 16, 1-12.
- Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Quadros, F. D. (1991). *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Quadros, F. D. (2004). *Direito da união europeia*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Ricceri, Marco (2013). Why so slow? The crisis and the structural weakness of the EU. in Bilbao-Ubillos, J. *The Economic Crisis and Governance in the European Union: A Critical Assessment* (pp. 69-90). London, England: Routledge.
- Ruffert, M. (2011). European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market L. Rev.*, 48, 1777-1791.

- Ruipérez, Javier (2000). *La Constitución Europea y la teoría del poder constituyente: Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- Scharpf, F.W. (1999) Legitimacy in the Multi-actor European Polity. in Egeberg, M. and Lægreid, P. (eds). *Organizing Political Institutions* (pp. 261-288). Oslo, Norway: Scandinavian University Press.
- Scharpf, F. W. (2012). *Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the euro crisis* (MPIfG Discussion Paper 12/6). Disponível em http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp12-6.pdf. Consultado em 15-01-2017.
- Schmidt, Vivien (2014). Déficit democrático da união europeia: a Crise da Zona do Euro como um fator agravante?, In F. Dane (Ed.) *Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia*, (pp. 257-278). Rio de Janeiro, Brasil: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Schuman, Robert (1963). *Pour l'Europe*. Paris, France: Éditions Nagel.
- Schuman, Robert (1970). *La Déclaration du 9 mai 1950*. Commission Européenne: Archivage et Ressources Documentaires.
- Soares, A. G. (1999). *De Roma a Amesterdão: O caminho da integração europeia* (SOCIOUS Working papers nº 1/1999). Instituto Superior de Economia e Gestão. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/1189>. Consultado em 15-01-2017.
- Stone, A., Sandholtz, W., & Fligstein, N. (2001). *The institutionalization of Europe*. Oxford, England: OUP.
- Tirado, I. (2013). *The Crisis of the Euro as a Eurocrisis: A Polyhedral View of the Problem*. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2360182. Consultado em 08-12-216.
- União Europeia (1951). *Tratado de Paris*, Jornal Oficial n.º C 306. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (1957). *Tratado de Roma (versão consolidada)*. Jornal Oficial n.º C 224. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992E/TXT>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (1986). *Ato Único Europeu*. Jornal Oficial n.º C 169. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>. Consultado em 08-11-2016.

- União Europeia (1992). *Tratado de Maastricht*, Jornal Oficial n.º C 191. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (1997). *Tratado de Amesterdão*. Jornal Oficial n.º C 340. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (2001). *Tratado de Nice*. Jornal Oficial n.º C 80. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (2007). *Tratado de Lisboa*, Jornal Oficial n.º C 306. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (2016). *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*, Jornal Oficial n.º C 202. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (2016). *Tratado de Funcionamento da União Europeia (versão consolidada)*. Jornal Oficial n.º C 202. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>. Consultado em 08-11-2016.
- União Europeia (2017). *União Europeia*. Disponível em <http://europa.eu>. Consultado em 20-01-2017.
- Wallace, H (1998) Differentiated Integration, in Dinan, D. (ed.) *Encyclopedia of the European Union*. Boulder (pp. 137-40), Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Wallace, H. (2002). The Council: an institutional chameleon? *Governance*, 15(3), 325-344.
- Wessels, W. (1996). Institutions of the EU system: models of explanation. *The European Union and member states: towards institutional fusion*, (pp. 20-36). Manchester, England: Manchester University Print.
- Wivel, A. (2004). The Power Politics of Peace: Exploring the Link between Globalization and European Integration from a Realist Perspective. *Cooperation and Conflict*, 39(1), 5-25.
- Young, B., & Semmler, W. (2011). The European sovereign debt crisis: Is Germany to blame?. *German Politics and Society*, 29(1), 1-24.