

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 19 • 2019

Sistema Político da UE:
um contribuinte para a pós-democracia

The EU political system:
a contributor to post-democracy

Dina Sebastião

Dina Sebastião, Professora da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Investigadora Integrada do CEIS20. E-mail: dinasebastiao@gmail.com.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_19_6

SISTEMA POLÍTICO DA UE:
UM CONTRIBUINTE PARA
A PÓS-DEMOCRACIA

Tendo como base o conceito de pós-democracia, de Colin Crouch, este artigo analisa algumas dinâmicas do sistema político da União Europeia (UE) para refletir sobre como as mesmas afetam a qualidade da democracia na Europa. Analisar-se-ão as soluções institucionais e legais para a crise financeira pós-2008, a influência do sistema político da UE na organização e atuação dos partidos políticos nacionais, assim como o registo da atividade de lóbi em Bruxelas. Com base nesta análise, sustenta-se que as particularidades do sistema político da UE são, por si só, um indutor de pós-democracia e que criam dinâmicas que contribuem para a degradação da qualidade de atuação de atores clássicos dos sistemas democráticos, fazendo emergir novos atores influentes na feitura das políticas públicas. Sustenta-se ainda que a crise das dívidas soberanas incrementou este latente problema, sobredimensionando o poder político dos estados economicamente mais fortes. Com isto, pretende-se encontrar paralelismos ao conceito de pós-democracia, mas mantendo como premonição a ideia de que a UE é um ator mais capaz do que o estado-nação para reverter as dinâmicas pós-democráticas.

THE EU POLITICAL
SYSTEM: A CONTRIBUTOR
TO POST-DEMOCRACY

Based on Colin Crouch's concept of post-democracy, this article analyses the European Union's political system (EU) to reflect on how it affects the quality of democracy in Europe. We will analyse institutional and legal solutions found to tackle the post-2008 financial crisis, the influence of the EU's political system in the organisation and operation of national political parties, and the lobbying activity in Brussels. Based on this analysis, we argue that the particularities of the EU political system constitute an inducer of post-democracy and create dynamics that contribute to the worsening of the behaviour of the classic agents of democratic systems, giving rise to new influential agents in public policy making. We also argue that the crisis of sovereign debts increased this pressing problem, inflating the political power of economically stronger states. We aim to identify parallels to the concept of post-democracy, yet anticipating the idea that the EU is better able to revert the post-democratic dynamics than the state-nation.

SYSTÈME POLITIQUE DE
L'UE : UN CONTRIBUTEUR
À LA POST-DÉMOCRATIE

À partir du concept de post-démocratie, de Colin Crouch, cet article analyse certaines dynamiques du système politique de l'Union européenne (UE) pour réfléchir sur la façon dont celles-ci affectent la qualité de la démocratie en Europe. Les solutions institutionnelles et juridiques pour la crise financière post-2008, l'influence du système politique de l'UE sur l'organisation et la performance des partis politiques nationaux, ainsi que le registre des activités de lobbying à Bruxelles seront analysées. En partant de cette analyse, nous soutenons que les particularités du système politique de l'UE sont, en soi, un inducteur de post-démocratie et qu'elles créent des dynamiques qui contribuent à la dégradation de la qualité de la performance des acteurs classiques des systèmes démocratiques, donnant lieu à de nouveaux acteurs influençant l'élaboration des politiques publiques. Il est également avancé que la crise de la dette souveraine a aggravé ce problème latent, occultant le pouvoir politique des États économiquement plus forts. Avec cela, nous avons l'intention de trouver des parallèles au concept de post-démocratie, mais en gardant prémonition que l'idée que l'UE est un acteur plus capable que l'État-nation pour inverser la dynamique post-démocratique.

Introdução e fundamentação

É um problema congénito, mas nos últimos anos cresceram as críticas à União Europeia (UE) por défice democrático, um conceito relacionado com as deficiências do seu sistema político que potencia a deslocalização do poder das tradicionais estruturas parlamentares da democracia representativa, para outras, *intergovernamentalizadas* ou de carácter mais técnico do que político. Isto não seria uma preocupação se a UE não tivesse abarcado cada vez mais competências vinculativas para os estados-membros (EM). O adensar desta *anomalia* europeia coincide com o desenvolvimento do conceito de *pós-democracia* teorizada por Colin Crouch¹ a partir dos anos 90. Neste estudo, relaciono o conceito de *pós-democracia* com a UE, aferindo o modo como a natureza original do seu sistema político reflete, ela própria, a noção de pós-democracia, mas também como ela potencia, por um lado, a erosão de clássicos atores políticos da democracia representativa e, por outro, o aparecimento de outros atores não políticos, mas cuja atuação tem ganhado terreno àqueles, com cada vez mais preponderância no processo de decisão comunitário. Far-se-á uma fundamentação em três perspetivas, indutoras de pós-democracia na UE: 1) as soluções institucionais para a crise económica e financeira pós-2008; 2) a erosão dos partidos nacionais por influência da UE; 3) a crescente atividade de grupos de pressão, os chamados lóbis² em Bruxelas, com hegemonia evidente das corporações económicas. Esta análise tripartida concorre para a fundamentação da existência de fenómenos pós-democráticos, fazendo-se no final um questionamento conclusivo e prospetivo sobre o potencial de utilidade da UE para fazer face às dinâmicas pós-democráticas. A abordagem a realizar recorrerá essencialmente a uma apreciação crítica e intertextual de vários estudos feitos na área, confrontados com alguma análise factual e documental aos acontecimentos pós-2008 e à evolução da presença de lóbi na UE.

1. Sobre a pós-democracia: a força das corporações económicas em detrimento da política

Apesar de celebrado pelas análises de Colin Crouch, sociólogo e cientista político inglês, as primeiras utilizações do termo pós-democracia são atribuídas ao cientista político Jacques Rancière³ e também a Sheldon Wolin, sendo difícil definir a propriedade intelectual do termo⁴. O conceito mais desenvolvido e fundamentado, e que vamos aplicar neste estudo, é o de Colin Crouch, que começou a teorizá-lo nos finais dos anos 90, com base no aprofundamento da liberalização económica, atuante, a partir dos finais dos anos 70, numa desregulação dos mercados.

Analisando desde logo a construção semântica de pós-democracia, assume-se que se está numa condição que ultrapassou o conceito que se sucede ao prefixo “pós”, portanto,

¹ Sociólogo e cientista político britânico.

² Do inglês, lobby.

³ RANCIÈRE, J. - *On the Shores of Politics*. New York: Verso, 2007 [1992]. Cit. in KURSAR, Tonči - “In a post-democracy trap”. Paper for the 7th ECPR General Conference, Bordeaux, 2013. p. 1; Cf. HAUER, Thomas - “Why Post-Democracy?”. *British Journal of Arts and Social Sciences*. Vol.20, nº. II (2015). p. 90.

⁴ KURSAR, Tonči – ob. cit. p.1.

já acrescentando novas características ao que se considera democracia. A mesma lógica semântica aplica-se ao prefixo “pré”. Se “pré” significa ainda falta de democracia, “pós” significa que algo de novo se junta ao estado de democracia⁵. No sentido que descreve Crouch, no livro *Post-Democracy*, na era pós-democrática, apesar de se continuar a cumprir todos os mecanismos formais da democracia (existência de sistema pluripartidário, eleições, parlamento, governo e oposição, etc.), há características comuns a uma condição de pré-democracia, como o controlo dos processos políticos por minorias poderosas, capazes de tornar os seus interesses mais ativos, sobrepondo-se aos mecanismos representativos dos cidadãos. Formalmente, a democracia continua a existir, mas sofre de uma série de perversões que a colocam ao serviço das tais minorias poderosas. Para Crouch, foi o processo de desregulação global dos mercados, a partir de finais da década de 70, que contribuiu para isso, levando a globalização dos interesses económicos a emergir face à fragmentação do eleitorado e da política nos sistemas estatais. Repassemos então, sucintamente, as premissas da fundamentação de Crouch.

O processo de desregulação do mercado global, que substituiu o dinamismo económico através do impulso ao consumo adotado nos primeiros 30 anos após a Segunda Guerra Mundial, conduziu ao crescimento de corporações económicas capazes de ultrapassar a capacidade de governação dos estados-nação. A globalização veio expor as fragilidades dos mais fracos e fortalecer os sobreviventes. Enquanto as corporações económicas se globalizaram, a força do trabalho continua nacional, agregada ao estado-nação e cada vez mais dispersa, uma vez que a base de sustentação dos sindicatos, as profissões manuais, se alteraram profundamente com a evolução tecnológica da indústria e a diversificação da economia pelo trabalho intelectual e de serviços. O ganho desproporcionado de força pelas corporações económicas leva a que a empresa se torne capaz de coagir o Estado para a redução de impostos ou a desregulação laboral, sob pena de deslocação e consequente geração de desemprego. Isto leva à proximidade do poder económico com o político. Aquele profissionaliza-se para advogar e negociar cedências da política aos seus interesses - o chamado lóbi (*lobbying*), cujas demandas se vão sobrepondo às do eleitorado, tornando-se capazes de influenciar a feitura das políticas públicas⁶.

A diversificação e complexidade do trabalho têm-se tornado coadjuvantes da hegemonia empresarial, pois torna mais difícil aos sindicatos e partidos agregar interesses e sistematizar as reivindicações do eleitorado. Se até, mais ou menos, aos anos 60, e desde a revolução industrial, as reivindicações da classe trabalhadora manual foram um pilar da estruturação de partidos e de um papel mediador do capitalismo pelo Estado, a diversificação do trabalho trouxe a dispersão das demandas, algum desinteresse pelos sindicatos e a dificuldade de agregar interesses. Isto incrementa a tendência do deslocamento da luta política para as questões de identidade, raça, políticas anti-imigração, acarretando uma alteração para a vida partidária. Se até meados do século XX, os partidos emergiam de movimentos sociais⁷, em que os militantes e ativistas tinham um papel preponderante na definição das reivindicações, com a diversificação laboral e o aparecimento de sondagens, os partidos enveredam por uma estrutura profissionalizada. Querendo abarcar um espectro mais diversificado de

⁵ HAUER, Thomas – ob. cit. p. 89.

⁶ CROUCH, Colin – *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004. p. 15-35.

⁷ Mesmo os que apareceram a partir de elites, tiveram a necessidade de se alicerçar em bases sociais.

eleitorado (os *catch-all parties*) e atuando na era da comunicação, recorrem a consultores externos, a empresas de estudos de opinião e de *marketing* político para definirem programas e estratégias de campanha. A definição programática, que antes era direcionada de baixo para cima (*bottom-up*), é agora de cima para baixo (*top-down*), com o partido cada vez mais centrado na figura do líder. Neste contexto, os partidos tornam-se mais permeáveis às influências dos lóbis económicos⁸.

Outra característica da era pós-democrática, relacionada com as anteriores, é a perda de confiança no serviço público. A empresa emerge como exemplo de organização institucional e de eficácia. A recomendação geral é que o Estado não deve fazer quase nada a não ser garantir a liberdade dos mercados. Segundo Crouch, esta “cedência à ideologia neoliberal” difere das recomendações do *keynesianismo* e da experiência recolhida dos anos 20 e 30, em que se concluiu que o mercado é inapto para garantir estabilidade e promover a recuperação após momentos de desestabilização (de certo modo, o que se constatou também com a crise de 2008). Os governos, também constringidos pela dependência de garantias de empréstimos dos mercados, concessionaram cada vez mais atividades públicas a privados e estes obtêm assim também um acesso fácil ao poder político, mantendo uma relação de proximidade. A relação do poder económico com o poder político deixa de ser feita por associações representativas de setor, para ser personalizada, em resultado de um “capitalismo pós-industrial”, em que a liberalização do comércio encetada na OMC⁹, assim como a liberalização financeira, passa a abranger novas áreas, como a prestação de serviços de saúde, educação, entre outros. A questão é que, advoga Crouch, o serviço privado escolhe segmentos de mercado em prol do lucro, i.e., por natureza, não tem de garantir a universalidade agregada à noção de serviço público. Deste modo, as corporações privadas, nos negócios de subcontratação e parcerias público-privadas feitas com o Estado, escolhem os setores que lhe são rentáveis, deixando para aquele o não rentável. Em resultado, o Estado é considerado cada vez mais inapto, tornando-se um “idiota institucional”. Como os contratos feitos entre o Estado e os agentes privados vigoram muitas vezes durante várias gerações de governos, a influência e a dependência do poder económico tornam-se transversais a vários partidos, acarretando uma ação duradoura do lóbi junto do poder político¹⁰.

Para Crouch, estas dinâmicas desvirtuam aquelas que ajudaram a construir as democracias a partir de finais do século XIX, quando imperava a noção de que a política não deveria interferir na economia e *vice-versa*, e que fez surgir o Estado regulador, posteriormente aprofundado, com a social-democracia, como servidor de cidadania universal. Com a ideologia neoliberal, regista-se uma permeabilidade entre governos - o que é do domínio público - e interesses privados, o que vai ao encontro das características de pré-democracia, em que a política se torna uma “coisa de elites” e ao serviço de elites. Crouch ressalva que o que está em causa não é uma hostilidade ao capitalismo, mas reconhecer os limites da separação do público e privado, pelo que o real desafio é manter o dinamismo e a iniciativa do capitalismo e ao mesmo tempo prevenir as empresas e seus executivos de obterem poderes incompatíveis com a democracia.¹¹

⁸ CROUCH, Colin – Ob. cit. p. 53-77.

⁹ Organização Mundial de Comércio.

¹⁰ CROUCH, Colin – Ob. cit. p. 78-104.

¹¹ Idem, *ibidem*. p. 105.

Ora, partindo destas premissas “pós-democráticas” postuladas por Crouch, vamos analisar de que forma o sistema político e as dinâmicas geradas pela UE na gestão da crise das dívidas soberanas a partir de 2008, nos partidos políticos e no exercício da atividade de lóbi podem evidenciar uma tendência pós-democrática da integração europeia.

2. A UE e a crise económica e financeira pós-2008: o auge pós-democrático

A crise económica e financeira, refletida numa crise específica de dívidas soberanas da zona euro, que se abateu sobre a Europa, desencadeada pela crise financeira global de 2007/2008, trouxe à arena mediática uma série de deformações políticas da União Económica e Monetária (UEM), já há muito discutidas no âmbito académico, reveladoras do mal-afamado défice democrático da UE. Por outro lado, as soluções encontradas para resolver a crise, ao invés de abrirem caminho para a resolução desse alegado défice, acentuaram fórmulas de decisão e poderes institucionais que o agravaram. Antes de passarmos a essa análise concreta, façamos uma abordagem sobre o que se entende por défice democrático da UE e como ele toca algumas premissas do conceito de pós-democracia de Crouch.

2.1 Déficit democrático da UE: alfobre de pós-democracia

Apesar de já ter prenúncios na própria constituição da CEE, o défice democrático ficou na ordem do dia dos estudos académicos a partir dos anos 90, coincidindo com a crescente acumulação de competências comunitárias (transferidas do estado-nação), sem, apesar do reforço de poderes das instituições europeias, as legitimar devidamente com uma base de representatividade e responsabilização democrática, diga-se parlamentar, além de outras premissas das típicas democracias europeias. É certo que a UE não é uma federação, apesar de ter algumas características semelhantes, mas também já não é uma mera Organização Internacional¹². Se fosse como esta, sem poderes vinculativos para os estados-membros, o défice democrático não seria questão¹³. Ora, desde o Tratado de Roma que a construção comunitária se dota de um caráter supranacional, com competências de caráter jurídico vinculativo para os Estados, que tem vindo a reforçar em áreas como ambiente, indústria, comércio externo, cidadania, agricultura ou política económica e monetária, entre outras. Foi adquirindo também uma função redistributiva (ainda que mínima), desreguladora e (re)reguladora (pela necessidade harmonizadora do mercado único e outras), influenciando deste modo as políticas públicas dos Estados-membros e a sua economia. Simultaneamente, a UE foi-se assumindo como uma produtora de políticas públicas. O seu sistema de governação é complexo, não se definindo por uma soberania indivisível¹⁴, mas partilha-

¹² Cf. SILVA, A. Martins – *Sistema Político da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2013. p. 397-418; HIX, Simon, HOYLAND, Bjorn – *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 12-16.

¹³ WIESNER, Claudia – “Capitalism, democracy and the European Union”. *Z Vgl Polit Wiss*. Vol. 10 (2016) p. 224. DOI: 10.1007/s12286-016-0320-y .

¹⁴ SCHMIDT, Vivien A. – “L’Union Européenne crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie?”. *Politique Étrangère*. N° 3 (2007) p. 518. DOI: 10.3917/pe.073.0517 .

da e participada com os estados-nação e vários atores políticos e administrativos técnicos (aos níveis nacional, subnacional, supranacional e transnacional¹⁵), podendo caracterizar-se como um sistema de governação multiníveis¹⁶. Entre as várias problematizações teóricas e conceptuais, não nos restam dúvidas em afirmar que a UE é uma entidade política (uma *polity*, na gíria anglossaxónica).

Porém, a questão do défice democrático não tem sido consensual no meio académico. Os defensores de que a UE é democraticamente deficiente centram-se, de forma geral, no facto de, registando-se transferência de competências, cuja decisão pertencia em última instância aos parlamentos estatais, ela não ter sido acompanhada por uma devida parlamentarização supranacional do poder. Apesar de o Parlamento Europeu (PE) ter vindo a adquirir progressivamente poderes até ao Tratado de Lisboa - tendo começado nos anos 70 com a decisão orçamental e seguidamente com o Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht¹⁷ (aqui igualando-se com o Conselho através do procedimento de codecisão¹⁸), não os detém em todas as matérias que estão sob alçada da UE, o que evidencia, por si só, uma carência de representatividade democrática na decisão¹⁹. Por outro lado, a composição da Comissão, um órgão com competência executiva e de iniciativa legislativa (semelhante a um governo), é proposta e nomeada pelo Conselho Europeu e/ou Conselho, e apesar de sujeita à aprovação do PE, não emana direta e obrigatoriamente de uma eleição²⁰. Embora a última nomeação do presidente da Comissão tenha seguido a escolha de uma pessoa apontada previamente pelo grupo partidário vencedor das eleições para o PE – a conhecida estratégia do *Spitzenkandidat* - esta foi essencialmente uma hábil manobra do PE de explorar a ambiguidade do Tratado de Lisboa²¹. A sua atuação, embora podendo ser sancionada

¹⁵ Sendo os atores transnacionais de uma grande diversidade, que ultrapassa o carácter meramente político e económico, tornando-se os procedimentos de relações de difícil regulação.

¹⁶ HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary – *Multi-level governance and the European integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2001.

¹⁷ SOARES, António Goucha – “O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos.” *Análise Social*. Vol. XXXII (142) (1997) p. 629-631.

¹⁸ Designado, com o Tratado de Lisboa, por processo legislativo ordinário. Cf. PATRÃO, Afonso – “Processo Legislativo Ordinário.” IN BRANDÃO, Ana P., [et al.] (coord) – *Enciclopédia da União Europeia*. [S. L.]: Petrony, 2017. p. 347-351.

¹⁹ SCHMIDT, Vivien A. – Ob. cit. p. 521.

²⁰ MOREIRA, Vital – “‘A vontade dos cidadãos da União’: a democracia supranacional da União Europeia.” *Estudos do Século XX*. N.º 17 (2017) p. 56. SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – “From a deficit of democracy to a technocratic order: the post-crisis debate on Europe.” *Annual Review of Political Science*. N.º 20 (2017) p. 355.

²¹ Tratou-se, sobretudo, de uma iniciativa do PE possível pela interpretação da margem vazia da letra do Tratado de Lisboa, que no Tratado da União Europeia, n.º 7 do art.º 17, refere: “Tendo em conta as eleições do Parlamento Europeu, e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão.” Ora, numa jogada de antecipação, o PE aprovou uma resolução na qual instava os partidos europeus a nomearem os seus candidatos à Comissão, previamente às eleições europeias. Apesar do desagrado de alguns estados-membros, o processo seguiu e quatro partidos fizeram nomeações, promovendo debates e apresentação pública dos candidatos. Após as eleições, o PE aprovou uma recomendação ao Conselho para nomear o candidato do partido vencedor das eleições, o PPE, Jean-Claude Juncker, comprometendo publicamente o Conselho com esse vínculo democrático. Cf. MOURY, Catherine – *A democracia na Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016. p. 38-48. Uma estratégia que não está ileso de polémica e de querelas de poder entre as duas instituições em causa: PARLAMENTO EUROPEU - “Spitzenkandidaten process cannot

pelo PE, não é diretamente sujeita a escrutínio da população, que, em sistemas democráticos representativos, pode sancionar o executivo nas eleições seguintes²², escolhendo outro partido/candidato.

Por outro lado, existe ainda uma excessiva intergovernamentalização²³ do poder de decisão, que, em áreas estruturantes da vida dos cidadãos e da política estatal, reside exclusivamente no Conselho ou em seus derivados intergovernamentais, como o Eurogrupo, responsável, de facto, pela política económica no âmbito da UEM. Além de potenciarem uma instrumentalização da decisão por interesses puramente nacionais²⁴, que se extrema quando está em causa o balanço de poder entre estados devedores e pagadores – grandes estados /economicamente mais ricos e pequenos estados /economicamente mais pobres, estes órgãos reúnem à porta fechada, sem o devido escrutínio público-parlamentar da decisão. Ora, num sistema político agregador de vários e diferentes estados, a defesa do interesse nacional é legítima, e existente nos sistemas federais através das câmaras representativas dos estados, mas no caso da UE o debate e negociações no Conselho escapam ao escrutínio público-parlamentar típico desses sistemas – trata-se de uma espécie de bicameralismo imperfeito²⁵.

Acresce ainda o facto de a política monetária, ponto sensível da governação europeia, como veremos de seguida, ser confiada a um órgão com independência do poder político, o Banco Central Europeu (BCE), um dos bancos centrais mais independentes do mundo, interagindo apenas com o Eurogrupo, instituição informal, podendo apenas ser destituído por decisão do Tribunal de Justiça da UE (TJUE). A opção foi entregar o controlo da inflação, o principal objetivo do BCE, a um órgão técnico e não politicamente responsabilizado, apesar da opção de privilegiar ou não o controlo da inflação envolver escolhas ideológicas²⁶.

Porém, no meio académico, a questão do défice democrático não é consensual, tão-pouco que a sua alegada resolução esteja no aumento de poderes de órgãos parlamentares supranacionais. Moravcsik, o titã do intergovernamentalismo²⁷, fazendo perdurar a validade da sua teoria explicativa do processo integrador, considera que foi a supranacionalização do processo de decisão que veio fragilizar a legitimidade democrática da UE. No seu argumentário, tanto a introdução da maioria qualificada na decisão no Conselho (suprimindo o procedimento por unanimidade em algumas matérias) como a da codecisão (com o PE) vieram retirar aos parlamentos nacionais o total controlo sobre as decisões tomadas pelo órgão intergovernamental. Sendo os governos nacionais os atores mais democraticamente responsabilizados pelos seus respetivos parlamentos, esta supranacionalização da decisão veio fragilizar os pesos e contrapesos (*checks and balances*) que garantiam o escrutínio po-

be overturned, say MEP's". Press Release, 07.02.2018. Ref.: 20180202IPR97026. [Consult. 27.07.2018] Disponível em: WWW: <URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97026/spitzenkandidaten-process-cannot-be-overturned-say-meps> >.

²² SCHMIDT, Vivien A. – Ob. cit. p. 521.

²³ MOREIRA, Vital – ob. cit. p. 55.

²⁴ SCHMIDT, Vivien A. – Ob. cit. p. 522.

²⁵ LODGE, Juliet – “The European Parliament”. In ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. (ed.) – *The European Union: how democratic is it?*. London: Sage Publications, 1998. p. 199. Tão imperfeito quando confuso, já que o Conselho tem a dupla função de órgão legislativo e executivo.

²⁶ MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 37, 61, 65.

²⁷ Cf. MORAVCSIK, Andrew – “Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernamentalist approach”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, Nº 5 (1993) p. 473-524.

lítico na UE. Ainda assim, invoca Moravcsik, não sendo a UE um sistema de soberania parlamentar, mas de separação de poderes horizontais e verticais (supranacionais, nacionais e transnacionais), usa de uma confluência e verificação vasta de contrapoderes para aprovação e execução legislativa²⁸.

Goucha Soares²⁹ acrescenta ao debate a necessidade de reflexão sobre o tipo de legitimidade em causa. Apesar de não restarem dúvidas de que nos sistemas de democracia representativa europeia é imprescindível o poder de um órgão parlamentar, a noção de legitimidade requer uma reflexão mais complexa. Por um lado, provindo o sistema político da UE da existência prévia de sistemas democráticos legitimados - os estados (que aderem sob uma base voluntarista), deduz-se que do ponto de vista formal ela é democraticamente legítima. Portanto, a questão da UE não é de legitimidade democrática legal, constitutiva, mas de legitimidade social – na prática, de aceitação cidadã dos seus poderes formais, questão que nos estados não se coloca, por estes assentarem numa identidade comum consolidada. I.e., a legitimação social de uma entidade política decorre da proximidade de eleitores e eleitos e do reconhecimento de autoridade daqueles a estes, pelo que a UE não atingiu ainda um nível de identidade comum para tal. Neste sentido, a evolução da unanimidade para maioria qualificada e a concessão de poderes ao PE não significam por si só aumento de legitimidade democrática³⁰. Ou, como refere Joseph Weiler³¹, a aceção de défice democrático não se mede tanto no desenho das instituições comunitárias, mas no nível de aceitação social das mesmas. De certo modo, esta lógica argumentativa recai na defesa de uma legitimidade intergovernamental do sistema político da UE.

Outros autores, com expoente em Giandomenico Majone, colosso do conceito de UE como *estado regulador*³², veiculam que a questão de democracia não é pertinentemente aplicada à União. Sob esta perspetiva, o ponto fulcral da legitimidade está na eficiência dos resultados da UE, das suas políticas, e não na formalidade constitutiva do seu sistema. Trata-se da observância na UE do efeito do *princípio de Pareto*, em que os seus resultados, i. e., as suas políticas, que servem uma maioria de cidadãos, provêm de uma minoria de pessoas – ao serviço nas instituições comunitárias³³. Reconhecendo a necessidade de uma governação transnacional, Majone identifica na construção europeia o desenvolvimento de políticas redistributivas e numa segunda fase reguladoras. É o nível detalhado das especificidades reguladoras e a ineficácia das disputas e dos acordos intergovernamentais que têm levado os estados a transferir competências para a Comissão e outros órgãos especializados. Assim, é numa conjugação de elites nas instituições técnico-executivas que se encontra a

²⁸ MORAVCSIK, Andrew – “In defence of the ‘democratic deficit’: reassessing legitimacy in the European Union”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N° 4 (2002) p. 603-624.

²⁹ Ob. cit.

³⁰ Ibidem. p. 633-636.

³¹ “After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe”. In ADAMS, W. A. – *Singular Europe - Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor: The University of Michigan press, 1992. p. 22. Cit. in ibidem. p. 636.

³² Cf. MAJONE, Giandomenico - “The rise of the regulatory state in Europe”. *West European Politics*. 17 (3) (1994). p. 77-101; MAJONE, Giandomenico - *La Communauté européenne: un Etat régulateur*. Paris: Montchrestien, 1996.

³³ Cf. JONGH, Maurits de, THEUNS, Thom – “Democratic legitimacy, desirability and deficit in the EU governance”. *Journal of Contemporary European Research*. Vol 13, N° 3 (2017) p. 1285; MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 60.

eficácia da UE, enquanto a supranacionalidade democrática levaria aos males da politização típica das arenas domésticas e a uma dispersão e ineficácia de resultados³⁴. Para o autor, o problema da UE é o da funcionalidade e credibilidade das suas políticas – se estas o forem, deixa de haver contestação democrática.

Este âmbito de abordagem ao problema do défice democrático reside, no fundo, no paradigma da distinção que começou a ser celebrizada por Fritz Scharpf, a partir de 1999³⁵, aplicando no fundo a perspetiva sistémica dos processos políticos à análise da UE, distinguindo entre os processos de legitimidade *input* e *output* – i. e., entre a concessão de autoridade de governação (processo de eleições), e dos resultados dessa governação (das políticas produzidas)³⁶. De outra forma, trata-se de diferenciar duas abordagens na teorização sobre a legitimidade democrática: o governar “pelas” pessoas (*input*) e “para” as pessoas (*output*), por sinal, nada sobre o qual Aristóteles ou Rousseau, entre outros pensadores da filosofia política, não se tenham já debruçado³⁷. Esta distinção, à qual a contemporaneidade da ciência política veio ainda a juntar o conceito de *throughput* (no fundo, o sistema institucional, a norma constitucional em que o poder opera), recaiu numa tendência de desenvolvimento de investigação centrada na aferição da capacidade da UE de resolver os problemas dos cidadãos. Neste âmbito, alguns estudos têm medido o nível de especialidade técnica da União, da capacidade dos acordos intergovernamentais, da construção de redes diversificadas de trabalho, pelo que vários tendem a concluir pela não existência de défice democrático, ou que, face à eficácia dos resultados da UE, o défice democrático “deixa de interessar”, como pertinentemente, sublinham John e Theuns: “better output does not solve but helps to avoid the problem of a democratic deficit.”³⁸ Embora os autores acolham a fundamentação de Michael Oakshott (de que quando a governação não produz as políticas - *output*- desejadas, eficazes para os cidadãos, o que está em causa não é a legitimidade de governar, mas o resultado da governação, que defraudou as expectativas

³⁴ “The issue of the political accountability of regulators, who are neither elected nor directly responsible to electoral officials, is particularly visible at the EU-level precisely because of the central importance of regulatory policymaking in the Community systems. However, the remedies should not compromise the effectiveness of the supranational institutions. The comparative advantage of the EU regulation lies mainly in the relative insulation of Community regulators from the short-run political considerations and pressures which tends to dominate national policymaking. [...] [T]he Commission is less likely to be captured by a particular firm or industry than a national regulator. In the language of James Madison, the insulation of the Commission from day-to-day politics is an important safeguard against national and sectoral ‘factionalism’.” MAJONE, Giandomenico – “The rise of the regulatory state in Europe”. In EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette – *Debates on European Integration*. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 388.

³⁵ Cit. in JONGH, Maurits de, THEUNS, Thom – Ob. cit. p. 1286-87.

³⁶ É a perspetiva de que o estudo dos fenómenos políticos tem de envolver não só o sistema político, a formalidade da organização do poder, como também as dinâmicas de interação com a sociedade. Esta abordagem começou foi inaugurada pelo autor David Easton e aprofundada por outros. Cf. FERNANDES, António José – *Introdução à Ciência Política. Teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora, 2010. p. 45-56.

³⁷ Além das obras dos próprios autores, *Política* (Aristóteles) e *O Contrato Social* (Rousseau), para uma sistematização do pensamento filosófico político da antiguidade grega até à idade contemporânea ver: JACOBSON, John A. – *An Introduction to Political Science*. USA: International Thomson Publishing Company, 1998. p.31-119; HEINEMAN, Robert A. – *Political science. An introduction*. USA: The MacGraw Companies Inc., 1996. p. 35-54.

³⁸ JONGH, Maurits de, THEUNS, Thom – ob. cit. p. 1288.

geradas), realçam que é precisamente na existência de uma dialética contínua entre legitimidade de governar e expectativas em torno da governação que se evidencia a importância da legitimidade democrática. Ou seja, é quando a governação falha e não é eficaz que se coloca a essencialidade de um sistema democraticamente legítimo que garanta formas de contestação partidária, de oposição, de permissão de escolha de políticas alternativas ou de uma alternativa de governação³⁹.

Ora, é precisamente aqui que incide Simon Hix, um dos expoentes da defesa de existência de défice democrático na UE. Embora reconhecendo a validade de alguns argumentos de Moravcsik e Majone, Hix e Follesdal⁴⁰ alertam para uma dimensão crucial da legitimidade democrática: a aceção de que o défice democrático se baseia no pressuposto de que uma entidade política necessita de contestação para que a sua liderança atue com propriedade e responsabilidade. A competição política é elemento essencial, a base para a escolha das melhores políticas a executar. Contrariando o argumento *Pareto*, utilizado por Majone, Hix e Follesdal invocam que nem todas as políticas da UE seguem o efeito de maximização de resultados, exemplificando com a PAC, que concentra a distribuição da maior fatia de apoios financeiros por uma minoria de agricultores⁴¹. A contestação política é não só o elemento crucial democrático na escolha das políticas como na alternativa de governação quando as políticas defraudam as expectativas cidadãs. “Thus, we cannot appeal only to present policy outcomes, but must also consider their tendency to reliably be sufficiently responsive over time, compared with alternative arrangements. [...] [W]e must also know whether there are mechanisms that will reliably continue to ensure acceptable outcomes in ways that provide crucial trustworthiness.”⁴² Assim, o desenho institucional, a *Constituição*, se quisermos, da UE (*input/throughput*) interessam para proporcionar a escolha das melhores políticas (*output/outcome*) para os cidadãos. “If citizens cannot identify alternative leaders or policy agendas, it is difficult for them to determine whether leaders could have done better or to identify who is responsible for policies.”⁴³ Ora, a ausência dessa plenitude democrática no sistema institucional da UE não será alheia ao facto de muitos partidos eurocéticos, ao invés de contestarem as políticas da União, oferecendo alternativas, contestam o próprio sistema político, pedindo a saída e/ou o seu desmantelamento.

É facto que a competição política existe no PE e nos parlamentos nacionais, com estudos a invocar a existência de oposição ativa nos mecanismos institucionais domésticos⁴⁴, mas, como já referido antes, está em causa um sistema que garanta a possibilidade de sanção e escolha de alternativas a um “executivo” comunitário (que atua com políticas comuns que afetam todos os cidadãos europeus) e que dessa forma potencie a competição política e coloque os cidadãos perante a oferta de diversas opções políticas. “Os comissários e o presidente do Conselho Europeu nunca são eleitos. Os membros do Conselho Europeu, eles sim, são responsáveis perante o seu eleitorado; mas o Conselho Europeu como um todo

³⁹ Idem, *ibidem*, p. 1288-92

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon – “Why there’s a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44, N° 3 (2006) p. 543.

⁴² Idem, *ibidem*, p. 548.

⁴³ Idem, *ibidem*.

⁴⁴ KARLSSON, Christer, PERSSON, Thomas – “The alleged opposition deficit in European Union politics: myth or reality?”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, N° 4 (2018).

não o é perante os cidadãos europeus.”⁴⁵ Isto não seria problemático se, lembra Mouray, este órgão não aprovasse medidas vinculativas para todos os cidadãos europeus.

Em suma, se por um lado a UE foi adquirindo cada vez mais competências supranacionais, esvaziando o leque de competências dos parlamentos nacionais, fê-lo sem a proporcional transferência de poder⁴⁶ para um órgão parlamentar supranacional. Ora, é neste sentido, o de privilegiar uma elite política (intergovernamental) e tecnocrática (através da Comissão, COREPER e agências derivadas) no processo de elaboração, decisão e execução política, em detrimento da clássica soberania parlamentar, que o défice democrático do sistema político da UE se aproxima das características de pós-democracia de Crouch. Apesar de ele não emergir das dinâmicas económicas globais, mas de uma definição institucional dos tratados, condicionada pelos consensos possíveis entre a diversidade de interesses dos EM e impulsionada pelos interesses económicos dos pós-guerra, ele emana (e simultaneamente privilegia o poder) de um grupo restrito, evidenciando fragilidades em termos de democracia representativa.

Por outro lado, o que demonstraremos neste estudo, é que a base deste sistema institucional potencia a permeabilidade dos interesses económicos dos mais fortes. Como início dessa fundamentação, comecemos por identificar que um dos domínios em que o PE não detém poder é a UEM. Na resolução da crise das dívidas soberanas na Europa, ficou bem evidente que, apesar de formalmente as competências de política económica e orçamental pertencerem aos governos e parlamentos nacionais, estes ficam completamente constangidos pelas imposições e dependências europeias.

2.2 A resolução da crise financeira pós-2008: uma pós-democracia “política”

A UEM assenta em dois pilares, complementares e interdependentes, mas sujeitos a duas formas distintas de governação: a política monetária, competência exclusiva da UE, gerida pelo BCE; e a política económica, cujas competências permanecem nos Estados, sendo coordenadas pela UE. O BCE, instituição supranacional e politicamente independente, é o guardião da moeda, tendo como função manter o seu equilíbrio, através do controlo da estabilidade de preços⁴⁷. Mas as suas competências são escassas, uma vez que a estabilidade monetária depende fortemente da política económica da zona euro. Esta, que recai essencialmente na gestão orçamental, reside na competência nacional dos Estados, sob um apertado procedimento de coordenação e vigilância europeu, o designado *método aberto de coordenação*, forma reforçada da intergovernamentalidade, para tornar as decisões aplicáveis de facto. De forma a balizar a manobra orçamental e de endividamento dos Estados, que pode desestabilizar a economia da zona euro e, por conseguinte, a moeda, foi criado o PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento, definindo a obrigatoriedade de

⁴⁵ MOURY, Catherine – ob. cit. p. 64, 65.

⁴⁶ Apesar de o PE ter alguns poderes, eles não são extensíveis a todas as áreas em que a UE pode intervir, como domínios relevantes da política económica e social.

⁴⁷ Em rigor, a política monetária é competência do Eurossistema, que enquadra os bancos centrais nacionais da zona euro mais o BCE. Cf. CHANG, Michele – *Monetary Integration in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009. p. 68.

cumprimento permanente dos anteriores critérios de convergência⁴⁸ - o défice orçamental no limite de 3% do PIB e a dívida pública de 60%. O PEC reveste-se de uma vertente preventiva e outra punitiva para o comportamento estatal, englobando a primeira um procedimento de coordenação e vigilância sobre as políticas económicas e orçamentos nacionais e a segunda o procedimento por défice excessivo, uma ação punitiva para os incumpridores⁴⁹. Na sequência de 2008, as vertentes de vigilância e punitiva foram reforçadas, primeiro com a introdução do *semestre europeu*⁵⁰, depois com o denominado “six pack”, de 2011 (que incluiu e formalização legal do *semestre europeu*), e o subsequente Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) na UEM, compilando legislação anterior já aprovada e tendo como intenção e novidade principais a obrigatoriedade dos estados signatários adotarem em legislação nacional vinculativa as regras de equilíbrio orçamental da zona euro.⁵¹ Estes mecanismos de reforço de controlo e punição foram aprovados de forma intergovernamental, à margem do clássico método comunitário de decisão.

Ou seja, apesar de a UE deter uma só moeda para economias muito díspares, não se responsabiliza pelas consequências económicas e financeiras dos EM, por exemplo défices e dívidas públicas, decorrentes de choques assimétricos ou recessões provocadas por instabilidades financeiras internacionais. Foi a tendência monetarista, de inspiração liberal, crítica do *Keynesianismo*⁵², que vingou como arquétipo institucional da UEM, muito influenciada pela Alemanha alicerçada à experiência do Bundesbank⁵³. Porém, e embora não sendo a economia uma ciência determinista, previa já, à data da sua criação, algumas irracionalidades e princípios contraditórios da UEM, como a não previsão dos efeitos da política económica nacional sobre a dos outros países, a prossecução de políticas fiscais nacionais concorrentes e desleais, fruto das idiosincrasias do PEC⁵⁴.

Não é assim de espantar que a UE se tenha deparado com a incapacidade de responder às assimetrias das economias nacionais, seriamente debilitadas por uma crise financeira

⁴⁸ Definidos na fase de implementação do Euro, para qualificar os Estados elegíveis para adotar a moeda única.

⁴⁹ CHANG, Michele – Ob. cit. p. 124, 125. Cf. SILVA, A. Martins da – *A Aventura da moeda única europeia*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. p. 69-73; PUENTES, Santiago Ánima – “Medidas para reforzar la unión económica y monetaria”. *Economía Informa*. Nº 392 (2015) p. 14-26; WHITEMAN, Michael – “The five presidents’ report: an assessment of the measures proposed to complete the Europe’s Economic and Monetary Union”. *Australia and New Zealand Journal of European Studies*. Vol. 8 (2) (2016) p. 97-110.

⁵⁰ Período de seis meses no qual, previamente a que sejam aprovados pelos parlamentos nacionais, os orçamentos e planos de reformas estruturais dos Estados são sujeitos a verificação e aprovação da Comissão Europeia.

⁵¹ Além das regras já conhecidas e comumente aplicadas do PEC, inclui a regra do défice estrutural que não pode ultrapassar 0,5% do PIB. Registe-se que este tratado está sujeito à fiscalização do TJUE, que pode decretar sanções sobre os incumpridores. Cf. CHANG, Michele – Ob. cit. p. 127-132; SILVA, A. Martins da – *Sistema ...* p. 283-297; MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 80.

⁵² Cf. LANG, Gérard – “Les politiques budgétaires et le Pacte de stabilité”. In DÉVOLUY, Michel (dir.) - *Les politiques économiques européennes*. Paris: Éditions du Seuil, 2004. p. 136-138.

⁵³ HIX, Simon; BJORN, Hoyland – Ob. cit. p. 258; SOROMENHO-MARQUES, Viriato – *Portugal na Queda da Europa*. Lisboa: Temas e Debates, 2014. p. 146-156.

⁵⁴ Cf. LANG, Gérard – Ob. cit. p. 125, 151-157; RUCHET, Jean-Jacques – “La fiscalité des États de l’Union: diversité ou divergences?”. In SCHLACTHER, Didier (dir.) – *Questions d’Europe. Le débat économique et politique*. Paris: Ellipses, 1998. p. 168-177.

iniciada pela especulação de um neoliberalismo económico que lhe foi inspirador. Neste aspeto, a UEM, ao consagrar a liberdade de circulação de capitais (que se junta à de bens, serviços e pessoas) e ao retirar aos EM a soberania monetária, instrumento crucial para fazer face a choques assimétricos através de ajustamentos macroeconómicos, pode ser considerada como força indutora de uma ação pós-democrática sobre as democracias nacionais – ou, usando a palavras de Wiesner, “um Cavalo de Tróia do capitalismo.”⁵⁵ Isto poderia ser compensado se a UE se dotasse, a nível supranacional, de mecanismos equivalentes aos que retirou às competências nacionais. Mas não, ao retirar-lhes a soberania monetária e a capacidade de controlo de movimento de capitais, coage os Estados a cumprir limites orçamentais e de dívida para que o Euro seja viável em economias tão diferentes.

Ora, é um facto que, formalmente, a competência económica cabe aos órgãos de representatividade democrática nacional, mas eles estão fortemente constrangidos pelas normas da UEM e pelas dependências económicas da zona Euro. Por sua vez, a governação da UEM escapa ao controlo do órgão parlamentar europeu, ficando exclusivamente dependente dos intergovernamentais - o Conselho e seu apêndice, o Eurogrupo – e dos técnicos, como o BCE, que goza de independência política. O que a gestão da crise das dívidas soberanas pós-2008 trouxe à tona mediática foi esta falta de escrutínio democrático e as perversões geradas no processo de decisão entre os países credores e devedores, recaindo sobre estes o peso das soluções encontradas para evitar um colapso do Euro, que numa fase posterior afetariam também aqueles. Todas as estruturas criadas pela UE, quer temporárias quer permanentes, para apoiar os Estados incapazes de se autofinanciarem no mercado, como o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)⁵⁶ foram-no à margem da democracia representativa, através de mecanismos intergovernamentais. A designada troica europeia, composta por elementos do FMI, do BCE e da Comissão Europeia, órgãos mais técnicos e tecnocráticos do que políticos, era encarregue de negociar e monitorizar os programas de assistência financeira. O tratado que estabelece o MEE, define os membros e tarefas da troica, mas não estabelece os limites das suas competências nem as formas de responsabilização da mesma⁵⁷.

É certo que cabe formalmente à soberania nacional dos governos aceitar os memorandos e aos parlamentos nacionais aprovar os orçamentos, mas sob uma forte dependência dos credores, essa formalidade é insignificante. Veja-se o caso grego, em que apesar de o orçamento ser votado pelo parlamento nacional e de as eleições terem colocado no governo o Syriza, partido contra o monetarismo e austeridade da UE e com propostas alternativas, acaba por aceitar o *status quo*, por falta de alternativa face à dependência de credores externos. A aprovação do orçamento é competência do parlamento grego, mas os limites estabelecidos às despesas face às receitas eram tais e legalmente sancionatórios a nível europeu que a margem de atuação nacional é curta⁵⁸. Esta subversão democrática torna-se mais periclitante tendo em conta o facto de a UEM ter consolidado dois modelos diferentes de desenvolvimento na Europa, o das economias orientadas para a exportação, com forte

⁵⁵ WIESNER, Cláudia – Ob. cit.

⁵⁶ SILVA, A. Martins – *A Aventura da ...* p. 73-85.

⁵⁷ WIESNER, Claudia – Ob. cit. p. 232. Os órgãos de gestão deste mecanismo são intergovernamentais, os mesmo da UEM, continuando a excluir-se o PE. Cf. MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 77, 78.

⁵⁸ WIESNER, Claudia – Ob. cit. p. 232.

capacidade competitiva, e o das dependentes da importação, com políticas sociais mais fracas, pouca capacidade de competitividade e restrição salarial como fomento à competitividade⁵⁹. E foi a tensão entre estes dois modelos da zona Euro que, embora conseguindo coexistir, a custo, nos momentos de crescimento, ficou evidente e se tornou insustentável com a crise⁶⁰.

Esta dicotomia confere poder político aos economicamente mais fortes nas negociações intergovernamentais, o que, refere Sánchez-Cuenca, permitiu aos países credores que o seu sistema financeiro nacional, também afetado pela crise global, fosse sanado pelo sacrifício dos países credores. “[...] with the exception of the Greece, most of the costs associated with the foreign debt accumulated between 1999 and 2008, have been borne by the debtors, whereas creditors have largely been rescued by a series of European and national packages to limit the impact of the debt crisis on national financial systems.”⁶¹ É certo que a saída da Grécia da zona Euro significaria o colapso do seu sistema financeiro, mas também não restaram dúvidas para a Alemanha e outros países do núcleo económico mais avançado da UE que “um colapso do Euro teria resultado numa valorização acentuada da sua moeda, na queda simultânea das exportações e numa profunda recessão.”⁶² Para não falar na influência que teria nos seus sistemas financeiros, cuja especulação (útil para rentabilizar os seus excedentes⁶³) durante anos foi complacente com a alegada incúria grega e de outros países. Facilitando a concessão de empréstimos aos estados sob necessidade e resgate financeiro, sob fortes medidas de austeridade, os países credores estavam também a salvar os seus sistemas financeiros nacionais.

Ou seja, além de existir já uma configuração institucional na UEM indutora de défice democrático, designadamente nos mecanismos de gestão e controlo dos défices orçamentais estatais, os contornos que a crise das dívidas soberanas tomou, consagrando uma característica estrutural da zona euro, evidenciada na dicotomia Estados competitivos/ricos/pagadores *versus* Estados não competitivos/pobres/devedores, fez consolidar a posição de hegemonia política daqueles sobre estes. Reforçou, assim, o poder político de uma elite económica estatal da Europa – uma confluência com a noção de pós-democracia.

A isto pode juntar-se outra perversidade económica, adverte Claudia Wiesner, a dos efeitos colaterais da aprovação dos memorandos e ajudas dos países “ricos” pelos seus parlamentos nacionais⁶⁴. Daqui pode emergir uma estratégia entre parlamentos nacionais dos contribuintes líquidos, que podem ter interesse em reforçar a política de austeridade sobre os devedores, que têm de aumentar impostos sobre o trabalho e empresas para “encaixar” rapidamente receitas de modo a cumprir os memorandos, o que poderá beneficiar aqueles

⁵⁹ REIS, José – “Quando a sombra domina a luz: a economia política do empobrecimento (Portugal pós-1993)”. In FERREIRA, Eduardo Paz – *União Europeia. Reforma ou declínio*. Lisboa: Nova Veja, 2016. p. 46-48.

⁶⁰ SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – Ob. cit. p.357.

⁶¹ COPELOVITCH, M, FRIEDEN J, WALKER, S – “The political economy of the euro crisis.” *Comp. Polit. Stud.* N.º 49 (7) (2016) p. 811 - 40. Cit. in SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – Ob. cit. p. 358.

⁶² MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 74.

⁶³ E repare-se que a reciclagem desses excedentes, potenciados por uma UEM favorável às economias mais competitivas, não foi feita através da promoção de um investimento estimulador das regiões deficitárias, mas “antes pela promoção de crédito oferecido a países deficitários.” REIS, José – cit. p. 46.

⁶⁴ WIESNER, Claudia – Ob. cit. p. 232.

com deslocação de empresas ou, até, de mão de obra qualificada e mais barata. A observar-se essa tendência, ela pode incrementar a já latente falta de solidariedade entre os diferentes estados-membros. Diria mais! Aprofundar o fosso entre os dois modelos de economias gerados pela UEM e, conseqüentemente, devido à complexidade da questão e a uma certa retórica nacionalista, a rejeição de que, face a um mercado único na UE, há dinâmicas económicas transnacionais que escapam à capacidade de influência das políticas nacionais, pelo que se justifica uma resposta comum, europeia.

Mais. Apesar de instituição politicamente independente, o BCE - que se depara com a evidência das suas fracas competências para manter a estabilidade de preços na zona euro e fazer face à instabilidade do mercado financeiro global -, não se coíbe de enviar avisos à classe política de alguns países⁶⁵. Nos momentos auge da crise, o governador enviou cartas aos governos de Itália, Espanha e Irlanda com recomendações sobre política económica (privatizar serviços, abolir inflação através dos salários, introduzir novas leis de contratação de trabalho), no caso de pretenderem receber ajuda da instituição⁶⁶. Além de ser uma contradição para um órgão politicamente independente, trata-se de uma instituição de natureza tecnocrática a atuar na política nacional, ainda que sob a forma de recomendação, mas que na prática resulta em coação, já que a decisão do BCE de comprar dívida pública em mercado secundário (solução tomada) poderia ser de extrema importância para os Estados altamente endividados. Ora, isto trata-se também de um reconhecimento tácito pelo BCE das escassas competências estatutárias supranacionais para manter a estabilidade do Euro.

Mais! Depois de em 2011 o BCE ter facilitado empréstimos aos bancos a juros mais baixos, veio, em 2012, na sequência da ousada assunção pública de Mário Draghi de que “faria o que fosse preciso para salvar o Euro”⁶⁷, a comprar dívida soberana no mercado secundário, primeiro através do programa de “Transações Monetárias Definitivas” e, a partir de 2015, com o programa de *quantitative easing*, fazendo assim descer os juros das obrigações dos Estados no mercado de capitais. Um programa de compra aprovado pelo Conselho Governativo do Banco com o voto contra do banco central alemão⁶⁸. Trata-se, portanto, de uma injeção de liquidez no mercado, disponibilizando folga orçamental aos Estados, pelo que se pergunta: não se trata isto de uma decisão desviante da feição monetarista da constituição do Banco? Não se trata de uma opção conotada de ideologia nas escolhas das medidas a tomar e, portanto, de fazer política num órgão politicamente independente?

Ainda mais. O vínculo constitucional, a famosa “regra de ouro”, que foi exigida aos estados com o TCEG da UEM, assinado em 2012⁶⁹, cria a subversão de, ao manter a aprovação orçamental como competência nacional, fazer autoimpor, através da criação de um vínculo jurídico nacional, limites às despesas consoante as receitas. Colocando em tensão os governos e parlamentos nacionais com as instituições europeias, este tratado, ao exigir

⁶⁵ Avisos que em parte resultam da demissão ou passividade das instituições políticas da UE.

⁶⁶ SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – Ob. cit. p. 352.

⁶⁷ PÚBLICO - “BCE disposto a fazer o que for preciso para salvar o Euro”. 26.07.2012. [Consult. 28.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <https://www.publico.pt/2012/07/26/economia/noticia/bce-disposto-a-fazer-o-que-for-preciso-para-salvar-o-euro-1556456> >.

⁶⁸ Cf. MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 78, 79, 97, 98; SILVA, A. M. da – *A Aventura da ...* p. 37-40.

⁶⁹ Sistematizando legislação de reforço da disciplina orçamental estatal, o tratado tem mais o propósito de levar os estados a vincular os limites orçamentais em legislação nacional. Cf. SILVA, A. Martins da – *A Aventura ...* p. 74, 75.

o vínculo nacional a limites bem definidos de aumento de despesa, é um caminho para a despolitização⁷⁰ dos orçamentos e da política económica nacionais – já que a aplicação de princípios ideológicos ficará fortemente condicionada por um critério matemático balaceador entre receitas e despesas. I.e., o critério tecnocrático sobrepõe-se à política. Paralelamente, reforçou-se o controlo supranacional técnico dos orçamentos, com a introdução do *six pack* e o *two pack*, em 2011 e 2013, dando à Comissão Europeia a competência de aprovar, sob esse balanceamento técnico-matemático, os orçamentos nacionais previamente à aprovação nacional⁷¹.

Tendo em conta o descrito, conclui-se, em primeiro lugar, que se cria uma tensão entre as instituições não representativas, de carácter mais tecnocrático, e as democraticamente representativas. Apesar de formalmente o poder de aprovação estar atribuído a estas (a nível nacional), são aquelas que o têm na prática. Isto leva-nos à característica de pós-democracia, em que o técnico e o estritamente do domínio contabilístico predominam sobre o político. A filosofia da resposta da UE à crise foi a primazia dada à restauração de confiança das elites financeiras. Vejam-se as observações de Crouch, acerca de uma suposta fraude eleitoral nas presidenciais norte-americanas em 2000: “the prevailing mood seemed to be that achieving an outcome – any outcome – was important in order to restore confidence to the stock markets, and that was more important than insuring that the verdict of the majority was truly discovered.”⁷² O contexto é diferente, mas trata-se também de suplantar a verdade das escolhas eleitorais em primor dos critérios dos mercados, como aconteceu com a Grécia, em que se chegava à praça pública com factos quase consumados, fruto de negociações entre elites à porta fechada. “New elections may come, and the voters may have discrepancies throw out the old and vote in the new; however, the policy differences between the old and new political coalitions will be slight if at all the same. The deference toward corporate interests will remain, and little effort will be laid out in challenging the status of already existing affairs and the existing structures of power that govern the society.”⁷³ Na Grécia, o Syriza, partido novo do sistema eleitoral, prometia romper com a austeridade, mas a profunda dependência económica levou a que tivesse de acatar todas as imposições da governação económica da zona euro.

O que transparece é que o tipo de soluções tomadas advém de um monopólio de poder nas mãos dos países credores. Outras propostas havia em cima da mesa, como mutualização dos custos, os conhecidos *eurobonds* para emissão de dívida conjunta pela zona euro⁷⁴ (o que é, aliás, um já antigo debate político e académico em torno da criação de uma moeda única europeia). Mas as medidas aprovadas fizeram recair todos os custos nas economias deficitárias da UEM.

Em suma, a influência da UE enquanto geradora de pós-democracia processa-se, em primeiro lugar, a nível orgânico, i.e., na distribuição institucional de poderes – no fundo, trata-se da sua natureza de défice democrático. O problema agrava-se pelo facto de esse défice potenciar a afirmação de uma hegemonia política do poder económico na zona euro,

⁷⁰ SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – Ob. cit. p. 353.

⁷¹ Idem, ibidem. p.363. SILVA, A. Martins da – *A Aventura ...* p. 74-77.

⁷² CROUCH, Colin – Ob. cit. p. 2.

⁷³ HAUER, Thomas – Ob. cit. p. 90.

⁷⁴ THE GUARDIAN - “Eurobonds: an essential guide”. 24.05.2012. [Consult. 28.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <https://www.theguardian.com/business/2012/may/24/eurobonds-an-essential-guide> >.

capacitando a posição dos Estados *ricos*, pagadores, para exercer uma autocoação tácita sobre os devedores. Ora, sendo que esta posição dominante advém do poder económico e não de um critério de representatividade eleitoral, encontramos um paralelismo com as premissas da pós-democracia. A regular clivagem ideológica que crispa o debate político, entre esquerda/direita, torna-se numa clivagem pagadores/devedores, ou contribuintes líquidos/beneficiários líquidos, com um poder acrescido daqueles sobre estes, o que fará trespassar a questão para o modo como os partidos nacionais gerem os assuntos europeus.

3. Os partidos políticos e a UE: *elitização e despolitização*

Uma das interrogações frequentes sobre a integração europeia é encontrar a razão pela qual o eleitorado nacional aceita a liberalização e o desmantelamento de bases de equidade política e social em prol da transferência de competências para a UE⁷⁵, sem a devida correspondência democrática supranacional? A resposta é que, provavelmente, os cidadãos só se apercebem disso tarde demais, porque as medidas só são discutidas no espaço doméstico depois de estarem implementadas. Isto dependerá de cada espaço doméstico, mas de acordo com os estudos sobre a europeização⁷⁶ dos partidos políticos, a UE tem exercido uma influência que deteriora a democracia interna dos partidos. Por influência entenda-se, por um lado, consequências diretas, mas, por outro, efeitos que podem advir de uma reação, ou falta dela, muitas vezes votada à inércia organizativa, programática e executiva partidária face à UE. A europeização dos partidos tem sido estudada sob diversas perspetivas, que Robert Ladrech sistematiza em cinco áreas: 1) a alteração programática; 2) a alteração orgânica; 3) a influência nos padrões de competição; 4) as relações partido-governo; 5) e as relações para além do sistema partidário nacional⁷⁷. O autor dá diversos exemplos de estudos que se enquadram em cada uma das áreas⁷⁸. Para o propósito deste estudo, realçamos os pontos 2) e 4), cujas investigações concluem que na sua relação com a UE, os partidos formam elites privilegiadas nos assuntos europeus, como sejam os membros do COREPER ou os eurodeputados, que tendem a determinar os programas nos assuntos europeus, além de que os membros que são chefes ou elementos de governo tendem a, por inerência das funções, reforçar a sua capacidade autónoma de decisões europeias relativamente ao partido.

Mais. A participação em governo é significativa para influenciar o posicionamento do respetivo partido sobre a UE. De forma geral, regista-se uma maior favorabilidade à política comunitária quando há participação no poder executivo⁷⁹. O fenómeno gera a constituição

⁷⁵ WIESNER, Claudia – Ob. cit. p. 230.

⁷⁶ A noção de europeização comporta uma agenda de investigação que pretende estudar a influência exercida pelos processos formais e informais da UE nos atores políticos e sociais.

⁷⁷ LADRECH, Robert – “Europeanization and political parties. Towards a framework for analysis.” *Party Politics*. Nº 8:4 (2002) p. 396-399.

⁷⁸ “Europeanization and political parties”. *Living Reviews in European governance*. Nº 4:1 (2009) p. 10. [Em linha]. [Consult. 16.01.2016]. Disponível em WWW < <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2009-1/> >.

⁷⁹ HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, WILSON, Carole J. – “Does left/right structure party positions on European integration?”. *Comparative Political Studies*. Nº 8 vol. 35 (2002) p. 970; FEATHERSTONE, Kevin - *Socialist Parties and European Integration*. Oxford: Manchester University Press, 1988. p. 318-333.

de especialistas dos partidos em assuntos europeus, que, a par da complexidade da UE, pode colocar em causa o sentido tradicional de ideologização dos partidos das bases para o topo da hierarquia, gerando-se uma fluência ao contrário - *top-down*, do topo para a base⁸⁰. Assim, a influência partidária na UE tende a ser feita apenas por alguns membros do partido, que participam no sistema político europeu (as consideradas elites) e não pelos militantes de base, que, devido à complexidade comunitária, já têm fraca propensão para discutir as questões europeias.⁸¹ Tapio Raunio acrescenta que a UE exerce uma influência de centralização da tomada de decisão, contribuindo para o reforço da autonomia dos líderes partidários, com consequências na evolução dos partidos para estruturas cada vez mais centralizadas.⁸² Este panorama vem, assim, contribuir para incrementar o défice democrático da UE, já que ele se perpetua ciclicamente, pois se originado pelas más formações institucionais comunitárias, vai estender-se a outros atores, como os partidos, pela reação dos respetivos líderes partidários e governamentais.

Estas influências na orgânica partidária e na direção *top-down* vão ao encontro das características pós-democráticas, com a diferença de que, enquanto estas geram o défice a partir do peso das corporações económicas nas democracias, na UE ele é devido à influência e tipo de resposta partidária gerada ao seu sistema político. Exacerba-se assim uma tendência nacional já verificada pela ação das corporações económicas multinacionais.

Relativamente aos pontos 1) e 3), os estudos não são confluentes nas conclusões encontradas, o que poderá estar relacionado com as diferenças dos contextos nacionais. Mas, investigações como a de Mair⁸³ defendem que o processo de integração tem diminuído o impacto político-ideológico do discurso e da competição partidária. Estando os eleitores alheios aos assuntos europeus, estes não se tornam temas privilegiados de debate e campanha. Já o trabalho de Han Dorussen e Kyriaky Nanou argumenta que a UE tem inculcido a redução da variedade de políticas governamentais e levado a uma convergência de programas partidários. Apesar da crescente politização dos assuntos europeus, observa-se também uma tendência de despolitização doméstica, por exemplo, pela ausência da UE nos programas eleitorais, devido ao incómodo que trará ao partido se este vier a ser governo. Reina o pragmatismo. Mesmo no caso de assuntos relacionados com a atividade reguladora europeia - que pode despertar um posicionamento esquerda/direita - que estão na agenda política, regista-se uma convergência programática, nomeadamente entre par-

⁸⁰ Cf. LADRECH, Robert - "National parties and European governance: The consequences of missing action." *West European Politics*. Vol. 30, Nº 5 (2007) p. 945-960. [Em linha]. [Consult. 16.01.2016]. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380701617365> ; LADRECH, Robert - "Europeanization and national party organization: limited but appropriate adaptation?". In POGUNTKE, Thomas (et al.) - *The Europeanization of National Political Parties*. London, New York: Routledge, 2007. p. 211-229.

⁸¹ LADRECH, Robert - "National political parties and European governance: the consequences of 'missing in action'." p. 954.

⁸² "Why European integration increases leadership autonomy within political parties." *Party Politics*. Vol. 8 Nº 4 (2002) p. 405-422.

⁸³ MAIR, Peter - "The limited impact of Europe on national party systems." In HIX, Simon; GOETZ, Klaus H. (ed.) - *Europeanised Politics? European System and National Political Systems*. London: Frank Cass, 2000. Cit. in DORUSSEN, Han; NANOU, Kyriaki - "European integration, intergovernmental bargaining, and convergence of party programmes." *European Union Politics*. Vol 7 (2) (2006). p. 238. [Em linha]. [Consult. 31.01.2016]. DOI: 10.1177/1465116506063709.

tidos com potencialidade de ser governo⁸⁴, os designados fenómenos de cartelização⁸⁵. Isto vai ao encontro das conclusões do capítulo anterior. O ditame monetarista na UEM tem “obrigado” governos dos mais variados espectros ideológicos a aceitar os memorandos de resgate financeiro durante a crise das dívidas soberanas. Mais uma vez, o caso da Grécia.

A exclusão de intervenção de poder do PE (que teria possibilitado uma competição ideológico-partidária) sobre as soluções para a crise das dívidas soberanas na zona euro, potencializou o poder dos líderes governamentais e a sua capacidade de influência sobre o seu partido no espaço doméstico, para aprovação de medidas nacionais de resposta à crise, que de outro modo teriam tido as clássicas oposições políticas:

“Neste contexto, os gestores estaduais podem ser capazes de agir estrategicamente e utilizar a crise para legitimar as suas preferências – nomeadamente ao enquadrar respostas ideológicas como neutras ou técnicas. A oposição à narrativa da crise é descrita como ingénua, ao passo que as intervenções selecionadas por atores estatais em resposta à crise são apresentadas como necessárias ou tecnocráticas. [...] [A] ‘não alternativa’ na restauração da credibilidade, para evitar uma reação ‘negativa’ dos mercados concedeu simultaneamente aos executivos uma justificação legítima para a concentração de poder nas suas mãos e um forte argumento contra os oponentes às suas propostas.”⁸⁶

Deste modo, a UE, que no âmbito da UEM já tende a ser despolitizada, constringendo a potencialidade dos debates internos, incute a despolitização ao nível nacional⁸⁷. Se, de facto, os partidos, pelo seu papel clássico de oposição nos sistemas democráticos domésticos, pudessem influenciar a ação das elites governamentais, mitigar-se-ia a ação de despolitização a que as próprias regras orçamentais do PEC induzem. Mas tal não se verificou durante os anos de tomada de medidas de resposta à crise⁸⁸, o que veio fazer constatar os prognósticos científicos de Mair: “Once we cannot organize opposition *in* the EU, we are then almost forced to organize opposition *to the* EU”⁸⁹. Se todo o sistema multiníveis da UE é incapaz de oferecer alternativas aos cidadãos, então corre-se o risco de ver uma oposição a crescer que vai direcionar a sua alternativa não às políticas da União mas à própria entidade política. Constitui-se um alfobre para o crescimento de partidos nacionalistas, eurocéticos⁹⁰.

Ora, encontramos aqui a mesma tendência verificada na avaliação pós-democrática de Colin Crouch. O deslocamento do debate para temas de identidade e proteção nacional,

⁸⁴ DORUSSEN, Han, NANO, Kyriaki – Ob. cit. p. 239.

⁸⁵ PETITHOMME, Mathieu – “Les effets de l’intégration européenne sur les parties politiques nationales: une perspective compare.” *Politique Européenne*. Nº 29 (2009/3) p. 137. DOI: 10.3917/poeu.029.0133; SCHMIDT, Vivien A. – Ob. cit. p. 517.

⁸⁶ MOURY, Catherine – Ob. cit. p. 92.

⁸⁷ SCHMIDT, Vivien A. – Ob. cit. p. 522.

⁸⁸ WHITE, Jonathan – “Politicizing Europe: The challenge of executive discretion.” LEQS Paper Nº 72 (2014) p. 1-28. [Consult. 26.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper72.pdf> >.

⁸⁹ MAIR, Peter – “Political Opposition and the European Union”. *Government and Opposition*. Vol. 42, Nº 1 (2007) p. 7.

⁹⁰ Cf. Idem, *ibidem*; SCHMIDT, Vivien A. – Ob. cit. p. 522.

levando os eleitores a procurar partidos alternativos aos clássicos do sistema de governação, ou até, dizemos, o desinteresse geral pela política patente numa crescente abstenção às eleições. À tendência *top-down* dos partidos, que afasta as bases militantes da política comunitária, junta-se o predomínio do lóbi por corporações económicas na UE.

4. O lóbi e o predomínio dos interesses empresariais na influência à UE

A pressão dos interesses económicos junto da CEE data praticamente da sua formação, no sentido de pressionar para a liberalização comercial. Mas é desde meados dos anos 80 que a atividade de lóbi cresceu exponencialmente⁹¹. Interessa-nos analisar quais as organizações e áreas mais representadas no lóbi, para aferir paralelismos com a pós-democracia.

4.1. Lóbi: conceito e evolução na UE

Entre as várias definições existentes, lóbi pode assumir-se como um conjunto de atividades exercidas com o intuito de influenciar, direta ou indiretamente, a conceção, implementação e interpretação de medidas legislativas ou normas aplicadas pelo poder político⁹². Pode ser exercida por diferentes grupos, económicos ou sociais, representativos de interesses particulares ou gerais dos cidadãos. Estima-se que em meados dos anos 80 existissem 500 grupos de interesse com representação em Bruxelas, e que o número tenha quintuplicado até meados de 2000⁹³. Os números variam de estudo para estudo, mas confluem num exponencial aumento desde a década de 80 e na predominância dos interesses corporativos económicos.

Segundo um desses estudos, no início do século XX, existiam cerca de 15 mil membros da Comissão e do PE que diariamente estavam cara a cara com um total de cerca de 2000 lobistas⁹⁴. Se nos anos 60 e 70, o lóbi na Europa era essencialmente uma atividade doméstica, a partir dos anos 80, com o aprofundamento do poder comunitário e alargamento de competências supranacionais, a atividade deslocou-se para o nível europeu, primeiro direcionado para a Comissão e Conselho, mas posteriormente também para o PE, enquanto colegislador.⁹⁵ “Business interests have not only responded to the emergence of regulatory competences in Brussels, they have also actively promoted this development.”⁹⁶ É, afinal, o atestar da teoria neofuncionalista, que explica a integração europeia através da pressão dos agentes económicos para uma contínua acumulação de competências supranacionais em cada vez mais setores.

Face à crescente concentração de grupos de lóbi, a Comissão lançou, em 2005, a Iniciativa Europeia de Transparência (IET), respondendo às preocupações sobre o relaciona-

⁹¹ HIX, Simon – ob. cit. p. 162.

⁹² OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSKI, Nicoleta – “Lobby activities and their evolution in European Union context” . *CES Working Papers*. Vol VI, Issue 2A. p. 172.

⁹³ HIX, Simon – ob. cit. p. 162.

⁹⁴ OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSKI, Nicoleta – “Lobby activities ... p. 177.

⁹⁵ ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. – “EU-lobbying: between representativity and effectiveness.” In ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. (ed.) - Ob. cit. p. 44-45.

⁹⁶ HIX, Simon – ob. cit. p. 165.

mento dos lobistas com os agentes comunitários. O EIT pressupõe um registo voluntário dos grupos que pretendem aceder à Comissão e a aceitação de um código de conduta. O PE adotou também um procedimento semelhante.⁹⁷ As instituições veiculam informação *online* sobre os grupos e entidades registadas⁹⁸ e estão em diálogo para aprofundar a transparência neste domínio⁹⁹.

4.2 A hegemonia do lóbi económico

Os grupos de interesse praticantes de lóbi podem dividir-se em dois grandes tipos: o empresarial (ligado aos negócios, ao lucro) e não empresarial¹⁰⁰. Este pode subdividir-se em dois tipos: representantes de interesses sociais específicos, como os laborais e geográficos (lóbis ligados a sindicatos e regiões) e os de interesse comum do cidadão (ambiente, saúde, consumo - representados geralmente por ONG's). A conclusão de diversos estudos indica que os lóbis empresariais são, com grande margem, os mais bem representados em Bruxelas. A atividade regulatória da UE pode influenciar o lucro empresarial, existindo até estudos académicos que atestam que as atividades de lóbi geram impacto nas flutuações de negócios das empresas, aconselhando a que ele seja mais consistente e de longo prazo na UE¹⁰¹.

Este interesse já vem dos primórdios da CEE. Em 1958, era criada a Business Europe, uma confederação de 39 federações empresariais nacionais de 33 Estados, que tem 40 pessoas a trabalhar em Bruxelas, ligadas a uma rede com mais de mil executivos das organizações membro. Além desta, existem outras confederações, que empregam pelo menos 20 pessoas cada. Entre elas está o CEFIC, European Chemical Industrial Council, o único que emprega mais de 100 pessoas, representantes da indústria química. Criada em 1983, a European Round Table of Industrials (ERTI) é outra confederação, que agrupa algumas das maiores empresas da Europa, entre elas a Volvo, Siemens, Telefónica, British American Tobacco, Nestlé, Basf, British Airways, Vodafone, entre outras das 100 maiores corporações transnacionais do mundo. Em 2010, 45 executivos de empresas, que empregam mais de 6 milhões de pessoas, tinham cargos operativos na ERTI, o que dá uma ideia da sua capacidade negocial¹⁰².

De acordo com um estudo de 2001-2002, estimava-se que existiam 693 grupos de lóbi e cerca de 15 mil pessoas a trabalhar na atividade, 70% das quais seriam representativas de corporações económicas, 20% do interesse de regiões e 10% ONG's (incluindo sindicatos e associações de ambiente e saúde)¹⁰³. Segundo outro estudo, de 2009, 30% das corporações

⁹⁷ HIX, Simon – ob. cit. p. 163, 164.

⁹⁸ COMISSÃO EUROPEIA – “Transparency Register.” [Cons. 17.10.2017]. Disponível em WWW: <URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> >.

⁹⁹ PARLAMENTO EUROPEU - “More lobby transparency to foster public trust in EU institutions” Press Release. 15.06.2017. [Consult. 17.10.2017]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170615IPR77523/more-lobby-transparency-to-foster-public-trust-in-eu-institutions> >.

¹⁰⁰ OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSCHI, Nicoleta – “Lobby activities ... p. 174.

¹⁰¹ OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSCHI, Nicoleta – “The business fluctuations, and the lobbying evolution in European Union, Canada and USA”. *The Romanian Economic Journal*. Nº 55 (2015) p. 172.

¹⁰² HIX, Simon – ob. cit. p. 165-167.

¹⁰³ OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSCHI, Nicoleta – “Lobby activities ... cit. p 174.

com sede em Bruxelas tinham base no RU e 15% em França e na Alemanha¹⁰⁴, o que também evidencia a desproporção nacional na representação de interesses económicos na UE.

Segundo os dados da plataforma LobbyFacts.eu¹⁰⁵, o setor corporativo empresarial destaca-se também largamente em presença, encontros e número de lobistas de vários setores, enquanto o sindical fica muito aquém.¹⁰⁶ No final de 2016, destacava a Google como a maior ativista na UE, seguida pela BusinessEurope¹⁰⁷, e o CEFIC como a organização que mais gasta, seguida por empresas de consultoria que representam vários clientes¹⁰⁸. Já nos finais de 90, os estudos indicavam que os grupos económicos assumiam um papel na influência da feitura de políticas europeias¹⁰⁹.

Apesar de desde a década de 80, quando começa a ser discutida a Carta Social Europeia, os sindicatos terem sido chamados para a negociação europeia, e de o TM ter institucionalizado o diálogo social ao nível europeu, a dificuldade institucional de a UE exercer legislação no domínio social não tem permitido à ação sindical dominar a agenda política europeia. Apesar de exercerem algum papel de *agenda setting*, os parceiros sociais têm sido muito menos influenciadores do que as corporações económicas. “As a result, labour interests are on average less influential at the European level than business interests and also less influential than they have traditionally been at the national level. Defenders of labour interests often complain about the gradual erosion of national corporatism by the process of EU economic integration [...]”¹¹⁰ Mesmo organizados em federações europeias, entre a diversidade nacional da legislação laboral, os sindicatos enfrentam não só dificuldade de sistematizar e agregar as demandas, como de capacidade operativa de se fazer representar a nível europeu.

Também isto remete para a pós-democracia, aqui a uma dimensão supranacional, em que não só a capacidade dos sindicatos fica diminuída face à hegemonia da presença dos interesses empresariais, como também face à base parlamentar frágil da União. “A striking characteristic of the EU lobbying is that it takes place in the context of a weak party system and a weak parliament at the EU level (Mazey and Richardson, Eliassen 1995, Andersen and Eliassen 1995). Thus, direct influence largely replaces the parliamentary channel as the most important means of influence, and this brings up the most basic democratic problems in a more pressing way.”¹¹¹

¹⁰⁴ EHRlich, Sean D., JONES, Eryn – “Whom do corporations lobby? To domestic institutional determinants of interest group activity in the European Union. Bus. Polit. N° 18(4) (2016) p. 474. DOI: 10.1515/bap-2015-0039 .

¹⁰⁵ A plataforma faz um trabalho de recolha, organização histórica e sistematização de dados, a partir de informação registada pela UE, para prestar informação a jornalistas e investigadores.

¹⁰⁶ LOBBYFACTS.EU – “Number of organisations and European Parliament accreditations on the EU transparency register.” 17.10.2017. [Cons. 17.10.2017]. Disponível em WWW:< URL: <https://lobbyfacts.eu/charts-graphs> >.

¹⁰⁷ Esta avaliação é feita pelo número de encontros que a organização tem com oficiais da UE. LOBBYFACTS.EU - “Google: One of Brussels’ most active lobbyists.” 12.12.2016. [Cons. 17.10.2017]. Disponível em WWW: < URL: <https://lobbyfacts.eu/articles/12-12-2016/google-one-brussels'-most-active-lobbyists> >.

¹⁰⁸ LOBBYFACTS.EU – “Number of organisations ...

¹⁰⁹ ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. – “EU-lobbying ...p. 47.

¹¹⁰ HIX, Simon – ob. cit. p. 171.

¹¹¹ ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. – “EU-lobbying ...p. 54.

Conclusões e premonições

Entre as argumentações apresentadas, atestamos que a UE, sofrendo do congénito déficit democrático, gera dinâmicas que lhe conferem, e aos EM, características de pós-democracia. Desde logo pela forma como geriu a crise das dívidas soberanas, ou pela influência que tem tido nos partidos nacionais e pela permeabilidade à hegemonia dos lóbis económicos. Alguns autores veem a UE como agente neoliberal, impondo constrangimentos fiscais e financeiros e diminuindo o estado social¹¹². Wolfgang Streeck¹¹³ considera que para se preservar parte da democracia representativa, a UE deve ser desmantelada parcialmente. Mas Colin Crouch, apesar de crítico do neoliberalismo, adverte que isso poderia levar à renacionalização do capitalismo e derivar em protecionismos nacionais desfavoráveis.

Há outros autores que consideram que é possível conciliar o aprofundamento liberal do capitalismo com a democracia, sendo precisamente a UE o ator capaz de uma necessária regulação internacional¹¹⁴. Apesar do figurino negativo anteriormente traçado, tendemos a concordar com esta versão, à semelhança da visão que dá Claudia Wiesner, que refere, por exemplo, o exercício da UE através de leis de concorrência e da ação do TJUE, que impediu a Microsoft e a Apple de estabelecerem monopólios; ou a proposta (entretanto já em vigor) de abolição de custos de *roaming*; ou quando o TJUE defendeu com sucesso as regras de proteção de privacidade contra o Facebook¹¹⁵, ou mais recentemente quando Marck Zuckerberg, o dono da rede social, foi a uma audição no PE, na sequência do escândalo da *Cambridge Analytics* para responder a questões dos eurodeputados sobre a alegada violação da regras de proteção de dados na Europa¹¹⁶. Se tivesse sido o parlamento de um estado-membro da União, mesmo dos maiores, ter-se-ia Zuckerberg importunado por apenas um punhado de consumidores?

Acrescentamos que, face às grandes corporações multinacionais, à capacidade negocial que adquirem ao se agruparem em confederações, só um poder representativo de um grande território como a UE, com mais de 500 milhões potenciais consumidores, se torna capaz de equilibrar poderes na altura de negociação. Veja-se, a título de exemplo, que assim que a UE iniciou uma política comercial externa comum inverteu o jogo de forças na OMC, retirando a hegemonia negocial aos EUA, e como recentemente tem concertado uma resposta única na retaliação à administração norte-americana, no sentido de dissuadir Trump de aplicação de taxas alfandegárias para importações de

¹¹² SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – Ob. cit. p. 356.

¹¹³ WIESNER, Claudia – Ob. cit. p. 222.

¹¹⁴ Veja-se o caso mais recente e mediaticamente apregoadado de Thomas Piketty – “Podemos Salvar a Europa”. Queluz de Baixo: Marcador, 2016. p. 283-331.

¹¹⁵ WIESNER, Claudia – Ob. cit. p. 234.

¹¹⁶ PARLAMENTO EUROPEU – “Facebook scandal: MEPs call on Zuckerberg to provide answers”. Press Release, 18.04.2018. [Consult. 31.07.2018] Disponível em WWW: < URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20180418STO02004/facebook-scandal-meps-call-on-zuckerberg-to-provide-answers> >; PARLAMENTO EUROPEU - “Follow-up answers from Facebook after the meeting between EP leaders and Zuckerberg.” Press Release, 24.05.2018 [Consult. 31.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180524IPR04204/follow-up-answers-from-facebook-after-zuckerberg-s-meeting-with-leading-meps> >.

produtos de vários setores que eram alvo de acordos internacionais¹¹⁷. É também através do quadro legislativo comunitário¹¹⁸ que os sindicatos nacionais, podendo organizar-se transnacionalmente e saírem do paradigma do estado-nação, podem desenvolver a potencialidade de uma concertação social a nível europeu, embora tal processo careça ainda de aprofundamento e clarificação legal.

Porém, para tal, a UE tem de resolver as suas deficiências democráticas. Sem um poder assente na democracia representativa, no qual os cidadãos europeus tenham o direito de participar e/ou sancionar a ação política, ela continuará a ser vista como uma elite de poder económico e político que se sobrepõe sem legitimidade às instâncias democráticas estatais. É certo que não temos um *demos* europeu, mas sim *demos* nacionais, o que é uma dificuldade para estabelecer essas bases democráticas. Mas também é verdade que a UE tem encetado políticas que reforçam a democracia, desde a área dos direitos humanos, da cidadania, concedendo aos cidadãos nacionais um nível acrescido de proteção dos seus direitos fundamentais, dando-lhe a possibilidade de recurso ao sistema jurídico europeu em caso de incumprimento estatal. Assim, a UE está a ser construtora de um *demos* europeu, podendo alargar esse papel, com a assunção de competências supranacionais, democraticamente legitimadas, que sejam reconhecidas como de mais-valia relativamente à capacidade de competências nacionais. Esse *demos* poderia ser impulsionado através de uma competição política democrática verdadeiramente supranacional. Cremos que o exercício de uma política reguladora das subversões da globalização económica e da liberdade de circulação financeira possa ser reconhecida como benéfica por uma generalidade de cidadãos, das mais diversas classes e EM. Mas é necessário que os partidos políticos (os que tradicionalmente têm sido pró-integração europeia) regressem a uma prática de auscultação das bases e de debate claro e rigoroso sobre o que está em causa quando se fala de aprofundamento do sistema político da UE.

Bibliografia

- ANDERSEN, Svein S.; ELIASSEN, Kjell A. – “EU-lobbying: between representativity and effectiveness”. In ANDERSEN, Svein S.; ELIASSEN, Kjell A. (ed.) – *The European Union: how democratic is it?* London: Sage Publications, 1998. p. 41-55.
- CHANG, Michele – *Monetary Integration in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
- CROUCH, Colin – *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- DORUSSEN, Han; NANOU, Kyriaki - “European integration, intergovernmental bargaining, and convergence of party programmes”. *European Union Politics*. Vol 7 (2) (2006) p. 235-256. DOI: 10.1177/1465116506063709 .

¹¹⁷ BUSINESS INSIDER – “The EU is already preparing for trade talks with Trump to fail – and is readying a major retaliation.” 19.07.2018. [Consult. 31.07.2018]. Disponível em WW: <URL: <https://www.businessinsider.com/trade-war-europe-trump-eu-retaliation-auto-tariffs-2018-7> >.

¹¹⁸ Conforme definido nos nºs 3, 4 e 1, 2 , respetivamente, dos artigos 154º e 155º, do Título X – A Política Social – do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa).

- EHRlich, Sean D., JONES, Eryn – “Whom do corporations lobby? To domestic institutional determinants of interest group activity in the European Union”. *Bus. Polit.* N° 18(4) (2016) p. 467-488. DOI: 10.1515/bap-2015-0039.
- FEATHERSTONE, Kevin - *Socialist Parties and European Integration*. Oxford: Manchester University Press, 1988.
- FERNANDES, António José – *Introdução à Ciência Política. Teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora, 2010.
- FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon – “Why there’s a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44, N° 3 (2006) p. 533-562.
- HAUER, Thomas – “Why Post-Democracy?”. *British Journal of Arts and Social Sciences*. Vol. 20 N° II (2015) p. 88-96.
- HEINEMAN, Robert A. – *Political science. An introduction*. USA: The MacGraw Companies Inc., 1996.
- HIX, Simon, HOYLAND, Bjorn – *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary – *Multi-level governance and the European integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2001.
- HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, WILSON, Carole J. – “Does left/right structure party positions on European integration?” *Comparative Political Studies*. N° 8, vol. 35 (2002) p. 965-989.
- JACOBSON, John A. – *An Introduction to Political Science*. USA: International Thomson Publishing Company, 1998.
- JONGH, Maurits de, THEUNS, Thom – “Democratic legitimacy, desirability and deficit in the EU governance.” *Journal of Contemporary European Research*. Vol 13, N° 3 (2017) p. 1283-1300.
- KARLSSON, Christer, PERSSON, Thomas – “The alleged opposition deficit in European Union politics: myth or reality?” *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56, N° 4 (2018) p. 888-905.
- LADRECH, Robert - “Europeanization and political parties. Towards a framework for analysis.” *Party Politics*. N° 8:4 (2002) p. 389-403.
- LADRECH, Robert - “Europeanization and political parties.” *Living Reviews in European governance*. N° 4:1 (2009) p. 5-16. [Consult. 16.01.2016] Disponível em WWW: <URL: <http://www.european-governance-livingreviews.org/Articles/lreg-2009-1/> >.
- LADRECH, Robert – “National parties and European governance: The consequences of missing action.” *West European Politics*. Vol. 30, N° 5 (2007) p. 945-960. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380701617365> .
- LADRECH, Robert – “Europeanization and national party organization: limited but appropriate adaptation?”. In POGUNTKE, Thomas (et al.) - *The Europeanization of National Political Parties*. London, New York: Routledge, 2007. p. 211-229.
- LANG, Gérard – “Les politiques budgétaires et le Pacte de stabilité.” In DÉVOLUY, Michel (dir.) - *Les politiques économiques européennes*. Paris: Éditions du Seuil, 2004. p. 125-168.
- LODGE, Juliet – “The European Parliament”. In ANDERSEN, Svein S., ELIASSEN, Kjell A. (ed.) – *The European Union: how democratic is it?*. London: Sage Publications, 1998. p. 187-214.

- MAIR, Peter – “Political Opposition and the European Union.” *Government and Opposition*. Vol. 42, Nº 1 (2007) p. 1-17.
- MAJONE, Giandomenico - *La Communauté européenne: un Etat régulateur*. Paris: Montchrestien, 1996.
- MAJONE, Giandomenico – “The rise of the regulatory state in Europe”. In EILSTRUP-SAN-GIOVANNI, Mette – *Debates on European Integration*. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 378-390.
- MORAVCSIK, Andrew – “Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach.” *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, Nº 5 (1993) p. 473-524.
- MORAVCSIK, Andrew – “In defence of the ‘democratic deficit’: reassessing legitimacy in the European Union”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, Nº 4 (2002) p. 603-624.
- MOREIRA, Vital – “A vontade dos cidadãos da União: a democracia supranacional da União Europeia.” *Estudos do Século XX*. Nº17 (2017) p. 45-80.
- MOURY, Catherine – *A democracia na Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.
- OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSCI, Nicoleta – “The business fluctuations, and the lobbying evolution in European Union, Canada and USA”. *The Romanian Economic Journal*. Nº. 55 (2015) p. 163-174.
- OANTA, Ilie Stefan, VASILCOVSCI, Nicoleta – “Lobby activities and their evolution in European Union context. *CES Working Papers*. Vol VI, Issue 2A. p. 172.
- PATRÃO, Afonso – “Processo Legislativo Ordinário.” In BRANDÃO, Ana P.; COUTINHO, Francisco Pereira; CAMISÃO, Isabel; ABREU, Joana Covelo de (coord) – *Enciclopédia da União Europeia*. S. L.: Petrony, 2017. p. 347-351.
- PETITHOMME, Mathieu – “Les effets de l’intégration européenne sur les parties politiques nationales: une perspective compare.” *Politique Européenne*. Nº 29 (2009/3) p. 133-39. DOI: 10.3917/poeu.029.0133
- PIKETTY, Thomas – *Podemos Salvar a Europa*. Queluz de Baixo: Marcador, 2016. p. 283-331.
- PUNTES, Santiaga Ánima – “Medidas para reforzar la unión económica y monetaria”. *Economía Informa*. Nº 392 (2015) p. 14-26.
- KURSAR, Tonči - “In a post-democracy trap”. Paper for the 7th ECPR General Conference, Bordeaux, 2013. p.1-12.
- RAUNIO, Tapio - “Why European integration increases leadership autonomy within political parties.” *Party Politics*. Vol. 8, Nº 4 (2002) p. 405-422.
- REIS, José – “Quando a sombra domina a luz: a economia política do empobrecimento (Portugal pós-1993)”. In FERREIRA, Eduardo Paz – *União Europeia. Reforma ou declínio*. Lisboa: Nova Veja, 2016. p. 41-56.
- RUCHET, Jean-Jacques – “La fiscalité des États de l’Union: diversité ou divergences?” In SCHLACHTER, Didier (dir.) – *Questions d’Europe. Le débat économique et politique*. Paris: Ellipses, 1998. p. 168-177.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio – “From a deficit of democracy to a technocratic order: the postcrisis debate on Europe.” *Annual Review of Political Science*. Nº 20 (2017) p. 351-69.

- SCHMIDT, Vivien A. – “L’Union Européenne crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie?”. *Politique Étrangère*. N° 3 (2007) p. 517-528. DOI: 10.3917/pe.073.0517.
- SILVA, António Martins – *A Aventura da Moeda Única Europeia*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.
- SILVA, António Martins – *Sistema Político da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2013.
- SOARES, António Goucha – “O déficit democrático da União Europeia: alguns problemas conexos.” *Análise Social*. Vol. XXXII (142) (1997) p. 627-648.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato – *Portugal na Queda da Europa*. Lisboa: Temas e Debates, 2014.
- WHITE, Jonathan – “Politicizing Europe: The challenge of executive discretion.” LEQS Paper N° 72 (2014) p. 1-28. [Consult. 26.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper72.pdf>>.
- WHITEMAN, Michael – “The five presidents’ report: an assessment of the measures proposed to complete the Europe’s Economic and Monetary Union”. *Australia and New Zealand Journal of European Studies*. Vol. 8 (2) (2016) p. 97-110.
- WIESNER, Claudia – “Capitalism, democracy and the European Union”. *Z Vgl Polit Wiss*. Vol. 10 (2016) p. 219-239. DOI: 10.1007/s12286-016-0320-y .

Referências Documentais

- BUSINESS INSIDER – “The EU is already preparing for trade talks with Trump to fail – and is readying a major retaliation.” 19.07.2018. [Consult. 31.07.2018]. Disponível em WW: <URL: <https://www.businessinsider.com/trade-war-europe-trump-eu-retaliation-auto-tariffs-2018-7>>.
- COMISSÃO EUROPEIA – Transparency Register. [Cons. 17.10.2017]. Disponível em WWW: <URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>>.
- LOBBYFACTS.EU - “Google: One of Brussels’ most active lobbyists”, 12.12.2016. [Em linha]. [Cons. 17.10.2017]. <https://lobbyfacts.eu/articles/12-12-2016/google-one-brussels-most-active-lobbyists>
- LOBBYFACTS.EU – “Number of organisations and European Parliament accreditations on the EU transparency register”, 17.10.2017. [Em linha]. [Cons. 17.10.2017] <https://lobbyfacts.eu/charts-graphs>
- PARLAMENTO EUROPEU - “Spitzenkandidaten process cannot be overturned, say MEPs”. Press Release, 07.02.2018. Ref: 20180202IPR97026. [Consult. 27.07.2018] Disponível em: WWW: <URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97026/spitzenkandidaten-process-cannot-be-overturned-say-meps>>.
- PARLAMENTO EUROPEU - “More lobby transparency to foster public trust in EU institutions”, Press Release, 15.06.2017. [Cons. 17.10.2017]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170615IPR77523/more-lobby-transparency-to-foster-public-trust-in-eu-institutions>>.
- PARLAMENTO EUROPEU – “Facebook scandal: MEPs call on Zuckerberg to provide answers”. Press Release, 18.04.2018. [Consult. 31.07.2018] Disponível em WWW: < URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20180418STO02004/facebook-scandal-meps-call-on-zuckerberg-to-provide-answers>>.

PARLAMENTO EUROPEU - “Follow-up answers from Facebook after the meeting between EP leaders and Zuckerberg.” Press Release, 24.05.2018 [Consult. 31.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180524IPRo4204/follow-up-answers-from-facebook-after-zuckerberg-s-meeting-with-leading-meps> >.

PÚBLICO - “BCE disposto a fazer o que for preciso para salvar o Euro”. 26.07.2012. [Consult. 28.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <https://www.publico.pt/2012/07/26/economia/noticia/bce-disposto-a-fazer-o-que-for-preciso-para-salvar-o-euro-1556456> >.

THE GUARDIAN - “Eurobonds: an essential guide”. 24.05.2012. [Consult. 28.07.2018] Disponível em WWW: <URL: <https://www.theguardian.com/business/2012/may/24/eurobonds-an-essential-guide> >.