

democracias

ESTUDOS DOS SÉCULO

XX

número 17 • 2017

ESTUDOSDOSÉCULO

XX

número 17 • 2017

FUNDADOR

Luís Reis Torgal

DIRETOR

António M. Rochette Cordeiro

COORDENAÇÃO

Maria Manuela Tavares Ribeiro e Rui Cunha Martins

CONSELHO EDITORIAL

António Sampaio da Nóvoa (anovoa@ie.ulisboa.pt)

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Univ. de Lisboa

António Pedro Pita (appita@gmail.com)

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Didier Francfort (arrivefrancfort@aol.com)

Université Nancy 2

Eloy Fernández Clemente (efernan@unizar.es)

Universidad de Zaragoza

Estevão Chaves de Rezende Martins (ecrm@terra.com.br)

Universidade de Brasília

Isabel Nobre Vargues (ivargues@fl.uc.pt)

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

João Paulo Avelãs Nunes (jpavelas@fl.uc.pt)

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

João Rui Pita (jrpita@ff.uc.pt)

Faculdade de Farmácia da Universidade de Coimbra

Juan Antonio Rodríguez Sánchez (jarshm@usal.es) -

Universidad de Salamanca

Luís Reis Torgal (lreistorgal@gmail.com)

Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra

Maria Emília da Costa Prado (emiprado@gmail.com)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Maria Manuela Tavares Ribeiro (mtribeiro7@gmail.com)

Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra

Mariano Esteban de Vega (maes@usal.es)

Universidad de Salamanca

Mário Mesquita (mmesquita@escs.ipl.pt)

Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

AVALIADORES EXTERNOS

Ariane Landuyt – Università degli Studi di Siena

Bernard Vincent – École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris

Francisco Falcon – Universidade Salgado de Oliveira – Rio de Janeiro

Hipólito de la Torre Gómez – UNED-Madrid

REDAÇÃO

Investigadores do CEIS20

A Revista Estudos do Século XX é uma Revista com arbitragem científica.

SECRETÁRIA EDITORIAL

Marlene Taveira

PROPRIEDADE E SEDE DA REDACÇÃO

Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20

Rua Filipe Simões, nº 33

3000-186 Coimbra

Telefone: + 351 239 708 870

Fax: + 351 239 708 871

E-mail: ceis20@ci.uc.pt

URL: <http://www.uc.pt/iii/ceis20>

democracias

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 17 • 2017

Ficha Técnica

Edição e Assinaturas

Imprensa da Universidade de Coimbra
Rua da Ilha n.º 1
3000-214 Coimbra

E-mail: imprensa@uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Design
António Barros

Infografia
Carlos Costa

Impressão e acabamento

Preço deste Número
25 euros

Periodicidade
Anual

Assinaturas
Portugal 20 euros
(Estudantes 17.50 euros)

ISSN 1645-3530
ISSN DIGITAL 1647-8622
DOI https://doi.org/10.14195/1647-8622_17

Depósito Legal 252201/06

Esta revista encontra-se indexada e catalogada na Latindex (www.latindex.unam.mx), na International Bibliography of the Social Sciences (www.lse.ac.uk/collections/IBSS/) e na European Reference Index for the Humanities - ERIH (<https://www2.esf.org/asp/ERIH/Foreword/index.asp>).

A responsabilidade dos textos é dos autores.

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR Portugal

UID/HIS/00460/2013

ESTUDOSDOSÉCULO

XX

democracias

Índice

Maria Manuela Tavares Ribeiro, Rui Cunha Martins, Nota de Apresentação	9
--	----------

Artigos

Georges Contogeorgis, De la démocratie. Questions de concepts et de méthode ..	15
---	-----------

Paul Alliès, La démocratie, ses institutions et le Monde.....	33
--	-----------

Vital Moreira, “A vontade dos cidadãos da União”: A democracia supranacional na União Europeia.....	45
--	-----------

Alexandre Franco de Sá, Right Now: Temporalidade, Democracia Liberal e Populismo	81
---	-----------

Estevão C. de Rezende Martins, Democracy and the threat of populism	91
--	-----------

Artem Shiliaev, Participatory budgeting: The modern form of political engagement	113
---	------------

Carlos E. Pacheco Amaral, Condição Humana e Democracia: Representação e participação	125
---	------------

Joana Capela de Campos, Vítor Murtinho, Património Mundial: Democracia e diversidade	145
---	------------

Rui Calado, Da Transição Política à Justiça Transicional Contemporânea: O caso argentino como exemplo de afirmação democrática	163
---	------------

Marco Gomes, O compromisso histórico e as repercussões sociopolíticas em Itália: Antagonismos e consensos.....	181
---	------------

Vera Margarida Coimbra de Matos, 3D: Ditadura, Democracia e Diplomacia. As relações luso-italianas nos anos 60 e 70 do século XX.....	199
--	------------

Isabel Cristina Baltazar, A Democracia na Europa. Desafio do Projeto para os Europeus.....	217
---	------------

RECENSÕES CRÍTICAS E NOTAS DE LEITURA	239
--	------------

Nota de Apresentação

Maria Manuela Tavares Ribeiro
Rui Cunha Martins

É próprio da democracia manifestar alguma dose de disponibilidade para com os humores da conjuntura histórica. E é próprio da contemporaneidade reconfigurar o princípio democrático. Se assim é – se, por conseguinte, a imagem de um conceito de democracia instalado em redor dos seus elementos fundantes é ideal desconectado dos modos de desdobramento concreto do conceito –, por que motivo a turbulência atual da galáxia democrática é ainda condição de espanto? É em ordem a equacionar esta questão que a Revista Estudos Contemporâneos decidiu sujeitar à atenção crítica o conceito de democracia, ou, mais exatamente, refazer também neste local a problemática democrática. Ora, tendo em conta quer o surgimento de novas escalas de democraticidade requeridas pela ordem global, quer a dispersão de fórmulas ensaiadas para lhes dar resposta, quer ainda a subtil inclinação de muitas dessas fórmulas para zonas extrínsecas ao painel referencial da experiência democrática, teve-se por conveniente colocar o presente volume sob o signo da pluralidade: *democracias*.

É, de resto, essa mesma pluralidade que ressalta do conjunto de artigos aqui incluídos. Pela temática eleita por cada um deles, pelos diferentes postos de observação escolhidos, tantos quantos as áreas científicas dos seus autores, como pelos distintos contextos e conjunturas em estudo, garante-se uma latitude analítica tornada indispensável perante os desafios hoje colocados em sede de problemática democrática. Que este conjunto de trabalhos possa somar à sua oportunidade temática manifesta uma participação efetiva nas arenas histórico-políticas onde se refazem em permanência as democracias, é o desejo expresso dos coordenadores do volume.

Os Coordenadores

ARTIGOS

De la démocratie.
Questions de concepts et de méthode

Georges Contogeorgis

Georges Contogeorgis, Professor de Ciência Política na Universidade de Panteion, Atenas. Doutorado em Ciência Política, Universidade de Paris II.
E-mail: gdc14247@gmail.com.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_1

DA DEMOCRACIA. QUESTÕES DE CONCEITOS E MÉTODO

Por ignorância, mas também partindo de uma perspectiva profundamente oligárquica, a modernidade procurou desde o início classificar o seu sistema político entre as democracias, afirmando ter realizado um milagre: que a monarquia simplesmente eletiva seja ao mesmo tempo um sistema representativo e democrático, apesar de não ser nem uma coisa nem outra e que, em todo o caso, estes dois sistemas são incompatíveis entre si. Na democracia, o sistema político pertence à sociedade dos cidadãos, que passa a ser deste modo uma instituição constitutiva da politeia, um *demós*. Ao mesmo tempo, a sociedade dos cidadãos possui toda a competência política, governa-se a si própria. Nos antípodas, actualmente, o sistema político é detido pelo Estado em geral, incluindo a soberania política. Na democracia, a sociedade é um *demós*; hoje ela é apenas uma característica (extra-politeia). A democracia também difere da representação. Nestas duas politeias, a sociedade dos cidadãos é um *demós*, uma instituição/parte integrante da politeia. No entanto, na representação, ela só possui a qualidade de mandante, enquanto as competências do mandatário pertencem ao detentor do poder político. Por conseguinte, a representação e a democracia não podem coexistir no seio do mesmo país. Como sistema, a democracia não é uma finalidade em si. Ela é o sistema que visa a realização da liberdade global (individual, social e política). Por esse motivo, situa-se nos antípodas da monarquia eletiva moderna, cuja finalidade é a liberdade individual e um corpo de direitos sociais e políticos.

Palavras-chave: *Democracia, Sistema político, Sociedade, Cidadania, Monarquia.*

ABOUT DEMOCRACY. CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL ISSUES

Due to ignorance, but also as a result of a deeply oligarchic starting point, modernity sought to classify from the start its political system among the democracies, claiming to have accomplished a miracle: to have an electoral monarchy which is both representative and democratic, whereas it is neither and, anyhow, both systems are incompatible with each other.

In democracy, the political system belongs to the society of citizens, which is thus an institution that makes up the politeia, a *demós*. At the same time, the society of citizens enjoys political power, governing itself. Quite on the opposite, nowadays the political system is held by the State in general, political sovereignty included. Society is a *demós* in democracy; today it is only a characteristic (an extrapoliteia). Democracy is also not the same as representation. In these two politeias, citizens' society is a *demós*, an institution/part of the politeia. In representation, however, it only functions as principal, whereas the powers of agent are held by the political power. Which is why representation and democracy cannot coexist in the same country.

As a system, democracy is not an end in itself. It is the system that aims to achieve total freedom (individual, social and political). Which is why it is on the opposite end of the modern elective monarchy, the overall aim of which is personal freedom and a body of social and political rights.

Keywords: *Democracy, Political system, Society, Citizenship, Monarchy.*

DE LA DEMOCRATIE. QUESTIONS DE CONCEPTS ET DE METHODE

Par ignorance, mais aussi en raison d'un point de départ profondément oligarchique, la modernité a dès le début entrepris de classer son système politique parmi les démocraties, en prétendant avoir accompli un miracle: que la monarchie simplement électorale soit un système à la fois représentatif et démocratique, alors qu'elle n'est ni l'un ni l'autre et que, en tout cas, ces deux systèmes sont incompatibles l'un avec l'autre.

Dans la démocratie, le système politique appartient à la société des citoyens, qui devient ainsi une institution constitutive de la politeia, un *demós*. En même temps, la société des citoyens possède toute la compétence politique, elle s'autogouverne. Aux antipodes, de nos jours, le système politique est détenu par l'État dans son ensemble, y compris la souveraineté politique. Dans la démocratie, la société est un *demós*; aujourd'hui, elle est un simple particulier (extra-politicien). La démocratie diffère également de la représentation. Dans ces deux politeias, la société des citoyens est un *demós*, une institution/partie prenante de la politeia. Mais dans la représentation, elle possède seulement la qualité de mandant, alors que les compétences du mandataire appartiennent au détenteur du pouvoir politique. C'est pourquoi la représentation et la démocratie ne peuvent coexister dans le même pays. En tant que système, la démocratie n'est pas une finalité en soi. Elle est le système qui vise à la réalisation de la liberté globale (individuelle, sociale et politique). C'est pourquoi elle se situe aux antipodes de la monarchie électorale moderne, dont la finalité est la liberté individuelle et un corps de droits sociaux et politiques.

Mots-clés: *Démocratie, Système politique, Société, Citoyenneté, Monarchie.*

1. Le cadre dans lequel la question est traitée

L'approche de la démocratie que j'entrepris ici se situe aux antipodes de la modernité qui, soucieuse en réalité de dissimuler le fait que sa *politéia*¹ est simplement post-despotique, a accompli un saut arbitraire encore jamais vu en gnoséologie. Elle a revêtu d'un voile démocratique un système politique typiquement proto-anthropocentrique² et, pour rendre son argument convaincant, elle a mis dans le même sac typologique des *politéias* (la démocratie, la représentation, la monarchie) dont les contenus sont incompatibles.

Pour bien comprendre la manière dont la modernité se différencie, sur la question de la démocratie, de "l'Antiquité" qui l'a inspirée, il est fondamental de souligner que dans la cité, cette *politéia* a été le résultat effectif d'un long processus évolutif de maturation. La société de la cité n'avait pas sous les yeux de modèle antérieur ni même de base théorique pour s'interroger sur la démocratie. C'est pourquoi dans la cité, le concept de démocratie – tout comme les autres concepts *politéiens* – décrit un phénomène social: le fait que *le démos est maître de la politéia, à savoir globalement libre*.

L'époque moderne, au contraire, a rencontré la démocratie dans la littérature hellénique à un moment où l'Europe sortait à peine du despotisme féodal et s'affairait à reconstruire ses sociétés sur le plan anthropocentrique. L'imitation admirative initiale sera suivie de la tentative de comprendre l'enjeu théorique de la démocratie hellénique et de l'appliquer aux sociétés européennes de ce temps-là, où les conditions n'étaient toutefois pas réunies. Cette tentative aboutira à l'élaboration d'une série de compromis que résumera la distinction entre démocratie "directe" et démocratie "indirecte".

Depuis la conception originelle de l'idée de démocratie "indirecte" jusqu'à nos jours, le concept de démocratie allait subir de nombreux réajustements idéologiques ou autres. Cependant, l'adjectif épithète associé à la démocratie restera une constante constitutive, changeant dans la formulation mais non quant à l'essentiel: de la démocratie "indirecte" à la démocratie "participative", on convient que la différence fondamentale entre la démocratie "ancienne" et la démocratie "moderne" se situe dans la question de savoir si la *société des citoyens*³ est installée à l'intérieur ou à l'extérieur du système de la *politéia*. Dans la démocratie "ancienne", la société des citoyens se constituera en *démos* de la *politéia*. Dans la démocratie "moderne", elle restera une société-particulier. Cette précision suffit à montrer que pour la modernité, c'est l'adjectif épithète qui caractérise finalement l'essence du régime, et non le substantif.

Au fil du temps, l'opposition entre démocratie "moderne" et démocratie "ancienne" a fait l'objet d'une élaboration théorique destinée à établir sur le plan gnoséologique l'affinité de la démocratie "moderne" avec le principe démocratique et, surtout, la supériorité de la démocratie "moderne" sur la démocratie "ancienne".

¹ J'adopte le terme *politéia* au lieu de *constitution* ou *république* car il inclut l'ensemble de l'arsenal socio-économique et politique qui permet la réalisation de la liberté globale.

² Le concept d'anthropocentrisme définit les sociétés en liberté. Aux antipodes des sociétés anthropocentriques se trouvent les sociétés despotiques (par exemple, féodales).

³ J'établis une distinction entre *société des citoyens*, qui désigne l'ensemble des citoyens en tant que catégorie politique, et *société civile*, qui définit les groupes d'intérêts issus de la société.

Je m'empresse de signaler que la modernité n'est pas formellement en désaccord avec le principe démocratique que nous enseigné la cité-État. Mais elle estime que ses fondements peuvent être cédés aux détenteurs de la compétence politique (globale) (à l'État) sans supprimer son essence. En réalité, c'est négliger le fait que ce qui est cédé à l'État, ce n'est pas seulement le principe démocratique, mais aussi le principe représentatif, si bien que le corps de la société des citoyens se trouve placé en dehors de la *politéia*, dans un statut privé.

Je retiens la motivation de l'entreprise: la cession de la compétence politique (globale) à l'État fait que, en ces temps de complexité, les affaires communes sont administrées par les spécialistes et qu'en même temps, l'individu/membre de la société est protégé contre le corps social lui-même, qui est responsable d'une propension au totalitarisme, exactement comme le despote typique.

Ces observations sur la perception moderne de la démocratie suggèrent aussi la manière dont la question du principe démocratique est traitée.

J'essaierai tout d'abord d'esquisser les *principes* ou plutôt la *finalité* de la démocratie. Ensuite je décrirai le *système* qui réalise la finalité de la démocratie, comparé à ceux de la monarchie élective et de la représentation. Ce raisonnement nous conduira à nous interroger sur le *temps* et, par extension, sur *l'avenir* de la démocratie à notre époque.

2. La liberté globale, finalité de la démocratie

La démocratie se définit fondamentalement en vertu de sa finalité, qui est la *liberté globale*. La liberté globale se distingue, pour des raisons systématiques, en liberté individuelle, sociale et politique. Elles correspondent à autant de domaines de l'action sociale ou de fonctions de l'individu/membre de la société, c'est-à-dire du citoyen.

La liberté, à son tour, se définit de manière positive comme une *autonomie* et de manière négative – ce qu'elle n'est pas – comme le fait de “*n'être commandé par personne*”⁴, comme la négation du *pouvoir*. Dans sa version complète, la liberté concerne aussi bien les contraintes imposées à l'individu par la nature (par exemple, la nécessité de subsister) que les contraintes sociales qui se rapportent notamment aux dépendances tissées au sein de la société (par exemple dans le domaine du travail), à la privation que génère la pauvreté, ou même à l'impossibilité qui en résulte de jouir des biens de la civilisation.

En particulier, la liberté individuelle recouvre la vie privée de l'individu/du citoyen au sein de la société. En ce sens, la liberté individuelle ne se pose pas en face de la société, de manière antithétique à celle-ci: elle en est un paramètre constitutif.

La liberté sociale focalise son intérêt sur le domaine de la vie sociale, où l'individu passe des contrats avec des (sous-)systèmes sociaux (institutions ou autres personnes) qui lient sa volonté ou modifient sa position sociale. Le contrat passé avec le médecin en vue de la guérison du malade ou avec l'ingénieur en vue de la construction d'une maison ne limite pas la volonté de l'individu/du citoyen. Mais le contrat que l'individu

⁴ ARISTOTE – *La Politique*, 1317b,13, 1310a, 32; PLATON – *La République*, 557B, 560E, 572E, *Les Lois*, 701B. ISOCRATE – *Aréopagitique*, 20, *Panathénaïque*, 131; (PSEUDO-)XÉNOPHON – *La Politéia d'Athènes*, I, 8 et suiv.

passé avec le propriétaire d'une entreprise dans le but de lui céder sa force de travail contre le paiement d'un salaire est un acte privatif de liberté (sociale).

La liberté politique, enfin, concerne la place de l'individu dans la société politéienne dans son ensemble. La question qui se pose en l'occurrence est celle de l'élaboration d'une relation entre société et politique, dans le cadre de laquelle l'individu sera autonome, s'auto-définira. Autrement dit, la liberté politique dicte à l'individu/au citoyen de ne pas se soumettre au pouvoir de quelqu'un d'autre.

La relation entre ces trois champs de réalisation de la liberté fait apparaître, d'une part, une suite logique et, d'autre part, un agencement *cumulatif*. Du point de vue évolutif, la première des trois libertés est la liberté individuelle, suivie comme revendication par la liberté sociale et enfin par la liberté politique. Cette suite est également cumulative, en ce sens qu'une liberté s'ajoute à l'autre, ce qui élargit sans cesse son horizon. La liberté politique présuppose la liberté individuelle et en tout cas la liberté sociale. Par exemple, on ne saurait concevoir que le serf formule une revendication de liberté politique et, surtout, qu'il s'autogouverne politiquement, sans être déjà substantialisé en tant qu'individu libre.

L'agencement cumulatif des champs de la liberté dément donc la modernité quand celle-ci affirme que la liberté suivante (par exemple la liberté politique) abolit la précédente (par exemple la liberté individuelle), ou que la liberté politique (la liberté des "anciens") peut exister, dit Benjamin Constant, sans la liberté individuelle (la liberté des "modernes")⁵.

La démocratie promet la réalisation de la liberté dans l'ensemble des domaines de la vie sociale. Cependant, elle se caractérise notamment par la présence de la liberté politique, dans la mesure où l'existence ou non de celle-ci fait la différence avec les politéias non démocratiques.

La liberté politique concerne la place de l'ensemble de la société des citoyens dans le système politique. Toutefois, le système politique se combine à un autre aspect de la liberté, qui a affaire avec la polysémie (culturelle, géographique, etc.) de la société et, par extension, avec la tendance naturelle des groupes/formations qui la composent à autogérer leurs affaires. Bien que cette tendance ne soit pas l'apanage de la démocratie, nous observons que plus la société politéienne se développe du point de vue de la liberté, plus le concept d'une politéia une et uniforme sur l'ensemble du territoire recule afin de laisser place à une composition multi-politéienne du territoire étatique qui combine l'intérêt particulier avec l'intérêt commun dans son ensemble.

D'un autre côté, il n'est pas sans rapport que le développement de l'individu en termes de liberté s'inscrive exclusivement dans le cadre de la société de l'État. Au-delà de celle-ci, dans le cosmosystème global, l'individu est envisagé comme étranger, c'est un *apolis* (*sans patrie et au fond sans citoyenneté*). La qualité de citoyen (la *citoyenneté*) va de pair avec l'État auquel son détenteur appartient.

Cette composante de la citoyenneté, évidente pour la phase que traverse notre époque, est toutefois relativisée dans le contexte du monde hellénique, dans la mesure où elle suggère que le *statocentrisme* constitue non pas une constante axiomatique

⁵ "Dans son ouvrage *De la liberté des anciens comparée à la liberté des modernes*". 1849. In *Œuvres politiques*. Gallimard, 1997.

mais un stade dans l'évolution du cosmosystème anthropocentrique, un stade que suit celui de l'*œcoumène post-statocentrique*. La qualité de *cosmopolitelcosmocitoyen* définit fondamentalement le *citoyen de la cité*, lequel participe à la *cosmopolis œcuménique*.

Dernière question liée à la liberté, celle de l'*égalité*. L'égalité définit la *mesure* de la participation de chacun des membres de la société à la liberté. Cette remarque nous informe que *le contenu de l'égalité* – et, en un certain sens, l'objet de la *justice* – n'est pas stable, comme on le croit, mais varie en fonction de l'évolution de la liberté. À l'époque proto-anthropocentrique, l'*égalité* concentre sa priorité sur la réalisation de la *liberté individuelle*. À l'époque de l'achèvement anthropocentrique, elle concentre sa priorité surtout sur la *liberté sociale et politique*. Et cela parce que la liberté individuelle, en tant que présupposé, est naturellement contenue et substantialisée par elles.

La liberté individuelle focalise le principe d'égalité sur les questions qui la substantialisent, comme l'*objectivation du droit* et, par extension, l'*égalité devant la loi et devant la justice rendue*, ou la revendication d'*égalité devant la propriété* (par la redistribution ou la nationalisation des objets de l'économie, etc.). Dans ce cas (c'est-à-dire quand la liberté individuelle l'emporte), le principe d'égalité peut aussi s'étendre au champ social et politique (c'est-à-dire là où ne se trouve pas la liberté), afin de garantir ou bien le noyau de la liberté individuelle ou bien certains de ses prolongements particuliers. Je pense ici aux *droits*, lesquels délimitent ou protègent la liberté de l'individu/du citoyen dans les domaines où la liberté qui correspond à ces droits est absente. Donc, le *droit* se distingue fondamentalement de la *liberté*.

L'émergence de la liberté sociale et, au-delà, de la liberté politique n'abolit pas les aspects fondamentaux de l'égalité sur lesquels repose la liberté individuelle (par exemple, l'égalité devant la loi, etc.). Cependant, elle élargit le champ de l'égalité, de sorte qu'il englobe des réglementations qui substantialisent l'individu en tant qu'entité socialement et politiquement libre. Par exemple, l'égalité qui vise à faire de la liberté politique un vécu ordonne l'adoption de règles qui répartissent également la participation du citoyen au processus politique. L'égalité en tant que droit politique concerne le suffrage de légitimation, l'expression politique, la possibilité de participer à la dynamique de la vie politique (par des manifestations, etc.). L'égalité dans la liberté politique a pour objectif l'incarnation du système politique lui-même par la société des citoyens, de sorte que les droits (l'expression politique, le suffrage, la participation, etc.) ne soient plus simplement des représentations de la liberté individuelle mais deviennent des paramètres constitutifs de la liberté politique.

Enfin, dans ses applications, le principe d'égalité se différencie en fonction du bien. Si le bien est divisible, son partage est la condition nécessaire pour atteindre l'égalité (par exemple, dans la propriété de la terre). Mais là où le bien est indivisible (possédé en indivis) et où, par extension, on estime que sa redistribution mènera à la destruction ou à l'abolition de la nature du bien lui-même, on opte pour l'égalité "idéale", pourrait-on dire. Je mentionne à titre indicatif les cas de la loi, de l'entreprise chrématistique ou de la politique. L'individu/le citoyen participe en l'occurrence à l'égalité en tant que partenaire idéal/solidaire du bien global. Pour utiliser l'expression d'Aristote, quand le bien (par exemple, la politique) est indivisible, c'est l'individu qui devient "molécule" dans le cadre de l'ensemble, et non le bien. Un "procédé"

particulier, dirais-je, pour faire face au problème de l'égalité concernant les "autorités" de la politéia consiste à organiser la périodicité de leur "jouissance", sous le signe du "tirage au sort".

Cette mutation statutaire de l'homme social dans la démocratie explique aussi pourquoi on constate que dans cette politéia, on opte pour la participation "idéale" au système (économique et politique) ou du moins aux ressources plutôt que pour la redistribution de la propriété des moyens de production. En effet, la participation au système favorise l'individualité sociale et politique de l'homme social, tandis que la redistribution des moyens de production proclame simplement l'individualité privée et, en grande part, le retrait de la vie sociale.

3.Liberté et typologie des politéias

La définition négative de la liberté concerne la relation socio-économique et politique dans laquelle s'inscrit l'individu. Le fait de "*n'être commandé par personne*", que le Stagirite nous transmet comme axiome fondamental de la démocratie, nous introduit directement dans la question du pouvoir. Le pouvoir, c'est-à-dire la capacité ou le droit de quelqu'un de dicter sa volonté à autrui ou à l'ensemble de la société, est perçu comme absolument incompatible avec la liberté globale et, par extension, avec la démocratie. Et il recouvre les trois champs de la liberté: privée, sociale, politique.

Le pouvoir peut être le résultat d'une décision de la société des citoyens, expresse ou déduite, de céder à un tiers le droit de la dominer (de décider pour son compte). En conséquence de cette décision, la société conserve donc le droit de lever son consentement et de retrouver son autonomie. C'est le cas de la *relation de représentation*, dans lequel les détenteurs des qualités de *mandant* et de *mandataire* sont expressément différenciés. Dans la politéia représentative, la société des citoyens, constituée en catégorie politique (institution de la politéia, démos), possède effectivement la qualité de mandant, tandis que la classe politique/le pouvoir possède la qualité de mandataire.

Cependant, il se peut que le pouvoir soit constitué en vertu d'un droit primaire qui ne requiert pas l'accord du dominé. Il s'agit du cas dans lequel le système repose sur la propriété. Je citerai comme exemple le plus caractéristique de système organisé sur la propriété celui du despotisme (la monarchie absolue ou héréditaire). Ce système se rencontre aussi, toutefois, dans les sociétés anthropocentriques et en particulier à la première phase post-despotique, où la liberté concentre son intérêt presque exclusivement sur le terrain de la vie privée de ses membres (liberté individuelle). Mais il se distingue du despotisme absolu/étatique en ce que le détenteur du système politique n'est pas héréditaire mais élu (*monarchie élective*).

Le système politique de la modernité est un exemple typique. Dans le domaine de l'économie, le (sous-)système (l'entreprise, par exemple) est constitué et possédé par le propriétaire des moyens de production (par exemple, le capitaliste) ou plus simplement par son propriétaire (là où l'apport de capital n'est pas nécessaire). La distinction entre *propriété des moyens de production* et *propriété du système de l'économie* est inconcevable de nos jours. Par conséquent, il n'est pas pensable que les acteurs non propriétaires du système participent aussi à celui-ci.

Des choses analogues se produisent dans le champ de la politique, où la distinction entre *système politique* et État – entre *politéia* et *cité* – est également inconcevable de nos jours. L'État incarne en l'occurrence le système politique, si bien que la référence à l'État suggère automatiquement le système politique et inversement. C'est pourquoi les politiques élaborées par les détenteurs du système politique se définissent automatiquement comme des politiques de l'État.

En tout état de cause – à savoir: que la motivation du pouvoir relève d'une concession/d'un consentement ou d'une propriété primaire – le pouvoir en tant que fait qui différencie le gouvernant du gouverné, celui qui a le droit de décision de celui qui est obligé de suivre sa volonté, abolit la possibilité de l'individu de s'auto-réaliser: autrement dit, il abolit son autonome. En cela, il se situe aux antipodes de la liberté.

Le pouvoir n'abolit complètement la liberté que dans le despotisme. Dans le cosmosystème anthropocentrique, le pouvoir a cours là où la liberté n'existe pas. Par exemple, l'individu peut être autonome dans sa vie privée (liberté individuelle), mais être soumis à un régime d'hétéronomie dans le domaine social et/ou politique. Dans ce cas, il ne jouira pas de la liberté sociale et politique (*monarchie élective* et, en partie, *représentation*). Dans l'anthropocentrisme, la ligne de démarcation qui délimite le champ de la liberté individuelle par rapport aux champs du pouvoir, où l'individu n'est pas libre, est tracée par les *droits*.

Ainsi, dans la mesure où la démocratie proclame la liberté globale (individuelle, sociale, politique), le pouvoir n'a pas sa place dans cette *politéia*. Je songe, bien sûr, au modèle idéal du principe démocratique car, pour ce qui concerne la pratique de la démocratie, on observe un large éventail morphologique, de la version modérée à la version radicale, un éventail où s'élabore la dialectique de la relation entre liberté et pouvoir.

4. La *politéia* de la démocratie

On peut se demander sur ce point comment la démocratie escompte réaliser son projet de liberté globale. La question concerne en fait la liberté sociale et politique, étant donné que celle de la liberté individuelle a déjà trouvé des réponses dans la période pré-démocratique des sociétés anthropocentriques, dont la démocratie incorpore le contenu dans sa *politéia*. Je me réfère essentiellement aux mesures qui substantialisent l'individu en tant qu'entité libre, ainsi qu'aux droits sociopolitiques correspondants qui protègent l'expérience de cette liberté (la *politéia* de droit et de providence, leurs références aux principes d'égalité, de justice, etc.).

Pour ce qui est de la liberté sociale, la modernité n'a pas de réponse à fournir parce qu'elle ignore le phénomène. Le paradigme hellénique, au contraire, offre deux systèmes différents – et uniques – de réalisation de cette liberté. L'un se rencontre dès l'époque classique (à la période statocentrique achevée) et se traduit dans le concept de *société du loisir*. Le passage de la *société du travail* à la *société du loisir* signifie le *rejet du travail (dépendant)* des citoyens ou, autrement dit, le passage du *travail économique* au *travail politique*. Ainsi l'idéologie du loisir n'équivaut-elle pas à la paresse ou à l'inactivité mais à la libération du citoyen par rapport à la dépendance sociale dans le domaine du travail, ce qui lui garantit le temps nécessaire pour pouvoir s'occuper de

l'administration des affaires communes sans être dérangé. Ainsi la démocratie classique n'a-t-elle pas cherché à mettre en œuvre le principe démocratique dans le (sous-)système économique mais à libérer le citoyen du travail économique. À cette phase, le (sous-)système économique continue à être fondé sur le principe oligarchique, c'est-à-dire à appartenir au propriétaire des moyens de production. Mais la place du citoyen travailleur est occupée plus ou moins par le travailleur vénal/esclave, c'est-à-dire par le *travail-marchandise*. De nos jours, c'est le migrant économique qui tend à devenir l'acteur du travail-marchandise, et le passage du *contrat de travail* au *contrat d'ouvrage*, véhiculé par la technologie, tend à s'affirmer.

L'autre système qui garantit la liberté sociale se présente comme la situation qui a succédé à la société du loisir et qui se consolide progressivement dans le monde hellénique avec le passage à la cosmopolis œcuménique. On opte en l'occurrence non pas pour le retrait du citoyen du travail économique mais pour la *mise en œuvre du principe démocratique dans le (sous-)système économique*. Il s'agit de l'émergence de la *société partenariale*, dont le trait marquant consiste dans la *différenciation de la propriété dans les moyens de production et dans le système de l'économie*. Dans la mesure où le capital injecté n'est pas déterminant, le système revient à ses acteurs, c'est-à-dire aux détenteurs du travail. Mais si le capital est constitutif du partenariat économique et n'est pas versé par les acteurs du travail, le système reste en fait à son propriétaire. Dans ce cas, le travail n'est pas apporté contre le versement d'un salaire, c'est-à-dire en terme de dépendance. Il est évalué en tant que capital, et dans ce cas son détenteur est envisagé comme partenaire du (sous-)système⁶.

Le système de l'économie partenariale, qui a été l'une des causes fondamentales de la *disparition du travail vénal/esclavage* dans le monde hellénique⁷, a accompagné ce dernier jusqu'à son passage à l'État nation au XIX^e siècle. Ce système, transvasé en même temps que la cité/"commune" en Occident, explique, à mon avis, la raison pour laquelle le monde moderne a échappé au travail vénal/esclavage⁸.

En conclusion, nous retenons l'enseignement du monde hellénique selon lequel la liberté sociale se réalise soit à travers la propriété des moyens de production (capital, terre, etc.), soit au moyen du travail politique (du loisir), soit enfin par la mise en œuvre du principe démocratique dans le système économique, du fait que la propriété du système revient à ses acteurs. Sous cet angle, la place de la propriété dans la démocratie finit par se préciser. En effet, la démocratie ne s'oppose pas à la propriété. Bien au contraire. Cependant, elle établit une distinction entre la propriété individuelle, quand celle-ci n'entraîne pas l'apparition de contrats avec un tiers, en l'occurrence le citoyen, et la propriété du système qui est susceptible d'abolir la liberté. Les plus caractéristiques de ces contrats concernent les champs du système économique et du système politique.

⁶ Sur le système du loisir, voir mes travaux: *Le cosmosystème hellénique*. Vol. 1. *La période statocentrique de la cité*. Athènes, 2006, et *La démocratie comme liberté. Démocratie et représentation*. Athènes, 2007. Sur le système de l'économie partenariale, voir mes livres *Le cosmosystème hellénique*. Vol. 2. *La période de l'œcoumène*. Athènes, 2014, et *Système économique et liberté*. Athènes, 2010.

⁷ Dès les temps hellénistiques et de manière définitive à Byzance.

⁸ En Europe occidentale, le phénomène partenarial s'est adapté aux conditions despotiques, sous l'appellation de corporation.

La question de la liberté politique se pose de manière plus simple. La démocratie met en évidence, comme nous l'avons vu, la différence fondamentale entre *système politique* et (la personne légale de l') État. Elle introduit comme condition le fait que le système politique soit détaché de l'État et investi par la société des citoyens. Cela signifie que l'essentiel des fonctions de l'État, à savoir la compétence politique universelle (la dite souveraineté politique), se trouve transféré à la société constituée sur le mode politique (le démos). Dans ce cadre, les "autorités" de la démocratie ne sont plus, comme dans la monarchie élective et, en partie, dans la représentation, une institution constitutive et donc caractéristique du système politique, mais une institution au service du démos, dotée de compétences strictement exécutives. Le *tirage au sort* remplacera en principe l'élection des autorités, afin que l'ensemble des citoyens en profite. Je dis "en principe" parce que même la version la plus radicale de la démocratie laisse une marge de sécurité en recourant à l'élection pour certaines autorités qui exigent des compétences ou des connaissances spéciales (le stratège, par exemple).

Le rappel ci-dessus des fondements (de la *finalité* et du *système*) de la *démocratie* met en lumière la différence statutaire de celle-ci par rapport à la *monarchie élective* et au système de la *représentation*. Dans la monarchie élective, le système politique est incarné par "l'État" et son détenteur possède à la fois les qualités de mandant et de mandataire. La société des citoyens reste confinée dans la sphère privée, exclue du système politique, et ne conserve que la compétence de légitimation (le contenu du suffrage dans la monarchie élective). En conséquence, la politique n'est pas soumise à la justice (le personnel politique se situe en dehors de la politéia de droit) et le citoyen ne peut pas révoquer le détenteur du pouvoir politique, ni le contrôler ni l'obliger à changer de politique. Quant à la représentation, tout comme la démocratie, elle présuppose que la société des citoyens soit constituée en institution du système politique (en démos). Mais dans la représentation, la compétence politique ne revient pas entièrement au démos de la société. Le démos assume seulement les compétences qui correspondent à la qualité de mandant, tandis que les compétences qui appartiennent au mandataire restent au détenteur du pouvoir politique (de l'État). Par conséquent, on peut dire que la représentation se situe au croisement du système politique pré-représentatif de l'époque anthropocentrique primaire (comme la monarchie élective de la modernité) et de la démocratie de l'achèvement anthropocentrique.

Dans le prolongement de cette typologie des politéias, nous établissons également une distinction dans la *citoyenneté*: le *citoyen imparfait* ou *sujet* (de l'État) va de pair avec la monarchie élective, le *citoyen simple* avec la représentation, le *citoyen complet* avec la démocratie⁹.

5. Démocratie et modernité

Il est manifeste que le principe démocratique et le système socio-économique et politique correspondant émanent du paradigme historique unique de la cité hellénique. C'est d'ailleurs en lui que la modernité a puisé, comme nous l'avons vu,

⁹ Voir mon ouvrage *Citizen and State. Concept and typology of citizenship*. Lambert Academic Publishing, 2013.

ses informations sur la démocratie, et de lui qu'elle s'est inspirée pour constituer ses fondations. La question qui se pose en l'occurrence est de savoir quels éléments notre époque a retenus de ce principe et du système qui va de pair, si bien qu'ils se rencontrent aujourd'hui. Autrement dit, quels sont les fondements de la modernité qui lui permettent d'affirmer que son système peut être classé dans la typologie des politéias démocratiques.

Par souci de brièveté, je rappelle tout de suite que, parmi les différents champs de la liberté, seule la liberté de la vie privée (ou liberté individuelle) se rencontre dans les sociétés modernes. Il est intéressant de remarquer qu'à notre époque, alors que la liberté individuelle est définie comme *autonomie*, dans le champ social et politique, la liberté est assimilée au *droit*. C'est ainsi que se trouve assuré le compromis trouvé au moment de la phase de transition entre le système du despotisme – ou le propriétaire constitue et possède le système – et la société qui, entre temps, s'est substantialisée sous le signe de la liberté individuelle.

C'est précisément cela qui explique notre constatation que le grand choc entre *libéralisme* et *socialisme* a concerné exclusivement la question de savoir qui, du secteur privé ou étatique, occuperait la première place dans la propriété du système économique. La société, et en particulier la liberté sociale et politique, n'ont été un enjeu ni pour le *libéralisme* ni pour le *socialisme*. Et naturellement, de nos jours également, elles n'ont pas été inscrites dans la problématique du processus politique. En d'autres termes, le libéralisme et le socialisme embrassent exactement le même système politique – celui qui a succédé à l'*absolutisme* (la *monarchie héréditaire*) – et plus précisément la *monarchie* élective.

La question majeure de savoir comment l'autonomie individuelle peut voir cours dans un contexte d'hétéronomie socio-économique et politique (celui de la monarchie élective) a trouvé une réponse avec l'argument du *consentement* et du *droit*.

Le *consentement* a visiblement été avancé par la modernité comme argument pour faire oublier le fait que le maintien dans sa politéia, dans des conditions d'anthropocentrisme primaire, du régime antérieur configuré sur le mode de la propriété fonctionnait au détriment de la liberté (sociale et politique). Cependant, il est essentiel de retenir que le *consentement* à l'*hétéronomie*, c'est-à-dire le renoncement à un champ de la liberté, ne maintient pas l'individu dans un statut d'autonomie. Le consentement crée des conditions de *légitimation* du système de l'hétéronomie, il ne préserve pas la liberté de l'individu/la société. Celui qui consent ne reste pas libre du simple fait qu'il accepte d'être soumis à un statut de dépendance, c'est-à-dire d'hétéronomie. Si, par exemple, quelqu'un est d'accord pour être soumis au statut d'esclave, il sera esclave aussi longtemps qu'il consentira à cette relation.

Pour compenser pleinement ce défaut, la *liberté* dans le champ social et politique sera définie selon le critère du concept de *droit* et non d'*autonomie*. C'est manifestement contraire à l'approche de la liberté individuelle, qui a lieu sous l'angle de l'autonomie. C'est également ignorer que le droit délimite simplement en étendue le champ de la liberté individuelle, ou le cadre de sa protection là où l'individu est privé de liberté. Sont des exemples typiques l'espace du travail de nos jours ou la relation entre société et politique. Enfin, cette entreprise a été lancée très tôt afin de combler le fossé entre *liberté simple, individuelle*, et *liberté globale*, qui renvoie à la démocratie (ou entre

autonomie et *droit hétéronomique*), en affirmant la supériorité de la première. La liberté (individuelle) des modernes, dira-t-on dès l'époque des Lumières, est supérieure à la liberté (politique/collective) des "anciens". Cependant, il a échappé à l'attention de la gnoséologie moderne que la liberté des "anciens" n'est pas la liberté simplement politique, mais le produit cumulé de la liberté individuelle, sociale et politique, c'est-à-dire la liberté globale. Sur cette prétention viendra s'ancrer ensuite le point de vue selon lequel le *droit* est, lui aussi, supérieur à la *liberté*. Un point de vue qui finalement ne vise pas à protéger les minorités mais à légitimer le pouvoir du petit nombre sur le grand nombre. D'un autre côté, si le fait de faire valoir le *droit* contre la *liberté* en tant que signe de supériorité de notre époque et, surtout, l'affirmation que les "anciens" ignoraient ce concept (celui de *droit*, de même que la *liberté individuelle*) ne sont pas le résultat d'un manque de connaissance, ils sont évalués comme un choix idéologique. En effet, la différence entre *liberté* et *droit* est capitale, puisque le droit ne mène pas à la liberté/autonomie et n'est donc pas assimilé à elle. Le travailleur en relation de dépendance jouit de droits qui empêchent l'aliénation de sa liberté individuelle, mais sa relation de travail n'en reste pas moins hétéronomique, c'est-à-dire non libre. Le droit de manifester (ou droit d'expression) confirme précisément que l'individu/le citoyen est défini par autre chose que lui-même. S'il s'auto-définissait politiquement, il n'aurait pas besoin de manifester. Il posséderait lui-même la politéia et déciderait de son destin.

Donc, à supposer que nous acceptions l'affirmation de la modernité selon laquelle le *droit* est supérieur à la *liberté*, il nous faudra convenir finalement que *l'hétéronomie* est supérieure à *l'autonomie*. Mais si cela est vrai, pourquoi ne pas proposer aussi l'annulation de l'autonomie de l'individu dans la sphère individuelle/privée, de sorte que quelqu'un d'autre décide pour lui de sa vie privée? Supposerons-nous donc que le *travail dépendant* est supérieur au *loisir/travail politique* et/ou au *travail partenarial*? Ou bien est-ce que le *suffrage simple* (la qualité de *citoyen imparfait* ou de *sujet*) qui légitime le personnel politique au poste de détenteur exclusif du système politique et, éventuellement, le droit de manifester contre l'État souverain constituent une expression de liberté supérieure à l'institution de la société en politéia (la qualité de citoyens complet)? En fait, le droit apparaît là où la liberté est absente (surtout dans le champ social et politique) et il disparaît quand elle s'étend sur le terrain où il prospérerait.

Cette lacune gnoséologique explique pourquoi la modernité insiste à classer en bloc la démocratie dans le *totalitarisme* en l'assimilant au phénomène proto-anthropocentrique correspondant. Cette affirmation ne prend toutefois pas en compte le fait que le *totalitarisme*, à l'instar de *l'absolutisme* et de *l'autoritarisme*, requiert l'existence d'une différence claire entre le détenteur de la compétence politique universelle et le sujet social de celle-ci, c'est-à-dire la mutation de la première en pouvoir politiquement souverain. Dans la démocratie, le sujet de la souveraineté politique – la société des citoyens – fait défaut parce que la liberté politique élimine la relation entre dominant et dominé, étant donné que le système politique revient entièrement à la société des citoyens.

On a pu dire, au titre d'argument, que la reconsidération du concept de démocratie était inévitable à partir du moment où la construction anthropocentrique des sociétés modernes a été véhiculée par la *grande échelle cosmossystémique* (l'État nation). La

“démocratie athénienne”, prétendront les penseurs modernes, n’est pas possible de nos jours parce que ni *l’échelle des États* ni la *complexité* qui s’ensuit des sociétés et la difficulté des problèmes que la politique doit résoudre ne le permettent. C’est manifestement ignorer que la “démocratie athénienne” est un exemple de mise en œuvre *du principe démocratique* à la petite échelle de la cité. Par conséquent, la question n’est pas de mettre en œuvre de la démocratie de la cité à notre époque, mais de savoir s’il est possible ou non de *mettre en œuvre le principe démocratique dans l’État nation*. Cette manière de considérer les faits nous permettrait de conclure que de nos jours, les conditions de la démocratie ne sont pas réunies parce que les sociétés en sont à vivre le stade proto-anthropocentrique de leur évolution, et non parce qu’elles sont entrées dans la grande échelle cosmologique (celle de l’État nation).

Autrement dit, le passage ou non à la démocratie s’inscrit dans la logique de l’évolution cosmologique. Il dépend de la biologie de l’homme anthropocentrique, c’est-à-dire du degré de maturation des conditions pragmatologiques qui correspondent à la démocratie. Et non d’échafaudages intellectuels qui peuvent occuper l’esprit de certains individus en résultat de lectures ou d’expériences vécues. C’est pourquoi la démocratie n’est congénitalement liée ni à la petite ni à la grande échelle cosmologique, ni à l’État cité ni à l’État nation, comme on le pense, mais à une certaine phase d’évolution du phénomène anthropocentrique, et en particulier à son achèvement final.

À la petite échelle de la cité, la démocratie n’est pas apparue dès le départ mais en route, en résultat de la maturation anthropocentrique des sociétés (du point de vue de l’économie, de la constitution/de l’essence sociale, de l’idéologie, etc.), c’est-à-dire dans le cadre du *système communicationnel naturel* existant. La question n’est donc pas de nos jours de démolir l’État nation, le cosmologique anthropocentrique à la grande échelle, et de refaire le monde sous le signe de la petite échelle de la cité, ni d’enfermer la société dans un “ghetto” au sein de l’État nation pour qu’elle vive la démocratie de manière privée, c’est-à-dire dans des groupes “sociaux” restreints.

C’est pourquoi le problème de la modernité est double: d’une part, elle doit se débarrasser de ses obsessions idéologiques, afin d’accéder, d’autre part, à l’acquis gnoséologique de la typologie politique anthropocentrique globale (et donc de la démocratie). D’un côté, réaliser une révolution dans le domaine des concepts qui définissent les phénomènes et, d’un autre côté, prendre connaissance de la biologie évolutive de l’homme social. Ainsi comprendra-t-elle qu’elle n’est pas passée directement de la féodalité au stade final de l’achèvement anthropocentrique qu’est la démocratie, mais simplement à sa phase anthropocentrique primaire. De cette façon, elle pourra s’interroger sur son prochain stade anthropocentrique, qui annonce assurément l’assimilation de son système à la *représentation politique*. Cette assimilation et surtout le passage de la *monarchie élective* à la *politéia représentative* ne se feront pas sur la base de la communication naturelle mais seront véhiculés par le nouveau système de communication numérique, et notamment au niveau de la technologie de la communication.

Il résulte des considérations qui précèdent que de nos jours, non seulement la demande, en termes de valeur, de démocratie n’existe pas, mais que la familiarisation même de la pensée moderne avec le concept (c’est-à-dire avec la *finalité* et le *système*) de démocratie n’est qu’une perspective lointaine.

Cette remarque répond, d'un autre point de vue, à l'argument largement répandu selon lequel le *changement du régime*, en l'occurrence le passage à la démocratie, est une question de *culture*. Le fait est que chaque politéia a la culture qui lui convient. Mais la culture politique ne s'enseigne pas, elle se fortifie en route, au fil de la maturation des conditions pragmatologiques auxquelles les membres de la société s'habituent peu à peu, ou bien elle est vécue dans le cadre du cosmosystème global.

Ce qui importe donc pour la modernité, c'est qu'elle retrouve le fil du contact avec les concepts fondamentaux pertinents pour son époque au lieu de prétendre qu'elle traverse un autre stade, qui convient à la fin de l'achèvement anthropocentrique. En d'autres termes, qu'elle prenne conscience que le passage à la grande échelle, en tout point originale, est une question d'un autre ordre que la phase anthropocentrique qu'elle traverse. Il est clair que la première est supérieure à la petite échelle de la cité. Mais la deuxième convient à l'époque anthropocentrique primaire correspondante.

Pour ce qui est plus particulièrement de la typologie des systèmes politiques, la modernité pourra, sous cet angle, distinguer la *démocratie* de la *représentation* et de la *monarchie élective*, en prenant conscience qu'il s'agit de trois politéias différentes, incompatibles l'une avec l'autre. Ainsi comprendra-t-elle que son obstination à considérer que son système concentre à la fois les conditions de la représentation et celles de la démocratie, alors qu'il n'est même pas représentatif, constitue une théorie idéologique sans base gnoséologique.

6.L'anarchie dans la typologie politéienne, la monarchie élective et la démocratie

L'interrogation sur le fondement non représentatif et manifestement non démocratique du système politique moderne nous invite à préciser la place de *l'anarchie* dans la typologie politéienne.

Comme nous l'avons vu, la démocratie se situe aux antipodes des systèmes politiques (monarchie et représentation) constitués sous le signe du pouvoir. C'est à cela aussi que prétend l'anarchie. Mais la démocratie proclame la réalisation de la liberté globale et, par extension, une reconstitution de la politéia qui garantisse la pleine autonomie de l'individu dans le champ privé et, en même temps, dans le champ socio-économique et politique.

Dans ce cadre, la revendication *d'égalité de classe* (l'égalité devant la propriété) a été une demande des sociétés (de la cité et de notre époque) au moment de leur sortie du despotisme ou, du moins, de leur proto-constitution anthropocentrique. Bien avant leur entrée dans la démocratie, les couches populaires ont abandonné ce projet comme non opérant et, en tout cas, indifférent pour la réalisation de la liberté sociale, et au fil du temps, la priorité de l'égalité s'est tournée vers le terrain de l'autonomie politique.

La question de l'égalité des *classes* ou, comme on a pu le dire autrement, de la *société sans classes*, qui s'est combinée avec la "prolétarianisation" de l'ensemble des membres de la société et la remise de la propriété économique à l'État, a été rejetée dès le départ dans la cité État, et dans l'État nation, a été manifestement liée à des sociétés qui ont vécu de manière dramatique leur passage à l'ère anthropocentrique. C'est précisément cette combinaison de *propriété étatique sur l'économie* et de *système de souveraineté politique*

de l'État (la propriété étatique sur la politéia) qui a constitué le mélange détonant qui a fonctionné comme la cause première du *totalitarisme* à une époque où les sociétés étaient asservies du point de vue anthropocentrique. Si bien que la *société sans classes* qui passe par la nationalisation de la propriété économique promet la restitution de la liberté individuelle à l'homme libéré et, en un sens, la non-exploitation, mais pas la liberté sociale. C'est pourquoi elle n'intéresse pas la démocratie, qui, en plus, estime que l'expérience de la liberté sociale contient par définition la prévoyance de la non-exploitation. Et cela parce que la condition fondamentale de l'exploitation, la dépendance dans le domaine du travail, n'y existe pas.

Enfin, le "communisme" inventé par la modernité proto-anthropocentrique diffère de manière essentielle de la théorie "communiste" de Platon. La modernité identifie totalement le système politique à l'État et le remet aux détenteurs du pouvoir différencié sous forme de propriété réelle. Platon distingue la politéia de l'État/cité et l'attribue au corps de la société/démos constituée. Dans le premier cas, la propriété économique est rattachée à l'État, qui incarne aussi le système politique; dans le second cas, elle revient à la société constituée en tant que système politique/démos. Le "communisme" moderne se focalise exclusivement sur la propriété économique. Le "communisme" de Platon englobe l'ensemble de la politéia (l'ensemble du système socio-économique et politique).

Ces brèves observations amènent naturellement, je pense, à conclure que le projet de la *société sans classes* est un exercice intellectuel qui relève plutôt de la sphère de l'*utopie* que d'une logique de correspondance avec la gnoséologie cosmosystémique.

Néanmoins, le projet anarchique prétend combiner l'abolition de la propriété économique et l'abolition des autorités politiques (du pouvoir). Il ne comprend manifestement pas qu'il opère le même glissement gnoséologique que Karl Marx, qui pensait que la suppression des classes sociales entraînerait automatiquement l'abolition de l'État et, par extension, celle de la politique. Marx a tenté de pallier ce défaut en proposant le concept de "dictature du prolétariat". Mais l'anarchisme a poussé plus loin son raisonnement en proclamant l'abolition totale non seulement de la propriété économique, mais aussi du système politique.

Il est évident que le problème de ces deux projets idéologiques a pour point de départ le même problème gnoséologique que la modernité: l'idée que *la propriété sur les moyens de production* et *sur le système économique* sont identiques par nature, tout comme *le système politique et l'État*. Puisque ce sont des concepts par nature indissociables, il ne reste donc qu'à les abolir. D'où le fait que la question de leur incarnation par le corps de la société, qui en l'occurrence composerait la politéia, n'a jamais préoccupé ni le marxisme, ni l'anarchisme.

Mais le problème principal, pour l'anarchisme en particulier, est qu'il ne comprend pas la nature véritable de la politique. À savoir que sa suppression, et donc l'abolition du système politique, entraînera automatiquement la dissolution de la société elle-même. C'est d'ailleurs ce qui explique au moins certaines des hypothèses formulées par les fondateurs de la théorie anarchiste, comme Proudhon, qui promettent en fait le retour du monde à l'ère de l'économie naturelle et des automatismes sociaux qui marquaient les sociétés primitives.

En d'autres termes, la libération de la dépendance socio-économique ne coïncide pas en soi avec le concept démocratique de liberté sociale. En même temps, c'est ne

pas tenir compte du fait qu'en son nom, on décide de faire passer l'individu sous la dépendance absolue des contraintes naturelles et de la misère. L'idéologie anarchiste refuse le principe fondamental de la démocratie selon lequel la politéia peut être constituée de sorte que les membres de la société l'incarnent et soient donc conduits au sommet de la pleine autonomie et à la suppression du pouvoir. La "société sans classes anti-pouvoir" est possible en soi seulement sur la base de la rencontre, de la collaboration et de la concorde volontaires des individus. Elle ne relève pas de la logique structurelle du système fondé sur le "démós".

On pourrait dire beaucoup de choses concernant la mesure dans laquelle le principe de la "responsabilité morale individuelle", du "règne de la loi morale de l'individu" – au lieu de la politéia démocratique – qui repose sur la collaboration et l'offre volontaires, est suffisant pour qu'une société se constitue et fonctionne. Nous retenons simplement ce que la philosophie hellénique a enseigné au christianisme, à savoir qu'en rattachant la vie sociale à la responsabilité morale de l'individu et la "répression" du comportement déviant à la repentance personnelle du coupable, on enseigne en fait l'anomie et, à travers elle, la victoire des rapports de force, c'est-à-dire des puissants.

En tout cas, il est intéressant d'observer qu'aussi bien la *monarchie élective* dominante que *l'anarchie* sont des sous-produits de l'altération gnoseologique du concept de démocratie enclenchée et poursuivie de manière systématique depuis le Siècle des lumières en Europe. Les uns ont défini comme démocratie l'équivalent tautologique de l'État/système (despotique), simplement parce que la société s'est substantialisée en termes de liberté (individuelle) de ses membres et que, dans cette perspective, il lui a été reconnu le droit de légitimer le personnel politique de l'État souverain. Les autres ont isolé l'axiome démocratique "n'être *commandé par personne*" de sa base politéienne et ont considéré que le plus important était de détruire la propriété économique et le pouvoir politique (le système organisé sur le mode de la propriété) et non de reconstituer démocratiquement la société des citoyens en politéia.

Il ressort manifestement de tout ce qui précède que ces deux projets répondent à des questions de l'époque proto-anthropocentrique de la modernité et que, par conséquent, l'existence de l'un est indissociablement liée au maintien de l'autre. En tant que non-système, l'anarchie est alimentée par l'incarnation totale du système politique par l'État, tandis que l'État de la souveraineté politique invoque l'anarchie pour se légitimer comme garant de l'ordre et, par extension, de la sécurité de la société. Dans ce cadre, la privatisation absolue rencontre l'argument de la destruction absolue. D'où aussi la facilité avec laquelle une part significative du monde de l'anarchie considère comme allant de soi sa fusion avec la violence, estimant qu'ainsi elle s'infiltrera dans le système "sympathique" de la société.

Cette réalité désigne à l'évidence le point sur lequel les logiques de l'État de la souveraineté politique rencontrent l'anarchie: leur aversion pour la perspective d'une émancipation politéienne de la société des citoyens et donc de la liberté sociale et politique qu'entraîne la démocratie¹⁰. Cette remarque confirme le fait que l'anarchie,

¹⁰ La même chose vaut pour les approches de l'idéologie anarchiste concernant le contexte cosmossystémique interétatique. En effet, l'anarchie prétend dépasser la nation-État en prêchant le dogme que "la patrie est le monde entier". Elle ignore toutefois certaines dimensions fondamentales du phénomène social, dont

positionnée en bloc contre la “dictature” aussi bien que contre la “démocratie”¹¹, a en tête et dialogue donc avec les systèmes de la modernité et non avec le principe démocratique. Pour elle, la démocratie se définit comme la cristallisation pré-représentative de l’ère proto-anthropocentrique, c’est-à-dire comme la monarchie élective. Adoptant ainsi l’argument mensonger de la modernité, elle convient qu’elle occupe la place d’un accessoire, rattaché à ses palinodies idéologico-sociales et politiques.

7. Le temps de la démocratie

En tout cas, la question de la précision de l’enjeu de la démocratie (et de la représentation) se pose de nos jours avec une acuité particulière, puisqu’il est désormais plus qu’évident que les paramètres de la crise que le monde contemporain traverse depuis les dernières décennies du xx^e siècle ont pour point de départ la rupture de l’équilibre dans *la relation entre société, économie et politique*. Une rupture qu’on ne peut pas s’attendre à voir réparée par une nouvelle rencontre extra-institutionnelle des forces politiques avec le devenir social, ni par des projets du type “*société civile*” et “*gouvernance*”¹². En ce sens, la substantialisation représentative du système politique de notre époque, qui attribue la qualité de mandant au corps de la société, s’in.scrit à la fois comme projet politique et comme enjeu social qui rendra possible la perspective du passage de la société au futur. Et dans un premier temps, la reconstitution des rapports de force au profit de la société.

Cette reconstitution révèle indubitablement le *déficit* constaté et tout à fait réel de *représentation* – bien entendu, on ne parlera même pas du *déficit de démocratie* – qui ne peut être comblé par *l’invocation morale du devoir de la classe politique, c’est-à-dire de la déontologie*. En l’occurrence, la seule possibilité de voir les rapports de force changer en faveur de la société des citoyens est d’assister à la transmutation du *système de monarchie élective* en *système représentatif*. Ce qui se passera alors, c’est que, au lieu de demander aux gouvernants de violer les dispositions pré-représentatives de la Constitution pour agir politiquement en tant que représentants de la société, cette dernière assumera la compétence de mandant. Ainsi sera-t-elle légitimée et surtout autorisée à réécrire les politiques du pouvoir en visant l’intérêt de *la nation de la société*, c’est-à-dire *l’intérêt commun*.

Le réajustement représentatif de la politéia est le pont qui permettra le passage progressif à la démocratie. D’un autre côté, la démocratie devra annoncer la fin à long terme de l’époque statocentrique du cosmosystème anthropocentrique dans son ensemble et sa reconstitution sous le signe de l’œcoumène post-statocentrique. C’est pourquoi l’étude du cosmosystème hellénique/anthropocentrique à petite échelle présente un intérêt et offre un exemple historique unique à cette période, qui nous

la démolition l’amène en fait à fonctionner comme vecteur naturel des rapports de force et d’hégémonie, en l’occurrence sur le plan interétatique.

¹¹ Voir le slogan “ni dictature ni démocratie, mais anarchie”.

¹² Voir CONTOGEOURGIS, G. – “Bonne gouvernance et démocratie”. In MARON, F.; HORGA, I.(ed.) – *Media and the Good Governance Facing the Challenge of the EU Enlargement*. Bruxelles, 2005.

révèle finalement que *la démocratie ne s'est pas terminée au vingtième siècle*, comme le croit la modernité, *mais seulement au dix-neuvième*. Avec le glas qui a sonné la fin des cités dans le monde hellénique et son passage à l'État nation.

De ce point de vue, il apparaît nécessaire que la science moderne se débarrasse des ankyloses idéologiques de l'époque de la transition et, en l'occurrence, des Lumières, afin qu'elle se défasse de ses certitudes et en vienne au stade de la constitution d'une nouvelle gnoseologie, d'ambition cosmogénétique. Cet enjeu concerne aussi bien les concepts, la typologie, le temps du fait social, que la reconsidération de la cosmogénétique. D'ailleurs, cette reconsidération de la cosmogénétique sous l'angle cosmogénétique de l'homme social conduira, à mon avis, à récupérer le passé comme paradigme, de sorte que son évaluation apporte à la science des informations inestimables dans l'entreprise de constitution d'une nouvelle gnoseologie globale, c'est-à-dire cosmogénétique, où le concept de démocratie retrouvera ses liens avec sa finalité et son système.

La démocratie, ses institutions et le Monde

Paul Allières

Paul Allières, Professor Emérito da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade de Montpellier.

E-mail: allies@univ-montp1.fr.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_2

A DEMOCRACIA, AS SUAS INSTITUIÇÕES E O MUNDO

As definições da democracia complicam-se sob o efeito de dois fenômenos: por um lado, a resistência das suas instituições tradicionais, todavia postas em questão pelas alterações sociais da terceira revolução industrial; por um lado, a expansão planetária dos seus princípios de acordo e em função da globalização do capitalismo. As aspirações de “mudar o poder”»» acabam por o contornar, como se já não fosse possível nem necessário tomá-lo. Neste artigo, questiona-se as contradições ao mesmo tempo que se procuram as histórias políticas - do republicanismo por exemplo - que pode ser uma opção.

Palavras-chave: *Pós-democracia, Alter-democracia, Democracia participativa, Instituições, Republicanismo.*

DEMOCRACY, ITS INSTITUTIONS AND THE WORLD

The definitions of the democracy become complicated under the effect of two phenomena: On the one hand the resistance of its traditional institutions, however put in question by the social changes of the third industrial revolution. In addition, the planetary expansion of its principles to the liking and the wire of the globalization of capitalism. The aspirations “to change the power” end up circumventing this one, as if it were not possible any more or necessary to take it. In this article, one-self interrogate about these contradictions by seeking the political stories - the republicanism by example- which could be an exit.

Keywords: *Post-democracy, Alter democracy, Participative democracy, Institutions, Republicanism.*

LA DÉMOCRATIE, SES INSTITUTIONS ET LE MONDE

Les définitions de la démocratie se compliquent sous l'effet de deux phénomènes: D'une part la résistance de ses institutions traditionnelles, pourtant mises en question par les changements sociaux de la troisième révolution industrielle. D'autre part l'expansion planétaire de ses principes au gré et au fil de la mondialisation du capitalisme. Les aspirations à “changer le pouvoir” finissent par contourner celui-ci, comme s'il n'était plus possible ou nécessaire de le prendre. Dans cet article, on s'interroge sur ces contradictions en cherchant les histoires politiques - le républicanisme par exemple - qui pourraient être une issue.

Mots-clés: *Post-démocratie, Alter-démocratie, Démocratie participative, Institutions, Républicanisme.*

La rhétorique de la crise est installée dans toute pensée contemporaine de la démocratie. L'usure de ses institutions représentatives se conjugue à l'incomplétude des nouvelles pratiques participatives. Celles-ci sont à l'échelle planétaire alors que les principes démocratiques semblent demeurer circonscrits dans un périmètre européen, celui des Lumières. Il s'agit donc de démêler cet enchevêtrement de notions héritées et de pratiques inédites pour prendre la mesure de ce qui résiste à la crise démocratique dans le monde actuel. Pour cela on évaluera le "malaise" démocratique et les innovations politiques qui tendent à en guérir. On mesurera combien la question de l'institutionnalisation de la démocratie est un problème incontournable quelles que soient les pratiques sociales de la démocratie participative. On verra enfin comment des constructions, telles le républicanisme, font système et peuvent être le vecteur d'une mondialisation démocratique.

- Les apories de la post-démocratie

La définition la plus générale du malaise dans la démocratie aujourd'hui est sans doute dans la notion de "post-démocratie"¹. Elle désigne un processus au cours duquel la politique redevient "*l'affaire d'élites fermées, comme durant l'ère pré-démocratique*". Les formes institutionnelles sont respectées, les systèmes électoraux sont perfectionnés mais les agents qui en ont l'usage sont, non seulement de moins en moins nombreux mais de plus en plus écartés des vrais circuits de décision. Les partis politiques deviennent des agences semi-Etatiques, donc des institutions, assurant moins la représentation des citoyens que le courtage des politiques publiques vis-à-vis d'eux. La professionnalisation des "représentants" est l'effet de l'avènement des "partis cartels"³ dont la (sur)vie tient à l'Etat, ses demandes et ses commandes. Ces transformations ont leurs racines dans les changements du capitalisme entré dans l'ère de l'ordo-libéralisme; il accomplit le renversement de la problématique libérale traditionnelle qui se souciait de limiter l'Etat au profit de la liberté économique. Désormais, il s'agit de gouverner par le marché plutôt qu'à cause du marché. L'économie de marché n'est plus le principe de limitation de l'Etat mais le principe d'organisation de l'Etat. "L'économie sociale de marché" n'est rien d'autre que l'idée d'une neutralisation des demandes sociales politiquement converties dans la redistribution, l'allocation, la régulation des ressources. L'économie de marché est élevée au rang de principe meta-juridique. La Constitution de l'Etat est dans le marché. Il en découle une tendance universelle, celle de la post-démocratie: les intérêts privés, non seulement ont pris le dessus sur la défense de l'intérêt général, mais cherchent à prendre le contrôle systémique du gouvernement des Etats. L'entreprise devient un modèle institutionnel et l'Etat classique perd toute confiance en lui-même; il ne sait plus faire ce qui était passé dans sa compétence "*pour effectuer des activités qu'autrefois il gérait parfaitement; il finit même par ne plus maîtriser les connaissances*

¹ CROUCH, Colin – *Post-démocratie*. Paris: Diaphanes. 2013. 137 p.

² *Ibidem*. p.107

³ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter – *L'émergence du parti-cartel*. In AUCANTE, Yohann; DEZE, Alexandre – *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales*. Paris: Presses de Science Po, 2008. p. 35.

*nécessaires à la compréhension de certaines activités*⁴. La post-démocratie est donc celle de l'ère post-industrielle et ses institutions sont passées aux mains d'élites patronales et politiques qui se confondent dans la promotion de nouvelles procédures et pouvoirs toujours plus indépendants de la société. Les institutions de l'Union Européenne en sont l'expression la plus avancée sur le continent⁵.

Nous sommes ainsi déjà passé à une autre société. Sur le socle d'une troisième révolution industrielle⁶, et sans que cela signifie la fin de l'industrie elle-même, le modes de production de la valeur ont changé; et cela a des conséquences majeures pour ce qui concerne l'économie de la connaissance et les caractères d'un "nouvel âge démocratique"⁷. Si on s'en tient à l'essentiel pour traiter de notre sujet, on retiendra l'effet principal qu'elle entraîne: l'élévation du niveau culturel moyen des populations du fait de l'accès facilité à un stock toujours plus grand d'informations de tous ordres. Leur maîtrise, le traitement de leur sélection fait problème appelant à de sérieux changements, dans le journalisme notamment⁸. Mais pour notre raisonnement, il faut retenir le corrélat fort ancien entre alphabétisation de masse, mouvements révolutionnaires et démocratisation des sociétés: "*A partir de la Réforme la diffusion progressive de la capacité à lire et à écrire a entraîné l'éclosion effectivement irrésistible de la démocratie (...) Le processus même de l'alphabétisation donne le sentiment que naît un monde où tous les groupes sociaux, tous les individus ont quelque chose en commun, au-delà des différences de statut économique. (...) L'alphabétisation est la naissance de la démocratie en tant qu'égalité des conditions*"⁹. Cette observation sous-tend les analyses les plus fines de l'émergence de la démocratie politique qui n'est pas une cause mais un effet du processus désigné. Par exemple le soin mis par les républicains des années 1880 en France donne un sens nouveau à "l'éducation de la démocratie". Il éclaire le lien entre "*droit de suffrage et devoir d'instruction*" ainsi que la formation d'une société politique par le biais d'un "*suffrage universel instruit*"¹⁰. Aujourd'hui, on dira qu'une dynamique propre de ce "mouvement d'éducation" se poursuit avec de moins en moins de tuteurs. Les partis et les élus (si ce n'est les églises) en ont été les figures essentielles pendant tout le XX^e siècle. Ils ne le sont plus et perdent ainsi le contrôle de classes toujours plus éduquées, en nombre et en expansion. Les élections présidentielles en France du printemps 2017 et la victoire d'Emmanuel Macron contre ceux des partis en sont un criant symbole. Sans doute les effets pervers d'un tel processus existent et soulèvent de nouveaux problèmes: l'avènement d'une "élite de masse (...) qui peut

⁴ CROUCH, *op. cit.* p. 47

⁵ ALLIES, Paul – *Une Constitution contre la démocratie?* Montpellier: Climats, 2005. 228 p.

⁶ COHEN, Daniel – *Trois leçons sur la société post-industrielle.* Paris: Le Seuil. 2006. 90 p.

⁷ PAUL, Christian; FERRELL-SCHUHL Christiane – *Un nouvel âge démocratique.* Paris: Assemblée Nationale. Rapport n° 3119. Commission de réflexion sur les droits et libertés à l'âge du numérique. 8 octobre 2015

⁸ PLENE, Edwy – *La Troisième Equipe. Souvenirs de l'affaire Greenpeace.* Paris: Don Quichotte. 2015. 141 p.

⁹ TODD, Emmanuel – *Après la démocratie.* Paris: Gallimard-Folio, 2008. p. 87

¹⁰ ROSENVALLON, Pierre – *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France.* Paris: Gallimard, 1992. p. 355 et ss.

produire et consommer sa propre culture”¹¹ de manière narcissique. Ce qui induit de nouvelles divisions et inégalités sociales. Mais les forces d’un nouvel état des sociétés démocratiques s’imposent déjà. Les relations hiérarchiques s’affaiblissent. Les questions des rapports entre gouvernants et gouvernés, dominants et dominés, classes et individus appellent des idées nouvelles sur le peuple, le pouvoir, les alternatives possibles.

- Les limites de l’alter-démocratie

Pour aller à l’essentiel, on retiendra ce qui apparaît comme la théorisation la plus aboutie de cette nouvelle société sortie de la mondialisation et de “la fin du prolétariat” : l’avènement de la Multitude¹². C’est le nom d’une plèbe planétaire qui succéderait à la classe ouvrière industrielle et au “peuple souverain”, figures typiques de l’Etat-nation devenu une scorie. Sa nature post-moderne serait celle des nouvelles formes de vie et de travail produites par l’importance croissante du salariat intellectuel et du “précarariat immatériel”. Les exclus, les nomades, les “exilés du système” seraient la force de substitution au prolétariat asservi, à l’emploi stable et territorialisé. Les premiers peuvent faire sécession de l’ordre dans lequel ils ne font que transiter; le second reste pieds et poings liés au capital dont il assure toujours la reproduction. Les nouveaux mouvements sociaux s’y reconnaîtront aisément jusque dans l’explication de leur fragmentation et la justification de leurs “identités particulières”. Cette vision met en effet opportunément la focale sur la marchandisation mondialisée, la pénétration par le capital de toutes les sphères de l’existence, la fin de toute distinction entre travail et vie sociale, vie sociale et vie individuelle. Elle décrit ainsi les innovations du 3^e âge du capitalisme. Elle propose la reconnaissance d’un “droit à la citoyenneté mondiale” facilitant le nomadisme par lequel “la multitude se réapproprie l’espace et se constitue comme un sujet actif”¹³; ce qui doit aller avec un revenu minimum universel et la “réappropriation” des nouveaux moyens de production. C’est la convergence des luttes pour cette “réappropriation des richesses produites en commun”, sous-utilisées par le capitalisme qui finira par donner un sens aux combats que mènent depuis plusieurs décennies tant de mouvements sociaux. Leur multiplication et extension planétaire rapportés à leur inscription localiste se heurte et contourne les pouvoirs tels qu’ils sont constitués. Mais ce n’est pas un vrai problème: “l’action de la multitude devient politique quand elle commence à affronter directement et avec une conscience adéquate les opérations répressives centralisées de l’Empire”¹⁴. La politique dans cette vision est le mouvement même de la Multitude, se confondant avec le mouvement social en faisant l’économie de sa mémoire et de ses médiations traditionnelles (le parti, le syndicat, l’Etat-nation...). C’est ce mouvement qui aura “à inventer les formes démocratiques

¹¹ TODD, E. – *Op. cit.* p.96

¹² HARDT, Michael; NEGRI, Antonio – *Multitude. Guerre et démocratie à l’âge de l’Empire*. Paris: La Découverte, 2004. 407 p.

¹³ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio – *Empire*. Paris: Exils, 2000. p. 478

¹⁴ *Ibidem.* p. 480

*du nouveau pouvoir constituant*¹⁵. Ce dernier ne ressemblera en rien à ce que l'histoire nous a légué, celui de Lois fondamentales s'employant à codifier un équilibre né de la négociation entre le capital et le travail pour parvenir à un équilibre des pouvoirs et des droits. Les figures du travail étant aujourd'hui plus intelligentes et mieux armées que "les monarques et les patrons", point n'est besoin de rester sur le terrain constituant classique. Le nouveau pouvoir constituant c'est "le refus et l'imagination érigés comme base". Il faut se réapproprier l'administration qui est "l'essence de la nouvelle production, de la coopération sociale, de la richesse consolidée mise au service du commandement"¹⁶. Ce nouveau pouvoir constituant est donc "l'antithèse continue" du constitutionnalisme vu comme un progrès infini. Il est peut-être aussi la reprise d'une antique maxime de la social-démocratie allemandes'interrogeant en 1909 sur la prise du pouvoir (par les élections) : "le mouvement est tout. Le but n'est rien."¹⁷

Il y a de ça dans cette théorisation, sans nul doute congruente à l'émergence des formes d'alter-démocratie qui nous intéressent: on ne sait trop ce que sera son institutionnalisation mais la montée en puissance de forces et d'aspirations dissidentes se suffit pour l'instant à elle-même. Dans son sillage, s'inscrivent d'autres analyses qui s'efforcent d'en préciser les termes. Par exemple, celle faisant l'inventaire critique des illusions démocratiques fondées sur "l'utopie d'un demos unitaire"¹⁸. La croyance en un peuple comme totalité et en son autogouvernement comme sujet et fin de l'histoire démocratique serait une mythification empêchant de penser les refondations démocratiques d'aujourd'hui. Il s'agit de sortir la citoyenneté de son rattachement à l'Etat-national et à son étroitesse territoriale. Pour cela, il faut partir de la notion juridique de personne. L'histoire de la démocratie serait celle de l'accomplissement de l'individualisation juridique de la personne. L'individu devient citoyen en revendiquant toujours plus de nouveaux droits. Et il n'y a de sujet politique possible que dans cette subjectivisation permanente. Mais comment se construit politiquement cet individu? Que devient son rapport aux institutions? A quels critères doivent répondre ces dernières pour aider à l'émergence d'une alter-démocratie durable? Leur mission est-elle de garantir uniquement les droits individuels en expansion?

Dans l'une comme l'autre des propositions théoriques ici résumées, le pouvoir constituant, moment clé de la naissance d'une politisation inédite des sociétés apparaît comme désinstitutionnalisé, hors-champ et hors-sol pour mieux abroger les moindres médiations. Le pouvoir constituant apparaît en opposition frontale au pouvoir institué. Que ce soit à un niveau macro-social ou à une échelle individuelle, l'institutionnalisation du pouvoir reste donc un impensé. Et c'est ce en quoi ces théorisations expriment bien l'orientation prise par les mouvements altermondialistes des ces vingt dernières années s'accordant sur le registre: changer la société sans prendre le pouvoir. Ni même se poser la question du pouvoir. Les manifestations de la Multitude, des forums de

¹⁵ NEGRI, Antonio – *Le pouvoir constituant. Essai sur les alternatives de la modernité*. Paris: PUF, 1997. 448 p.

¹⁶ *Ibidem*, p. 425

¹⁷ KAUTSKY, Karl – *Le chemin du pouvoir*. Paris: Anthropos, 1969. 212 p.

¹⁸ COLLIOT-THELENE, Catherine – *La démocratie sans "demos"*. Paris: PUF, 2011. 256 p.

citoyens au mouvement des Places, interdiraient de penser la représentation, forme archaïque d'expropriation du citoyen. La reconnaissance de l'hétérogénéité positive des sujets sociaux suffirait en quelque sorte à préparer un au-delà de la démocratie représentative sans que l'on sache comment opérer la transition d'un état à un autre (l'expérience en 2016 des "Nuit Debout" à Paris et quelques grandes villes de France où ont été le plus posés la question de l'avenir institutionnel du mouvement le confirme amplement). L'événement se suffit à lui-même quasiment sans acteur (représenté ou représentant) ni histoire, tant il est une somme de relations sociales fragmentées. Dans cet "affaissement post-moderne de l'horizon historique, (dans) la rétractation du temps long autour d'un présent sans passé ni avenir se noue une crise de la raison stratégique. C'est-à-dire de la politique, qui n'est ni une science de l'administration ni une technologie des institutions mais un art des conjonctures propices et de la décision"¹⁹. On peut nommer ce phénomène "l'impolitique(...) fondée sur le contrôle, l'opposition le rabaissement des pouvoirs que l'on ne cherche plus à conquérir (...) Elle a pour trait distinctif de superposer une activité démocratique et des effets non-politiques."²⁰ Quittons le domaine de la philosophie politique et tentons de voir en quoi la morphologie des nouveaux mouvements sociaux contient de possibles issues pour imaginer un autre système démocratique.

- Les socialisations de la démocratie

L'évaluation des nouveaux mouvements sociaux pose problème en terme sociologique. Pourtant la connaissance des modes de vie, des appartenances de classe, des comportements induits par la révolution de l'information peut apparaître comme un préalable à l'analyse des pratiques des couches populaires²¹. L'usage social qu'elles font des technologies numériques est un bon critère, tant celles-ci se fondent sur "un rapport social de co-production de sens à partir d'un échange non-marchand d'informations"²². La part prise par les réseaux sociaux dans la révolution tunisienne en janvier 2011 signale l'importance non exclusive mais irrésistible d'Internet dans l'imposition d'un espace "contre-public", décisif de par les interactions entre cyberactivistes et citoyens "ordinaires" qui s'y nouent²³. Sans déboucher sur des changements de régime, on estime que ce sont 80 pays et quelque 950 villes qui ont connu des "occupations de place" portées par des mobilisations du même type. Au-delà, la construction d'alternatives de type "autogestion des biens communs" est une piste également fertile pour lire ce changement social à l'œuvre. Récoler tout ce qui transforme et élargit l'espace public, tout ce qui produit des innovations institutionnelles démocratiques est précieux

¹⁹ BENSARD, Daniel – *Eloge de la politique profane*. Paris: Albin Michel. 2008. p. 354

²⁰ ROSENVALLON, Pierre – *La contre-démocratie*. op. cit. p. 29

²¹ SIBLOT, Yasmine (Ed.) – *Sociologie des classes populaires contemporaines*. Paris: A. Colin, 2015. 368p.

²² LOJKINE, Jean – *La révolution informationnelle et les nouveaux mouvements sociaux*. Lormont: Le Bord de l'Eau, 2016. p.18

²³ ABBAS, Nabila – "La Tunisie, une révolution internet?". *La Vie des idées*. (22 septembre 2015). ISSN2105-3030. Disponible en <URL:<http://www.laviedesidees.fr>>.

pour ne pas rester prisonnier des discours sur les traductions meta-philosophiques de l'accomplissement de la domination.

Si on retient le filtre des expériences de participation directe qui ont investi l'espace politique depuis la fin des années 1970, on observe des formats convergents de procédures ou d'instruments qui induisent de nouveaux modes de contrôle au moins, du politique²⁴. Tous font une place plus ou moins grande au tirage au sort même quand ils sont mis en place par des autorités instituées²⁵. En ressort une typologie utile pour penser les nouvelles formes possibles de démocratie. C'est le cas des "jurys-citoyens" réunis pour se prononcer sur des politiques publiques. Les "conférences de citoyens" mêlant experts et citoyens profanes visent à produire du consensus sur une question de choix public particulièrement controversée. Les "sondages délibératifs" mobilisent des méthodes autres que celles des instituts de sondage d'opinion, pour privilégier les données argumentatives plutôt que l'agrégation statistiques des impressions. Enfin (cette liste n'est pas limitative) "les budgets participatifs" (apparus à Porto Alegre en 1988) tendent à impliquer en amont les citoyens d'un quartier ou d'une ville dans les choix financiers. Tous ces dispositifs de délibération se sont répandus d'abord en Amérique latine puis en Europe. Ils sont souvent devenus des prothèses de la "gouvernance", une notion qui mêle efficacité managériale et "ouvertures" démocratiques pour mieux soulager les gouvernements et faciliter les compromis public-privé²⁶. Elle finit par être un substitut aux idéologies des XIX^e et XX^e siècles sans autre ambition que de masquer privatisations et dérégulations; c'est dire si elle peut être un leurre dans le champ de notre questionnement. Elle amène à s'interroger sur les finalités de ce qu'il est convenu d'appeler "démocratie participative": toutes les instances qu'on a pu nommer naissent de l'initiative d'une autorité de tutelle et aucune n'a vocation à se substituer à celle-ci. Leur délibération est consultative et ne débouche que très rarement sur la garantie d'une exécution. Ces procédures ont donc d'indéniables qualités démocratiques²⁷: elles produisent de l'information; elles forcent à l'argumentation; elles construisent de la légitimité par le respect de tous les acteurs impliqués. Des associations spécialisées dans la co-production législative ont d'ailleurs fait utilement leur apparition²⁸. Tout ceci annonce une nouvelle posture dans la production d'une légitimité institutionnelle. Mais pour l'instant, c'est le mécanisme de discussion de la décision qui y importe finalement plus que la décision elle-même. On imagine donc combien ce type de participation peut être un procédé d'acceptation sociale des décisions détournant les mouvements sociaux de leur vocation contestataire et critique. Aussi pour le mesurer, sont précieuses les enquêtes de terrain dans des domaines spécifiques. Par exemple, la politique de la ville à laquelle les habitants des quartiers populaires en

²⁴ SINTOMER, Yves – *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. Paris: La Découverte, 2007. 176 p.

²⁵ SINTOMER, Yves – *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*. Paris: La Découverte, 2016. 291 p.

²⁶ GAUDIN, Jean-Pierre – *Critique de la gouvernance. Une nouvelle morale politique?*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 2014. 190 p.

²⁷ BIONDIAUX, Loïc – *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris: Le Seuil, 2008. 109 p.

²⁸ Démocratie Ouverte. 18, Avenue Parmentier. 75011. Paris. democratieouverte.org

France sont souvent invités (si ce n'est enjoint) à participer²⁹. Il en ressort une notion bien spécifique de "démocratie délibérative" autorisant l'idée que la conception du "bien public" des représentants peut être remise en cause entre deux élections. Elle le permet en échange d'un désinvestissement des acteurs dans le champ de la justice sociale et du conflit. La définition du "juste" est ainsi l'objet d'un débat constant. La démocratisation attendue est de toute manière bornée par la faible présence des plus démunis (les jeunes, les non-diplômés, les étrangers...) dans les dispositifs délibératifs observés. De plus, la dimension délibérative reste généralement locale; et les élus "de terrain" se montrent particulièrement attentifs à ce qui pourrait mettre en cause leur pouvoir, même résiduel (il n'est qu'à voir la pratique la plus répandue des comités de quartier inféodés au système municipal). Même et surtout quand la loi (comme celle de programmation pour la ville du 21 février 2014) prévoit des "conseils citoyens" dans les "quartiers prioritaires", les municipalités qui en sont responsables en font des structures de validation de leurs décisions³⁰. De toutes ces pratiques il ressort que la délibération généralisée peut devenir un support à des mobilisations civiques mais qu'elle ne produit pas un nouveau type de pouvoir.

Une véritable "démocratie participative" exigerait une transformation substantielle de la démocratie représentative, bien au-delà d'une révision des modes de délibération. Ce serait reprendre le cours de la tradition coopérativiste et conseiliste qu'on a connu en Europe au XIX^e et dans la première moitié du XX^e siècle (y compris la "démocratie mixte" de l'austro-marxisme qui retenait la vertu de la délibération de type parlementaire)³¹. La revendication d'une nouvelle répartition des pouvoirs qui est au principe d'une "démocratie participative" a pu aboutir à accroître le poids des citoyens vis-à-vis des institutions mais au prix de devenir un moyen de gouvernement, principalement local³². Elle n'a pas accru institutionnellement le pouvoir citoyen. On retrouve toujours le même problème irrésolu: si les militants de l'alter-démocratie installent le désir d'un nouveau rapport aux gouvernants, ils ne s'approprient aucun pouvoir. Ils contribuent à le faire fonctionner autrement. Il faut donc revenir à la manière dont on peut changer les institutions qui verrouillent si bien le pouvoir d'Etat et impuissent les mouvements de l'alter-démocratie. Pour cela, la notion de République peut s'avérer fertile.

- Les principes républicains de la démocratie

La notion de République, généralement présentée en référence aux "modèles" de l'Antiquité grecque et romaine, réunit les concepts de liberté, d'égalité, de citoyenneté³³. Mais elle recouvre des régimes politiques très différents; elle a connu des adaptations

²⁹ CARREL, Marion – *Faire participer les habitants? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon: ENS Editions, 2013. 270 p.

³⁰ GESLIN, Laurent – "Premier bilan pour les "tables de quartier" citoyennes". *Mediapart*. (26 septembre 2016).

³¹ ADLER, Max – *Démocratie et conseils ouvriers*. Paris: Maspero, 1967. 124 p.

³² ROSENVALLO, Pierre – *La légitimité démocratique*. Paris: Le Seuil, 2008. p. 324

³³ PETTIT, Philip – *Republicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*. Paris: Gallimard, 2004. 444 p.

institutionnelles très diverses au gré des crises qui ont affecté les sociétés européennes, des Républiques italiennes de la pré-Renaissance à la Révolution française.³⁴ Celle-ci a ouvert la voie à une nouvelle période, celle du républicanisme qui s'est développé surtout en Europe au XIX^e siècle. Ce mouvement faisait de la liberté un enjeu essentiel, mais, à la différence du libéralisme, il affirmait sa confiance dans la loi et dans les institutions politiques pour garantir la justice sociale comme les droits individuels.

Les idéaux et les méthodes de l'autonomie républicaine, c'est le "bon gouvernement", garantie de la paix sur terre; un résultat des progrès de la raison; une sorte de socialisation naturelle dans laquelle les hommes apprennent à vivre ensemble. Déjà à Sienne dans la première moitié du XIV^e siècle, la république est moins un régime qu'un état de victoire remportée sur de nombreux ennemis³⁵: les forces de discorde, les factions, l'ignorance des lois, les ennemis de l'extérieur de la cité. Il en résulte une idée de justice et des règles légales qui s'imposent aux intérêts particuliers et aux vies privées. C'est l'histoire perdue de ces combats pour la liberté et des formes de participation civique qu'il faut retrouver.

En tant que théorie de la liberté et du gouvernement, la République est donc un concept qui a été forgé historiquement à partir de la cité grecque et au gré des siècles ultérieurs dans les cités-Etats de la Renaissance italienne, de la République hollandaise du XVII^e siècle mais aussi des courants antimonarchistes de la Révolution anglaise pour aboutir à l'Indépendance américaine et à la Révolution française. Cette trajectoire a produit l'idée de liberté politique comme non-domination. Avant l'avènement de la nation et la révolution industrielle, l'Europe a inventé un ensemble cohérent capable de réduire l'espace du pouvoir arbitraire³⁶. La république n'est donc pas tant un régime qu'un mode de production de la citoyenneté. Voilà pourquoi elle a connu tant de contradictions³⁷: dès lors qu'elle favorisait l'extension de celle-ci à des populations toujours plus nombreuses (les ouvriers, les femmes, les pauvres), la notion antique de la liberté s'imposait comme une condition des modernes. Le mouvement ouvrier a fait des expériences, mené des combats et fait des révolutions au XIX^e siècle pour que le travailleur puisse gérer ses propres affaires, depuis le pouvoir d'agir politiquement et intellectuellement jusqu'au gouvernement direct de sa classe. C'était une idée de la liberté à la fois intellectuelle et collective, avant que celle-ci ne devienne plus que celle d'entreprendre³⁸ Il faut donc (re)partir de l'histoire des idées et des pratiques républicaines pour retrouver le cadre institutionnel dans lequel peut se déployer l'essence de la liberté. Il faut se réapproprier cette tradition républicaine pour bâtir une architecture constitutionnelle adaptée aux besoins de la démocratie

³⁴ ALLIES, Paul – "La République: une histoire politique". *Estudos de Século XX*. N°10 (2010). Coimbra: IUC. p. 345-359.

³⁵ SKINNER, Quentin – *L'artiste en philosophie politique. Ambrogio Lorenzetti et le Bon Gouvernement*. Paris. Raisons d'Agir, 2003. 185 p.

³⁶ MOATTI, Claudia; RIOT-SARCEY, Michèle (Ed.) – *La République dans tous ses états*. Paris: Payot, 2009. 160 p.

³⁷ FONTAINE, Marion; MONIER, Frédéric; PROCHASSON, Christophe (Ed.) – *Une contre-histoire de la III^e République*. Paris: La Découverte, 2013. 401 p.

³⁸ RIOT-SARCEY, Michèle – *Le procès de la liberté. Une histoire souterraine du XIX^e siècle en France*. Paris: La Découverte, 2016. 360 p.

contemporaine. Et elle repose sur une conception républicaine de la liberté bien distincte de la conception libérale qui se définit négativement selon l'indépendance du sujet niant toute interférence dans son champ d'action. La liberté républicaine est un statut où la personne est en capacité de contrôler ses propres choix. Elle repose sur une démocratie de contrôle, sur l'engagement actif d'une citoyenneté contestataire qui ne peut se réduire à la participation au pouvoir et aux élections. La République doit donc se faire toujours plus démocratique pour émanciper ses membres. *“Seul, un régime de contrôle populaire de gouvernement dans lequel chaque citoyen a une part égale garantit que les mesures que prend le gouvernement en vue de promouvoir la liberté comme non-domination sont acceptables”*³⁹. Il importe donc de définir des mécanismes et institutions d'un contrôle populaire individualisé, indépendant et efficace (pour qu'il ne soit pas confisqué par les élus). La démocratie participative ne saurait donc se limiter à la participation aux décisions collectives. Elle doit se réaliser dans des institutions capables d'accueillir cette réinvention de la démocratie républicaine.

Car il s'agit bien d'institutionnaliser des principes et des pratiques. Autrement dit définir un régime où les institutions, d'abord n'empêchent pas la dynamique sociale et politique de la délibération, et ensuite favorisent l'expérience du contrôle. *“Peu de tentatives ont été faites pour développer le projet démocratique à partir d'une anthropologie qui reconnaisse l'ambivalence de la sociabilité humaine et le fait que la réciprocité et l'hostilité sont indissociables. (...) Les théoriciens de la démocratie et les hommes politiques devraient travailler à la création d'un vibrant espace public <agonistique> de contestation où différents projets politiques hégémoniques pourraient s'affronter”*⁴⁰. Le consensus construit par les procédures que nous avons évoquées peut aider à la formation d'une volonté critique. Mais il peut très bien aussi devenir un support à une fonctionnalisation libérale des institutions. Il faut donc admettre et organiser le conflit non seulement comme une forme légitime de représentation des intérêts, mais aussi comme un processus de création d'identités plurielles. Le conflit permet la délibération réflexive à fins décisionnelle. Il est au principe de l'expérience de la liberté. C'est pourquoi la moindre institutionnalisation de l'expression de ce type de conflit est importante. C'est ainsi qu'il faut *“saisir l'importance du rôle joué par le système parlementaire dans la transformation de l'antagonisme en agonisme et dans la création du nous/leux compatible avec le pluralisme démocratique. Quand les institutions parlementaires sont affaiblies, la possibilité d'une confrontation agonistique disparaît”*⁴¹.

On observera que l'institutionnalisation de la délibération, à partir de sa forme parlementaire traditionnelle, occupe une place essentielle même dans les théorisations du populisme contemporain. C'est reconnaître qu'il y a un rapport organique entre la généalogie de la République et sa traduction parlementaire. Pensé par les Lumières européennes au XVIII^e Siècle, il est l'objet de redéfinitions incessantes mais qui ne rompent pas avec ces origines. Les principes républicains se distinguent par leur

³⁹ ROUSSIN, Juliette – “La république au secours de la démocratie”. *La Vie des Idées*. (8 avril 2013). Disponible en <URL: <http://www.Laviedesidees.fr> >. Recensé de: PETTIT, Philip – *On the People's Terms. A Republican Theory and model of Democracy*. Cambridge University Press, 2012. 338 p.

⁴⁰ MOUFFE, Chantal – *L'illusion du consensus*. Paris: Albin Michel, 2016. p. 10

⁴¹ *Ibidem*. p. 39

universalité. Inscrits le plus souvent dans le marbre des Constitutions ils permettent de penser encore et toujours la diversité des identités et des fractures sociales au cœur du stade de la mondialisation où nous sommes.⁴² Le foyer de cette histoire est L'Europe. Elle n'est plus au centre du monde. Son histoire n'incarne plus "l'histoire universelle", mais ses catégories de pensée et ses concepts politiques qu'elle a produits continuent de régir les sciences sociales, la discipline historique et nos représentations politiques⁴³. Provincialiser l'Europe dans une perspective postcoloniale n'équivaut pas à rejeter cette pensée européenne. Cette pensée, aussi indispensable soit-elle, pourrait être inadéquate pour appréhender l'expérience de la modernité politique dans les nations non occidentales. Il faut donc s'affranchir de son "historicisme" pour mieux réinventer les principes démocratiques. Il faut pour cela sortir d'une vision qui réduit les nations non européennes à des exemples de manque et d'incomplétude, et penser au contraire la diversité des futurs qui se construisent aujourd'hui. C'est à cette condition que la république européenne pourra contribuer à la construction du monde démocratique.

⁴² HABERMAS, Jürgen –*L'intégration républicaine*. Paris: Fayard, 1998. 386 p.

⁴³ CHAKRABARTY, Dipesh –*Provincialiser l'Europe*. Paris: Editions Amsterdam, 2009. 384 p.

“A vontade dos cidadãos da União”:
A democracia supranacional na União Europeia⁽¹⁾

Vital Moreira

Vital Moreira, Professor Catedrático jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

E-mail: vital.moreira@ci.uc.pt.

¹ As citações bibliográficas remetem para a lista inserida no final do texto.

**“A VONTADE DOS
CIDADÃOS DA UNIÃO”:
A DEMOCRACIA
SUPRANACIONAL NA
UNIÃO EUROPEIA**

Equacionando a relação entre democracia e supranacionalidade à escala do sistema político da UE, o texto enfrenta três níveis essenciais desse debate: o da qualificação democrática do sistema político da UE; o do confronto entre a legitimidade política democrática da União e a dos Estados-membros; e o da pertinência da noção de democracia supranacional.

Palavras-chave: *Democracia supranacional, Sistema político, União Europeia.*

**“THE WILL OF THE
UNION’S CITIZENS”:
SUPRANATIONAL
DEMOCRACY IN THE
EUROPEAN UNION**

Equating the relation between democracy and supranationality at the level of the EU political system, the paper addresses three essential levels of this discussion: the democratic qualification of the EU political system; the confrontation between the democratic political legitimacy of the Union and the Member States; and the suitability of the concept of supranational democracy.

Keywords: *Supranational democracy, Political system, European Union.*

**“LA VOLONTE DES
CITOYENS DE L’UNION”:
LA DEMOCRATIE
SUPRANATIONALE DANS
L’UNION EUROPEENNE**

Envisageant la relation entre démocratie et supranationalité à l’échelle du système politique de l’UE, le texte affronte trois niveaux essentiels de ce débat : celui de la qualification démocratique du système politique de l’UE ; celui de la confrontation entre la légitimité politique démocratique de l’Union et celle des Etats-membres ; et celui de la pertinence de la notion de démocratie supranationale.

Mots-clés: *Démocratie supranationale, Système politique, Union Européenne.*

1. Introdução

Tradicionalmente a noção de democracia, como “governo do povo”, vinha associada às noções de soberania e de cidadania, pelo que só tinha aplicação à relação entre o Estado e os seus cidadãos (democracia nacional) ou às declinações territoriais infranacionais (democracia local, democracia regional). Em todo caso, não fazia sentido aplicá-la à esfera transnacional, pois não existe soberania para além dos Estados nem há cidadãos, mas apenas relações entre Estados e organizações de Estados. Como noção constitucional, privativa do Estado, a democracia estava por definição fora de consideração no âmbito das relações trans-estatais, reguladas pelo direito internacional.

Todavia, este entendimento tem vindo a ser desafiado pela criação e pelo avanço da integração política supranacional da União Europeia, que veio perturbar as referidas noções tradicionais. Não sendo um Estado, a UE apresenta, porém, inequívocos traços paraestatais (poderes legislativos, separação de poderes, poder judicial, poder de criação direta de direitos e obrigações não somente *vis a vis* os Estados-membros mas também sobre os particulares submetidos à sua jurisdição, política externa e de segurança comum, etc.)². Não sendo uma federação, a União apresenta, no entanto, incontornáveis aspetos federais (“governo em dois níveis”, atribuições próprias, cidadania da União, dupla representação política dos cidadãos da União e dos Estados-membros, aplicação direta e primazia do direito da União, etc.)³. Não tendo constituição, a União não pode, todavia, ser corretamente lida e percebida se não numa “chave” constitucional (organização e limitação do poder, *rule of law*, *bill of rights*, independência dos tribunais, justiça constitucional, etc.)⁴.

Além disso, não tendo por substrato um “povo europeu”, mas sim uma associação de povos nacionais que constituem o substrato pessoal dos seus Estados-membros, a União assenta na noção de “cidadãos europeus”, constituído pelo conjunto dos cidadãos dos seus Estados-membros. Ou seja, tal como nos Estados, os cidadãos da União são também os destinatários das suas normas e os beneficiários da sua jurisdição. E também são a fonte de legitimidade política, direta e indireta, do poder da União.

A UE constitui uma forma inovadora de poder político, uma “*new kind of polity*”, nas palavras de Bogdandy (2012). Qualquer que seja, porém, a qualificação que dermos à UE como entidade política – “organização internacional atípica”, “confederação reforçada”, “federação de Estados soberanos”, ou “federação supranacional”, etc. -, é indiscutível que ela é um *sistema político* a título pleno, apresentando todos os elementos deste conceito desenvolvido pela ciência política norte-americana na década de 70 do século XX (Easton e Almond)⁵. A questão que se coloca aqui é a seguinte: *pode o sistema político da UE qualificar-se como democrático?*

Apesar de não ser um Estado, a União foi dotada pelos Estados-membros com atribuições próprias e poderes soberanos – que só lhe podem ser retirados por alteração

² Sobre os aspetos paraestatais da UE ver por todos, HIX, 1999; LOCK, 2009; MOREIRA, 2014.

³ Sobre a compreensão federal da UE, ver, por todos, WEILER, 1999; VON BOGDANDY, 2012, MOREIRA, 2014.

⁴ Sobre a compreensão constitucional da UE ver, por todos; WEILER, 1999; MADURO, 2001; HÄBERLE, 2006; BOGDANDY, 2009; ROSAS/ARMATTI, 2010; MOREIRA, 2014; ISIKSEL, 2016.

⁵ Para a análise da política da UE como um sistema político ver em especial HIX, 2005.

dos Tratados, por decisão unânime -, incluindo poderes legislativos, administrativos e judiciais, que são diretamente aplicáveis aos cidadãos e a outras pessoas coletivas dos Estados-membros. Neste sentido, a União exerce autoridade política e jurídica sobre os particulares, a par dos seus Estados-membros. Uma segunda questão que se coloca a este respeito é a seguinte: de onde deriva a legitimidade para este *poder político sobre os particulares*? *O poder político da União compartilha da mesma legitimidade política democrática do poder político dos Estados-membros*?

Há uma terceira questão importante: sendo a UE um sistema político baseado numa comunidade de Estados, estabelecendo um sistema de governo em dois níveis (*two level government*), de tipo federal, *será que a União satisfaz os requisitos de uma democracia federal*, quer na sua configuração, quer no seu funcionamento? Há lugar para conceber a noção de *democracia supranacional*?⁶

2. Fontes constitucionais da democracia da UE

2.1. As constituições nacionais

Como veremos abaixo, a organização e o funcionamento democrático da União constituem hoje em dia uma “garantia institucional” dos próprios Tratados da União Europeia. Logo o art. 2º TUE, sobre os princípios constitucionais da União, enuncia expressamente o *princípio democrático*, a par de outros princípios de óbvia ressonância estatal e constitucional (Estado de direito, direitos fundamentais, etc.).

Mas a exigência democrática decorre, antes de mais, do direito constitucional dos Estados-membros. Sendo uma união de Estados democráticos – e sendo a democracia um dos requisitos essenciais de adesão à União ⁷-, a democracia da União também é uma condição constitucional da adesão e permanência daqueles na União. *A União exige que os Estados-membros sejam democráticos, como condição de entrada; estes exigem que a União o seja, como condição de adesão.*

A União resulta da vontade dos Estados-membros, que lhe conferiram as necessárias atribuições e poderes. Algumas das constituições nacionais são explícitas em condicionar a sua pertença à União pelo respeito dos princípios democráticos. Este é o caso, por exemplo, da Alemanha e de Portugal.

⁶ A expressão “democracia supranacional” é hoje corrente na literatura sobre a UE. Ver por exemplo, MCCORMICK, 2006. Mas há quem prefira falar em “democracia pós-nacional” (DUFF, 2011) ou “democracia compósita” (FABRINI, 2007). Sobre a democracia europeia em geral ver, entre muitos, AUEL/BENZ, 2006; BEVIR/PHILLIPS, 2016; BOGDANDY, 2007; LORD, 1998; VAN PARIJS, 1998; SCHMIDT, 2006; WEILER, 1995. LEVRAT, 2012; ERIKSEN/FOSSUN, 2012; CALLIESS/HARTMANN, 2014.

⁷ Os requisitos de adesão à União encontram-se hoje explicitamente enunciados no art. 49º TUE, mas foram pela primeira vez explicitados nos chamados “critérios de Copenhaga”, por terem sido adotados numa resolução do Conselho Europeu de 1993, realizado na capital dinamarquesa.

Artigo 23º da *Grundgesetz* alemã

[União Europeia - Proteção dos direitos fundamentais - Princípio da subsidiariedade]
(1) *Com vista ao estabelecimento de uma Europa unida, a República Federal da Alemanha participa no desenvolvimento da União Europeia, que está **comprometida com os princípios democrático, social e federal**, com o Estado de direito e com o princípio da subsidiariedade e que garante um nível de proteção dos direitos fundamentais essencialmente comparável à que é garantida pela presente Lei Básica. Para este efeito a Federação pode transferir poderes soberanos por uma lei com o consentimento do Conselho Federal. O estabelecimento da União Europeia, bem como as alterações nos seus tratados fundamentais e regulamentos equiparáveis que alterem ou complementem a presente Lei Básica, ou que admitam fazer tais alterações ou aditamentos, ficarão sujeitas ao disposto nos nºs 2 e 3 do artigo 79º [preceitos sobre alterações à Constituição].(...)*

Da mesma forma a “cláusula da UE” da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o seguinte:

Artigo 7º (Relações internacionais)

(...)

6. *Portugal pode, em condições de reciprocidade, com **respeito pelos princípios fundamentais de um Estado de direito democrático** e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.*

Por conseguinte, precisamos de responder a esta pergunta chave: *a UE satisfaz efetivamente a exigência democrática estabelecida por essas (e outras) constituições nacionais como uma condição para a participação nacional na União?*

Se a resposta a esta questão for positiva, há um outro tópico que necessita de ser abordado. Como qualificar a democracia da UE, de acordo com a tipologia tradicional de sistemas de governo? Dado que quase todos Estados-membros da UE são democracias parlamentares - sendo exceções Chipre (presidencialismo) e a França (“semipresidencialismo”) -, o sistema de governo da UE segue o mesmo padrão parlamentar ou apresenta peculiaridades que tornam impossível juntá-lo à família parlamentar?

O objetivo deste trabalho é responder a estas duas perguntas do *ponto de vista do direito constitucional da União*, i. é, de acordo com os Tratados da União, tal como revistos pelo Tratado de Lisboa (2007, entrado em vigor em 2009). Isto não significa que se vá ignorar a abordagem da ciência política, que pode ajudar a interpretar a configuração constitucional. No entanto, a fim de manter uma abordagem coerente, vamos manter um discurso essencialmente jurídico-institucional⁸.

⁸ O “direito primário” da UE compreende principalmente o Tratado da União Europeia (TUE) (com origem no Tratado de Maastricht de 1992), o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) (originado no Tratado de Roma de 1957), a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e os diversos protocolos anexos aos dois referidos Tratados.

2.2. Os “princípios democráticos” do Tratado de Lisboa

Na versão do Tratado de Lisboa (2007), o Tratado da União Europeia (TUE) inclui um conjunto de preceitos dedicados à qualificação democrática da União. Depois de afirmar no art. 2º que a União se baseia, entre outros, nos princípios da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos – ou seja, no princípio do Estado de direito democrático –, o título II do TUE estabelece diretamente os “princípios democráticos” da União.

Vale a pena transcrevê-los (rubricas dos artigos acrescentadas).

Título II

Disposições relativas aos princípios democráticos

Artigo 9º [Cidadania da União]

Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.

Artigo 10º [Democracia representativa]

1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa.

2. Os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu.

Os Estados-membros estão representados no Conselho Europeu pelo respetivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respetivos Governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respetivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos.

3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.

4. Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

Artigo 11º [Democracia participativa]

1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.

2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.

3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas.

4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.

Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 12º [Papel dos parlamentos nacionais]

Os Parlamentos nacionais contribuem ativamente para o bom funcionamento da União:

a) Sendo informados pelas instituições da União e notificados dos projetos de atos legislativos da União, de acordo com o Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia;

b) Garantindo o respeito pelo princípio da subsidiariedade, de acordo com os procedimentos previstos no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

c) Participando, no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, nos mecanismos de avaliação da execução das políticas da União dentro desse mesmo espaço, nos termos do artigo 70º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e sendo associados ao controlo político da Europol e à avaliação das atividades da Eurojust, nos termos dos artigos 88º e 85º do referido Tratado;

d) Participando nos processos de revisão dos Tratados, nos termos do artigo 48º do presente Tratado;

e) Sendo informados dos pedidos de adesão à União, nos termos do artigo 49º do presente Tratado;

f) Participando na cooperação interparlamentar entre os Parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu, nos termos do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia.

Importa sublinhar à partida os principais aspetos destes preceitos inovadores (salvo o primeiro) do Tratado de Lisboa. São eles:

- a instituição da cidadania europeia (art. 9º);
- a primazia da democracia representativa e a natureza dual desta (art. 10º);
- o relevo dado à democracia participativa (art. 11º);
- o destaque conferido ao papel dos parlamentos nacionais (art. 12º).

Importa desenvolver estes tópicos.

3. Condições para a democracia da UE

3.1. A integração transnacional plurifuncional

A história da UE não é somente a história do seu alargamento geográfico (de seis países para os atuais 28) mas sobretudo a história da *ampliação do âmbito funcional da integração europeia*, desde a Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA), de 1951, até à União Europeia, de 1992, passando pela Comunidade Económica Europeia (CEE), de 1957.

O grande salto quantitativo e qualitativo na ampliação funcional da integração europeia – de uma integração monosssetorial, de natureza exclusivamente económica (“mercado comum” e união aduaneira) para uma integração plurifuncional de natureza caracterizadamente política - é dado pelo Tratado de Maastricht de 1992, que acrescentou às atribuições da União não somente a união económica e monetária (UEM), incluindo a moeda comum (que haveria de ser o euro), mas também um conjunto de atribuições extraeconómicas, nomeadamente a política externa e de segurança comum (PESC) (incluindo uma política de defesa), a política de liberdade, segurança e justiça, a que a acrescem outras áreas, tanto no domínio interno (política social, educação, saúde, defesa dos consumidores, investigação científica, ambiente, energia, proteção civil, etc.) como no domínio externo (cooperação para o desenvolvimento, ajuda humanitária, etc.).

Sem ser dotada de fins gerais, como os Estados, a UE tornou-se uma *entidade supranacional de fins múltiplos*, onde figuram atribuições de sensibilidade política suprema, como a política de relações externas e de defesa e a política de liberdade, segurança e justiça, que reclamam uma legitimidade política muito superior à da integração económica.

3.2. O “governo em dois níveis”

A UE é um tipo original de “poder político em vários níveis”. Sem ser um Estado federal – desde logo porque não é um Estado -, a UE mostra várias características federais, nomeadamente a existência de dois níveis de governo: o nível nacional, dos Estados-membros, e o nível supranacional, da União⁹.

Além disso, a União Europeia tem as suas próprias instituições, dedicadas ao desempenho das funções tradicionais do Estado: função legislativa, executiva e judicial, assim como outras instituições paraestatais, como o banco central, etc.. Embora algumas das instituições da União sejam constituídas por representantes das instituições dos Estados-membros - nomeadamente o Conselho da União e o Conselho Europeu -, outras são independentes das instituições nacionais; isto aplica-se particularmente ao Parlamento Europeu, após 1979 (ano em que passou a ser diretamente eleito), à Comissão Europeia e ao Tribunal de Justiça da União.

Por último, existem dois níveis de ordem jurídica – a dos Estados-membros e a da UE – e as normas e as decisões da União Europeia são diretamente vinculativas não só para os Estados-membros e as suas instituições mas também para os seus cidadãos, que também são ao mesmo tempo cidadãos da União. Ao contrário do direito internacional, que precisa de ser “internalizado” na ordem jurídica doméstica, o direito da União cria diretamente direitos e obrigações na ordem jurídica dos Estados-membros, sem sequer precisar de ser publicado no jornal oficial nacional. Como é próprio dos Estados federais, o direito da União impõe-se efetivamente aos Estados-membros, sob pena de sanções da União, prevalece sobre o direito nacional e goza em princípio de imunidade constitucional na ordem jurídica interna, não podendo os Estados-membros invocar o sua ordem constitucional para não cumprir as suas obrigações decorrentes do direito da União. Além disso, os Estados-membros são responsáveis perante a União pela

⁹ Sobre o “governo em dois níveis” da UE ver, por todos: PAGOULATOS/ TSOUKALIS, 2012.

efetiva aplicação do direito desta na sua ordem interna, responsabilidade que existe mesmo quando o incumprimento do direito da União se deve aos tribunais do Estado.

Nestas circunstâncias, por ser uma fonte de direito e de autoridade autónoma, se a União Europeia quiser ser um sistema democrático não é suficiente que os seus Estados-membros sejam democráticos. A própria União Europeia deve preencher as exigências democráticas. Se a autoridade político-jurídica da União Europeia afeta diretamente os seus cidadãos, sem qualquer mediação dos Estados-membros, assim criando direitos e obrigações para aqueles, o princípio democrático exige que *os próprios cidadãos, e não somente os Estados-membros, tenham uma palavra decisiva a dizer no governo da União, particularmente na aprovação da sua legislação e na designação e escrutínio do seu executivo.*

A democracia ao nível da UE significa necessariamente autogoverno dos cidadãos da UE, tal como a democracia ao nível estadual significa o autogoverno dos cidadãos nacionais. Pela mesma razão que existe uma cidadania da UE acima da cidadania nacional, também não deve haver *uma democracia da UE acima das democracias nacionais.*

3.3. A cidadania europeia

Um dos traços tipicamente federais da União Europeia é a noção de cidadania europeia, que se encontra hoje prevista no art. 9º TUE, acima transcrito. A Parte II do Tratado de Funcionamento da UE (TFUE) desenvolve essa noção e define os direitos de cidadania (arts. 18º-25º), entre os quais a liberdade de circulação e de residência em qualquer Estado-membro e o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência. Os mesmos direitos são reproduzidos no cap. V (“Cidadania”, arts. 39º-46º) da Carta de Direitos Fundamentais da União (CDFUE), que o Tratado de Lisboa incluiu no “direito primário” (constitucional) da União (TUE, art. 6º).

Não é por acaso que o capítulo dos princípios fundamentais do TUE começa com a cidadania europeia e que o art. 10º-3 acrescenta que *“todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União”*, evocando o conhecido art. 21º-1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Com efeito, a noção de democracia da União só é possível porque há duas décadas e meia, no primeiro avanço para a integração política europeia, o Tratado de Maastricht (1992) criou a noção de cidadania da União, sendo cidadãos europeus por definição todos os nacionais dos Estados-membros. A União Europeia tornou-se então uma *união dos seus Estados-membros e dos seus cidadãos.* Ao criar a noção de cidadãos da UE e ao reconhecer um conjunto de direitos de cidadania - acima de tudo, o direito de estabelecer residência em qualquer Estado-membro e o direito de votar e ser eleito para o Parlamento Europeu, independentemente do país de residência dentro da União -, o Tratado de Maastricht criou também uma *comunidade política autónoma, diferente e separada das comunidades políticas nacionais*, com as suas próprias instituições e mecanismos democráticos¹⁰.

¹⁰ Sobre a cidadania europeia, ver, por todos, BAUBÖCK, 2007; MOCCIA, 2012; MOREIRA, 2014; SCHNEIDER, 2008; SCHONBERGER, 2007.

Enquanto cidadãos nacionais, os cidadãos dos Estados-membros da União participam na vida política do seu país. Enquanto cidadãos europeus, participam na vida política da União. *Dupla cidadania, dupla democracia.*

3.4. A questão da legitimidade do poder político da UE

De acordo com o entendimento generalizado da noção desde Max Weber, “legitimidade” é o ingrediente que torna legítimo o poder, ou aceite como legítimo, isto é, como válido e vinculativo, por aqueles que a ele se encontram submetidos. O poder democrático é legítimo porque os governados estão eles mesmos ao comando do poder político, ou pelo menos são chamados a selecionar os governantes e a escolher as orientações políticas da governação. O poder democrático é legítimo porque é baseado na vontade dos cidadãos e porque é responsável perante os cidadãos.

Como veremos, a questão da democracia na UE foi levantada quando a legitimidade da União começou a ser posta em causa. No início da integração europeia, quando as suas competências eram limitadas à criação de um “mercado comum” e as decisões eram tomadas por unanimidade dos Estados-membros, foi alegado que a sua legitimidade era assegurada pela vontade comum dos Estados-membros e pela legitimidade dos seus governos democráticos que decidiam por unanimidade regras comuns a aplicar e a ser implementados por todos eles. Como não havia verdadeiramente perda de soberania, dada a regra da unanimidade, a questão da legitimidade do poder da União não se colocava.

As coisas começaram a tornar-se menos claras quando as competências da União foram aumentadas, quando a unanimidade no Conselho foi substituída pela regra da maioria qualificada num certo número de áreas e quando se observou que a cadeia de legitimidade desde os cidadãos às instituições da União era demasiado extensa e com muitos elos: cidadãos → parlamentos nacionais → governos nacionais → Conselho da União → Comissão Europeia. A legitimidade das decisões da União já não era assegurada pela democracia nacional na base, tanto assim que essas decisões, agora tomadas por maioria, criavam diretamente novos direitos e obrigações para os próprios cidadãos em todos os Estados-membros, independentemente da oposição destes.

Como assinalou P. Maignette (2000), a integração europeia traduziu-se numa *compressão da soberania nacional e, por consequência, numa constrição da democracia nacional*. Logo, a transferência de poderes de soberania para a União tinha de ser acompanhada de uma “compensação” democrática ao nível da União, sob pena de criação de uma situação de *soberania supranacional sem democracia supranacional*.

Havia um “elo ausente” na cadeia de legitimação do poder da União Europeia, um elo que poderia fornecer a legitimidade vinda diretamente dos próprios cidadãos, através de mecanismos adequados, nomeadamente a representação e a responsabilização ao nível da UE. Este argumento é a verdadeira fonte da democracia da UE¹¹. E o a

¹¹ Sobre a questão da legitimidade democrática da UE ver, entre muitos: KOHLER-KOCH/RITTENBERGER, 2007; LENAERTS/ CAMBIAN, 2009; SCHMIDT, 2012.

Leo que faltava era um parlamento da União diretamente eleito pelos cidadãos, com efetivos poderes legislativos e poderes de fiscalização do governo da União.

4. O “défice democrático” e a construção da democracia na UE

4.1. Dimensões do “défice democrático”

O desenvolvimento da democracia na União Europeia deve muito ao debate sobre o “défice democrático”, que surgiu nos anos oitenta do século passado e que foi um reflexo da sensação de legitimidade política insuficiente da integração europeia.

O discurso sobre o défice democrático da UE foi baseado numa série de temas, designadamente as seguintes¹²:

a) Défice democrático da própria integração europeia

Para o “eurocéticos”, ou seja, os opositores da integração europeia, situados tanto na direita nacionalista como na esquerda soberanista, o défice democrático da UE começa com a própria integração europeia, ou pelo menos com a sua contínua expansão e aprofundamento, através de novos tratados, alegadamente negociados e ratificados pelas elites políticas sem verdadeiro debate político e sem procurar um explícito consentimento popular.

Para consubstanciar esse alegado défice, algumas acusações falam mesmo de uma “integração furtiva”, nas costas dos povos europeus.

b) “Governamentalização” dos poderes legislativos conferidos à UE

No início da integração europeia, a legislação relativa às áreas atribuídas à União deixava obviamente de ser adotada pelos parlamentos nacionais, no âmbito de um debate público, passando a ser aprovada pelo Conselho por acordo intergovernamental e sem qualquer debate público, visto que o Parlamento Europeu não tinha nessa altura poderes legislativos.

Integração significava *desparlamentarização da função legislativa e de aprovação de acordos internacionais*, que passavam a ser exercidas pelos governos, sem mandato específico dos parlamentos nacionais. A expropriação dos poderes legislativos dos parlamentos nacionais foi durante muito tempo o principal argumento sobre o défice democrático da União.

¹² Sobre o défice democrático europeu ver, entre muitos: BOWMAN, 2006; CROMBEZ, 2003; HÖRETH, 2013; NEUBÜSER, 2002;

c) Défice de participação política a nível da UE

Nas primeiras décadas da integração europeia, havia um contraste marcado entre os tradicionais meios de envolvimento de interesses organizados e outras organizações e grupos da sociedade civil no processo político nacional e a sua ausência no processo político da União.

Por conseguinte, a dimensão de democracia participativa, que tem um papel importante nas democracias modernas, também estava ausente no que diz respeito à tomada de decisão política ao nível da UE.

d) Falta de poderes legislativos parlamentares a nível da UE

Para tornar as coisas piores, durante muito tempo a perda do poder dos parlamentos nacionais não foi compensado por um correspondente *empowerment* legislativo do Parlamento Europeu, que foi estabelecido pelo Tratado de Roma, mas que não foi diretamente eleito antes de 1979, tendo continuado sem poderes legislativos significativos até uma fase muito tardia.

Por conseguinte, faltava a peça fundamental de qualquer democracia representativa, que é uma assembleia legislativa eleita por sufrágio universal.

e) Falta de accountability da Comissão Europeia

A Comissão Europeia foi inicialmente concebida como um órgão técnico, neutral e independente, “não-maoritário”, livremente nomeado pelo Conselho por unanimidade, e que não era responsável nem perante o Conselho nem perante o Parlamento Europeu.

Por conseguinte o braço executivo da União não era responsável perante nenhum dos órgãos com legitimidade democrática da União. Sem legitimidade política própria e sem ser responsável perante os órgãos representativos da União, a Comissão não respeitava manifestamente os cânones do governo democrático.

4.2. Respostas e soluções

Estas acusações levaram a grandes mudanças ao longo do tempo, tanto no quadro institucional da União como nos seus procedimentos. Todas estas alterações convergem em trazer mais representação e mais participação política, mais debate público, mais transparência e *accountability*, mais poder do Parlamento Europeu, em suma, mais democracia para a União Europeia.

a) Democratização das alterações ao Tratados

No que diz respeito ao primeiro défice – “integração furtiva” –, ele pouco depende da própria União Europeia. Compete aos Estados-Membros decidir quando e como alargar e aprofundar a integração europeia com novos Tratados e como ratificá-los

internamente, o que sempre envolve a aprovação dos parlamentos nacionais e o assentimento dos chefes de Estado.

No entanto, deve ser mencionada a adoção do “método da convenção” para a aprovação da Carta de Direitos Fundamentais da UE (2000) e do falhado “Tratado Constitucional” (2004), que permitiu o envolvimento direto não só dos governos dos Estados-membros mas também das instituições da UE (PE e Comissão), e por último, mas não menos importante, dos parlamentos nacionais.

O método da convenção foi introduzido no Tratado de Lisboa como um procedimento permanente de futuras revisões ordinárias dos Tratados, como mostra o art. 48º-3 TUE. Em todo o caso, antes de iniciar o procedimento de revisão, o Conselho deve consultar o Parlamento Europeu e as alterações que vierem a ser aprovadas têm de passar pelo processo de ratificação interna em todos os Estados-membros.

O procedimento de revisão dos Tratados tornou-se, portanto, muito mais transparente e participado, quer pelo PE quer pelos parlamentos nacionais.

b) Reforço do papel dos parlamentos nacionais

Também o segundo défice democrático - expropriação dos parlamentos nacionais nos domínios de competência da UE - só podia ser colmatado no nível nacional. Cabe aos parlamentos e constituições nacionais decidir em que medida os governos nacionais devem envolver os parlamentos nacionais na definição das posições a adotar pelos governos no Conselho em matéria de competência da UE e até que ponto é que os parlamentos nacionais intervêm nas tarefas legislativas da União¹³.

No entanto, do lado da UE foram tomadas várias medidas a fim de melhorar a informação disponibilizada aos parlamentos nacionais. De facto, o Tratado de Lisboa assegurou uma informação geral e pronta dos parlamentos nacionais sobre todas as iniciativas lançadas a nível da UE, permitindo-lhes interagir com os seus governos e apresentar as suas posições e contribuições diretamente às instituições europeias (TUE, art. 12º).

Além disso, o TUE estipula agora que as reuniões do Conselho, quando no exercício de poderes legislativos, são públicas (art. 16º-8), o que, além do escrutínio público, permite também aos parlamentos nacionais inteirarem-se sobre as posições assumidas pelos respetivos governos.

Por último, o TUE tornou um certo número de decisões importantes da União dependentes da sua aprovação (ou não oposição) pelos parlamentos nacionais, o que reforça a sua posição em relação a esses atos legislativos.

c) O Parlamento Europeu como colegislador

A principal resposta ao défice democrático da União foi, indubitavelmente, a atribuição de poderes legislativos ao Parlamento Europeu, em codecisão com o Conselho.

¹³ Aqui o mecanismo e os procedimentos são muito diferentes entre os parlamentos nacionais. Nos casos mais exigentes, como na Dinamarca, os governos têm de obedecer às indicações aprovadas pelo parlamento. Quanto ao caso português, ver MOREIRA, 2016.

Iniciado com o Ato Único Europeu (1986), esse processo foi sendo progressivamente ampliado com os sucessivos tratados, até culminar com o Tratado de Lisboa, ao considerar como “processo legislativo comum” o exercício compartilhado do poder legislativo entre o Parlamento e o Conselho.

Doravante, e com ressalva dos procedimentos legislativos especiais, *o poder legislativo da União passa em geral pelo Parlamento Europeu*, tendo os parlamentos nacionais vários instrumentos para contribuir para o exercício da função legislativa da União.

d) Ampliar a transparência e a participação

Todas as alterações desde o Tratado de Maastricht têm vindo a melhorar os mecanismos de transparência dos procedimentos e das decisões das instituições da União bem como os espaços de participação de cidadãos e organizações nesses procedimentos.

Como se viu, o Tratado de Lisboa dedicou um preceito específico à democracia participativa na União (TUE, art. 11º), a que abaixo se voltará.

4.3. Destaques do processo de democratização da UE

No longo processo de democratização da União Europeia, são de assinalar alguns passos singulares de especial importância.

O primeiro deles foi a decisão de fazer eleger diretamente os deputados ao Parlamento Europeu, que estava prevista desde o Tratado de Roma, mas que durante mais de duas décadas foi substituída pela representação de delegações dos parlamentos nacionais. Começaram aí, em 1979, os alicerces da democracia representativa da União Europeia.

O segundo grande avanço foi protagonizado pelo Tratado de Maastricht, que, além da criação da cidadania europeia e dos direitos de cidadania, iniciou a atribuição de poderes de codecisão legislativa ao Parlamento Europeu, começando a reduzir o monopólio legislativo do Conselho, iniciando a construção das bases de uma verdadeira democracia parafederal.

O terceiro passo foi a aprovação da Carta de Direitos Fundamentais da União, a qual, embora inicialmente sem força vinculativa – que só veio a adquirir com o Tratado de Lisboa -, reiterou os direitos políticos dos cidadãos europeus.

Por último, há assinalar destacadamente o Tratado de Lisboa (2007), que, além dos preceitos sobre os princípios democráticos acima vistos, submeteu o poder legislativo da União, com poucas exceções, ao processo de codecisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu e conferiu ao Parlamento Europeu poderes reforçados na eleição e no controlo da Comissão Europeia.

Com todas estas alterações, as sintruições políticas da União passaram a respeitar no essencial os requisitos de uma democracia representativa de tipo federal. Os cidadãos europeus e as eleições europeias passaram a ser a base da legitimidade do poder da União para estabelecer direitos e obrigações que os beneficiam ou vinculam diretamente.

5. Dimensões da democracia na UE

5.1. Democracia parafederal

5.1.1. A repartição vertical de funções

À imagem da repartição vertical de funções nos Estados federais, entre a federação e as unidades federadas, assim também os Tratados da União procedem à delimitação de “competências” entre a União e os Estados-membros.

A primeira regra, estabelecida no art. 5º-2 TUE, é de que a União só pode atuar na área das atribuições que lhe sejam conferidas nos Tratados, que abrangem nomeadamente as políticas internas (parte III do TFUE) e as políticas de ação externa (tít. V TUE e parte V TFUE). Tudo o resto é competência dos Estados-membros.

A segunda regra é a distinção entre as competências exclusivas da União, em que só esta pode tomar decisões jurídicas vinculativas, e as competências concorrentes ou partilhadas, em que tanto a União como os Estados-membros são competentes. As primeiras estão previstas no art. 3º TFUE e as segundas no art. 4º. Todavia, os Estados-membros só podem exercer a sua competência se e na medida em que a União não tenha exercido a sua, perdendo-a quando a segunda a tenha exercido (“princípio da preempção”) (TFUE, art. 2º-2).

5.1.2. A dupla representação

A UE não é um Estado federal, por não ser um Estado, mas o sistema político da UE só pode ser entendido com uma “chave” federal: governo em dois níveis; repartição de atribuições entre a União e os Estados-membros, incluindo competências exclusivas daquela; cidadania europeia; efeito direto e primado da ordem jurídica da União; duplicação de órgãos representativos, um para os cidadãos da UE e o outro para os Estados-membros.

Na definição do TUE (art. 10º-2 e 14º-2), depois do Tratado de Lisboa, *o Parlamento Europeu não representa os diferentes povos da União, como anteriormente, mas sim os cidadãos da União, indiferenciadamente, independentemente do Estado de residência*. De facto, embora os deputados ao PE sejam eleitos por país, os eleitores são todos os cidadãos europeus residentes em cada país e não somente os nacionais; o mesmo se passa com os candidatos, pelo que pode haver deputados europeus que não sejam nacionais dos países onde foram eleitos.

A representação de cada país no PE, que tem um máximo de 751 lugares (TUE, art. 14º-2), não é exatamente proporcional à população de cada um. Por um lado, seguindo o exemplo do Brasil, todos os países, por mais pequenos que sejam, têm direito a seis lugares (o que beneficia países como Luxemburgo, Chipre e Malta), enquanto nenhum país pode ter mais de 96 lugares (o que limita a representação da Alemanha); por outro lado, a representação dos demais países obedece a uma regra

de “proporcionalidade degressiva”, beneficiando os pequenos e médios países à custa dos maiores.

O tempo de mandato do PE é de cinco anos e não pode ser encurtado por dissolução parlamentar, não havendo portanto eleições antecipadas. Os deputados não se agrupam por delegações nacionais mas sim em grupos parlamentares correspondentes aos partidos europeus.

Tanto o Conselho da União (que reúne os ministros dos governos dos Estados-membros, conforme os diversas “formações” setoriais) como o Conselho Europeu (que é formado pelos chefes de Estado ou chefes de Governo dos Estados-membros, conforme os seu próprio sistema de governo) representam os governos dos respetivos Estados-membros, pelo que os seus membros são substituídos quando cessam funções governamentais nos seus países.

Ao contrário do que ocorre com o senado no modelo federal típico dos Estados Unidos e de outros países que seguem esse modelo (Brasil, etc.) - que são compostos por senadores diretamente eleitos, que não respondem perante ninguém -, no caso da União Europeia *a representação dos Estados-membros está a cargo dos respetivos governos*, que naturalmente são responsáveis perante os respetivos parlamentos a nível nacional, permitindo um controlo democrático “doméstico” das políticas europeias dos respetivos países. A União segue aqui o modelo de federalismo alemão, onde também o Conselho Federal é composto por membros não eleitores, representando os governos regionais.

5.1.3. O método federal de decisão

Depois do Tratado de Lisboa, existem dois métodos distintos de decisão dos dois órgãos representativos da União.

A regra geral é o agora chamado “processo legislativo ordinário” regulado no art. 294º TFUE. O procedimento começa pela iniciativa legislativa da Comissão junto do PE e do Conselho. O PE é o primeiro a definir a sua posição, seguindo-se o Conselho. Na falta de acordo nessa “primeira leitura”, há uma “segunda leitura” e, na falta de acordo, há ainda uma “terceira leitura”, protagonizada por um comité de conciliação. Todavia, na generalidade dos casos, logo após a primeira leitura tem lugar um processo de negociações entre as duas instituições com a participação da Comissão (os chamados “trólogos”).

Os procedimentos legislativos especiais afastam-se desse modelo, porque as decisões cabem a um dos órgãos representativos, com participação do outro (TFUE, art. 289º), mas não através de codecisão.

Tanto no Conselho da União como no Conselho Europeu, as decisões são tomadas por maioria qualificada, salvo quando os Tratados exigem unanimidade, caso em que todos os Estados-membros têm um poder de veto. Cada país tem um voto, independentemente da sua dimensão, o que em princípio respeita a regra geral da igualdade de representação na “câmara alta” dos Estados federais. A maioria qualificada consiste numa maioria de 55% dos Estados-membros, mas desde que representem 65% da população, o que exclui maiorias compostas somente por pequenos Estados. Mas a exigência de uma “minoridade de bloqueio” de quatro países impede um poder de veto dos três maiores Estados só por efeito do seu peso populacional.

5.1.4. Papel das instituições nacionais

Uma das características peculiares da democracia parafederal da UE, quando comparada como o modelo federal clássico dos Estados Unidos, é a participação das instituições nacionais - dos parlamentos nacionais e dos governos - na vida política, legislativa e administrativa da União, desde a elaboração da legislação da União até à sua execução.

Este sistema de “federalismo cooperativo” contrasta com o “federalismo dual” dos Estados Unidos, em que cada nível de governo elabora e executa separadamente a sua própria legislação dentro da esfera das suas atribuições. A “separação vertical de poderes” entre a União e os Estados-membros é menos nítida na UE do que nos Estados federais; e a União depende mais dos Estados-membros (e vice-versa) do que nos Estados federais.

A participação dos parlamentos nacionais na vida da UE tem lugar a vários títulos¹⁴.

Primeiro, os parlamentos nacionais podem escrutinar a política europeia dos seus governos e a sua ação no Conselho e no Conselho Europeu, de acordo com as suas normas constitucionais internas, sendo de observar que a maior parte dos países europeus possuem sistemas de governo parlamentar, pelo que os governos dependem da confiança política dos parlamentos. Alguns Estados-membros, como a Dinamarca e a Alemanha, condicionam as posições dos seus governos nas instituições representativas da União a uma prévia aprovação parlamentar interna, quando se trate de áreas politicamente mais sensíveis.

Segundo, como já se viu, nos termos dos Tratados, os parlamentos nacionais têm o poder de vetar certas decisões da União, cuja eficácia necessita de aprovação dos Estados-membros, como por exemplo a legislação eleitoral da União (TFUE, art. 223º-2).

Terceiro, depois do Tratado de Lisboa os parlamentos nacionais têm direito a conhecer desde o início todas as iniciativas legislativas apresentadas ao PE e podem tomar posição sobre as mesmas. Embora sem força vinculativa, essas posições dos parlamentos nacionais podem influenciar as decisões do PE.

Quarto, os parlamentos nacionais têm o poder de monitorizar o respeito pelo “princípio da subsidiariedade” no exercício dos poderes da União, segundo o qual, na esfera das atribuições concorrentes, a União só deve legislar se se mostrar que essas atribuições não podem ser mais bem desempenhadas pelos Estados-membros (TUE, art. 5º-3). Para esse efeito, existe um mecanismo de alerta, regulado num Protocolo anexo aos Tratados. Em última instância, os parlamentos nacionais podem impugnar esses atos junto do TJUE.

Quinto, uma parte das leis da União, as “diretivas”, não compreende normas exequíveis por si mesmas, consistindo em normas-quadro a serem desenvolvidas pelos legisladores nacionais, com alguma margem de liberdade de decisão quanto aos meios e a forma de obter o resultado pretendido (TFUE, art. 202º), permitindo portanto alguma diferenciação de país para país. As leis finais acabam por ser as leis nacionais que “transpõem” as diretivas da União.

Por último, os parlamentos nacionais são decisivos na aprovação de alterações aos Tratados (TUE, art. 48º), quer na “revisão simplificada” – que é decidida pelas

¹⁴ Sobre o papel dos parlamentos nacionais na UE ver, entre muitos: PERNICE, 2001; ROSENBERG, 2017.

instituições representativas da União, mas que carece da aprovação subsequente dos parlamentos nacionais –, quer da “revisão ordinária”, que é feita por via de uma “convenção”, em que participam os parlamentos nacionais e que depois têm de ser aprovada pelos parlamentos nacionais no âmbito do processo de ratificação de convenções internacionais, ao abrigo das normas constitucionais internas.

Quanto aos governos nacionais, além da sua intervenção direta no Conselho Europeu e no Conselho da União, eles têm um papel decisivo na execução das leis, decisões e políticas da União.

Com efeito, outra das características peculiares do federalismo europeu, particularmente do modelo alemão, é o facto de a execução das leis e políticas da União não caber por via de regra às próprias instituições da União, mas sim aos governos e administrações dos Estados-membros. Desse ponto de vista, os governos e as administrações nacionais são *órgãos executivos da União*, cabendo aos tribunais nacionais fazer cumprir o direito da União na ordem interna, pelo que também eles se tornam um braço judicial de *enforcement* do direito da União. O TFUE verifica não somente essa obrigação de execução dos Estados-membros (art. 291º) mas também aplica as sanções em caso de incumprimento dessas obrigações.

Nos casos especiais em que é a própria União a executar as suas próprias leis e decisões políticas, através da Comissão Europeia, os governos dos Estados-membros acompanham essa execução através da chamada “comitologia”, que consiste na criação de comités de representantes dos governos ou das administrações dos Estados-membros com a missão de controlar a execução de cada diploma da União, podendo em certos casos ter um poder de veto sobre os projetos de atos executivos da Comissão (cfr. TFUE, art. 291º-2 e 3).

5.2. Democracia representativa

5.2.1. Solução birrepresentativa

Como estabelece explicitamente o art. 10º TUE, “*o funcionamento da União baseia-se na democracia representativa*”.

Como é próprio de uma democracia de tipo federal, trata-se de uma democracia birrepresentativa, visto que existem duas câmaras representativas, uma que representa os Estados-membros e outra que representa os cidadãos, respetivamente o Conselho e o Parlamento Europeu. Como se viu, só a segunda é diretamente eleita, sendo a primeira composta por representantes diretos dos governos dos Estados-membros. Para além de “poupar” a eleição direta da “câmara alta”, esta solução de incorporação dos governos dos Estados-membros no Conselho da União tem a vantagem de os vincular à execução das suas decisões, visto que, como vimos acima, o federalismo da União Europeia assenta na descentralização da função executiva nos Estados-membros. Daí que o art. 16º TUE refira expressamente que o Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro “*com poderes para vincular o Governo do respetivo Estado-membro*”.

Além disso, sendo os sistemas políticos europeus em geral de natureza parlamentar, essa solução submete a atuação do Conselho e do Conselho Europeu ao escrutínio regular dos parlamentos nacionais, o que não sucede no federalismo de tipo norte-americano, onde os senadores não respondem perante os parlamentos dos estados federados.

5.2.2. Democracia proporcional

De acordo com a habitual distinção entre “democracia proporcional” e “democracia maioritária”, a democracia da UE pertence indiscutivelmente à segunda categoria. Isto não está estabelecido diretamente nos Tratados, sendo uma consequência do modo de composição do Conselho e da lei eleitoral da União para a eleição do Parlamento Europeu.

Por definição, a composição do Conselho depende da distribuição do poder político nos numerosos Estados-membros da União. Por isso, o Conselho é uma representação das famílias políticas governantes na Europa, nomeadamente os conservadores, os cristãos-democratas, os liberais, os social-democratas e os verdes. Por conseguinte, a câmara representativa dos Estados-membros será sempre aproximadamente proporcional das diferentes famílias políticas europeias. Na ausência habitual de uma expressiva maioria, o processo de tomada de decisão será baseado em coligações, permanentes ou ocasionais, ou até no consenso, como se verá. Para isso contribui a circunstância de, em muitos casos, os governos nacionais serem eles próprios governos de coligação.

Os eurodeputados são eleitos de acordo com um processo uniforme ou com respeito de princípios comuns estabelecidos na legislação da União (TFUE, art. 223º-1). Mas até agora não foi possível adotar um processo comum. Por isso, a lei eleitoral da União limita-se a estabelecer alguns princípios comuns, entre os quais se conta o sistema proporcional, mas cada país goza de uma certa margem de liberdade legislativa, permitindo por exemplo escolher a sua própria fórmula de sufrágio e de sistema proporcional. Assim, muitos países adotam fórmulas de sufrágio de lista, enquanto outros optaram pelo sistema de “voto único transferível” (Irlanda e Malta). Quanto aos primeiros, uns adotam a fórmula do quociente eleitoral (como a Holanda) e outros optam por fórmulas de divisor, nomeadamente o método de Hondt (Portugal, Espanha, etc.)¹⁵.

Em alguns países que adotam o sufrágio de lista é possível exercer um “voto preferencial”, podendo os eleitores selecionar um (ou mais) dos candidatos da lista partidária em que votam. Há uma recomendação do Parlamento Europeu para a adoção geral do sufrágio preferencial, mas essa recomendação não teve seguimento em muitos países, nomeadamente aqueles, como Portugal e Espanha, em que não existe voto preferencial nas eleições nacionais.

A democracia proporcional, que exclui em princípio a existência de maiorias monopartidárias e obriga à formação de coligações parlamentares, tem como consequência o reforço do papel do Parlamento Europeu como câmara legislativa e orçamental e como câmara de escrutínio e controlo político do executivo.

¹⁵ Sobre o sistema eleitoral do Parlamento Europeu nos diversos países, ver em especial LEHMAN, 2014.

5.2.3. Democracia de partidos

Nos termos do art. 10º-4 do TUE, “os partidos políticos a nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União”. Com efeito, um dos traços da integração política Europa é o papel dos partidos políticos europeus, quer nas eleições e no funcionamento do Parlamento Europeu, quer na articulação da atividade do Conselho da União, quer na nomeação da Comissão Europeia. Os partidos políticos europeus e as suas fundações gozam de financiamento do orçamento da União.

Sendo em geral federações dos partidos políticos nacionais da mesma família política, alguns partidos europeus admitem também filiação individual transnacional.

Apesar de eleitos nos seus países sob proposta dos partidos políticos nacionais, os eurodeputados agrupam-se depois no Parlamento Europeu de acordo com os respetivos partidos políticos europeus, em linha com as tradicionais famílias políticas europeias, nomeadamente extrema-esquerda, socialistas / social-democratas, verdes, liberais, centro direita (conservadores / democratas-cristãos) e nacionalistas.

Dado o sistema proporcional e a fragmentação da paisagem política europeia, nenhuma “bancada” fica próxima da maioria absoluta; os dois maiores agrupamentos são usualmente o do Partido Popular Europeu (PPE) e o dos Sociais-Democratas (S&D). Além das normais clivagens político-doutrinárias na esfera económica e social, há ainda a clivagem entre os partidos políticos hostis à integração europeia (extrema-esquerda e direita nacionalista) e todos os demais, mais ou menos favoráveis.

5.2.4. Democracia consensual

Tanto no Conselho como no Parlamento prevalece tradicionalmente uma atitude de busca de abrangência e de consenso político.

No Conselho, a preocupação é não exacerbar as divergências entre Estados-membros e obter compromissos que tenham em conta o máximo dos diferentes interesses nacionais, tanto mais que na generalidade dos casos incumbe aos Estados-membros implementar as leis e decisões da União, pelo que há vantagem em manter “toda a gente a bordo”, sem exclusões desnecessárias e contraproducentes. Como escreve Dann “*behind the formal majority rule there is an informal consensus method*”.

No PE, dada a inexistência de maiorias monopartidárias, torna-se necessária a busca de coligações tão abrangentes quanto possível, quer na aprovação e apoio à Comissão, quer para o exercício das funções legislativa e orçamental da União. No Parlamento, como se referiu já, há duas divisórias políticas mais frequentes: por um lado, a oposição entre os partidários da integração europeia, largamente maioritários, e os opositores (extrema-esquerda soberanista e direita nacionalista); por outro lado, existe a tradicional oposição entre esquerda e direita política, em termos económicos e sociais. Se a primeira não admite pontes, já a segunda é muitas vezes superada por coligações abrangentes, nomeadamente a chamada “grande coligação” entre o centro-direita do PPE e o centro-esquerda social-democrata, a que se junta quase sempre o grupo liberal, que pode funcionar como fiel da correlação de forças políticas.

5.3. Democracia participativa

5.3.1. Os instrumentos da participação dos cidadãos

O art. 11º do TUE consagra a vertente da democracia participativa, de que são protagonistas tanto os cidadãos individualmente considerados como as suas organizações, através dos instrumentos que a liberdade de associação e as liberdades de expressão, de reunião e de manifestação proporcionam.

Todos os grupos de interesse minimamente relevantes (associações empresariais, sindicatos, ONGs, etc.) têm uma sede ou representação em Bruxelas e muitas delas utilizam serviços profissionais de representação e defesa dos seus interesses junto das instituições da União. Para conferir transparência a essas relações e prevenir práticas menos corretas, existe uma regulação explícita dessas atividades de *lobbying*.

Em segundo lugar, o nº 3 do referido preceito estipula que a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas (*stakeholders*) em todas as suas funções (preparação de iniciativas legislativas, negociação de acordos internacionais, execução da legislação europeia, etc.). As audições públicas aos grupos interessados tornaram-se também uma prática corrente na atividade do Parlamento Europeu.

Por último, existem dois órgãos consultivos permanentes de representação de interesses, previstos nos Tratados (TUE, art. 13º-4) – o Conselho Económico e Social e o Comité das Regiões. O primeiro representa os interesses económicos e sociais organizados ao nível nacional; o segundo representa as entidades do poder regional e local nos Estados-membros. Esses conselhos funcionam por iniciativa própria ou a pedido das instituições da União¹⁶.

5.3.2. A “iniciativa dos cidadãos europeus”

Uma das inovações do Tratado de Lisboa em prol da democracia participativa na UE foi a chamada iniciativa dos cidadãos europeus (legalmente chamada de “Iniciativa de cidadania europeia”, ICE), prevista no art. 11º-4 do TUE, cujo texto é o seguinte.

“Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.”

Ao contrário do que por vezes se lê, não se trata de um mecanismo de democracia direta - visto que a ECI não tem efeito jurídico vinculativo -, mas sim de uma instância de democracia participativa, na medida em que visa instar a Comissão Europeia, que dispõe do poder de iniciativa legislativa na União, a exercer esse poder para apresentar uma proposta de ato jurídico (legislação, regulamento, ato administrativo, etc.) considerado necessário “para aplicar os Tratados”.

¹⁶ Sobre a democracia participativa na UE ver em especial CUESTA LÓPEZ, 2010.

A iniciativa dos cidadãos foi regulada pelo Regulamento n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Desde então, várias iniciativas foram organizadas e apresentadas à Comissão. A Comissão é obrigada tomar posição sobre cada ICE, tendo de justificar a sua decisão.

Este instrumento tornou-se um meio privilegiado de organizar os cidadãos para além das fronteiras nacionais (visto que ela exige a assinatura de cidadãos de vários Estados-membros, pelo menos sete) e de ajuda à construção de uma consciência política na União¹⁷.

5.4. Democracia parlamentar

5.4.1. As funções do PE

Sendo o único órgão da União dotado de legitimidade eleitoral direta, o PE é o fulcro da legitimidade política da União¹⁸. Nas palavras de Raunio (2012: 365), das instituições da UE, “*o PE é indubitavelmente a que mudou mais ao longo destas décadas*”. Mudou o modo de eleição, a sua composição e sobretudo os seus poderes¹⁹.

Nos termos do art. 14º TUE, o Parlamento europeu exerce, junto com o Conselho, a função legislativa e orçamental da União. O mesmo vale para a conclusão de acordos internacionais da União. Quando for caso disso, o PE pode delegar poderes de legislação secundária à Comissão (“regulamentos delegados”), imitando instituições de “legislação delegada” existentes nos Estados-membros.

Além disso, o PE elege o presidente da Comissão Europeia, sob proposta do Conselho e aprova a composição global da Comissão, o que vai além das exigências do sistema de governo parlamentar de muitos Estados-membros. Ao longo da legislatura o PE controla o exercício de funções pela Comissão Europeia, tendo o poder de deliberar a criação de comissões parlamentares de inquérito. Em última instância, o PE pode votar moções de censura, as quais, se aprovadas por maioria de 2/3, implicam a demissão da Comissão.

Entre os seus poderes de nomeação e conexos são de registar o poder de designação do *Ombudsman* da União, bem como o poder de aprovar a nomeação de vários outros cargos de outras instituições e órgãos da União, como por exemplo os membros das agências reguladoras.

Dada a inexistência de maiorias monopartidárias, torna-se necessário constituir coligações parlamentares para legislar e para eleger o Presidente da Comissão e votar a Comissão, o que reforça o seu poder efetivo.

¹⁷ Sobre a ICE ver, por todos, CLERCK-SACHSSE, 2012.

¹⁸ Como se verá, esta tese é contrariada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, que contesta a representatividade do PE, por a repartição dos assentos pelos Estados-membros não respeitar proporcionalmente a respetiva população, e faz recair a legitimidade democrática da União no Conselho e indiretamente nos parlamentos nacionais.

¹⁹ Sobre o Parlamento Europeu ver, por todos, JUDGE / EARNSHAW, 2008; MOREIRA, 2012; RAUNIO, 2012.

Por fim, através de pareceres, resoluções e recomendações, o PE influencia consideravelmente a definição das políticas da União nos mais variados domínios. Nas palavras de Dann (2002), o PE constitui “*a strong and policy-shaping legislature*”.

5.4.2. A democracia parlamentar em geral

O parlamentarismo é o sistema de governo prevalecente nos Estados-membros da UE (sendo exceção Chipre e, em certa medida, a França). Quais são as características da sistema de governo parlamentar?

Podem mencionar-se as seguintes características principais:

- o papel crucial das eleições parlamentares, não só para a eleição dos deputados mas também para a escolha do executivo e das políticas de governo;
- a posição central do Parlamento no sistema de governo e o papel limitado do chefe de Estado, independentemente de ser um monarca (monarquia parlamentar) ou um presidente da república (república parlamentar);
- a escolha do executivo de acordo com as eleições parlamentares e a composição do parlamento;
- a necessidade de o executivo ter o apoio de uma maioria no parlamento (ou pelo menos não ter uma maioria hostil);
- a responsabilidade política do executivo perante o parlamento e a possibilidade de sua demissão por meio de um voto de censura;
- simetricamente, a possibilidade de o executivo fazer dissolver o parlamento e antecipar as eleições parlamentares.

Estes traços valem tanto para estados unitários como para estados federais. Em federações parlamentares, como Alemanha ou a Bélgica, a chave do sistema são as eleições para a câmara baixa (câmara representativa dos cidadãos), e o executivo é apenas responsável perante ela, não perante a câmara alta (câmara representativa dos territórios federados)²⁰.

5.4.3. A progressiva edificação de uma democracia parlamentar na UE

Inicialmente, o sistema de governo da UE estava muito longe de qualquer coisa como parlamentarismo. Com efeito:

- a Comissão era considerada como um organismo não político, neutro e técnico;
- a designação do presidente da Comissão e dos comissários era feita pelo Conselho independentemente das eleições parlamentares e da composição do Parlamento;
- o parlamento não dispunha de quaisquer poderes decisórios nem na área legislativa ou orçamental nem na nomeação ou aprovação da Comissão.

²⁰ Sobre a democracia parlamentar em geral ver, por todos: AUER / BENZ, 2006; BASSETT, 1964; STROM / MÜLLER / BERGMAN, 2006.

Todavia, existia já no Tratado de Roma um dos principais recursos de qualquer sistema parlamentar, nomeadamente a possibilidade de voto de censura à Comissão, embora por uma maioria de dois terços, com a consequência de extinguir o mandato da Comissão.

Todos a evolução posterior foi no sentido de acumular novos aspetos do sistema parlamentar:

- poder de escrutínio da Parlamento sobre a Comissão;
- confirmação parlamentar do presidente da Comissão nomeado pelo Conselho e votação parlamentar sobre o colégio de comissários.

O Tratado de Lisboa concluiu esta evolução com importantes alterações:

- o candidato a presidente da Comissão é nomeado pelo Conselho “tendo em conta” os resultados das eleições para o Parlamento;
- o presidente da Comissão é eleito pelo Parlamento, o que se traduz numa revolução conceitual, porque significa que ele será designado pelo Parlamento e não mais pelo Conselho.

O Parlamento é agora uma *instituição central do sistema político da UE*, com todos os poderes típicos de todos os parlamentos e sistemas de governo parlamentar: poderes legislativos, poderes orçamentais, poderes de controlo político. As eleições para o Parlamento Europeu são agora determinantes para a escolha do Presidente da Comissão e aprovação global desta. A Comissão é plenamente responsável perante o Parlamento e pode ser demitida por um voto de censura.

Por sua vez, o Conselho tem uma escolha muito limitada na nomeação do candidato da presidência da Comissão e não tem poder de controlo sobre a Comissão, nem o poder para terminar o seu mandato.

A crescente parlamentarização da democracia da UE teve duas consequências importantes sobre o sistema político da União: (i) o surgimento de coligações formais no Parlamento para efeito de seleção do Presidente da Comissão e a aprovação global desta; (ii) a “politização” da Comissão, que passa a ser expressão da maioria parlamentar que a elege²¹.

5.4.4. Explorar as potencialidades do Tratado de Lisboa

Escrevendo em 2002, muito antes do Tratado de Lisboa, Dann adiantava a caracterização do sistema de governo da UE como “sistema semiparlamentar”. Mas as mudanças do Tratado de Lisboa vieram sem dúvida acentuar os traços parlamentaristas.

²¹ Sobre a democracia parlamentar da UE ver, em especial, DUFF, 2011; JAKAB, 2012; JUDGE / EARNSHAW, 2008; PETROVAS, 2011; RITTENBERGER, 2005 e 2007.

Como já se assinalou, há duas grandes mudanças no Tratado de Lisboa relativamente à designação do presidente da Comissão Europeia, que poderão significar uma revolução no sistema político da UE, nomeadamente (i) a eleição do Presidente da Comissão pelo PE, embora sob proposta do Conselho e (ii) a ideia de que a partir de agora os resultados das eleições parlamentares são um elemento chave na nomeação do presidente da Comissão.

Isso deve levar à apresentação dos candidatos para esse cargo pelos partidos políticos europeus, bem como de plataformas eleitorais, assim tornando as eleições parlamentares na *escolha do candidato a líder do executivo*, seguindo a regra dos sistemas parlamentares estatais. Adicionalmente, este desenvolvimento vai dar visibilidade aos partidos políticos europeus e, acima de tudo, vai ajudar a “europeizar” as eleições europeias.

Neste sentido, antes das eleições de 2014 - as primeiras depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa -, a Comissão emitiu uma recomendação aos partidos políticos europeus para apresentarem os seus candidatos a presidente da Comissão²². E o Parlamento, já em 2012, tinha adotado igualmente uma resolução com o mesmo objetivo²³. Como se sabe, os principais partidos europeus apresentaram efetivamente os seus candidatos a presidente da Comissão, e o candidato do partido vencedor (Claude Juncker, do PPE), veio ser proposto pelo Conselho e eleito pelo Parlamento Europeu como presidente da atual Comissão. Se este precedente vingar, as eleições parlamentares europeias de 2014 tornaram-se as primeiras eleições de um *sistema de governo parlamentar maduro*²⁴.

6. Uma avaliação controversa

6.1. Défice ou excesso de democracia da UE?

Apesar dos decisivos avanços da democracia da UE nas suas diversas dimensões, antes e depois do Tratado de Lisboa, eles deram lugar a duas avaliações assaz assimétricas. Por um lado, apesar disso, continuam a ser invocadas diversas objeções e reservas a esse respeito; por outro lado, há quem já sugira um excesso de democracia na União.

a) A tese da democracia imperfeita ou incompleta

Entre as deficiências do sistema parlamentar da UE podem mencionar-se as seguintes:

- limitações da competência legislativa do Parlamento (PESC, alguns poderes legislativos exclusivos do Conselho);
- falta do poder de iniciativa legislativa formal dos deputados no Parlamento e dos Estados-membros no Conselho, estando aquela reservada à Comissão;

²² Cfr. a nota da Comissão disponível na Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-215_en.htm

²³ Ver o texto da resolução do PE disponível na Internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-462>

²⁴ Sobre a importância deste desenvolvimento ver em especial MARGARITIS, 2014.

- necessidade de maioria de dois terços para a aprovação de uma moção de censura à Comissão;
- inexistência do poder de dissolução parlamentar;
- deficiente separação de poderes entre o Conselho e a Comissão, mantendo aquele poderes governativos (na PESC e noutras áreas), junto com os seus poderes de colegislador;
- “declinação” nacional das eleições europeias, ainda travadas pelos partidos políticos nacionais e segundo agendas políticas predominantemente nacionais;
- incipiência dos partidos políticos europeus;
- baixa participação eleitoral nas eleições europeias.

As limitações respeitantes à falta de poderes legislativos do PE quanto à PESC têm a ver com a natureza intergovernamental desta, em que as decisões são tomadas por unanimidade e não existe em princípio adoção de legislação.

A falta de iniciativa legislativa dos deputados e dos membros do Conselho, salvo os casos previstos nos Tratados, deve-se ao monopólio de iniciativa legislativa da Comissão. Todavia, tanto o PE como o Conselho podem requerer à Comissão que exerça os seus poderes de iniciativa legislativa, cuja recusa terá de ser justificada pela Comissão.

A necessidade de 2/3 para aprovar moções de censura constitui uma importante limitação da responsabilidade política do Conselho perante o PE. Todavia, mesmo sem essa maioria, a aprovação de uma moção de censura não deixa de ter um enorme impacto político.

Mais comprometedora é a deficiente separação de poderes entre o Conselho e a Comissão. De facto, o Conselho desempenha não somente a função legislativa e orçamental em conjunto com o PE mas também tem competência para definir as principais políticas da União, expropriando a Comissão dessa função, limitando esta à função de iniciativa política e legislativa e de implementação das políticas decididas pelo Conselho. Existe portanto uma espécie de *poder executivo dualista* na UE, composto pelo Conselho e pela Comissão. Ora, como o Conselho não é politicamente responsável perante o PE (embora deva reportar as suas decisões ao PE), isso limita efetivamente os poderes parlamentares de controlo da função governativa da União²⁵.

Quanto às três últimas limitações práticas da democracia da UE acima referidas, elas não dizem respeito a défices constitucionais mas sim à insuficiente “europeização” prática das eleições europeias, que somente o tempo e o aprofundamento da consciência política europeia fará reduzir. Dessa perspetiva, *a democracia europeia ainda está em construção*, sendo portanto uma democracia “incompleta”²⁶ ou “imperfeita”²⁷.

b) O excesso de democracia

Em contraponto desta visão “deficitarista” da democracia europeia não falta quem aponte o “superávite democrático” na UE²⁸. A favor desta visão podem aduzir-se

²⁵ Sobre este argumento ver em especial DANN, 2002.

²⁶ Assim ERIKSEN, 2009: 229.

²⁷ Note-se que as noções de “défice democrático” e de “democracia imperfeita” são aplicadas por alguns autores também a velhas e incontroversas democracias nacionais como o Canadá e os Estados Unidos. Ver, por exemplo, o livro de LENARD/SIMEON, 2012.

²⁸ Ver neste sentido MADURO, 2001.

vários argumentos, desde a exigência de unanimidade no Conselho para a tomada de decisão em várias áreas (o que confere a todos um poder de veto) até à duplicação dos mecanismos democráticos no plano da União e no plano nacional, imposta pelo “federalismo cooperativo” atrás assinalado (*supra*, 5.1.4.).

Quanto à legislação da União, aprovada pelos dois órgãos representativos supranacionais (o PE e o Conselho), precisa depois da confirmação de todos os parlamentos nacionais para ganhar eficácia, como ocorre em certos casos, ou quando os acordos internacionais da União, depois de obtido o assentimento dos dois referidos órgãos, ainda têm de ser aprovados por todos os Estados-membros, com sucede, por exemplo, com o acordo de adesão da UE à Convenção Europeia de Direitos Humanos (TFUE, art. 218º-6), torna-se evidente que o antigo “défice democrático” deu lugar a um “excesso democrático”.

Importa sublinhar a este propósito que tanto o procedimento legislativo parlamentar como o procedimento de aprovação de acordos internacionais da UE nada ficam a dever democraticamente aos mesmos procedimentos quando ocorridos a nível nacional, pelo contrário, sobretudo em termos de debate político e de participação de “stakeholders”.

O caso do procedimento de negociação e de aprovação dos acordos internacionais é particularmente expressivo dessa mais-valia democrática da União (TFUE, arts. 216º-219). Antes do início de qualquer negociação externa, a Comissão deve obter um mandato negocial do Conselho, que é normalmente precedido de um debate e de uma resolução parlamentar. A negociação é seguida *pari passu* pela comissão parlamentar competente e pelo Conselho, devendo a Comissão informar regularmente os dois órgãos representativos sobre o andamento das negociações. Enquanto dura a negociação de cada acordo, o PE organiza debates públicos com especialistas e *stakeholders* e faz aprovar resoluções e recomendações dirigidas à Comissão. No final, o Conselho só pode concluir os acordos com prévio assentimento do PE. Sempre que se trate “acordos mistos” (ou seja, que versem simultaneamente questões da competência da União e dos Estados-membros), ainda é necessária a aprovação cumulativa de todos os parlamentos nacionais, no âmbito dos procedimentos “domésticos” de ratificação de acordos internacionais.

c) Propostas de aprofundamento da democracia na UE

Apesar de a UE respeitar no fundamental os princípios de uma democracia de tipo federal, representativa e parlamentar, é indesmentível que existem áreas em que se continua a verificar o défice democrático antes assinalado – défice de decisão e de controlo parlamentar – num conjunto de políticas importantes, como a PESC, a política de liberdade segurança e justiça e, em parte, a união económica e monetária, não por acaso aquelas áreas de competência da UE acrescentadas no Tratado de Maastricht (1992), que continuam a ser responsabilidade própria do Conselho Europeu e do Conselho da União, no todo (caso da PESC) ou em parte (restantes áreas enunciadas), com limitada participação do Parlamento Europeu, como órgão legislativo e de controlo político. Nesta perspetiva, como se viu, a *democracia da UE continua inacabada*²⁹.

²⁹ Neste sentido, ERIKSON, 2009.

Não têm faltado propostas de aprofundamento da democracia na UE, a fim de suprir esse déficit remanescente. Uma procuram explorar as potencialidades oferecidas pelos Tratados em vigor, através de “acordos interinstitucionais”, de cooperações reforçadas e de práticas mais amigas do papel das eleições europeias e da participação do Parlamento Europeu; outras propõem a alteração dos Tratados para completar a arquitetura democrática da União ou a celebração de tratados intergovernamentais complementares dos Tratados da União, seguindo o exemplo do chamado Tratado Orçamental de 2012.

São muito variadas as propostas aventadas, como, por exemplo, a generalização do “processo legislativo ordinário” (codecisão Conselho-PE); o fim dos poderes governativo-executivos do Conselho, reduzindo-o tendencialmente a uma câmara legislativa; a eleição direta de um presidente da União; a substituição do Conselho por um senado composto por representantes dos parlamentos nacionais ou diretamente eleitos; a introdução do referendo ao nível da União, etc. Note-se, no entanto, que algumas dessas propostas, como a eleição direta de um presidente da União ou do presidente da Comissão ou a introdução do referendo pan-europeu, teriam por efeito o reforço extraordinário do poder dos grandes Estados-membros, em virtude do seu peso populacional, o que vai contra a lógica própria do sistema federal.

Uma das áreas em que mais se defende o aprofundamento da democracia parlamentar na União é a união económica e monetária, incluindo o governo do euro e a disciplina orçamental dos Estados-membros, cujas políticas são definidas e executadas pelo Conselho e, parcialmente, pela Comissão, com limitada intervenção do Parlamento Europeu (TFUE, arts. 119º-138º). Também aqui são muito diversas as propostas, desde aquelas que preconizam a submissão dessas políticas chamado “método comunitário” ou seja, ao poder legislativo conjunto do PE e do Conselho e ao poder executivo da Comissão, incluindo a criação de um ministro da Economia e Finanças responsável perante o PE, até as propostas mais radicais que preconizam a criação de um sistema de governo próprio da zona euro, incluindo um parlamento especial para a zona euro³⁰.

O problema com as propostas mais radicais que exigem a revisão dos Tratados, direta ou indireta (através de tratados intergovernamentais paralelos aos Tratados da União), está em que as condições políticas prevaletentes em vários Estados-membros não são propriamente favoráveis a um avanço na integração europeia, pelo que a possibilidade de êxito da revisão dos Tratados seria assaz reduzida. Já a via das cooperações reforçadas entre uma parte dos Estados-membros ou dos acordos interinstitucionais, bilaterais ou tripartidos, entre o PE, a Comissão Europeia e o Conselho se afigura mais viável.

A saída do Reino Unido pode facilitar eventualmente o aprofundamento da integração europeia e da democracia na União, visto que aquele país, além de já não ser um *full member* desde o Tratado de Maastricht, era uma “força de bloqueio” em ambas essas direções.

³⁰ Neste último sentido ver, por exemplo, HENNETTE/PIKETTY/SACRISTE/VAUCHEZ, 2017.

6.2. Democracia sem povo?

Etimologicamente, democracia significa “governo do / pelo povo”, contrapondo-se à autocracia, em qualquer das suas formas. Isso significa *autogoverno do povo*, nomeadamente no que se refere à elaboração de normas, seja diretamente, através de assembleias populares ou de referendos e plebiscitos (democracia direta), seja indiretamente, através de representantes eleitos (democracia representativa). Democracia significa antes de mais *autonomia*, segundo a qual os governados definem as normas que regem a comunidade política e os seus próprios direitos e deveres.

O problema com esta definição-padrão da democracia – governo do / pelo povo - é que em comunidades políticas multinacionais não existe um só povo, mas vários povos. Uma teoria conceptualista simplista concluiria que a democracia é impossível em comunidades políticas plurinacionais, pela simples razão de que *não há um povo, um demos*. No entanto, como se sublinha abaixo, a história e a experiência mostram que os mecanismos e os procedimentos democráticos podem funcionar em comunidades políticas multinacionais (democracias multinacionais).

A dificuldade pode ser superada se, em vez de se falar em “governo do povo”, falarmos do autogoverno *da comunidade política*, através dos seus *cidadãos*. De facto, se separarmos a noção de democracia da noção de povo, continuamos a ter a mesma ideia de autogoverno coletivo da comunidade política, que constitui o cerne da definição de democracia.

A compreensão tradicional da democracia foi desenvolvida tendo em vista o *estado-nação* (uma nação - um estado), que emergiu na Europa desde o século XVII e alcançou o seu ápice entre a segunda metade do século XIX (com a unificação de Itália e Alemanha) e o final do I Guerra Mundial (com a independência das nações que constituíam os antigos impérios Austro-Húngaro e Otomano). Este foi também o tempo da identificação romântica do conceito de *povo* com a *nação*, no sentido de uma herança histórica, cultural, linguística e étnica comum.

No entanto, a moderna democracia constitucional não é baseada em agregados sociais (povos, nações) mas sobre os *cidadãos individuais*, que só precisam pertencer à mesma *polity* e compartilhar a mesma comunidade política, no sentido de organização política estatal. É por esta razão que a democracia é possível em comunidades políticas multinacionais, mesmo se profundamente divididas. Os cidadãos não precisam de pertencer à mesma nação ou povo; só precisam de pertencer como cidadãos à mesma comunidade política ou ao mesmo sistema político.

Além disso, nas últimas décadas temos vindo a assistir ao crescente *reconhecimento de direitos de cidadania a não nacionais*, nomeadamente aos residentes estrangeiros, incluindo o direito de voto e de elegibilidade. Os direitos eleitorais de residentes estrangeiros não estão limitados aos níveis de governo infraestaduais (municípios, etc.), abrangendo também o próprio governo do Estado, nomeadamente as eleições para o parlamento nacional.

Estamos a passar por uma *separação entre democracia e Estado-nação*. Há uma mudança da noção de democracia baseada no *demos* para uma noção de democracia *para além do povo*, onde os participantes no governo da comunidade não pertencem necessariamente ao mesmo “povo”, nem sequer são nacionais daquela comunidade

política. A história e a política comparada mostram que existem numerosas democracias plurinacionais, muitas delas organizadas em estados federais (Bélgica, Canadá, Índia) ou como estados protofederais (Espanha e Reino Unido). Em algumas comunidades políticas profundamente divididas (Líbano, por exemplo, Chipre antes da secessão da parte turca) existe uma representação democrática separada das diferentes secções da comunidade. A maior parte dos novos Estados africanos têm uma base multiétnica e plurilinguística, estando ainda em processo de *nation building*, e isso não impede o funcionamento em alguns deles de mecanismos e procedimentos democráticos. Historicamente, *a identidade política coletiva não precede a democracia, é uma construção desta*. Mais do que uma identidade étnica pressuposta, como pretende o nacionalismo étnico, trata-se uma identidade cívica historicamente construída³¹.

No caso da UE, poucas pessoas defendem que existe um *demos* subjacente, no tradicional sentido da palavra, ou que isso vai mudar num futuro previsível. Por conseguinte, quando os Tratados dizem que a União é uma comunidade política democrática, a noção de democracia não é mais uma noção baseada num “povo europeu” mas sim uma noção que compartilha os mesmos objetivos e valores da democracia, nomeadamente o governo dos membros da União, ou seja, os *cidadãos da União*.

A UE é uma união de diferentes povos. Os Tratados são muito claros neste aspeto: o processo de integração europeia é um processo de “união cada vez mais estreita entre os povos da Europa” (TUE, artigo 1º). Neste sentido, nas palavras de von Parijs (1999), a UE não é uma *demos-cracia*, mas sim uma *demosi-cracia*³².

Mas se não há um *demos europeu*, há uma *cidadania europeia* comum a todos. Os cidadãos da UE pertencem a diferentes Estados / nacionalidades / povos, mas eles compartilham uma cidadania transnacional comum. Na ausência de uma “povo europeu”, a democracia europeia não é baseado numa “vontade popular”, mas sim na “vontade dos cidadãos da União” (cfr. TUE, art. 10º-4)³³.

Decididamente, a UE é apenas um novel exercício da democracia sem *demos* singular, tal como tantas outras *democracias plurinacionais*³⁴. O que importa, para além da comum cidadania europeia, é a criação e aprofundamento de uma “consciência política europeia”, como refere expressamente ao art. 10º-4 do TUE, a propósito do papel dos partidos políticos europeus³⁵.

Tendo por base uma pluralidade de Estados constitucionalmente muito diversos (grandes países e micro-Estados, monarquias e repúblicas, Estados unitários e Estados federais, sistemas de governo parlamentares e presidencialistas, etc.), a construção da unidade política europeia, que se iniciou na esfera económica, é muito mais árdua do que nos Estados federais em geral.

Como não tem substrato sociológico num “povo europeu”, mas sim uma pluralidade de povos com histórias, línguas e religiões diferentes, a União encontra a sua coesão

³¹ Neste sentido, ver especialmente GÓRA / MACH / TRENZ, 2012.

³² Sobre o conceito de “demoicracia” aplicado à UE ver também NICOLAIDIS, 2013.

³³ A expressão “dos cidadãos” foi introduzida nos Tratados pelo Tratado de Maastricht na cláusula dos partidos políticos europeus.

³⁴ Sobre as democracias multinacionais ver por todos, GAGNON / TULLY, 2001 e BOHMA, 2007.

³⁵ Para a crítica do argumento da democracia sem *demos*, ver por todos, ERIKSEN, 2009; ERIKSEN/ FOSSUN, 2012; INNENARATY, 2014

social e política em dispositivos constitucionalmente estabelecidos, como a comunidade de valores (TUE, art. 2º), a cidadania europeia (TUE, art. 9º) e a comunidade de direito e de direitos (TUE, art. 6º). Em grande medida, a história da integração europeia é uma história de *community building* através da sua juridificação e constitucionalização.

A história jurídica da integração europeia é a história da criação de uma nova ordem jurídica autónoma em relação às ordens jurídicas nacionais, que substitui não somente o direito internacional público e o direito internacional privado nas relações entre os Estados-membros e entre os nacionais de cada um deles, mas também vai ocupando crescentemente o espaço outrora ocupado pelo direito nacional. Além do nascimento dos diferentes ramos do direito supranacional da União (direito constitucional, direito administrativo, direito da concorrência, direito financeiro, direito do ambiente, direito do consumo, direito penal, etc.), a expansão dessa ordem jurídica supranacional vai sendo acompanhada de um crescente “europeização” dos direitos nacionais, traduzida na sua convergência e na adoção de institutos e soluções jurídicas comuns.

Do mesmo modo, a redução de poder das democracias nacionais dos Estados-membros em consequência da integração europeia vai sendo compensada, como nos Estados federais, pela democracia supranacional da União. Esta transferência ascendente de poderes das democracias nacionais para a democracia supranacional pode ser criticada sobre um ponto de vista soberanista mas não é atacável como alegada “perda de democracia”. Pelo contrário, como a integração europeia veio responder à crescente incapacidade dos Estados nacionais para controlarem realidades que fogem cada vez mais ao seu poder (clima, ambiente, migrações em massa, globalização e empresas multinacionais, terrorismo internacional, etc.), a democracia nacional traduz-se globalmente num ganho democrático. No final, *a democracia da União constitui um virtuoso mecanismo de superação do inexorável défice das democracias nacionais depois da crise do “Estado vestefaliano”*.

6.3. A “sentença Lisboa” do BVG

Embora sem pôr em causa a natureza democrática da União, a *Lissabon Urteil* do Tribunal Constitucional alemão (BVG) contesta o papel do Parlamento Europeu nessa qualificação, focando-a no papel do Conselho da União e indiretamente nos parlamentos nacionais.

Partindo de uma visão “estatocêntrica” da UE, essencialmente assente nos Estados-membros, a desvalorização do Parlamento Europeu recorre essencialmente a dois argumentos: (i) que os eurodeputados são eleitos numa base nacional e não como representantes dos cidadãos europeus em geral; (ii) que a falta de representatividade proporcional de cada país no PE, de acordo com sua população, lhe retira legitimidade democrática.

Nenhum destes argumentos procede, porém. Primeiro, é certo que os eurodeputados são eleitos em circunscrições eleitorais correspondentes aos Estados-membros ou subdivisões destes; mas o mesmo sucede em qualquer Estado federal, onde os representantes da câmara dos deputados são eleitos em circunscrições das unidades federadas (EUA, Brasil, Alemanha, etc.). Em segundo lugar, os eurodeputados ao PE não são representantes dos respetivos países nem dos seus nacionais, pois, como já se referiu, são eleitores todos os cidadãos europeus residentes em cada país, qualquer que seja a sua nacionalidade,

o mesmo podendo suceder com os candidatos e os deputados eleitos. O TUE diz hoje explicitamente que o PE representa os cidadãos europeus (art. 10º-2), substituindo a definição anterior, em que ele representava os “povos” das União, o que é bastante diferente. Por último, é certo que os limites mínimo e máximo de lugares no PE por país, bem como o princípio da “proporcionalidade degressiva” estabelecem uma falta de correspondência proporcional exata entre a população de cada Estado-membro e os deputados por ele eleitos; todavia o mesmo sucede em vários outros países, como, por exemplo, o Canadá ou o Brasil, sem que se ponha em causa a sua natureza democrática³⁶.

Devem por isso rejeitar-se as objeções do Tribunal Constitucional alemão, reivindicando a centralidade do PE no sistema, democrático da União.

7. A UE como “Estado de direito democrático”

7.1. O princípio do *rule of law*

Resta responder à questão colocada no início deste artigo, sobre saber se a UE cumpre os requisitos do “Estado de direito democrático” inscritos nas “cláusulas europeias” de algumas constituições nacionais, nomeadamente no caso alemão e português.

Como se defendeu em texto anterior (Moreira, 2016), depois do Tratado de Lisboa, a resposta, é globalmente positiva.

Desde cedo, por ação determinante do Tribunal de Justiça do Luxemburgo, a integração europeia prestou tributo incondicional ao princípio da *rule of law*, nas suas diferentes vertentes. Primeiro, a União só pode atuar no âmbito das atribuições e dos poderes que lhe são conferidos pelos Tratados. Segundo, na sua atividade política e legislativa as decisões da União estão sujeitas ao “direito primário” dos Tratados (princípio da constitucionalidade) e na sua função executiva estão vinculadas às leis e acordos internacionais da União (princípio da legalidade), sob pena de invalidade das suas normas e dos seus atos. Por último, os Estados-membros estão vinculados ao direito da União (direito primário e derivado) e devem fazer cumpra-lo na sua ordem interna, sob pena de punição pela União, por iniciativa da Comissão e por decisão do Tribunal de Justiça. Nas palavras de von Bogdandy (2012: 762), o *rule of law* “foi o primeiro princípio clássico de direito constitucional a ser reclamada para o direito da União”.

A adoção da Carta de Direitos Fundamentais em 2000, a que o Tratado de Lisboa conferiu força constitucional, veio culminar a construção da União como “comunidade de direito”, vinculando as instituições e autoridades da União e dos Estados-membros quando atuam ao abrigo do direito da União³⁷.

Através do *rule of law*, as instituições da União (e os Estados-membros ao aplicarem o direito da União) só podem atuar de acordo com o direito da União (direito primário e direito derivado). A adoção da codecisão entre o Parlamento e o Conselho como via privilegiada

³⁶ Para uma apreciação crítica da *Lissabon Urteil* ver, por todos, LOCK, 2009; HÖRETH, 2013; MOREIRA, 2016.

³⁷ Sobre o *rule of law* na UE ver por todos VON BODGADANY, 2012.

de aprovação do direito derivado da União (legislação e convenções internacionais) veio acrescentar a *necessária vertente democrática à noção de Estado de direito democrático*. Além de serem sujeitos e atores da sua própria ordem jurídica nacional, os cidadãos europeus passam a ser também sujeitos e atores da ordem jurídica supranacional da União.

7.2. Estado de direito e democracia na UE

Se a UE foi um Estado de direito antes de ser tornar democrática, a construção da democracia supranacional veio a ser progressivamente erigida desde o Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa. Embora com algumas limitações, atrás assinaladas, a União preenche substancialmente os requisitos de uma democracia representativa de modelo federal e de orientação parlamentar.

Ao contrário da tese sufragada pelo Tribunal Constitucional alemão, a legitimidade democrática da União não decorre somente dos parlamentos nacionais, por intermédio da presença dos governos nacionais, responsáveis perante aqueles, no Conselho da União e no Conselho Europeu. Pelo contrário, ela assenta na centralidade do Parlamento Europeu, como único órgão diretamente eleito pelos cidadãos europeus, como cotitular, junto com o Conselho, da função legislativa e orçamental da União.

O princípio do Estado de direito tem imbricação com princípio democrático a dois títulos. Primeiro, o direito em causa é o direito da União, quer o direito “primário” ratificado democraticamente por todos os Estados-membros, quer o direito “derivado” (leis e regulamentos, acordos internacionais), aprovado pelas instituições representativas da União (PE e Conselho). Segundo, é o direito da União *que constitui o principal cimento da coesão da comunidade jurídica que a União constitui* e que, através do vínculo jurídico-constitucional da cidadania europeia, funciona como sucedâneo da comunidade histórica que a União (ainda) não é.

O preceito do Tratado da União Europeia, na redação do Tratado de Lisboa, que conferiu às eleições parlamentares e ao Parlamento Europeu um papel fundamental na nomeação do presidente da Comissão Europeia e na composição desta culmina essa longa viagem para uma democracia supranacional de índole parlamentar.

Bibliografia

- AUEL, Katrin; BENZ, Arthur (eds.) – *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Routledge: Milton Park, 2006.
- BASSETT, Reginald G. – *Essentials of Parliamentary Democracy*. Londres, 1964.
- BAUBÖCK, Rainer – “Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union”. *Theoretical Inquiries into Law*. Vol. 8 (2) (julho 2007). p. 453-488.
- BEVIR, Mark; PHILLIPS, Ryan – “EU democracy and the Treaty of Lisbon”. *Comparative European Politics*. 2016. p. 1-24.
- BOGDANDY, Armin von – “A Disputed Idea becomes Law: Remarks on the European Democracy as a Legal Principle”. In KOHLER-KOCH, Beate; BERTHOLD Rittenberger – *Debating Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham Ma: Rowman and Littlefield, 2007. p. 33-44.

- BOGDANDY, Armin von – “Neither an International Organization nor a Nation State: The EU as a Supranational Federation”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012. p. 761-776.
- BOGDANDY, Armin von; BAST, Jürgen – *Principles of European Constitutional Law*, Oxford: Harts, 2009.
- BOHMAN, J. – *Democracy across Borders: From Dêmos top Dêmoi*. Cambridge Mass: MIT Press, 2007.
- BOWMAN, J. – “The European Union Democratic Deficit: Federalists, Skeptics, and Revisionists”. *European Journal of Political Theory*. N° 5 (abril 2006). p. 191-212.
- CORBETT, Richard; JACOBS, Francis; SHACKLETON, Michael – *The European Parliament*. 7ª ed. Londres: John Harper.
- CLERCK-SACHSSE, Julia De – “Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens’ Initiative”. *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 13 (3) (2012).
- CROMBEZ, C. – “The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?”. *European Union Politics*. N.º 4 (março 2003). p. 101-120.
- CUESTA LOPEZ, V. – “The Lisbon treaty’s provisions on democratic principles: A legal framework for participatory democracy”. *European Public Law*. 16(1) (2010). p. 123-138.
- DANN, Philipp – *Looking through the Federal Lens: The Semi-Parliamentary Democracy of the EU*. Jean Monet Working Paper, 5/02, NYU School of Law 2002. Disponível em <URL: <http://www.essaydocs.org/looking-through-the-federal-lens-the-semi-parliamentary-democr.html>>.
- ERIKSEN, Erik O. – *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: OUP, 2009.
- ERIKSEN, Erik O.; FOSSUM, John Erik (eds.) – *Rethinking Democracy and the European Union*. Milton Park: Routledge, 2012.
- DUFF, Andrew – *Post-national Democracy and the Reform of the European Parliament*. Bruxelas: Notre Europe, s/d, 2011.
- FABRINI, Sergio – *Compound Democracies: Why the Unites States and Europe are becoming Similar*. Oxford: OUP, 2007.
- GAGNON, A.-G.; TULLY, J. (Edts) – *Multinational Democracies*. Cambridge: CUP, 2001.
- GÓRA, M.; MACH, Z.; TRENZ, H.-J. – “Situating the Demos of a European Democracy”. In ERIKSEN; FOSSUN. 2012. p. 159-178
- HABERMAS, J. – *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- HÄBERLE, Peter – *Europäische Vefassunslehre*. Bade.Baden: Nomos, 2006.
- HENNETTE, Stéphanie; PIKETTY, Thomas; SACRISTE, Guillaume; VAUCHEZ, Antoine – *Pour un traité de démocratisation de l’Europe*. Paris: Seuil, 2017.
- HIX, Simon – *The Political System of the European Union*. 2ª ed. Londres: Palgrave, 2005.
- HÖRETH, Markus – “Die Demokratieverflechtungsfalle: Warum die EU nach dem Lissabon-Urteil demokratisch defizitär bleiben muss”. In LHOTTA, Roland; KETELHUT, Jörn; SCHÖNE, Helmar (eds.) – *Das Lissabon-Urteil: Staat, Demokratie und europäische Integration im “verfassten politischen Primärraum”*. Spinger, 2013. p. 37-66.
- INNERARITY, Daniel – *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?* LEQS Paper n°. 77/2014. Londres, 2014. Disponível em <URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper77.pdf>>.

- ISIKSEL, Turkuler – *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism beyond the State*. Oxford: OUP, 2016.
- JAKAB, András – *Full Parliamentarization of the EU without changing the Treaties*. New York: NYU School of Law, 2012.
- JUDGE, Davis; EARNSHAW, David – *The European Parliament*. 2ª ed. Houndmills: Palgrave, 2008.
- KOHLER-KOCH, Beate; RITTENBERGER, Berthold – *Debating Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Ma: Rowman and Littlefield, 2007.
- LEHMANN, Wilhem – *The European Elections: EU legislation, national provisions and civic participation*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2014.
- LENAERTS, Koen; CAMBIEN, Nathan – “The democratic Legitimacy of the EU after the Treaty of Lisbon”. In WOUTERS, Jan; VERHEY, Luc; KIIVER, Philip (eds.) – *European Constitutionalism beyond Lisbon*. Antuerpsi: Intersentia, 2009. p. 185-208.
- LENARD, Patti Tamara; RICHARD, Simeon (Edts.) – *Imperfect Democracies, The Democratic Deficit in Canada and the United States*. 2012.
- LEVRAT, Nicolas – *La construction européenne est-elle démocratique?*. Paris: La Documentation française, 2012.
- LOCK, Tobias – “Why the European Union is Not a State: Some Critical Remarks”. *European Constitutional Law Review*. 5 (2009) p. 407-420.
- LORD, Christopher – *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
- MOCCIA, Luigi – “Union’s Citizenship as the Basis for European Democracy”. In GARZÓN, Gregorio (ed.) – *Ciudadania Europea y Democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 121-136.
- MCCORMICK, John P. – “Habermas, Supranational Democracy and the European Constitution”. *European Constitutional Law Review* 2 (3). (2006). p. 398-423
- MADURO, Miguel Poiars – “O *superavit* democrático europeu”. *Análise Social*. vol. XXXVI (nº 158-159). (2001) p. 119-152. Disponível em <URL: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218726235P4oDU9zc1En43LC4.pdf>>.
- MAGNETTE, Paul – *L'Europe, l'État et la démocratie*. Bruxelles: Editions Complexe, 2000.
- MARGARITIS, Konstantinos – “The appointment of the president of the EU Commission: some legal and political aspects”. *European Journal of Current Legal Studies*, 20 (2) (2014). Disponível em <URL: <http://webjcli.org/article/view/325/431>>.
- MOREIRA, Vital – “A União Política Europeia e a Democracia Portuguesa”. In AAVV – *Portugal na Transição do Milénio*. Lisboa: Fim de Século, 1998. p. 83-98.
- MOREIRA, Vital – Anotação ao art. 14º do TUE [Parlamento Europeu]. In PORTO, Manuel Lopes; ANASTÁCIO, Gonçalo (coords.) – *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina, 2012.
- MOREIRA, Vital – “A “constitucionalização” dos direitos fundamentais na União Europeia”. In AAVV – *Estudos em homenagem ao Consº Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 697-735 (= SILVA, Luciano Nascimento (coord) – *Estudos jurídicos de Coimbra*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- MOREIRA, Vital – “Constitucionalismo supranacional: A União Europeia depois do Tratado de Lisboa”. In AAVV – *Estudos de homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho*. Vol. II. Coimbra: FDUC; Coimbra Editora, 2013 (= MOREIRA, Vital – *‘Respublica’ Europeia: Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 66-71).

- MOREIRA, Vital – “Cidadania para além do Estado: A cidadania europeia depois do Tratado de Lisboa”. In AAVV – *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*. Coimbra: Almedina, 2013 (= MOREIRA, Vital – ‘*Respublica*’ Europeia: *Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 51-133).
- MOREIRA, Vital – “A CRP e a União Europeia”. In AAVV – *Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*. Coimbra: Almedina, 2016. Vol. I, p. 869-926.
- NEUBÜSER, Felix – *The Europäische Parlament und das Demokratiedefizit der EU - Das Legitimationspotential des Europäischen Parlaments*. Grin Verlag: Norderstedt, 2002.
- NICOLAIDIS, Kalypso – “European Democracy and Its Crisis”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 51 (2) (2013). p. 351–369.
- PAGOULATOS, George; TSOUKALIS, Loukas – “Multilevel Governance”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012. p. 62-75.
- PARIJS, Philippe van – “Should the European Union become more democratic?”. In FOLLESDAL, Andreas; KOSLOWSKI, Peter – *Democracy and the European Union*. 1998.
- PERNICE, Ingolf – *The Role of National Parliaments in the EU*, Working Paper Walter-Hallstein Institut No. 5/2001. Disponível em <URL: <http://www.whi-berlin.de/>>.
- PETROVAS, Sotirios – *Parliamentary Democracy in the Lisbon Treaty*. Boca Raton: FL.: s/e, 2011.
- RAUNIO, Tapio – “The European Parliament”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012. p. 365-379.
- RITTBERGER, Berthold – *Building Europe’s Parliament: Democratic Representation beyond the Nation State*. Oxford: OUP, 2005.
- RITTBERGER, Berthold – “Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How did it happen?”. In KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold – *Debating Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, Ma: Rowman and Littlefield, 2007. p. 111-138.
- ROSAS, Allan; ARMATTI, Lorna – *EU Constitutional Law: An Introduction*. Oxford: Hart, 2010.
- ROZENBERG, Olivier – *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2017.
- SCHMIDT, Vivien A. – *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: OUP, 2006.
- SCHMIDT, Vivien A. – “Democracy and Legitimacy in the European Union”. In JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERHILL, Stephen (eds.) – *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: OUP, 2012.
- SCHNEIDER, Daniel – *Demokratie und Bürgerschaft in der Europäische Union*. Nordstedt: Grin, 2008.
- SCHÖNBERGER, Ch. – “European Citizenship as Federal Citizenship - Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism”. *European Review of Public Law*. nº 19/1(63). (2007).
- STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; Torbjörn BERGMAN – “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: OUP, 2006.
- WEILER, J. H. H; HALTERN, Ulrich R.; MAYER, Franz C. – “European Democracy and its Critique”. *West European Politics*, vol 18 (3). (1995). p. 4-39.
- WEILER, J. H. H. – *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, 1999.

RIGHT NOW:

Temporalidade, Democracia Liberal e Populismo

Alexandre Franco de Sá

Alexandre Franco de Sá, Professor no Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. É investigador do Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos da Universidade de Coimbra e colaborador do LIF - Linguagem, Interpretação e Filosofia e Instituto de Filosofia Prática, da Universidade da Beira Interior.

E-mail:alexandre_sa@sapo.pt.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_4

**RIGHT NOW:
TEMPORALIDADE,
DEMOCRACIA LIBERAL
E POPULISMO**

Longe de, como habitualmente, reduzir o populismo a uma patologia das democracias liberais contemporâneas, o presente texto procura pensar este mesmo populismo como algo essencialmente ligado ao modo como tais democracias, na sua temporalidade peculiar, se relacionam com o seu passado e o seu futuro. O populismo aparece aqui, nesta perspectiva, como o resultado de um processo em que, nas democracias contemporâneas, emerge um discurso político que traduz um “pensamento único” baseado na ideia de que não há alternativas; que alude à substituição de governos políticos por governos técnicos, reforçando a noção de que as escolhas não são decisões, mas meros resultados automáticos e inevitáveis das circunstâncias; que evoca o consenso e o aniquilamento das distinções políticas alternativas entre esquerda e direita; e que herda a noção, própria do final do século XX, de que as sociedades ocidentais chegaram a um “fim da história” ao encerrar a era das “grandes narrativas”. Neste enquadramento, o artigo procura centrar-se na temporalidade própria deste discurso político: um discurso centrado crescentemente num presente que anula quer a referência ao passado, bem como ao legado e património de experiência que este pode constituir, quer a referência ao futuro e à projeção de algo que se constitua como um *novum* em relação ao *status quo*. O populismo será compreendido simultaneamente como uma reação face a este *status quo* e como uma consequência que o reflete e manifesta.

Palavras-chave: *Populismo, Temporalidade, Democracia, Elite, Povo.*

**RIGHT NOW:
TEMPORALITY, LIBERAL
DEMOCRACY AND
POPULISM**

Far from, as usual, reduce populism to a pathology of contemporary liberal democracies, the present text seeks to think this same populism as something essentially linked to the way in which such democracies, in the given moment in time, deal with their past and their future. In that perspective populism arises here as the result of a process where, in modern democracies, a political discourse emerges, translating a “single thought” founded on the idea that there are no alternatives; alluding to the replacement of political governments by technical governments, reinforcing the idea that choices are not decisions, but merely automatic and unavoidable results of the circumstances. Consequently, it evokes the consensus and the annihilation of the alternative political divide between left and right; and inherits the typically late 20th century notion that western societies came to the “end of history” when they closed the era of the “large narratives”. In this framework, the paper seeks to focus on the specific temporality of this political discourse: a discourse centred increasingly on a present that cancels any reference to the past and the legacy and experience it may bring, and invalidates reference to the future and to the projection of something that is a *novum* in relation to the *status quo*. Populism is perceived as a reaction to the *status quo* and a consequence reflecting and manifesting it. Instead of being regarded as an alternative to the *status quo*, populism emerges as the consequence thereof, thus sharing its temporality.

Keywords: *Populism, Temporality, Democracy, Elite, People.*

**RIGHT NOW:
TEMPORALITE,
DEMOCRATIE LIBERALE
ET POPULISME**

Loin de, comme habituellement, réduire le populisme à une pathologie des démocraties libérales contemporaines, ce texte cherche penser ce même populisme comme quelque chose essentiellement lié à la façon dont ces démocraties, dans leur temporalité particulière, entretiennent des rapports avec leur passé et leur futur. Le populisme apparaît ici, de ce point de vue, comme le résultat d'un processus où, au sein des démocraties contemporaines, fait surface un discours politique qui traduit une “pensée unique” basée sur l’idée qu’il n’y a pas d’alternatives; qui évoque la substitution de gouvernements politiques par des gouvernements techniques, en renforçant la notion que les choix ne sont pas des décisions, mais de simples résultats automatiques et inévitables des circonstances; qui évoque le consensus et l’annulation des distinctions politiques alternatives entre la gauche et la droite; et qui hérite la notion, propre à la fin du XXe siècle, que les sociétés occidentales sont parvenues à une “fin de l’histoire” en mettant fin à l’ère des “grandes narrations”. Dans ce cadre, l’article souhaite se centrer sur la temporalité inhérente à ce discours politique: un discours basé de façon croissante sur un présent qui annule aussi bien la référence au passé, qu’au legs et patrimoine de l’expérience que celui-ci peut constituer, qu’à la référence au futur et à la projection de quelque chose qui se constitue comme un *novum* par rapport au *status quo*. Le populisme sera entendu simultanément comme une réaction face à ce *status quo* et comme une conséquence qui le reflète et le manifeste. Au lieu de pouvoir être considéré comme une alternative au *status quo*, le populisme apparaît comme une conséquence qui en émerge et qui participe, par conséquent, de la même temporalité qui lui est propre.

Mots-clés: *Populisme, Temporalité, Démocratie, Elite, Peuple.*

Talvez seja oportuno começar a presente reflexão ao evocar uma frase provocadora – dir-se-ia mesmo “politicamente incorrecta” – da jornalista e ensaísta francesa Élisabeth Lévy. Esta, definindo o populismo candidamente como “o nome que a esquerda dá ao povo quando o povo lhe desagrade”, escreve o seguinte: “Acreditar que milhões de eleitores votaram sem compreenderem o que faziam e sem se interrogarem sobre as consequências do seu acto é, em sentido estrito, tomá-los por idiotas. [...] Em Paris, o *storytelling* que pinta os ‘Brexiters’ como campónios incultos, xenófobos e de espírito estreito (e por que não consaguíneo, já que chegamos aí) aos quais se deveria retirar o direito de voto é revelador da estima em que uma parte das classes dirigentes tem as populações que pretende governar” (cf. BENOIST, 2017, p. 106).

Centremo-nos, por um momento, no *storytelling* a que Élisabeth Lévy se refere em França (e de que não seria difícil encontrar exemplos, mais ou menos grosseiros, na imprensa portuguesa). O retrato dos estragos e das perturbações que a mobilização política de classes populares, incultas e “perigosas” (para usar uma terminologia oitocentista) poderia provocar numa sociedade liberal é algo que já a experiência do século XIX, com as suas elites burguesas de proprietários e bons cidadãos defensoras do voto censitário, frequentemente tinha traçado. O que é novo no século XXI é o facto de este retrato ser agora cada vez mais o efeito precisamente de um *storytelling*, isto é, daquilo a que poderíamos chamar a “narrativa” estabelecida mediaticamente pela imprensa *mainstream* para explicitamente mobilizar as emoções, controlar o pensamento e condicionar as decisões eleitorais das populações nas democracias ocidentais. Episódios como a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, a quase eleição de Norbert Hofer na Áustria, o extraordinário crescimento eleitoral da Frente Nacional e o esplêndido resultado de Marine Le Pen nas eleições presidenciais francesas (apesar da sua derrota) mostram precisamente o quanto a emergência do populismo se caracteriza, antes de mais, pela perda pela imprensa *mainstream* da sua capacidade de produzir normalidade e controlo político, mas mostram também o quanto nela se intensifica e chega ao paroxismo o esforço pela conservação do monopólio desta capacidade.

Tendo em conta o carácter paradoxal da coincidência entre a crescente impotência do controlo político mediático e aquilo que parece ser a remoção dos últimos restos que separavam jornalismo e propaganda, pelo menos quando na imprensa *mainstream* se trata de aludir a políticos e movimentos chamados “populistas”, o fenómeno do populismo não pode deixar de se caracterizar hoje, antes de mais, por aquilo a que se poderia chamar a reivindicação por parte das populações das democracias liberais ocidentais de um direito de *habeas mentem* que frequentemente lhes é subtraído. Em vez de opinar na linha daquilo que uma esfera pública determinada mediaticamente estabelece como aquilo que normalmente “se” pensa; em vez de dizer, sentir e julgar aquilo que, segundo esta mesma esfera pública, se diz, sente e julga; em vez de se reduzir a este “se” impessoal que perpassa por uma esfera pública niveladora, alienante e pacificadora, para evocar a análise do impessoal (do *Man*) que Heidegger leva a cabo no memorável § 27 de *Ser e Tempo*; em vez de tudo isso, surge agora uma população desencantada, suspeitosa e mesmo rebelde em relação a todo o discurso que ressoou mediaticamente na esfera pública ao longo das últimas décadas, bem como em relação a tudo o que nele emergia como óbvio, adquirido e inquestionado. Em larga medida, o desencadeamento das forças populistas a que hoje assistimos, tanto na Europa como

na América, coincide com a amplificação *ad nauseam* de um discurso que na esfera pública reproduz justamente este óbvio, adquirido e inquestionado. Consequentemente, uma caracterização do populismo que escape ao recurso fácil da sua demonização, e que o procure compreender para além da sua caracterização como uma mera patologia democrática, não pode deixar de partir precisamente da consideração dos traços essenciais que nas democracias liberais ocidentais terão estado subjacentes ao seu aparecimento.

Se colocarmos a questão desta maneira, perguntando pelos traços que nas democracias liberais contemporâneas poderão estar na origem da emergência do populismo, creio que o aspecto mais fundamental será o estabelecimento de um discurso político assente naquilo a que em França se chamou *la pensée unique* e em Inglaterra ficou conhecido como TINA (as iniciais da expressão *there is no alternative*, atribuída a Margaret Thatcher). Poderíamos, para a sua caracterização, utilizar a referência dos quatro tópicos com que Kant organiza a sua doutrina das categorias: quantidade, qualidade, relação e modalidade. Sob o ponto de vista quantitativo, o discurso do “pensamento único” pode ser caracterizado precisamente como uma redução da pluralidade que é essencial ao discurso político a uma unidade homogeneizadora. A partir da década de 80 do século XX, as populações do mundo ocidental cresceram, formaram-se e viveram numa esfera pública marcada pela noção de que uma globalização neoliberal seria inevitável, na medida em que o próprio poder político se teria configurado numa peça de um mecanismo automático que se realizaria no aparecimento de um mercado global em que uma circulação de capitais (mas também desejavelmente uma circulação absolutamente livre de pessoas e de mercadorias) deveria funcionar sem entraves nem barreiras. O crescimento incessante, a ligação do mundo em rede e a globalização constituiriam as consequências históricas de um desenvolvimento planetário cuja inevitabilidade não se poderia simplesmente questionar. Perguntar pelas consequências ecológicas e humanas de um tal processo não poderia deixar de constituir-se, de acordo com um tal pensamento único, como uma pergunta impossível. A atitude a que Eric Voegelin chamou a *Frageverbot*, a proibição de perguntar, tornou-se crescentemente numa atitude intelectual confundida com a pura e simples sensatez. A partir das últimas décadas do século XX, o pensamento único estabeleceu-se e cresceu nas democracias liberais ocidentais a partir precisamente desta identificação entre a sensatez e uma espécie de pudor (o αἰδῶς grego), assente na inibição de questionar e de perturbar o consenso de um conjunto de noções aceites sem qualquer questionamento.

A redução da pluralidade do discurso político àquilo a que se poderia chamar o seu nivelamento monológico assentou, se a olharmos por uma perspectiva qualitativa, na transformação do discurso político num discurso técnico. Assim, com o pensamento único instala-se, por outro lado, a entrega da governação e das lideranças políticas a especialistas que confundem as escolhas políticas com conclusões decorrentes da sua “expertise”. Sob o ponto de vista relacional – o terceiro dos tópicos organizadores das categorias mencionados por Kant – a substituição dos governos políticos por governos técnicos adquire uma outra consequência: as escolhas e as discussões políticas, assentes na clivagem entre esquerda e direita, reduzem a sua importância e tornam-se numa contraposição artificial entre posições indiscerníveis. Esquerda e direita convertem-se ambas em posições que partem da mesma adesão a um mundo determinado pela inevitabilidade de uma globalização planetária – uma globalização levada a cabo sob o ponto de vista moral, económico e técnico – que constituiria nada menos do que

um fim (no sentido de um *telos*) da história. É neste sentido que, por um lado, a direita subordinou qualquer atitude política ao princípio da defesa de um mercado crescentemente livre de barreiras que pudessem perturbar o seu puro funcionamento. O conservadorismo próprio das suas posições originárias, a sua defesa da família, das tradições e da estabilidade social, a sua visão antropológica do homem como um ser que se realiza sempre no contexto de uma história que lhe dá identidade e sentido, cedeu lugar ao valor supremo do liberalismo económico, bem como à evocação no homem de uma liberdade destituída de vínculos e de laços de solidariedade social cuja extinção este mesmo liberalismo económico não poderia deixar de exigir. Por outro lado, é também neste sentido que a esquerda perdeu a sua dimensão revolucionária, adoptou o discurso em torno dos direitos humanos e substituiu a referência da luta de classes por uma defesa dos direitos e das liberdades de minorias que deveria atribuir ao liberalismo globalizado um rosto humano. Com uma tal transformação, a esquerda tornou-se também liberal. Esquerda e direita partilham agora a noção antropológica do homem como um átomo individual destituído de vínculos e laços que perturbem a sua liberdade. É através deste processo que, por um lado, a social-democracia europeia, afirmando explicitamente que não há alternativa ao capitalismo global, se torna na outra face de partidos liberais e populares e com eles alterna no poder. E é também por essa via que, por outro lado, os partidos comunistas europeus cederam o seu protagonismo político àquilo a que Jean-Claude Michéa chama o “complexo de Orfeu” da esquerda radical: uma esquerda que, focada na rejeição do passado e na recusa de olhar para trás, não encontrando nas tradições sociais senão atavismos arcaizantes, promove as condições antropológicas perfeitas para a expansão de um capitalismo desenfreado que se estende no meio de indivíduos sem quaisquer vínculos nem laços de pertença.

Se, por fim, pusermos o problema da modalidade, ou seja, do tipo de pensamento que está por detrás do pensamento único, por detrás da redução do governo a uma questão técnica e da indiscernibilidade entre as posições políticas que deveriam ser expressão de alternativas reais, surge-nos a ideia de que as democracias tardias ocidentais, a partir da década de 80 do século XX e com o fim da União Soviética, se teriam começado a representar como um período terminal de um progresso que teria culminado num verdadeiro “fim da história”. Em 1991, com o livro *The End of History*, as considerações de Francis Fukuyama a partir de Alexandre Kojève atribuíram ao tema do “fim da história” um sucesso explícito. Depois da queda do Muro de Berlim e do colapso da União Soviética, a democracia liberal de estilo capitalista ocidental estaria destinada a universalizar-se, pondo termo ao período propriamente histórico das guerras e dos confrontos de grandes narrativas políticas. É certo que as teses de Fukuyama acerca do desaparecimento dos conflitos às mãos de uma homogeneização política planetária em torno do modelo das democracias capitalistas ocidentais foram desmentidas factualmente, mas o discurso em torno do fim das grandes narrativas, apropriado pela noção de pós-modernidade, ficou. E foi em larga medida ele que nos legou a autorrepresentação das democracias ocidentais, radicalmente marcada por uma compreensão da história como um progresso que culminaria numa universalização dos direitos humanos, compreendidos como direitos de indivíduos atomizados e desvinculados de quaisquer “narrativas” e de qualquer comunidade de pertença; um progresso que culminaria no desenvolvimento capitalista enquanto único articulável

com estes mesmos direitos, bem como numa concepção de Estado como uma unidade política multicultural e neutra no que respeita às doutrinas sobre a vida boa, uma unidade política que seria uma “união social de uniões sociais”, para usar a expressão de John Rawls, na qual não seria possível partilhar, naquilo a que George Orwell chamaria a *common decency*, qualquer distinção entre bem e mal.

Em resumo, marcadas pela potência homogeneizadora de um pensamento único através do qual a política é a arte do possível (para usar a definição de Bismarck) enquanto técnica de gestão da única possibilidade verdadeiramente possível; marcadas pela evocação de um governo de especialistas e técnicos que pensam e agem segundo uma causalidade de tipo exclusivamente eficiente, sem ter no seu horizonte uma racionalidade teleológica de tipo especificamente político; marcadas pela redução das clivagens políticas a um mero modo de apresentar algo que é, no essencial, o mesmo; marcadas ainda pela adopção de uma visão da história como um progresso linear e mesmo necessário que culmina precisamente nelas – as democracias liberais contemporâneas adquirem uma temporalidade peculiar que, de um modo mais fundamental, as caracteriza. Dir-se-ia que tais democracias situam-se num perpétuo presente em que passado e futuro crescentemente se anulam. Por um lado, o passado não é nelas representado senão como um percurso histórico que não poderia deixar de culminar nas liberdades e nos direitos individuais consagrados no presente por tais democracias. Por conseguinte, tais democracias encontram no passado não um património de experiência, um fundo de solidariedade e uma fonte de identidade pessoal do homem enquanto ser social radicado no mundo, mas um conjunto de culpas que deveriam ser purgadas e um feixe de preconceitos cuja conservação constituiria um atavismo incompatível com o valor supremo da liberdade individual. Por outro lado, o futuro deixa de se constituir como projecto, como abertura ao novo e ao vindouro, e torna-se numa reprodução indefinida da situação presente. O revezamento na governação de partidos que quase não diferem um do outro, o rotativismo partidário, é um exemplo eloquente deste fechamento que perpetua no governo dos povos uma elite constituída pela sua essencial hostilidade à mudança.

É particularmente esta ruptura das democracias liberais contemporâneas com qualquer abertura a um futuro que constitua verdadeiramente o advento de algo novo, esta ligação a um futuro que seja não um projecto, mas apenas um prolongamento indefinido do mesmo, que nelas despoleta o fenómeno populista. O populismo emerge, em última análise, desta incapacidade por parte da democracia liberal de abrir uma deliberação sobre o seu futuro. Ele é, em sentido próprio, não uma doença ou uma corrupção da democracia liberal, tal como a imprensa *mainstream* o costuma habitualmente apresentar, mas um resultado desta mesma doença e – é importante dizê-lo frontalmente – igualmente o esboço de uma reacção contra o que ela representa. Se a democracia liberal chegou ao ponto em que adquire como paradigma de governo o estabelecimento no poder de gestores e técnicos subordinados a poderes económicos e financeiros que de nenhum modo controlam nem determinam, limitando-se apenas a administrar um *status quo* tido como inevitável, o populismo emerge da recusa deste paradigma e, conseqüentemente, da evocação daquilo a que Alain de Benoist, numa expressão curiosa, chamou um desejo de “povoar a democracia” (BENOIST, 2017, p. 121).

A particular temporalidade das democracias liberais contemporâneas, e a transformação do seu futuro num prolongamento indefinido do *status quo*, encontra o seu pano de fundo naquilo a que autores como Harmut Rosa e William Scheuerman, na sequência dos trabalhos de Paul Virilio, chamaram a “aceleração do tempo social” e a emergência de uma “sociedade de alta-velocidade”. Com uma tal aceleração do tempo social, a capacidade de representar o futuro, de imaginar prospectivas vindouras e de pensar, debater e discutir sobre elas, não pode deixar de diminuir significativamente. Scheuerman, em particular, analisou, de forma muito interessante, o modo como este eclipse do futuro se traduziu institucionalmente numa transformação das instituições democráticas e liberais. No contexto institucional das democracias liberais, seria ao parlamento que caberia o pensamento e o debate, o exercício demorado de confrontação e de persuasão, de argumentação e de deliberação, em torno de visões diferentes sobre o futuro. Um tal exercício demorado remeter-se-ia a uma temporalidade lenta, incompatível com os processos de decisão de uma sociedade de alta velocidade. E se o parlamento seria o órgão de soberania que privilegiadamente encarnaria o tempo longo exigido por esta confrontação pensante com o futuro, o eclipse deste mesmo futuro e a sua crescente indiferenciação do presente, isto é, a transformação do *status quo* do presente como um tempo que invade o futuro e nele se prolonga indefinidamente, não pode deixar de se reflectir, antes de mais, numa transformação do governo num mero órgão executivo, encarregado apenas de gerir uma situação que já não lhe compete questionar ou transformar. Como escreve Scheuerman: “O beneficiário mais provável das recentes mudanças nos horizontes temporais da actividade humana é o executivo unitário, cujos contornos temporais contemporâneos e de alta velocidade o parecem deixar especialmente bem apetrechado para o processo de decisão num ambiente social de correspondente alta velocidade” (SCHEUERMAN, 2004, p. 45). O governo torna-se, então, essencialmente executivo, e o parlamento, com as suas praxes e os seus debates fictícios onde já não se pretende persuadir, mas apenas medir forças e afirmar unilateralmente posições previamente definidas, reduz-se crescentemente a um mero acessório desse mesmo executivo.

É, então, a partir desta temporalidade, e da redução de parlamento, políticos e partidos a um grupo de privilegiados crescentemente inútil, acessório de um sistema que decorre cada vez mais automaticamente e cujo funcionamento tende a prolongar-se indefinidamente, que a reacção populista emerge. Tal reacção confronta-se essencialmente com dois processos que podem ser diferenciados, apesar de estarem sempre articulados. Em primeiro lugar, ela é essencialmente o espelho de um afastamento dos povos em relação aos seus governos e lideranças políticas. Tal quer dizer que o desaparecimento de quaisquer “alternativas”, e a semelhança crescente entre os diferentes partidos e governos, introduz uma clivagem essencial não entre posições políticas distintas, mas entre uma elite política, mediática, económica e financeira, por um lado, e, por outro lado, uma população que se torna simplesmente entretida, cativada e alienada por essa mesma elite, num esforço constante de manutenção do *status quo*. Poder-se-ia dizer, noutros termos, que o populismo emerge no momento em que as clivagens políticas deixam de ser entre esquerda e direita, passando a ter lugar entre o “verdadeiro povo”, de um lado, e a elite, isto é, um grupo formado indiferentemente sob o ponto de vista intelectual, social, político ou económico, cuja essência consiste precisamente

em diferenciar-se do “verdadeiro povo”, do outro. Em segundo lugar, diante deste afastamento crescente da população, as próprias elites se fecham cada vez mais sobre si mesmas e tendem a constituir-se como um corpo fechado. A palavra proposta por Zbigniew Brzezinski, antigo conselheiro de segurança de Jimmy Carter, para pensar o futuro da democracia – o termo *tittytainment*, uma fusão entre entretenimento (*entertainment*) e tetas (*tits*) – é uma expressão eloquente deste crescente afastamento. Segundo Brzezinski, numa situação em que cerca de 80% da população mundial se tornaria dispensável nos processos de produção da economia global, esta não poderia deixar de ser mantida através da criação de um sistema que juntasse alimentação e entretenimento. Tal como esclarece Jean-Claude Michéa na sua interessante reflexão em torno da crescente redução da educação nas nossas sociedades a um “ensino da ignorância”, um tal sistema visaria o “bom humor” de grande parte da população através de um “cocktail de divertimento embrutecedor e de alimentação suficiente” (MICHÉA, 2006, p. 42) em que esta, alimentada por *junk* e *fast food*, se deve manter entretida por uma *fast culture* que a despoje de qualquer potencial revolucionário ou sequer crítico.

No entanto, a referência à dimensão da temporalidade, possibilitando compreender de que forma é possível encontrar no populismo uma reacção à degenerescência das democracias liberais ocidentais, caídas no beco sem saída de um prolongamento indefinido do *status quo* por parte de elites que dele se alimentam, permite também compreender, por outro lado, a insuficiência da resposta populista a este mesmo *status quo*. Esta insuficiência não é acidental nem ocasional, mas constitui um elemento central do fenómeno populista. Uma tal insuficiência assenta, em última análise, no seguinte: respondendo ao *status quo* que caracteriza as nossas democracias liberais contemporâneas, o populismo partilha paradoxalmente com esse mesmo *status quo* a sua temporalidade essencial. Assim, se as democracias liberais contemporâneas se compreendem como um presente indefinidamente prolongado, cujo passado se reduz a um mero percurso conducente ao seu aparecimento e cujo futuro é indiscernível do presente, também o populismo se baseia numa temporalidade em que um presente se absolutiza e se prolonga indefinidamente, vedando o acesso tanto a um passado significativo quanto a um futuro aberto e dotado de sentido. Dir-se-ia, portanto, que, reagindo contra a corrupção da democracia liberal contemporânea às mãos de um pensamento único que a fecha num *status quo* indefinidamente prolongado, o populismo participa da mesma lógica dessa corrupção. Se a democracia se transformou no resultado de uma globalização neoliberal assente no pensamento único e no prolongamento indefinido de uma situação que se arrasta por ausência de alternativas, o populismo é, na sua reacção contra esta globalização, apenas a perspectiva invertida dessa mesma realidade. Neoliberalismo e populismo são posições que só aparentemente se contrapõem. Mais do que se relacionarem por contraposição, ambos partilham a mesma essência e a mesma base antropológica. É por esta razão que o homem desenraizado pela globalização neoliberal determinante do pensamento único encontra acolhimento na reacção populista, do mesmo modo que o populismo não é senão uma reacção contra esta mesma globalização que pertence constitutivamente à sua essência. José Luís Villacañas tem, então, razão ao escrever: “Por muitas razões que são verosímeis, o populismo sabe que o tipo de personalidade que é afim com a sua formação política

será cada vez mais numerosa em sociedades que vivem debaixo do regime neoliberal. O neoliberalismo, ao produzir homens económicos cujo rasgo de vida é o cálculo individual, é uma fábrica de seres humanos que desejam vínculos afectivos. Assim, há uma firme vinculação entre estas duas figuras do presente. Quanto mais triunfe o neoliberalismo como regime social, mais probabilidades tem o populismo de triunfar como regime político” (VILLACANAS, 2015, p. 105).

Em última análise, é a partilha de uma temporalidade comum que permite estabelecer a relação essencial entre as democracias liberais contemporâneas, com a globalização neoliberal que as caracteriza, e o populismo, bem como a sua insuficiência enquanto resposta adequada à sua degenerescência. Esta partilha torna-se manifesta desde logo a partir da representação do próprio povo gerada pelo populismo. Longe de se abrir a um passado partilhado, capaz de estabelecer laços, solidariedades e condições de pertença que se possam contrapor ao puro e simples funcionamento desenfreado de um mercado sem quaisquer limites, o populismo encontra a base para o seu conceito de povo, como dissemos, na contraposição deste a uma elite que o identifica como tal. É com este povo, constituído pela contraposição a uma elite, que a liderança política populista se pretende imediatamente identificar. Assim, formado pela própria estrutura da contraposição, o povo do populismo não é propriamente uma comunidade, um povo político – um *demos* – que se constitui como um *ethnos* unido em função da sua pertença a uma história, a uma identidade e a uma solidariedade comuns. Pelo contrário, ele é agora uma *plebs*, uma classe popular, cuja unidade se constitui essencial e imediatamente pela sua contraposição a uma elite que deverá ser excluída da própria comunidade política. Não há povo do populismo sem esta identificação do povo consigo mesmo através de um processo excludente de contraposição. Daí que Ernesto Laclau, ao abordar a razão populista, tenha razão ao afirmar que o povo do populismo é sempre “algo menos que a totalidade dos membros da comunidade: é um componente parcial que, no entanto, aspira a ser concebido como a única totalidade legítima”: “A fim de conceber o ‘povo’ do populismo necessitamos de uma *plebs* que reclame ser o único *populus* legítimo, quer dizer, uma parcialidade que queira funcionar como a totalidade da comunidade (‘todo o poder aos soviets’ ou o seu equivalente em outros discursos seria uma reclamação estritamente populista)” (LACLAU, 2006, pp. 107-108). Assim, se a evocação do povo pelo populismo constitui uma simples reacção, uma mera negação de um processo político que aliena esse mesmo povo da condução do seu destino, dir-se-ia que o populismo, enquanto proposta política positiva, veda quer o acesso a uma valorização do passado, isto é, a uma forma de temporalidade diferente, onde se enraíza e de onde exclusivamente poderia emergir o povo que ele mesmo evoca, quer o acesso ao futuro e ao estabelecimento das instituições capazes de responder ao *status quo* das democracias liberais contemporâneas.

A impotência da reacção populista contra a corrupção da democracia às mãos da globalização neoliberal e da expansão do pensamento único torna-se sobretudo manifesta quando esta é considerada sob a perspectiva da sua relação com o futuro. Se a reacção populista é suscitada, antes de mais, pela reacção contra o fechamento da democracia liberal numa história constituída por ciclos em que se sucedem várias versões do mesmo, no prolongamento indefinido de um *status quo* para o qual não se vislumbra qualquer alternativa, o populismo não consegue apresentar uma temporalidade

distinta, caracterizada pela deliberação em torno de alternativas, pela abertura a um futuro distinto do presente e pelo enraizamento deste futuro numa história partilhada. Longe de se abrir à preparação de um tempo novo, marcado por instituições cuja sedimentação assegurem a ligação entre o passado e o futuro, o populismo assenta antes numa temporalidade marcada pela satisfação imediata de um povo que se identifica como tal precisamente como explorado, espoliado e defraudado por uma elite que, contrapondo-se-lhe, determina precisamente a sua identidade. É neste sentido que o populismo não pode dissolver, pela sua própria natureza, a dicotomia entre o povo tomado como plebe e as elites às quais ele se contrapõe. O populismo não pode dissolver uma tal dicotomia, nem pode pensar para além da contraposição dicotómica entre povo e elite, porque o povo evocado pelo populismo é uma construção que vive a partir dela e dela a cada momento se alimenta, devendo reconstituí-la a cada passo. Assim, se uma verdadeira alternativa ao pensamento único que grassa pelas democracias liberais contemporâneas, entregues a um processo imparável de globalização neoliberal, requereria o estabelecimento de uma temporalidade alternativa, o populismo partilha com este mesmo processo a sua essência e, nesse sentido, a imediatidade própria da sua temporalidade. Ele é, em última análise, um esforço de manutenção do *status quo* que se exerce paradoxalmente através da sua constante negação. É por isso que, tanto quanto as lideranças políticas constituídas pelos gestores que se abrigam sob a evocação do “pensamento único”, as lideranças políticas populistas evocam não instituições passadas nem projectos futuros, mas apenas a sua simples presença, em cuja imediatidade, identificando-se com ela, o povo pode existir. Dir-se-ia, por outras palavras, que, para a reacção populista, não há tempo a perder com a herança do passado ou com a projecção do futuro. Em última análise, a sua base encontra-se numa relação com o tempo que encontrou no discurso de tomada de posse de Donald Trump a sua mais fiel expressão: daqui para a frente, de imediato, as coisas serão assim ou assim; e tudo deverá acontecer *right now*.

BIBLIOGRAFIA

- BENOIST, Alain de – *Le moment populiste*. Paris: Pierre Guillaume de Roux, 2017. 352 p. ISBN236-371-186-6
- LACLAU, Ernesto – *La razón populista*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2006. 312 p. ISBN 950-557-635-8
- MICHÉA, Jean-Claude – *L'Enseignement de l'ignorance*. 2ª ed. Paris: Climats, 2006. 110 p. ISBN208-213-123-8
- SCHEUERMAN, William – *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*. 1ª ed. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press, 2004. 321 p. ISBN 080-187-885-3
- VILLACANAS, José Luís – *Populismo*. 1ª ed. Madrid: La Huerta Grande, 2015. 160 p. ISBN 849-433-937-0

Democracy and the threat of populism

Estevão de Rezende Martins

Estevão C. de Rezende Martins, Professor Catedrático do Departamento de História e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.
E-mail: ecrm@terra.com.br.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_5

DEMOCRACIA E AMEAÇA DO POPULISMO

A democracia é considerada, em geral, um bem essencial à sociedade política. O que significa democracia, contudo, é controverso. Como o vinho, a 'garrafa democrática' pode conter compostos variados e saber muito diferentemente. Nos anos 2010 a democracia parece presente em todos os discursos - um bem a ser estimado e preservado - e sofrer sob o duro ataque do ceticismo e de avaliação negativa. Voltamos aos anos 1920? Precisaria o mundo - ou ao menos vários países importantes - de uma forma reinstaurada de tutela despótica? É inevitável voltar ao egoísmo político nacionalista em um cenário global avançado? O horizonte turvo das esperanças políticas, econômicas e sociais favorece o reaparecimento de projetos populistas - de esquerda como de direita - que projetam miragens sobre o sentimento de frustração nos espaços sociais. É esse populismo uma ameaça à democracia como valor e como prática? A resposta é 'sim', malgrado todas as imperfeições do regime democrático. Após apresentar um breve panorama do status atual da democracia, discute-se o entendimento de democracia e o sentido do populismo atual.

Palavras-chaves: *Democracia, Populismo, Ameaça populista, Populismo de esquerda e de direita.*

DEMOCRACY AND THE THREAT OF POPULISM

Democracy is generally considered an essential good for the political society. What democracy actually means is controversial. Like wine, the 'democracy bottle' can contain various compositions and can taste very differently. In the 2010s democracy seems to be everywhere in discourse - a good to be cherished and preserved - and to suffer under a harsh attack of scepticism and negative evaluation. Have we fallen back to the 1920s? Does the world - or at least a number of important countries - need a reinstated form of guardianship from new despots? Is it inevitable to run back into a nationalistic political selfishness in a quite advanced globalized scenario? The troubled horizon of political, economic and social hopes favours the reappearance of populist projects - from the left or the right spectrum of politics - , which project mirages on the feeling of frustration in social circles. Is such populism a threat to democracy as a value and a practice? The answer is 'yes', despite any imperfections of the democratic regime. After presenting a short overview of the status of democracy in the present days, we will discuss the understanding of democracy and the sense of populism nowadays.

Keywords: *Democracy, Populism, Populist threat, Left and right populism.*

DEMOCRATIE ET MENACE DU POPULISME

La démocratie est considérée, de façon générale, comme un bien essentiel à la société politique. Ce que démocratie signifie est, toutefois, controversé. Comme le vin, la 'bouteille démocratique' peut contenir divers composés et avoir un goût très différent. Dans les années 2010, la démocratie semble présente dans tous les discours - un bien qui doit être estimé et préservé - et souffrir sous la dure attaque du scepticisme et de l'évaluation négative. Retournons-nous aux années 1920? Le monde aurait-il besoin - ou pour le moins plusieurs pays importants - d'une forme réinstaurée de tutelle despotique? Est-il inévitable de retourner à l'égoïsme politique nationaliste dans un scénario global avancé? L'horizon opaque des espérances politiques, économiques et sociales favorise la réapparition de projets populistes - de gauche comme de droite - qui projettent des mirages sur le sentiment de frustration dans les espaces sociaux. Ce populisme est-il une menace à la démocratie en tant que valeur et en tant que pratique? La réponse est 'oui', en dépit de toutes les imperfections du régime démocratique. Après la présentation d'un bref aperçu du status actuel de la démocratie, on discute l'entendement de la démocratie et le sens du populisme actuel.

Mots-clés: *Démocratie, Populisme, Menace populiste, Populisme de gauche et de droite.*

Democracy is generally considered an essential good for the political society. What democracy actually means is controversial. Like wine, the ‘democracy bottle’ can contain various compositions and can taste very differently. In the 2010s democracy seems to be everywhere in discourse - a good to be cherished and preserved - and to suffer under a harsh attack of scepticism and negative evaluation. Have we fallen back to the 1920s? Does the world - or at least a number of important countries - need a reinstated form of guardianship from new despots? Is it inevitable to run back into a nationalistic political selfishness in a quite advanced globalized scenario? The troubled horizon of political, economic and social hopes favours the reappearance of populist projects - from the left or the right spectrum of politics - , which project mirages on the feeling of frustration in social circles. Is such populism a threat to democracy as a value and a practice? The answer is ‘yes’, despite any imperfections of the democratic regime.¹ After presenting a short overview of the status of democracy in the present days, we will discuss the understanding of democracy and the sense of populism nowadays.

1.

After World War II democracies had taken root in the most difficult circumstances possible—in Germany, which had been traumatized by Nazism and Communism (East Germany 1949-1990), in India, which had one of the world’s largest population of poor people, and, in the 1990s, in South Africa, which had been stigmatized by apartheid. De-colonization created a host of new apparent democracies in Africa and Asia, and autocratic regimes were followed by democracy in Greece (1974), Spain (1975), Argentina (1983), Brazil (1985) and Chile (1989). The collapse of the Soviet Union created many incipient democracies in central Europe in the 1990s.

In 2014 - almost a quarter of a century after the fall of the Berlin Wall - delegations of numerous countries gathered at the World Forum for Democracy in Strasbourg (France) - an initiative of the Council of Europe - to search a way to go further than a ‘mere’ representative democratic system, in which “the will of the people” was “the basis of the authority of government”, aiming for a more influential participation by the youth. The forum’s final report states in its opening words:

While the number of democracies in the world has been growing steadily, it has to be said that these democracies, whether established or in transition, now face major challenges. Among these challenges, in particular, is the disenchantment with political representation and skepticism regarding policy decisions among young people who are at risk of being increasingly alienated from public political life.²

¹ Speech to the House of Commons, 11 November 1947; see LANGWORTH, Richard (ed.) – *Churchill by Himself*. New York: PublicAffairs, 2011 (reprint). p. 574: “Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time”. ISBN 9781586489571.

² Final report. Retrieved from <https://rm.coe.int/16806b1656>. Access 11.5.2017

As a matter of fact, the feeling as the judgement on the political issues simultaneously criticizes strongly the traditional democratic practices (both the representation's principle and the electoral system in which form ever) and looks forward to reforming but keeping democracy as the best possible way.

Protests like in Hong Kong, the 'Occupy' movement, still active in many states around the world, or the Arab Spring, do not only demand the strengthening of democracy, but also an open-ended political debate which considers alternatives to neo-liberal economy and social justice. In this respect, the consolidation of democracy cannot be considered separately from economic dilemmas and the relationship between political and economic elites. Even mature democracies are at a risk of reaching a state often referred to as post-democracy. Post-democratic societies make the appearance of having operating democratic institutions, whereas most decisions are in fact strongly influenced by transnational market forces and financial institutions. Decisions are taken by an elite, justified by claiming that political issues are too complicated for citizens and should rather be taken by experts. The awareness of this reduces in turn incentives for citizens to take part in elections and other formal democratic processes. Most young people feel that they have a vote, but not a voice (WFD 2014).

The multiple 'failed experiments' in political life and the frustrations concerning the leading forces in society have a double effect. On the one hand they put democracy at risk with the 'totalitarian temptation' of the extremes - presently covered up by the populist proposals. On the other hand, the frustration with traditional politics and with the alienation from decision-making processes seems to range from acid critique to a refusal of maintaining old leadership and finally to a renewal of the democratic tools through traditional electoral instruments. Democracy is also no post-truth failure, but a real and concrete issue for societies in the 2020s, so that the forum in Strasbourg in 2017 will have populism as its main theme. Its call for participation says:

Representative democracy became the dominant democracy model during the industrial age. After WW2 party pluralism was enshrined in democratic constitutions as the vehicle for political pluralism and a barrier against authoritarian regimes in Europe. Political parties represented mostly class interests, built political capital within their membership base, and communicated via like-minded media. Public service broadcasters were entrusted with ensuring multiple perspectives in political information and debate and the overall independence and diversity of media were seen as a guarantee of a free and pluralist debate. However, something is happening with political parties and with the media. A growing disconnect between citizens and political elites and dramatic changes in the media ecosystem are a challenge for democracy as we know it. At the same time, new political and media actors and practices are emerging, offering new opportunities for members of the public to participate in political life. Legacy media and political parties are both threatened by these new developments but can also learn from them in order to adapt their own models and functioning to new realities. The objective of the World Forum for Democracy 2017 is to review novel initiatives and approaches which can enhance democratic practices and help parties and media, but also other political actors, to re-connect to citizens, make informed choices and function optimally in 21st century democracy.

One can nevertheless corroborate that societies having seen off 'failed experiments' along the century with authoritarian and totalitarian forms of government, seem, at long last, to be willing to keep democracy, even in very particular political interpretations in many countries.

Such self-confidence is surely understandable after the successes during the second half of the 20th century. But looking farther back the triumph of democracy looks rather less inevitable. After the fall of Athens, where it was first developed - and not so 'theoretically equal' as presently conceived -, the political model had lain dormant until the Enlightenment and was then widely idealized. Ultimately, the only sustained democracy produced by the 18th century was the American revolution. The Congress of Vienna and the Restoration after the Napoleonic Wars led the 19th century European monarchists to fight a continuous action against democratic forces in order to contain them as much as possible. The so cherished Constitutionalism of the 1800's was by far a kind of damage control. In the first half of the 20th century nascent democracies collapsed in Germany, Spain, Portugal and Italy. Worried by the on-going war in Europe and the successes of Nazi-Germany, the American President Franklin D. Roosevelt addressed on March 15th 1941 the Annual Dinner of the American White House Correspondents and shared with strong words his concern that "The light of democracy must be kept burning", and that Britain alone might not be able to shield "the great flame of democracy from the blackout of barbarism". For him, America must take action to "keep that flame alight".³

Democracy won and its progress in the late 20th century seems to have difficulties in the 21st. Even though in 2015 around 50% of the world's population, more people than ever before, live in countries that hold free and fair elections regularly, democracy's global advance has come to a halt.⁴ And democracy's problems run deeper than mere numbers suggest. Many nominal democracies have slid towards autocracy, maintaining the outward appearance of democracy through elections, but without the rights and institutions (like an independent Justice system or a free press) that are equally important aspects of a functioning democratic system, among many others.

Enthusiasm for democracy flares up in moments of triumph, such as the overthrow of unpopular regimes in Tunis, Cairo or Kiev, only to crack once again. The stalemate in Libya or Syria shows how difficult it is to combine euro-american democracy with other cultures and with powerful hegemonic ambitions. Including in the West, perceived as the 'paradise of democracy', the regime could advance only to collapse, like in Venezuela. And within the West, democracy has too often become associated with debt and dysfunction at home and overreach abroad. Democracy has always had its critics, but now old doubts are being treated with renewed respect as the weaknesses of democracy in its Western strongholds, and the fragility of its influence elsewhere, have become increasingly apparent. Why has democracy been exposed to such threats? One point is that democracy is no unequivocal concept. We will come back to this question further below.

³ Retrieved from <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16089>. Access 11.5.2017

⁴ ROSER, Max (2016) - 'Democracy'. Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/democracy/> [Online Resource; access 11.5.2017]

Democracy suffers nowadays from repetitive crises since 2007. It started with the sub-prime financial crisis of 2007/08 in the United States and the sharp and destabilising rise of China. The damage caused by the crisis was psychological as well as financial. It revealed fundamental weaknesses in the West's political systems, undermining the self-confidence that had been one of their great assets. Governments had steadily extended entitlements over decades, allowing dangerous levels of debt to develop, and politicians came to believe that they had abolished boom-bust cycles and tamed risk. In the Euro-Zone, the reckless management of public accounts (Ireland, France, Italy) and accelerated indebtedness have caused political destabilization in several countries (Greece, Spain, Portugal) and jeopardized the expected solidarity of the zone. Many people became disillusioned with the workings of their political systems—particularly when governments bailed out bankers with taxpayers' money and then stood by impotently as financiers continued to pay themselves huge bonuses. The crisis turned the Washington consensus into an object of harsh critique across the emerging world.

Meanwhile some recent recruits to the democratic camp have lost their lustre. The Arab Spring seems to have slid rapidly into a sort of instable Arab Autumn (Egypt, Tunisia) or even Winter: Civil war (Syria) and absence of Rule of Law (Lybia). The goals of establishing democratic practices are catapulted to an unpredictable horizon. Since the introduction of democracy in 1994 South Africa has been ruled by the same party, the African National Congress, which has become progressively self-serving. Turkey, which once seemed to combine moderate Islam with prosperity and democracy, is descending into corruption and autocracy. In Bangladesh, Thailand and Cambodia, opposition parties have boycotted recent elections or refused to accept their results. In the Philippines the outcome of formal presidential elections has invested a leader with hard individualist ways of ruling and tending to autocracy.

All of this suggests that creating the institutions necessary to sustain democracy is a very slow work, and has dispelled the once popular notion that democracy will flourish quickly and spontaneously once the seed is planted. Although democracy may be a “universal aspiration”, as again and again stressed by important political players like former UN-Secretary General Kofi Annan⁵, it is certainly a culturally rooted practice. Almost all Western countries extended the representation model (the right to vote) long after the establishment of sophisticated political systems, with powerful civil services and entrenched constitutional rights, in societies that cherished the notions of individual rights and independent judiciaries.

Yet in recent years the very institutions that are meant to provide models for new democracies have come to seem outdated and dysfunctional in established democracies. The United States experiences since many years a distortion of the traditional principle of checks and balances with the blockade between the majority that elects the president and the one that forms the two houses of Congress. It is not unusual for the USA to waste too much time to undo the gridlocks, so obsessed with partisan point scoring

⁵ Democracy is a universal aspiration, not bound by region, ethnicity, culture or religion. Tweet on Sept 15, 2014 (see also Annan's speech at the Oslo's Centre for Peace - retrieved from <http://www.kofiannanfoundation.org/speeches/democracy-turbulent-times/> - access 11.5.2017).

that it has come close to defaulting on its debts twice in the recent past. Its democracy is also compromised by the practice of drawing constituency boundaries to entrench the power of incumbents, similarly to the projected reform of UK constituencies drafted in 2016. This encourages extremism, because politicians have to appeal only to the party faithful or to its radicals, and in effect disenfranchises large numbers of voters. If one remembers that money talks louder than ever in politics, this creates the impression that democracy is eventually for sale and that the rich have more power than the poor, even as lobbyists and donors insist that political expenditure is an exercise in free speech.

Unfortunately the EU itself is not the best example of practical democracy, despite its official speech of defence of democratic values. The very complex institutional frame of the EU lacks transparency and participation. Within this frame, the ordinary citizen suffers from estrangement. For example, technocrats were largely responsible for taking the decision to introduce the euro in 1999, but with political support by the chiefs of State and Government. Without a coercive obligation to follow the decision - many countries have not yet adopted the common currency. After the failure of approving the Constitutional Treaty in 2005, the replacement treaty (Lisbon Treaty, 2007), which consolidated power in Brussels, was submitted to formal parliamentary vote, without popular referendums (with the exception of Ireland, where a referendum is constitutionally required). During the darkest days of the euro crisis, the euro-elite forced Italy and Greece to replace democratically elected leaders with technocrats. The European Parliament, an unsuccessful attempt to fix Europe's democratic deficit, is both ignored and despised. The EU has become a breeding ground for populist parties, such as Geert Wilders's Party for Freedom in the Netherlands, Marine Le Pen's National Front in France, and Fauke Petry's Alternative für Deutschland (AfD) in Germany, which claim to defend ordinary people against the arrogant and incompetent elite. Greece's Golden Dawn is testing how far democracies can tolerate Nazi-style parties. The struggle against populism in Europe has tamed its rise but has not yet repealed it. The issue of the recent regional polling in the German Province North-Rhine-Westphalia (on May 14th 2017) shows how resilient the populist discourse can be: the AfD was able to join the assembly for the first time with 7.4% of the votes.⁶

Even in its original region, democracy is clearly suffering from serious structural problems, rather than a few isolated afflictions. Since the dawn of the modern democratic era in the late 19th century, democracy has expressed itself through nation-states and national parliaments. People elect representatives to exert national power over defined mandates. But this arrangement is now under assault both in its structures and in its social composition.

Structurally, globalisation has changed national politics profoundly. National politicians have seen even more power, for example over trade and financial flows, shifting away toward global markets and supranational bodies. Promises made to the voters on the national scenes are mostly unrealistic or unable to be kept. International organisations such as the International Monetary Fund, the World Trade Organisation

⁶ Although AfD succeeded the entry in NRW-Assembly, its score lies significantly below the results in other provincial elections in 2016. The resilience is there, but getting somehow weaker.

and the European Union have increased their influence. There is in this respect an inescapable logic of the contemporary world: how could a single country deal with problems like climate change, terrorism or tax evasion? National politicians have also responded to globalisation by limiting their discretion and devolving power to unelected technocrats in some areas. The number of countries with independent central banks, for example, has increased from about 20 in 1980 to more than 160 today.⁷

Socially powerful challenges are also expected: from would-be breakaway nations, such as the Catalans and the Scots, from Indian states, from American city mayors. All are trying to reclaim power from national governments. This new kind of microphysics of power - as practiced for instance by NGOs and lobbyists - modifies traditional politics and makes life harder for democratic and autocratic leaders alike.

We are now far away from Michel Foucault's structuralist analysis of the classic problematic of government, exploring the historical constitution and periodization of the state and the important strategic and tactical dimensions of power relations and their associated discourses. For, in rejecting various essentialist, trans-historical, universal, and deductive analyses of the state and state power, Foucault created a space for exploring its 'polymorphous crystallization'⁸ in and through interrelated changes in technologies of power, objects of governance, governmental projects, and modes of political calculation. Indeed, he argued that 'the state is nothing more than the mobile effect of a regime of multiple governmentalities'.⁹ For Foucault, this does not mean that one needs a trans-historical, universal notion of the state before deconstructing it in and through an interrogation of historically specific, concrete practices. He avoids this paradox by asking how one might explore history if the state did not always-already exist.¹⁰ For example, *Il faut défendre la société*¹¹ shows how the modern idea of the universal state emerged from a complex series of discursive shifts and the eventual combination of disciplinary and bio-political power within a redefined framework of sovereignty.¹²

In the present days the shifts are multiple and turn around in astonishing rapidity. The internet makes it easier to deconstruct, organise and agitate; in a world where people can participate in reality-TV votes every week, or support a petition with the click of a mouse, the machinery and institutions of parliamentary democracy, where elections happen only every few years, look increasingly anachronistic. Politics seems to be now considered as a 'plug in toy', disposable if defective.

⁷ GARRIGA, Ana Carolina – «La independencia de los bancos centrales. La 'sabiduría convencional' a la luz de nuevos datos». *Studia Politicae*. 40: 105-130, (2017). ISSN 1669-7405.

⁸ MANN, Michael – *The Sources of Social Power*. Vol. 1. 2a. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 9781107635975

⁹ MANN, Michael – *The Sources of Social Power*. Vol. 1. 2^a. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 9781107635975.

¹⁰ Id., p. 4-5.

¹¹ *Il faut défendre la société*. Cours au Collège de France, 1976. Paris: Gallimard, 1997. ISBN 9782020231695.

¹² JESSOP, Bob – "From micro-powers to governmentality: Foucault on statehood, state formation, statecraft and state power". *Political Geography*. 26 (1), 34-40 (2007).

The biggest challenge to democracy, however, comes from within—from the voters themselves (and most prominently from the non voters, who proclaim that preserving, reforming and adapting the system is useless). Plato’s great worry about democracy, that citizens would “live from day to day, indulging the pleasure of the moment”, has proved prescient. Democratic governments got into the habit of running big structural deficits as a matter of course, borrowing to give voters what they wanted in the short term, while neglecting long-term investment. France and Italy have not balanced their budgets for more than 30 years. The financial crisis starkly exposed the unsustainability of such debt-financed democracy.

With the post-crisis stimulus winding down, politicians must now confront the difficult trade-offs they avoided during years of steady growth and easy credit. But persuading voters to adapt to a new age of austerity will not prove popular at the ballot box. Slow growth and tight budgets will provoke conflict as interest groups compete for limited resources. To make matters worse, this competition is taking place as Western populations are ageing. Older people have always been better at getting their voices heard than younger ones, voting in greater numbers and organising pressure groups. Yet this is also changing. Movements like *En Marche!* in France modified substantially the expectations on the political stage and led to Emmanuel Macron’s (39 years old) election to the presidency in 2017 (May 14th). Matteo Renzi (42) has just been elected leader of the Italian Democratic Party with a large majority, guided by his movement *In Cammino* (April 30th). Such movements will increasingly have absolute numbers on their side. Many democracies now face a fight between past and future, between inherited entitlements and future investment.

Adjusting to hard times will be made even more difficult by a growing cynicism towards politics. Classical party membership is declining across the developed world - only newly founded movements attract new militants, whether or not they are populist (like the French *En Marche!*, which so far shows no populist characteristics, or the typical populist Italian *Movimento 5 Stelle*). Voter turnout is falling, too: a study of 49 democracies found that it had declined by 10 percentage points between 1980-84 and 2007-13.¹³ A survey of seven European countries in 2012 found that more than half of voters “had no trust in government” whatsoever.¹⁴

Meanwhile, the boundary between poking fun and launching protest campaigns is fast eroding. In 2013 one quarter of Italians voted for a party founded by Beppe Grillo, a comedian. Since 2006 the German Party of Pirates (Piratenpartei) defends the thesis of a ‘liquid democracy’, with strong populist traits of left-wing inspiration, not exceeding 2% of the average vote. All this popular mistrust about politics might be healthy if people demanded little from their governments, but they continue to want a great deal. The result can be a toxic and unstable mixture: dependency on government on the one hand, and disdain for it on the other. The dependency forces

¹³ See comparative database in <http://www.idea.int/themes/voter-turnout>. The voter turnout changes from country to country if the vote is compulsory or not.

¹⁴ Retrieved from <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague8/>; <http://www.worldvaluessurvey.org/> Access 11.5.2017

government to over expand and overburden itself, while disdain robs it of its legitimacy. Democratic dysfunction goes hand in hand with democratic distemper.

Democracy did well in the 20th century in part because of American hegemony and of the European recovery: other countries naturally wanted to emulate the world's leading countries. But as China's influence has grown lately, America and Europe have lost their appeal as role models and their appetite for spreading democracy. At the same time, democracies in the emerging world have encountered the same problems as those in the rich world. They too have overindulged in short-term spending rather than long-term investment. Brazil allows public-sector workers to retire at 53 but has done little to create a modern airport system. India pays off vast numbers of client groups but invests too little in infrastructure. Political systems have been captured by interest groups and undermined by anti-democratic habits.

Democracy has been on the back foot before. In the 1920s and 1930s communism and fascism looked like the coming things: when Spain temporarily restored its parliamentary government in 1931, Benito Mussolini likened it to returning to oil lamps in the age of electricity. In 1969 Willy Brandt, who was at the time just sworn in as German chancellor, declared in his first official speech: "Wir wollen mehr Demokratie wagen" - "We want to dare more democracy". Things have indeed improved, but the risks of frustration and lack of interest increase as well. Although far away from traditional democratic countries, the way China conducts its politics and economic management poses a far more credible threat than communism ever did to the idea that democracy is inherently superior and will eventually prevail. The answer to that depends in a large measure upon how economic elites from Western countries benefit from the Chinese centralized and monocratic decision-making process.

The most successful new democracies have all worked in large part because they avoided the temptation of "majoritarianism"—the notion that winning an election entitles the majority to do whatever it pleases. India has survived as a democracy since 1947 (apart from a couple of years of emergency rule) and Brazil since the mid-1980s for much the same reason: both put limits on the power of the government and provided guarantees for individual rights.

Robust constitutions not only promote long-term stability, reducing the likelihood that disgruntled minorities will take against the regime. They also bolster the struggle against corruption, the bane of developing countries. Conversely, the first sign that a fledgling democracy is heading for the rocks often comes when elected rulers try to erode constraints on their power—often in the name of majority rule. Mohamed Morsi tried to pack Egypt's upper house with supporters of the Muslim Brotherhood. Viktor Yanukovich reduced the power of Ukraine's parliament. Vladimir Putin has strongly overridden Russia's independent institutions in the name of the people. Several African and Asian leaders are engaging in crude majoritarianism—removing term limits on the presidency or expanding penalties on the ground of religion, with the adoption of the Sharia law (for instance: Saudi Arabia, Iran, Mali).

Foreign leaders should be more willing to speak out when rulers engage in such illiberal behaviour, even if a majority supports it. But the people who most need to learn this lesson are the architects of new democracies: they must recognise that robust checks and balances are just as vital to the establishment of a healthy democracy as the

right to vote. Paradoxically even potential dictators have a lot to learn from events in Iraq, Afghanistan, Egypt, Libya, Syria and Ukraine: political abuse within the regimes can enrage their citizens by accumulating too much power or failing to respond to their expectations on the long run.

Even those lucky enough to live in mature democracies need to pay close attention to the architecture of their political systems. The combination of globalisation and the digital revolution has made some of democracy's most cherished institutions look outdated. Established democracies need to update their own political systems both to address the problems they face at home, and to revitalise democracy's image abroad. Some countries have already embarked upon this process. Reform of party financing, so that the names of all donors are made public, might reduce the influence of special interests. The broad and in-depth[investigations of the Brazilian Judiciary on corruption and harmful complicity between politicians and businessmen in Brazil since 2005 contributes both to clean the political scene and - as an unintended side effect - to reinforce contempt for the political class. The European Parliament requires its members to present receipts with their expenses.¹⁵ Italy's parliament has far too many members who are paid too much, and two equally powerful chambers, which makes it difficult to get anything done.

But reformers need to be much more ambitious. The best way to constrain the power of special interests is to limit the number of advantages that the state can hand out. And the best way to address popular disillusion towards politicians is to reduce the number of promises they can make. The key to a healthier democracy, in short, is a narrower state—an idea that dates back to the American revolution. The notion of limited government was also integral to the relaunch of democracy after the Second World War. The United Nations Charter (1945) and the Universal Declaration of Human Rights (1948) established rights and norms that countries could not breach, even if majorities wanted to do so.

These checks and balances were motivated by fear of tyranny. But today, particularly in the West, the big dangers to democracy are harder to spot. One is the growing size of the state. The relentless expansion of government is reducing liberty and conceding ever more power to special interests. The other danger comes from government's habit of making promises that it cannot fulfil, either by creating entitlements it cannot pay for or by waging wars that it cannot win, such as the war on drugs. Both voters and governments must be persuaded of the merits of accepting restraints on the state's natural tendency to overreach. Giving control of monetary policy to independent central banks tamed the rampant inflation of the 1980s, for example. It is time to apply the same principle of limited government to a broader range of policies. Mature democracies, just like nascent ones, require appropriate checks and balances on the power of elected government.

Governments can exercise self-restraint in several different ways. They can put on a golden corset by adopting tight fiscal rules—as the Swedes have done by pledging

¹⁵ Décision du Bureau du Parlement Européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen. 2009/C 159/01 (retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32009D0713%2801%29>). Access 11.5.2017

to balance their budget over the economic cycle. They can introduce “sunset clauses” that force politicians to renew laws every ten years.. They can ask non-partisan commissions to propose long-term reforms. In the 1990s, Sweden reformed the pension system, and payments from the new system started in 2003. Norway followed closely behind with a pension reform that came into effect in 2010. The Swedes rescued their pension system from collapse when an independent commission suggested pragmatic reforms including greater use of private pensions, and linking the retirement age to life-expectancy. Chile has been particularly successful at managing the combination of the volatility of the copper market and populist pressure to spend the surplus in good times. It has introduced strict rules to ensure that it runs a surplus over the economic cycle, and appointed a commission of experts to determine how to cope with economic volatility. After a promising rebirth of democracy in the late 1980s, Brazil is struggling to overcome two major political crises, as well as the impeachments of two presidents in 25 years (1992: F. Collor de Mello; 2016: Dilma Rousseff), fighting continuous financial and debt problems since 2007, coping with a deficitary loss-making system of pensions, now in the third reform attempt since 1998 (2003, 2017).

Is this not a recipe for weakening democracy by conceding more power to the greater good? Not necessarily. Self-effacing rules can strengthen democracy by preventing people from voting for spending policies that produce bankruptcy and social breakdown and by protecting minorities from persecution. But technocracy can certainly be taken too far. Power must be delegated sparingly, in a few big areas such as monetary policy and entitlement reform, and the process must be open and transparent.

And delegation upwards towards grandees and technocrats must be balanced by delegation downwards, handing some decisions to ordinary people. The trick is to combine the twin forces of globalism and localism¹⁶, rather than trying to ignore or resist them. With the right balance of these two approaches, the same forces that threaten established democracies from outside, through globalisation, and inside, through the rise of micro-powers, can reinforce rather than undermine democracy.

Tocqueville argued that local democracy frequently represented democracy at its best: “Town-meetings are to liberty what primary schools are to science; they bring it within the people’s reach, they teach men how to use and enjoy it.” City mayors regularly get twice the approval ratings of national politicians. Modern technology can implement a modern version of Tocqueville’s town-hall meetings to promote civic involvement and innovation. An online hyperdemocracy where everything is put to an endless series of public votes would play to the hand of special-interest groups. But technocracy and direct democracy can keep each other in check: independent budget commissions can assess the cost and feasibility of local ballot initiatives, for example.¹⁷

Democracy is no theoretical debate on philosophy, but a concrete form of organizing the common life and the common form of taking and enforcing decisions. There are also concrete people living and acting. Once again should Tocqueville have the

¹⁶ O’RIORDAN, Timothy (ed.) – *Globalism, localism, and identity: fresh perspectives on the transition to sustainability*. London: Earthscan Publications, 2001. ISBN 9781853837319.

¹⁷ Retrieved from <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>. Access in 11.5.2017.

voice to put the reference frame of a possible understanding of effective democracy: “It is above all in the present democratic age that the true friends of liberty and human grandeur must remain constantly vigilant and ready to prevent the social power from lightly sacrificing the particular rights of a few individuals to the general execution of its designs. In such times there is no citizen so obscure that it is not very dangerous to allow him to be oppressed, and there are no individual rights so unimportant that they can be sacrificed to arbitrariness with impunity.”

Given the scenario outlined above, how to understand and circumscribe democracy?

2.

Democracy is understood as the political regime in which everyone and all of the people are equal, so that no essential differences could be established to distinguish rights and duties. As it seems, democracy is an ultimate good for organizing a *modus vivendi* in society, although complex and not a perfect system of self-government, because it is human.¹⁸ As a human invention, it is contingent, limited, historically determined by the accumulated heritage of men’s actions in time. Throughout history. The concreteness of the human history defines the effectiveness of democratic values as put in practice in everyday life. In the present days, albeit democracy is a usual notion and a current discourse (and since a long time) that is successful without a doubt, we do not have a clear definition, or a widely shared concept that one could present as free of ambiguity. When a definition comes to be established, it is not free of controversy, polysemy. Even when a definition is put forward to avoid controversy and obtain a maximum consensus, it is reduced to a minimal set of characteristics and yet problematic.

The choice of a ‘minimal set of defining characteristics’ to circumscribe democracy appears to have become the most followed path in the 20th century, admittedly the century of the triumph of democracy - as relative as it is - throughout the world. Norberto Bobbio’s minimalistic definition is probably the most followed one: A ‘democratic regime’ is “first and foremost a set of procedural rules for arriving at collective decisions in a way which accommodates and facilitates the fullest possible participation of interested parties”.¹⁹

Bobbio conceived democracy as a threshold of conditions beyond which no one should step. As the Berlin Wall falls and the failure of the ‘real socialism’ - as the main proposed alternative to democracy - became evident, Bobbio refined and introduced two complementary definitions of democracy, referring to Hans Kelsen and to Joseph Schumpeter. The mitigated realism of Kelsen suited Bobbio much more than Schumpeter’s skeptical reductivism to a sort of economic mechanism of electing voter’s delegates (representatives).²⁰ In both cases the backbone of the theoretical

¹⁸ MASTROPAOLO, Alfio – *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un’invenzione imperfetta*. Milano: Bollati Boringhieri, 2011. ISBN 9788833970752.

¹⁹ BOBBIO, Norberto – *The future of democracy: a defence of the rules of the game*. U of Minnesota Press, 1987. p. 19. ISBN 9780745603094.

²⁰ KELSEN, Hans – “On the Essence and Value of Democracy”. In JACOKSON, Arthur; SCHLINK, Bernhard (eds.) – *Weimar. A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley: The University of California Press, [Original:

democratic political equality is the idea of representation and power delegation. Kelsen and Schumpeter lived in a very difficult time for democracies and societies: the first half of the 20th century. Eric J. Hobsbawm called this century ‘interesting times’²¹, which coincided with his own life (1917-2012) - but the ‘short 20th century’ was actually hard, extreme, difficult.²² Including the frequent political crises concerning the democratic form of government all around the world. So it is easy to understand the dilemma Schumpeter sees his time facing, as he states: “the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will.”²³

The difficulty of this approach is that people tend to disagree over fundamental and still more over secondary issues and their multiple divergences cannot be bridged by mere rationality thus discovering the common good. Schumpeter proposes another theory of democracy. Actually he puts the classical doctrine on its head. For Schumpeter, voters should first elect their representatives and the representatives themselves would choose what they think the best policy is. The representatives would compete for the votes of the voters like firms compete for customers. Thus Schumpeter likens democracy to a free market mechanism where parties (firms) have to offer to electorate (the customers) the best policy in order to win their votes. The voters are free to decide their representatives and they can be demanding. If parties failed to deliver they would lose votes on the next elections. So we arrive at Schumpeter’s definition of democracy: “And we define: the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”.²⁴

At the same time, as Alexis de Tocqueville pointed out in the 19th century, democracies always look weaker than they really are: they are all confusion on the surface but have lots of hidden strengths. Being able to install alternative leaders offering alternative policies makes democracies better than autocracies at finding creative solutions to problems and rising to existential challenges, though they often take a while to zigzag to the right policies. But to succeed, both fledgling and established democracies must ensure they are built on firm foundations.

They regarded democracy as a powerful but imperfect mechanism: something that needed to be designed carefully, in order to harness human creativity but also to check human perversity, and then kept in good working order, constantly oiled, adjusted and worked upon.

The need for perseverance and persistence is particularly pressing when establishing a nascent democracy. One reason why so many democratic experiments have failed

Vom Wesen und Wert der Demokratie (Tübingen: Mohr, 1929; reprint, Aalen: Scientia, 1963)], 2000. p. 84-109. ISBN 9780520236813.

²¹ HOBBSAWM Eric J. – *Interesting Times*. Londres: Allan Lane, 2002. ISBN 9780307426413.

²² HOBBSAWM Eric J. – *The Age of Extremes. A short History of the Twentieth Century 1914-1991*. Londres: Penguin Books, 1994. ISBN 9780679730057.

²³ SCHUMPETER, Joseph A. – *Capitalism, Socialism and Democracy* [1942]. Londres: Routledge, 2003. p. 250. ISBN 0061330086.

²⁴ Id., p. 269.

recently is that they put too much emphasis on elections and too little on the other essential features of democracy. The interval between elections (general, regional or local) is often perceived as a legitimacy gap, during which the holder of sovereign power is simply ignored by the elected, entrenched in their mandated delegations. The power of the state needs to be checked, for instance, and individual rights such as freedom of speech and freedom to organise must be guaranteed. During such 'empty intervals' many 'populist mermaids' seek to bewitch people with miraculous promises of all kinds, raising apparent reliability and nurturing the idea that they alone respect the 'people at their core'. This is a risk and a threat. It is a risk, because populists seize legitimacy and a threat because in the end they seek the establishment of a tyranny, of which they would be the sole owners.

Democracy, as a system of equality among all, in which the social contract expressed institutionally in the mechanisms of representation and participation must be transmitted from generation to generation. It can be perfected, adapted, adjusted, revised, improved, developed, and extended *ad infinitum*, provided that the fundamental equality of the human person and their rights are preserved. So it is theoretically, even if historically the actual conditions of its realization depend on men and their deeds.²⁵

Although a human - therefore imperfect - system, democracy is probably the best system possible to take in account the general interest - if only people maintained the consciousness of all in their own individual, as Kant formulated in his categorical imperative: (a) "Act only according to that maxim whereby you can at the same time will that it should become a universal law"; (b) "Act in such a way that you treat humanity, whether in your own person or in the person of any other, never merely as a means to an end, but always at the same time as an end"; (c) "Thus the third practical principle follows [from the first two] as the ultimate condition of their harmony with practical reason: the idea of the will of every rational being as a universally legislating will."²⁶ It is certainly a moral requirement, but morals is perhaps the best expression of humankind in search of humanity.²⁷

3.

How can the phenomenon of populism be determined? In its complex forms, it is increasingly difficult to find a common denominator. There is certainly no consistent ideology - which would be a syndrome rather than a doctrine. At the same time, we can observe an ideology of antagonism from a 'pure people' and a 'corrupt elite'.

The result of the British referendum on the withdrawal from the EU (Brexit) and the victory of the US Presidential Candidate Donald Trump have once again raised the

²⁵ BEYME, Klaus von - "Representative Democracy and the Temptation of Populism". In BEYME, Klaus von. *Pioneer in the Study of Political Theory and Comparative Politics*. Berlin: Springer, 2013. c. 9. ISBN 9783319015347.

²⁶ *Grundlegung der Metaphysik der Sitten* (1785) [Akademie-Textausgabe, vol. 4]. Berlin: de Gruyter, 1969. ISBN 9783110079678.

²⁷ RÜSEN, Jörn - *Teoria da História. Uma teoria da História como ciência*. Curitiba: Editora da UFPR, 2015 [orig. ed. Köln: Böhlau, 2013]. cap. IV. ISBN 9788584800049.

issue of “populism”. The term “right” or “left” anti-establishment parties, which are directed against the ruling “empowered elite” (C. Wright Mills²⁸) in business, politics and culture.²⁹ Populists regarded “populism” as a stigmatizing spelling. The populist governor of Alabama, George C. Wallace, declared in the 1960s that the term was only the high-struck wastes of pseudo-intellectuals who wanted to hurt him.³⁰ It is only in recent times that the leftist populists such as Jean-Luc Mélenchon (chairman of the French Socialist Party de Gauche and presidential candidate in 2017 under the motto *La France insoumise*) or Pablo Iglesias (general secretary of the Podemos leftpopulist party founded in Spain in 2014), Beppe Grillo of the Italian Five-Star Movement (M5S) or the right radical Front National of Marine le Pen in France (who also ran for presidency in 2017 and reached a menacing 2nd place on May 7th) have connoted positively the originally negative stigma in a reviewed self-description: ‘Yes, we are populists and proud of it.’ Such evolution in the last 20 years puts the neat threat to the classical democratic game. Perhaps because too small elite rules a too large society and that this arouses frustration and irritation, if not indifference and rejection.

At the end, what is populism? There is no consistent ideology with unmistakable elements that form a coherent whole, but only a narrative consisting of a few nuclei. Populism, according to Peter Wiles, is a syndrome, not a doctrine.³¹ However, since minimum definitions are required in public debate, the polarization and moralization of politics are established as the smallest common denominator of the phenomenon. The Dutch political scientist Cas Mudde defines populism as “an ideology that assumes that society is divided into two homogeneous, antagonistic groups, the ‘pure people’ and the ‘corrupt elite’, which argues that politics is an expression of the “volonté générale” or the general popular will”.³² Similarly, Jan-Werner Müller: “Populism [...] is a very definite political concept, according to which a morally pure, homogeneous people are always opposed to immoral, corrupt and parasitic elites”. Populists do not refer to the ‘moral purity’ of the people, but to the common sense of the “good, decent, patriotic, hard-working, law-abiding people” (Nigel Farage, UKIP leader in 2016, appealing on people to vote to leave the EU).

Mény and Surel emphasize three core elements of the populist narrative: (a) the people are the foundation of the political community, (b) their sovereignty is disregarded by some actors or processes, (c) this must be denounced and the place

²⁸ *The Power Elite* [1956]. Oxford University Press, 2000. ISBN 9780195133547.

²⁹ PRIESTER, Karin – “Populismus in den Medien: Realität und Stigmawort”. HILLEBRAND, Ernst (ed.) – *Rechtspopulismus in Europa. Gefahr für die Demokratie?*. Bonn: Dietz, 2015. p. 138-145. ISBN 9783801204679; PRIESTER, K. – „Wesensmerkmale des Populismus“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 62 (2012) 56, p. 39. ISSN 2194-3621.

³⁰ Apud MÜLLER, Jan-Werner – *What is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016; s. p. 305. ISBN 9780812248982.

³¹ WILES, Peter – “A Syndrome, not a Doctrine. Some Elementary Theses on Populism”. In IONESCU, Ghita; GELLNER, Ernest (ed.) – *Populism. Its Meanings and National Characteristics*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1969. p. 166-179. ISBN 9780297000563.

³² MUDDE, Cas – “The Populist Zeitgeist”. *Government and Opposition*, 39 (2004) 3, 541-563, p. 543. ISSN 1477-7053.

of the people in society restored.³³ The disregard of the sovereign people can be the result of different actors identified by the populists: financial capital, technocratic control elites, mainstream parties, or social-moral interpretations. By means of this criterion, populism can be understood as a reaction to the withdrawal of sovereignty.

Populistic leaders are often outsiders and *homines novi* - 'new immaculate players' in a political scene that must be rescued and corrected.³⁴ They often come from the economic world such as the Italian Silvio Berlusconi, the Swiss Christoph Blocher and Americans Henry Ross Perot and Donald Trump. The Dutchman Pim Fortuyn, as a homosexual, catholic socialized intellectual, was an outsider. Individual wealth is not an obstacle to its success, since it shows that they are neither part of the political establishment nor corrupted by financial sponsors. Trump argued against his competitor Hillary Clinton that he was not "bought" by Wall Street, but independent and therefore credible. The rather pseudo-populist American President Jimmy Carter, a Baptist Southern statesman was also an outsider. When questioned whether he was a liberal or a conservative, he declared himself to be a populist: "I have derived the political support, the encouragement for myself and my concern directly from the people themselves, not from powerful middlemen or representatives of special interests".³⁵

Modern democracies are mixed systems and are based on two pillars: constitutionalism (a legal state) and popular sovereignty. The 'legal state' has older roots, stands for the rule of law and guarantees constitutional rights for the protection of the individual or minorities against state omnipotence. On the other hand, popular sovereignty is an achievement of the French Revolution, and it is said that all power comes from the people. The people are the sovereign, i. e. the supreme legislator and controller of democracy, expressing their will through elections. A mere acclamation-democracy, that is, a kind of consent or rejection-democracy of a *de facto* publicly assembled people, as propagated from the right (Carl Schmitt³⁶), withdraws the control of the electorate.

Fear of loss of status, future insecurity, the growing gap between rich and poor, or disputes over the housing or labor market between autochthonous and immigrants can no longer be seen as a contrast between the right and the left, but appear as a conflict between the people and elites. The question of access to power is, therefore, central to the understanding of populism: in principle, populists reject intermediary bodies (especially parties and media education elites) between the people and the power, since they would falsify the true people's interests and have only their special

³³ MENY, Yves; SUREL, Yves – *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*. Paris, 2000. p. 181. ISBN 9782213600772.

³⁴ "The term *novus homo* (plural: *homines novi*), 'new man', is bandied about quite often in historical textbooks on ancient Rome. It is generally applied to men who were the first in their families to become senators. By the mid-republic, membership of the Senate was afforded to all those who were elected as consuls. For advocates of the republic, the 'new men'... define the glowing meritocracy of republican politics." Retrieved from: <http://documents.routledge-interactive.s3.amazonaws.com/9781138776685/Ch2/The%20Novus%20Homo.pdf> (access 11.5.2017)

³⁵ Jimmy Carter in an Interview (13.09.1976), in: RICHARDSON, Don (ed.) – *Conversations with Carter*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 19. ISBN 9781555878016.

³⁶ S. *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf* [1921]. Berlin: Duncker-Humblot, 1994. 7th. ed., passim. ISBN 978-3428079407.

interests in mind. In practice, however, they organize themselves into parties and participate in elections.

. The mistrust of liberal elites towards the people or the masses has always been great. The liberal conservative Alexis de Tocqueville warned against the “tyranny of the majority”. Edmund Burke or the French liberal François Guizot declared that the people were not the sovereign, but the reason for which only the educated and the proprietor citizens are able to access (nowadays rather experts, specialists or professional politicians). The people, on the other hand, identified as the “lower” people or the uneducated masses were mood-dependent, emotional, and seducible. After the introduction of the general and secret electoral vote, filters have been installed in order to prevent the popular will being expressed directly. One of these filters is political parties. In the Weimar constitution of 1919, they were not mentioned and were regarded only as civil society associations. It was only the German Federal Basic Law of 1949 that brought them into the rank of constitutional bodies and assigned them the task of forming and aggregating the political will. Presently almost every country confers constitutional status to political parties as mediators of popular will through the electoral process, as in France, Italy, Spain, Portugal, Brazil, among many others. Populists consider this educational task of the parties to be condescending to citizens. They demand an unfiltered, non-mediated will-articulation by direct democracy, either according to the Swiss model or as a network democracy, under which the Italian M5S is mobilized.

It is hard to deny that the two pillars of liberal democracy are increasingly becoming an imbalance. There is hardly a mention of popular sovereignty. In the course of the multi-level governance in the EU, it had lost its relevance, especially as there were no European people at all according to the right-wing populists. The Populism researcher Guy Hermet comments: “It is especially striking that the sovereignty of the people, so far regarded as the heart of democracy, is becoming less and less important. ... There is a philosophical doubt about the relevance of popular sovereignty”³⁷ But if the bond between rule of law and popular sovereignty breaks, the liberal and the democratic components are once again opposed. As argued by Fareed Zakaria³⁸, it is possible to consider populism a kind of democratic illiberalism: “Populism is an illiberal, but democratic response to undemocratic liberalism.” Well noted: a response. As a syndrome, populism is essentially reactive. It becomes active only when the prevailing policy does not adequately react to maladministration and dismisses the appeal to emotions as “mood-making”.

Is right-wing populism ‘only’ a light right-wing radicalism? In Europe, right-wing extremist parties such as the British National Party (BNP), the German NPD, or ethnocentric regional parties such as Vlaams Belang (Belgium) and the Northern League (Italy) are declining. Exceptions are the Hungarian party Jobbik and the French Front National (FN). The FN sees itself as a national-populist, but is open to right-wing

³⁷ “Permanences et mutations du populisme”. *Critique* 2012/1 (776-777) 62-74. ISSN 1968-3901.

³⁸ *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton, 2017 (revised edition). ISBN 978-0393331523; “The Rise of Illiberal Democracy”. *Foreign Affairs* (November-December 1997). ISSN 0015-7120.

extremist currents and Holocaust-deniers. With a social policy stigmatized by the former leader of the German AfD Frauke Petry as “socialist” and at the same time opening up to sexual minorities, Marine Le Pen, the chairman of the FN, succeeded in what the left less and less succeeds: the combination of material and post-material values and an electoral alliance between lower and middle social segments.

New parties have emerged between conservative people or rally parties and the right-wing extremism, which are considered to be right-wing populists despite the great political differences in economic, social and family policy: the United Kingdom Independence Party (UKIP) in Great Britain, the New Flemish Alliance (Nieuw Vlaamse Alliantie, NVA), in Italy the M5S. They represent a “third way from the right” (René Cuperus), but declare that they are not on the right or left but on the side of the citizens.³⁹ As these new parties are much more successful than right-wing extremism, it is possible to have a bandwagon effect, as in the case of the young AfD: many of those parties, which circle within the New Right or right-wing extremist groups jump in and try to mark the trend with their own ‘brand’. Similarly, new left parties, such as the Spanish Podemos, the Greek Syriza, or the French Parti de gauche, are taking a “third way from the left” beyond the old Communist Left and the established Social Democracy.

We are indeed facing a crisis of representation, a crisis of participation, and a crisis of sovereignty. If social-democratic parties no longer perceive their function as a tribune of advocates of the “small people”, conservative people’s parties proclaim themselves as “social democrat” and act as modernizers, this leads to a weakening of their integration function, to confidence crises and to loss of voter’s choice. On their way to the political center such traditional parties leave a vacuum at the edges, in which right-wing populist parties, and in Southern Europe also left-wing populist parties, penetrate the field and occupy it with their themes.

The crisis of representation is expressed when many people are no longer represented by the established parties and perceive them as a cartel without alternative. Long before the fight of the Spanish *Podemos* against the “oligarquía”, classics of political thought such as Robert Michels, Josef Schumpeter or Gerhard Leibholz pointed out the tendency to oligarchize parties. Parties no longer perceive their function as representative organizations between the state and society, but mutate into a secluded caste with declining intra-party democracy. Closely connected with the crisis of representation is the crisis of participation. It is the case when a considerable number of voters, especially in the lower social segment, no longer participate in politics, but have a grudge against “those up there”.

The third aspect, the crisis of sovereignty, means a loss of national sovereignty in favor of transnational organizations such as the EU, but also the loss of individual competency. “Like all symptoms,” says Jürgen Habermas, “this feeling of the loss of control has a real core – the hollowing out of national democracies that, until now, had given citizens the right to co-determine important conditions of their social existence. The UK referendum provides vivid evidence about the keyword “post-democracy”.

³⁹ KANDEL, Johannes; DUFFEK, K.A.; CUPERUS, René – *Multiple Third Ways*. Amsterdam: WBS, 2001. ISBN 9789072575708.

Obviously, the infrastructure without which there can be no sound public sphere and party competition has crumbled. After initial analyses the media and opposing political parties failed to inform the populace about relevant questions and elementary facts, let alone make differentiated arguments for or against opposing political views. The very low turnout of the 18-24-year-olds, supposedly disadvantaged by the elderly, is another revealing piece of data”.⁴⁰ When people experience no longer being master of their own situation, not being able to determine their own life and feel exposed to unmanageable influences, they perceive this as a loss of control. Trump’s victory, the Brexit, the rise of the AfD, as well as the right-wing populist Swedish democrat (Sverigedemokraterna) in the course of the mass immigration of 2015, all seem to follow one imperative: to regain national control, in America against its “weakness” (“Make America great again!”), in Europe also against the “Leviathan” (Umberto Bossi, Formerly Lega Nord) or the “monster” (Geert Wilders, Partij voor de Vrijheid PVV) in the form of the EU.

After Karl Jaspers one could consider that politically the world faces an axial era⁴¹, a new epochal dividing line between nationalism and liberal worldliness. More precisely, four shifting lines appear to oppose each other: a conflict between material and post-material value orientation, a rivalry between representative and direct democracy, a strife of identity between nativism and cosmopolitanism, and a clash between center and periphery. Right-wing populists also argue that the discrimination of ethnic and sexual minorities or women is one-sidedly the focus of attention, while the social disadvantage of large sections of the population is overshadowed.

Social inequality has grown under the hegemony of neoliberalism, and the gap between rich and poor has spread far apart. The misalignment, i. e. the abandonment of the lower social segment (former industrial workers, young unemployed persons who do not have access to the labor market, modest self-employed persons) by the left parties led to a differentiation of right-wing populist parties. They assume the function of an advocate who has long abandoned the left. Populists, however, are not directed to a particular social class, but to the forgotten people, the “plain people”, the “silent majority”, the “ordinary people”, who are not only concerned with threatened loss of status but are confronted with numerous civil society grievances (bloated but inefficient bureaucracy, corruption, inadequate infrastructure). The rapid rise of the Five-Star Movement to Italy’s second-strongest party is also due to the failure of the established parties and their disregard for central citizens. In the meantime, the Social Democratic Party under Matteo Renzi has embraced many of the social and ecological demands of this outsider party, even if the voters prefer the original rather than the copy.

⁴⁰ Interview to *Die Zeit* (2016) 16. ISSN 0044-2070

⁴¹ JASPERS, Karl – *Vom Ursprung und Ziel der Geschichte*. Munich: Piper, 1963 (original: Zürich, 1949). ISBN 9783492102988.

4.

How to avoid the major risk of populism and to dispel the threat of populism? The reasons for the success of right-wing populist parties (but also left-wing, like Syriza) are different from country to country; after 1989 also between West and Central Eastern Europe. However, it is always about the recovery of sovereignty and self-determination towards the outside (mainly against the EU) and internally (against the caste or the cartel of the established parties or the 'vested interests', that is, particular interests in the USA). As a reaction, the traditional parties have entrenched themselves in a kind of confused center for enlightened citizens, whose success is more than compromised, in face of tight election results (Portugal, Spain, Italy, Germany) and sometimes by simple defeat (presidential election in France, 2017).

Is there a way to react to the populist threat? Sure. But where the parties of the mainstream react further in building large coalitions and consequently offering poor alternatives to their classic program, the frustration and failure blow wind under the wings of the populist protests. Ralf Dahrendorf predicted in 1997 that the 21st century could bear the signature of authoritarianism. In the same year, another liberal, Fareed Zakaria, pleaded for a liberal democracy, "which emphasizes both parts of the wording": liberalism and democracy. The stability of the post-war regime was based on the connection between the rule of law and popular sovereignty. In the meantime, however, the tectonics of these two pillars had been cracked. The pendulum strikes towards the liberal rule of law and an "enlightened" elite rule, which is placed as a bulwark against popular sovereignty, seen? as threatened by populists of all sides. According to Ivan Krastev, "liberal democracy is in danger when the structural conflict between "the elites" and "the people" is no longer seen as a liability but a major asset. The current generation of European liberals has been educated in a political tradition that wrongly assumes (historically and theoretically) that anti-liberal parties are also anti-democratic. This is no longer the case. The real challenge that liberal democracy is facing today is the rise of democratic illiberalism. Whoever wishes to save democracy is called on to fight on two fronts: against populists and against those liberals who hold democracy in contempt".⁴² This is a call that best fits the challenge of conjuring up the contemporary populist threat.

⁴² KRASTEVA, Ivan – „The Populist Moment“. *Eurozine*, 18.09.2007 (Retrieved from <http://www.eurozine.com/> - access 11.5.2017). ISSN 1684-4637.

Participatory Budgeting:

The modern form of political engagement

Artem Shiliaev

Artem Shiliaev, Aluno do Master “Roads to Democracy(ies) - An International Master’s Programme in History, Political Science and Sociology” na Universidade de Siegen.
E-mail: a.v.shiliaev@gmail.com.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_6

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A FORMA MODERNA DE COMPROMISSO POLÍTICO

A política contemporânea é afetada pelo descontentamento. Os estudos revelam que a satisfação com a democracia na Europa varia significativamente conforme o tempo e as regiões. As Inovações Democráticas são tidas como possível cura para o mal-estar democrático. Uma das formas de Inovação Democrática é o Orçamento Participativo (OP). Os esforços do OP em envolver os cidadãos nos investimentos públicos, não obstante as várias objeções, têm sido um dos canais mais bem sucedidos de contribuição das últimas décadas. O presente artigo explora a forma como o OP em particular torna a participação socialmente menos onerosa, ultrapassando assim os constrangimentos implícitos nas formas tradicionais de participação política na Europa.

Palavras-chave: *Democracia, Governança, Participação política, Inovações Democráticas, Orçamento Participativo.*

PARTICIPATORY BUDGETING: THE MODERN FORM OF POLITICAL ENGAGEMENT

Contemporary politics is affected by discontentment. Studies show the satisfaction with democracy in Europe varies significantly over time and regions. The Democratic Innovations are claimed to be a possible cure for democratic malaise. One of the forms of Democratic Innovations is Participatory Budgeting (PB). The efforts of the PB to involve citizens in public investments, despite several objections, have been one of the most successful channels of input for the last couple of decades. This paper explores how PB particularly makes participation less socially expensive and, thus, overcomes constrains implicit in traditional forms of political participation in Europe.

Keywords: *Democracy, Governance, Political participation, Democratic Innovations, Participatory Budgeting.*

BUDGET PARTICIPATIF: LA FORME MODERNE DE L'ENGAGEMENT POLITIQUE

La politique contemporaine est affectée par le mécontentement. Des études montrent que la satisfaction envers la démocratie en Europe varie de façon significative au long du temps et selon les régions. Les Innovations Démocratiques sont désignées comme une cure possible du malaise démocratique. L'une des formes d'Innovations Démocratiques est le Budget Participatif (BP). Les efforts du BP dans le sens d'impliquer les citoyens dans les investissements publics, en dépit de plusieurs objections, ont été l'un des canaux de contributions ayant le plus de succès ces deux dernières décennies. Cet article explore la façon dont le BP en particulier rend la participation moins chère du point de vue social et permet, ainsi, de débloquer des contraintes implicites dans les formes traditionnelles de la participation politique en Europe.

Mots-clés: *Démocratie, Gouvernance, Participation politique, Innovations Démocratiques, Budget Participatif.*

I. DISCONTENTMENT WITH DEMOCRACY

‘By almost any measure, public confidence and trust in, and support for, politicians, political parties, and political institutions has eroded over the past generation’ (Dalton, 2004). Contemporary politics is afflicted by political discontentment. Evidences across many advanced democracies point to development of anti-politics orientation among citizens (Pharr and Putnam 2000; Stoker 2006; Hay 2007; Norris 2011). The common theme across different accounts is the emergence of a gap between citizens, on the one side, and politicians, political processes and political institutions on the other. The quality of governance has become a quantified concept in the social sciences dealing with strength of democratic institutions and trust. Looking at the different indicators of quality of government, we can observe considerable differences within the European Union. Moreover, the Quality of Government report (Charron, Lapuente and Rothstein, 2010) claims ‘European countries have not shown a clear improvement in their levels of quality of government during the last two decades.’ Another study shows although the satisfaction with democracy in Europe remains relatively high, it varies significantly over time and regions (Wagner, Schneider and Halla, 2009).

II. POLITICAL PARTICIPATION: THE DEFINITION, COSTS AND BENEFITS

For the last couple of decades we observe the process of evolution of political participation in the modern democratic societies (van Deth, 2012; Benneth, 2012; Cain, Dalton, and Scarrow, 2008). Firstly described in terms of conventional forms, the concept was further extended with protest and social movements. Nowadays, the scope of participation in politics got even broader taking different forms in the era of electronic media. Political participation plays a crucial role in democracy and democratization process. It appears that today’s political participation comprises both actions taken to influence politics as well as activities aimed to express opinions. As van Deth (2014) describes it, participation is ‘the elixir of life for democracy’. However, how would we identify a form of political participation if we observe one? While attempting to elaborate on an appropriate definition, we inevitably face the challenge of infinite expansion. The boost of opportunities for political involvement is followed by growing conceptual uncertainty. Overall, Dalton (2008) claims the trends in political activity represent changes in the style of political action and not solely the shift of the level of participation.

First, conclusions about the changing nature of participation differ broadly depending on the concept used. Those with the most restrictive and conservative conceptions of political participation identify a strong regular pattern of declining in political engagement over time. At the same time, those with a more inclusive conception claim a change in the mode of political participation. Second, there are many newer, creative and personalized, modes of participation. Only the expression of political aims or intentions converts the usual activities into modes of political participation. Yet accepting intentions and aims of people as a necessary criterion to

typify political participation would imply a great subjectivity of our main concepts (Kitschelt and Rehm, 2016).

Thus how can we avoid the situation where the endless growth of the modes of participation results in endless conceptual expansion? In the very basic term van Deth (2014) defines the phenomenon as citizens' activities affecting politics. He claims the available definitions are embedded in a set of main rules to distinguish main variants of political participation. First, political participation is represented as an action. It means that merely claiming to be concerned with politics does not represent participation. Second, political participation is recognized as an action taken by citizens, not politicians or lobbyists in the course of their duties. Third, political participation is always voluntary and not made compulsory by law. A fourth general aspect of the political participation is that it targets government and its policy in a broad sense, political system or policy process. It is neither limited to specific stages (such as policy making) nor to definite levels (such as elections or communication with public representatives and incumbents). 'Frequently used terms for activities meeting the requirements of the definition are 'conventional modes of participation', 'institutional modes of participation' or 'elite-directed action' (van Deth, 2012). Hence we have to focus also on the locus (or place) of participation. Hay (2007) emphasizes forms of political participation that '... take place outside of the governmental arena, yet respond to concerns which are formally recognized politically and on which there may well be active legislative or diplomatic agendas'. Hay (2007) takes this idea to the point: '... actions might be deemed political only in so far as they either arise out of situations of collective choice or are likely to have collective consequences, at whatever point these consequences arise'. Therefore the act of participation is targeted and the targets of the actions can be described without taking into consideration the goals or objectives of the people involved. Hey also defines 'civic engagement' as '... any activity, individual or collective, devoted to influencing the collective life of the polity'. So the activity meant to resolve communal problems also contributes to the general phenomenon of political participation.

As we found it before, the political participation is the link from the masses to the elites. It serves to advertise and communicate demands to anyone, or being used to target policy-makers, or helps to run for an office to implement the demands (Parry, Moyser, and Day, 2011). The cost of participation is one of the key aspects of the theory. According to the definition, it may take place in different contexts as well as varies by intensity and riskiness (Kitschelt and Rehm, 2016). Organizing and participating in protest has always been relatively socially expensive since it tends to consume time, puts under risk and makes to bear other costs. It also requires co-presence to accomplish collective goals. In this sense political participation which is addressed to the central authority is the most costly one (Earl and Kimport, 2011).

What constitutes the concept of price of the political participation? First of all, these are individual traits of participants. By individual traits we mean resources. The common rule here is that people engage if they have resources and characteristic to ease getting into participation. They include availability of time in general as well as income and occupational time autonomy depending on it. People with more discretionary time are more likely to participate (Earl and Kimport, 2011). The

education level is also important as it allows working up more politically oriented information and building stronger self-confidence. The fact of involvement in more civic activities facilitates interpersonal communication and thus allows more inputs to be involved in political process. Second, here we are talking about recruitments. Involvement in associations may enhance for individuals who lack some basic resources. The involvement depends on residency and occupation of an individual. Occupation that does not grant high income and time sovereignty, may still increase participation if work process or residence itself exposes one to others living in the same conditions, creates certain social and group environment. Here we also should not forget the family as an early contact with politics often leads to sustaining political activism. Third, these are orientations towards politics. Political interests and ideology plays an important role in involving people to take part in political process and constitutes the normative image of how politics and social organization work (Kitschelt and Rehm, 2016).

III. LOWERING THE COST OF PARTICIPATION: PARTICIPATORY BUDGETING

The Democratic Innovations are conceived as a possible cure for political alienation resulting from the lack of resources (Peruzzotti 2012; Geissel and Newton 2012). ECPR Standing Group on Democratic Innovations define those as ‘innovations that aim at deepening “thin” representative democracy and their impacts on communities, structures, systems, policies and democratic participation.’ It is now widely accepted the new uses of the web may allow participants overcome the constraints implicit in the conventional forms of public engagement; that the Information and communications technologies (ICT) provide important collective experience without co-presence, making the participation ‘cheaper’ (Kitschelt and Rehm, 2008; Earl and Kimport, 2011; van Deth and Maloney, 2012).

One of the forms the Democratic Innovations take is Participatory Budgeting (PB). As Talpin (2011) defines it, the “The concept [of Participatory Budgeting] is simple: making citizens participate in a central public decision, namely the definition of the municipal budget.” Provided that the PB project is systematically implemented and has a strong legitimate basis, both citizens and local governments can equally benefit from it. PB opens prospective to promote social inclusion and justice in the allotment of funds within low-level communities. Most generally, PB projects enable groups of citizens to deliberate in order to come up with either a comprehensive budget draft, or a set of consecutive recommendations to be taken into consideration by representatives (Sintomer et al., 2012; Franzke and Kleger, 2010; Herzberg, 2015). In the Porto Alegre model, which is often taken as an example, the procedures are made to put budgeting process in a city under neighborhoods’ authority. Citizen opinion is being aggregated through the neighborhood representatives to determine the allocation of resources citywide (Talpin, 2011).

According to the general definition proposed by The Participatory Budgeting Project (2014), the PB deliberation comprises several stages:

- Community members set up saving or investment priorities and decide on budget delegates
- These budget delegates present detailed funding proposals, revised by experts
- Community members cast their votes for proposals
- The authorities begin with implementation of the top proposals

The idea of Participatory Budget, which originated in the 80s Porto Alegre, was brought about by social movements as opposed to the overwhelming stream that steadily lead to the state's privatization and the shortening of its core functions. The idea became institutionalized in 1989 under the Popular Front government as an instrument for promoting public participation in the creating of the budget, setting priorities for actions to be taken and controlling its execution. It turned to be a valuable instrument in the struggle for public monitoring of the state, authorities and institutions at a local level with hope to expand it onto a federal scale. The deliberative process stood for decentralizing of capital and power, empowering people as individuals outside major political movements (De Oliveira Dutra, 2014).

Olívio De Oliveira Dutra (Ibid), the former Mayor of Porto Alegre, describes the range of questions in the following way:

'Who pays taxes? Why? How? How are the City Council's Revenue and Expenditure constituted? Are the tax indices for the calculation of Urban and Rural property tax (IPTU) fair? And the City Code? The Master Plan? What about Landholding Regulation? How are relations with Federal Agencies State and Union and with the other branches of government, the legislative and the judicial powers?'

There was, he says, a steady demand for detailed information on these issues as well as the greater comprehensibility, which, without doubt, could lead to the transformation of citizenship and its perception within the society. Those people standing behind the first PB schemes in Brazil were primarily concerned with increasing civic involvement in the project all the way from the drafting of the proposal to communicating them to the lawmakers, and controlling the implementation by residents' committees. With the joint efforts of different social and political movements, a general understanding of the State performing better under public control was reached. Far from harming the lawmakers' reputation, the PB invited the municipal councilors to take part in all of the steps empowering them to exercise with independency and responsibility for their indispensable task of converting the proposal into Law (De Oliveira Dutra, Ibid).

Dr. Stefan Wilhelmy (2014), the Director of The Service Agency Communities in One World, claims that "good governance begins at the municipal level, and participation by citizens in municipal processes is an important element in this". For a number of superior reasons the Service Agency Communities in One World is continuously endorsing PB processes ever since 2003. The essential idea of public control over government spending was reflected in the PB schemes. Its implementation steadily disclosed, through meetings in different venues provided by the municipality, both in urban and rural areas. Some of them were organized with the assistance of city councils, though many were demanded by communities themselves.

Nelson Dias (2014) argues that the popularity of the PB comes from the crisis of representative democracy, the fast and broad spreading of participation experiences in policy-making among citizens, the network distribution and public supervision over the resources. First of all, it is about the crisis of liberal democracy. As the regulations and procedures of liberal democracy get to a uniform standard, the crisis of political representation is rising in many democratic regimes over the past couple of decades. “Democratic disenchantment” is experienced in different parts of the world. High numbers of political abstention are found worldwide, which means that the representative democracy is losing ground and appears to be unable of mobilizing people (Geissel and Newton, 2012). It may partly be explained by the fact that for many citizens the power of a vote is false and its casting has no political meaning. Voters are convinced that the actual centers of influence and decision-making cannot be reached or affected within election cycles. The recurrent worries for dishonesty and corruption, abuse of power for personal preference, promoting private good at the expense of collective one, on the side, account for the crisis of political representation (Sulitzeanu-Kenan and Halperin, 2013). That is why the PB is seen (Geißel, and Joas, 2013; Talpin, 2012) as a rather good and successful practice within the participatory democracy.

The PB, Dias (2014) argues, is a common trend of localism and working in network in the age of globalization. The practice, originated in Brazil almost 30 years ago, quickly became famous and visible both around the country and beyond. It encouraged various actors such as international organization, NGOs, researchers and think tanks, notwithstanding the other local governments, worldwide. If during the first decade only two projects existed in Porto Alegre and Montovideo, more than 140 municipalities in Brazil adopted this approach by the year of 2000. Later the idea got exported and was broadly diversified. Ten years later a national and international PB networks were established. As a result of its relatively fast distribution, the international network of PB projects embraces all continents, particularly in Europe, Latin America, and Africa with more than three thousand cases worldwide (Dias, 2014).

The concept became a new social movement with political perspective. From experimental practices not surpassing the local level, it acquired the status public policy in many countries (Sintomer et al., 2012). It is highly innovative in the methods of action and organizational forms, as it managed to get away from dissident street movements in the process of defending basic civil rights. Instead the movement is incorporated into the government structures, silently but still revolutionary triggering the change of administrative processes (Sintomer et al., 2012; Franzke and Kleger, 2010; Herzberg, 2015). In fact, the PB, promoted by the cooperation between states, supranational organizations and projects, is meant to reduce the gap between local governments and civil society. In the context of transparent borders and increasing vulnerability to global dynamics, local governments in a need for more public support. (Geissel and Joas, 2013).

Sintomer et al, reasoning about transnational models of citizen participation (2010) claiming that the efforts of the PB to involve citizens in public investments, despite several objections, have been one of the most successful channels of input for the last couple of decades. It induced new studies of participatory democracy in Europe and the world, putting on the agenda different new issues and approaches. However, if in

the western democracies it is seen as a remedy from the crisis of legitimacy and lack of representation, in other parts of the world the higher civic involvement is needed in the context of either internationally supported or bottom-up development programs.

The link between inclusive participation and all-round modernization of public administration is obviously one of the important aspects of the PB sustainability. The consequences following the PB are diverse. As a rule, it contributes to establishing more efficient political communication and cohesion among different institutions of the civil society on the local level (Klages, 2010; Klages, Daramus, and Masser, 2008). Even though it is still uncertain whether it has a potential to substitute parties in their classical role of schools of democracy, the PB has a positive impact on the overall level of political culture as it promotes competences of the people involved and requires less resources to take part (Talpin, 2011).

IV. CONCLUSIONS

Contemporary politics is afflicted by political discontentment. Evidence across many advanced democracies points to development of anti-politics orientation among citizens. As we found it before, the political participation is the link from the masses to the elites. It serves to advertise and communicate demands to anyone, or being used to target policy-makers. The cost of participation is one of the key aspects making individuals either eager to or not willing to participate in politics and thus affecting the level of satisfaction with democracy. The Democratic Innovations may allow citizens overcome the constraints implicit in the conventional forms of public engagement providing important collective experience without co-presence, making the participation 'cheaper'. One of the forms the Democratic Innovations take is Participatory Budgeting (PB). PB projects enable groups of citizens to deliberate in order to come up with either a comprehensive budget draft, or a set of consecutive recommendations to be taken into consideration by representatives. In general, the PB has a potential to promote less biased public investments, more accountable and transparent administrations, greater numbers of public participation with less exclusion, as well as diverse experience of democratic education.

On the one hand, the concept of PB fits perfectly in the modern definition of political participation. It is represented as an action taken by citizens themselves, without professional lobbyist or political entrepreneurs. Is it voluntary and offers a range of option of targeting politicians, political issues, but also communal problems and needs of a local community. On the other, it aimed at making participation a lot more affordable. The PB is able to effectively mobilize citizens regardless of their educational background, residency and occupation as well as their general orientation towards politics.

Mostly for these reasons, the concept became a new social movement with political perspective. From experimental practices not surpassing the local level, it has quickly acquired the status public policy in many countries and became one of the most successful example innovations in democracy for the last couple of decades with more than three thousand cases worldwide.

BIBLIOGRAPHY

- BENNETT, Lance W. – “The personalization of politics: Political identity, social media, and changing patterns of participation”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 644:1 (2012) 20–39.
- BRATTON, Michael – *Democratic attitudes and political participation: An exploratory comparison across world regions*. Santiago: Congress of the International Political Science Association, 2009, actual. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1542.pdf. [Consult. 2017-05-22].
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG/BPB – *Strengthening Democracy - Fostering a Civil Society: The Federal Agency for Civic Education: Our Mission and Activities* [Em linha], 2012. [Consult. 2017-05-22]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.bpb.de/die-bpb/138853/our-mission-and-activities>>.
- CAIN, Bruce E.; DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E. – *Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. New York: Oxford University Press, 2006. 309 p. (Comparative politics). 9780199291649.
- CARAMANI, Daniele – *Comparative politics*. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2008. 786 p. 978-0-19-929841-9.
- CHARRON, N.; LAPUENTE, V.; ROTHSTEIN, B. – *Measuring the quality of government and subnational variation: Report for the European Commission* [Em linha]. Gothenburg: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2010. [Consult. 2017-05-22]. Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development. Disponível em WWW: <URL:http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_government_1.pdf>.
- DALTON, Russell J. – *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 244 p. (Comparative politics). 0199268436.
- DALTON, Russell J. – “Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation”. *Political Studies*. 56:1 (2008) 76–98.
- DETH, JAN W. VAN – “A conceptual map of political participation”. *Acta Politica*. 49:1741-1416 (2014).
- DETH, JAN W. VAN; MALONEY, William A. – *New participatory dimensions in civil society: Professionalization and individualized collective action*. London: Routledge, 2012. 300 p. (Routledge/ECPR studies in European political science; vol. 77). 9780203142738.
- DIAS, Nelson – “25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?”. In DIAS, Nelson – *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel: In Loco Association, 2014. 978-972-8262-09-9.
- EARL, Jennifer; KIMPORT, Katrina – *Digitally enabled social change: Activism in the Internet age*. Cambridge, Mass., London: MIT Press, 2011. 272 p. (Acting with technology). 0262015102.
- FRANZKE, J.; KLEGER, H. – *Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen*. Berlin: Edition Sigma, 2010. 100 p. 978-3836072366.
- GEISSEL, Brigitte; JOAS, Marko – *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?* Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2013. 268 p. 3847403710.
- GEISSEL, Brigitte; NEWTON, Kenneth – *Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise?* New York: Routledge, 2012. 9780203155196.
- HAY, Colin – *Why We Hate Politics*. Cambridge [etc.]: Polity press, 2007. 187 p. 0745630995.

- HERZBERG, Carsten – *Bürgerhaushalt in Großstädten: Arbeitsmaterialien für die Umsetzung* [Em linha]. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2015. [Consult. 2017-05-22]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.bpb.de/shop/lernen/weitere/37396/buergerhaushalt-in-grossstaedten>>.
- HERZBERG, Carsten; CUNY, Cécile – *Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg*. Berlin: Universität zu Berlin, 2007.
- KITSCHOLT, Herbert; REHM, Philipp – “Political participation”. In CARAMANI, Daniele – *Comparative politics*. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2008. 786 p. 978-0-19-929841-9.
- KLAGES, Helmut – *Qualitätskriterien für die Gestaltung von Bürgerhaushalten* [Em linha]. Bundeszentrale für politische Bildung, 2010. [Consult. 2017-05-22]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.buergerhaushalt.org/de/article/qualit%C3%A4tskriterien-f%C3%BCr-die-gestaltung-von-b%C3%BCrgerhaushalten>>.
- KLAGES, H.; DARAMUS, C.; MASSER, K. – *Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels: Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation*. Berlin: Edition Sigma, 2008. 111 p. 978-3836072328.
- NORRIS, Pippa – *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 350 p. 0521197511.
- OLIVEIRA DUTRA, Olivio – Introduction. In DIAS, Nelson – *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel: In Loco Association, 2014. 978-972-8262-09-9.
- OLSON, Mancur – *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, c.2012. 186 p. (Harvard economic studies; vol. 124). 0674537513.
- PARRY, Geraint; MOYSER, George; DAY, Neil – *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 0511558724.
- PERUZZOTTI, E. – “Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America”. *Polity*. 44:4 (2012) 625–642.
- PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D. – *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2000. 362 p. 9780691049243.
- RÜTTGERS, Martin; LOLL, Anna – *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung* [Em linha]. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. [Consult. 2017-05-22]. Disponível em WWW: <URL:<http://library.fes.de/pdf-files/kug/05593.pdf>>.
- SCHUBERT, Annette – „Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt Freiburg 2009/2010“. *Bürgerbeteiligung. Analysen und Praxisbeispiele*:1 (2010) 163–171. 978-3-8329-6044-5.
- SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni – *Learning from the south: Participatory budgeting worldwide - an initiation to global cooperation: Study*. Bonn: Service Agency Communities in One World, 2010. 83 p. (Dialog global; No. 25).
- SINTOMER, Yves [et al.] – “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”. *Journal of Public Deliberation*. 8:2 (2012) 70–116.
- STOKER, Gerry – *Why politics matters: Making democracy work*. New York: Palgrave Macmillan, 2006. 232 p. 9781403997401.
- SULITZEANU-KENAN, Raanan; HALPERIN, Eran – “Making a difference: Political efficacy and policy preference construction”. *British Journal of Political Science*. 43:2 (2013) 295–322.

- TALPIN, Julien – *Schools of Democracy: How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press, 2011. 234 p. 1907301186.
- THE PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT – *What is PB?* [Em linha]. The Participatory Budgeting Project, 2014. [Consult. 2017-05-22]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/>>.
- WAGNER, Alexander E; SCHNEIDER, Friedrich; HALLA, Martin – “The quality of institutions and satisfaction with democracy in Western Europe: A panel analysis”. *European Journal of Political Economy*. 25:1 (2009) 30–41.
- WILHELMY, Stefan – Preface. In DIAS, Nelson – *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel: In Loco Association, 2014. 978-972-8262-09-9.

Condição Humana e Democracia:

Representação e participação

Carlos E. Pacheco Amaral

Carlos E. Pacheco Amaral, Professor Associado com Agregação na Universidade dos Açores. Investigador Integrado do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX – CEIS20, da Universidade de Coimbra.
E-mail: cpamaral@uac.pt.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_7

**CONDIÇÃO HUMANA
E DEMOCRACIA:
REPRESENTAÇÃO E
PARTICIPAÇÃO**

Sem pretender proceder à identificação, análise e avaliação sistemáticas das múltiplas concepções desencadeadas pela democracia, nem dos desafios com que se depara no mundo contemporâneo, o presente texto incide sobre duas dimensões concretas, a condição humana e a democracia, e as exigências que se colocam mutuamente. Ao longo dos cinco momentos em que se desenvolve, incluindo uma introdução e uma conclusão, procura-se explorar, comparando-as e contrastando-as, as concepções antiga e moderna da condição humana, da política e, por isso mesmo da própria democracia. Trata-se de um exercício desenvolvido com vista à revisitação das vertentes representativa, participativa e territorial da democracia. Para o efeito, centra-se a atenção nos fenómenos do regionalismo e da autonomia, e nos papéis que acabam por desempenhar no quadro da democracia participativa recorrendo, em concreto, à experiência portuguesa das autonomias regionais dos Açores e da Madeira adotada no quadro da democratização do país possibilitada pela revolução de Abril de 1974.

Palavras-chave: *Autonomia, Cidadania, Democracia, Direitos, Participação.*

**HUMAN CONDITION
AND DEMOCRACY:
REPRESENTATION AND
PARTICIPATION**

Without pretending to identify, analyse and evaluate the multiple conceptions of democracy, nor the challenge that it faces in the contemporary world, this text focuses upon two concrete dimensions: the human condition and democracy, as well the requirements that they place upon each other. Throughout the five moments in which it is organized, including an introduction and a conclusion, it seeks to explore, comparing them and confronting them, the ancient and modern conceptions of the human condition, of politics and, therefore, of democracy itself. This exercise is developed with the objective of revisiting the representative, participative and territorial dimensions of democracy. To that effect, attention is centered upon the phenomena of regionalism and autonomy and the roles they end up fulfilling in the framework of participative democracy, taking recourse to the Portuguese experience of insular regional autonomy in the Azores and in Madeira adopted in the context of the democratization of the country made possible by its April 1974 revolution.

Keywords: *Autonomy, Citizenship, Democracy, Rights, Participation.*

**CONDITION HUMAINE
ET DEMOCRATIE:
REPRESENTATION ET
PARTICIPATION**

Sans prétendre procéder à l'identification, à l'analyse et à l'évaluation systématiques des multiples conceptions engendrées par la démocratie, ni des défis qu'elle doit affronter dans le monde contemporain, ce texte porte sur les deux dimensions concrètes, la condition humaine et la démocratie, et sur les exigences qu'elles s'imposent mutuellement. Au long des cinq moments de son développement, y-compris une introduction et une conclusion, on cherche à explorer, en les comparant et en les opposant, les conceptions ancienne et moderne de la condition humaine, de la politique et, par là même la démocratie elle-même. Il s'agit d'un exercice développé en vue de la revisitation des volets représentatif, participatif et territorial de la démocratie. A cet effet, on centre l'attention sur les phénomènes du régionalisme et de l'autonomie, et sur les rôles qu'ils finissent par jouer dans le cadre de la démocratie participative en recourant, concrètement, à l'expérience portugaise des autonomies régionales des Açores et de Madère adoptée dans le cadre de la démocratisation du pays rendue possible par la révolution d'avril 1974.

Mots-clés: *Autonomie, Citoyenneté, Démocratie, Droits, Participation.*

1. Introdução

Acompanhando-nos desde os primórdios da nossa civilização, é natural que a democracia seja conceito que se reveste de enorme complexidade, assumindo uma panóplia de concepções que aparentam desafiar todo e qualquer exercício de sistematização, bem como toda e qualquer tentativa de a ancorar em algo que ultrapasse as meras preferências pessoais de cada um face aos desafios da conjuntura com que se confronta. Objeto das mais variadas adjetivações, ao mesmo tempo que comandam um consenso à escala planetária, as ideias de democracia e de governo democrático conhecem um dissenso igualmente generalizado em relação às modalidades concretas de que se revestem – e mais ainda quanto àquelas de que se devem revestir. Defendendo, todos, o ideal democrático, com exceção, talvez, da Coreia do Norte, discordamos, de forma igualmente generalizada, quanto ao âmbito a que se deve reportar, desde o limiar mínimo da regulação da propriedade, conforme a proposta libertária, até ao patamar máximo da integralidade da vida social, do *cidadão total*, para que Norberto Bobbio nos alerta seguindo a formulação de Dahrendorf¹. E discordando do seu objeto, discordamos também, quer da forma, quer da substância de que se reveste. Da perspetiva estritamente eleitoral, em que democracia se torna simples sinónimo de votar em eleições regulares, às exigências de participação ativa no exercício do poder; do voto censitário, em que a cidadania é privilégio de alguns, de uma pequena classe, ao escrutínio universal de todos os cidadãos, se bem que entendidos de forma diferente em contextos e perspetivas diferentes e, no limite, ao seu alargamento à universalidade dos seres humanos; da democracia formal da proposta liberal, atenta apenas às regras norteadoras dos processos eleitorais, capazes de assegurar a liberdade de o eleitorado adotar em cada momento as opções políticas que bem entender, à redução da cidadania ao civismo e às exigências do direito, em particular dos Direitos Humanos, e dos valores em geral, perspetivados como outras tantas balizas da própria democracia – o dissenso é o aspeto suscitado de forma mais imediata e mais evidente pela democracia, quer enquanto ideia, quer enquanto prática concreta.

2. O paradigma antigo

Desde a sua origem, na Antiga Grécia, a democracia aponta para um compromisso da pessoa com a atividade política. Os demais seres, tanto inanimados como vivos, constituem dados da natureza. São aquilo em que a natureza os fez. Tanto assim que não conhecem mudança, nem se ocupam do seu *dever ser*, sendo, antes, permanentemente aquilo que sempre foram e sempre serão, ontem, hoje e amanhã. O homem, pelo seu lado, conhece uma dimensão *plástica* que lhe permite assumir controlo sobre o seu próprio ser, através do convívio com os outros e das condições e mais-valias que daí retira. Em vez de um dado da natureza, o ser humano é um *zoon politikon*, cabendo-lhe a responsabilidade de, em cada momento, se pensar a si próprio e a condição em que

¹ Cf. BOBBIO, Norberto – *O Futuro da Democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988, esp. a “Apresentação”, p. 9 a 17 e o capítulo 1, “O futuro da democracia”, p. 21 a 52.

se encontra. Ao contrário dos demais seres, nós somos capazes de nos debruçar sobre nós mesmos, de emitir um juízo de valor sobre o nosso ser e a condição em que nos encontramos. Conseguimos avaliar, ora de forma positiva, ora de forma negativa, o que somos e a vida que adotamos e, correlativamente, arrogamo-nos da ousadia de procurar manter e, se possível, melhorar os aspetos da nossa condição que valorizamos de forma positiva, bem como alterar, corrigindo, aqueles que nos merecem uma avaliação negativa.

Para além disso, estas são tarefas que procuramos cumprir, não individualmente, mas uns com os outros. Para este exercício de permanente reconfiguração do real, de si próprio e do mundo em que se insere, o ser humano conta com os seus semelhantes e com os recursos que lhe são disponibilizados pela convivência social. Para isso é que adotamos projetos, modelos de sociedades nas quais nos possamos forjar e reforçar a nós próprios em cada momento. O valor do social decorre das condições e dos instrumentos que disponibiliza àqueles que integra, habilitando-as ao cumprimento, em concreto, desta tarefa de assunção de responsabilidade pelo seu ser. E é a insatisfação perante um tipo concreto de sociedade e, correlativamente, o atrevimento de aspirar a sociedades melhores, mais capazes de nos permitir agir sobre nós próprios e sobre o mundo, que abrem caminho ao momento ideológico, de desenvolvimento de modelos e de projetos de sociedade alternativos, que reputamos de mais justos, mais úteis, mais produtivos, ou que, por qualquer outro motivo consideramos dignos de serem elevados à condição de instrumentos de reconfiguração social.

Por outras palavras, o homem é um animal social e político, na medida em que é na comunidade política que se constitui. Não de uma vez, e para todo o sempre. No momento do seu nascimento, por exemplo. Mas todos os dias, e ao longo de toda a sua vida. E daí também o natural compromisso do ser humano com a política. Se o social constitui o âmbito material de que os seres humanos dispõem para se constituírem a si próprios, o político é a forma, o quadro, o conjunto de regras, de princípios e de valores através dos quais assumem controlo sobre si próprios e sobre as suas vidas, configurando-se e reconfigurando-se de forma permanente.

Os demais seres, recordam-nos os clássicos, podem conhecer uma dimensão gregária. Podemos pensar num amontoado de pedras, numa ceara, num rebanho, ou até mesmo num enxame de abelhas. Mas a pluralidade de que se revestem aponta, no máximo, para um carácter gregário, sempre meramente circunstancial, que traduz, tão só, a circunstância material em que, conjunturalmente, tais seres se podem encontrar. Afetando-os apenas na sua exterioridade, uma tal circunstância não conhece qualquer impacto sobre a sua interioridade ou sobre a sua natureza, razão pela qual os seres que nela se encontram permanecem inalterados, tanto através do tempo como através do espaço.

Entre nós, é substancialmente diferente. Em vez de se quedar pela exterioridade, o social penetra fundo no nosso ser, ao ponto de o enformar. É assim que, em vez de me apresentar como alguém que vive em Portugal, ao lado de outros portugueses, eu digo que *sou* português. Isto é, que em vez de constituir algo exterior ao meu *eu*, a quem eu sou, a portugalidade atinge a minha própria identidade, sendo, no mínimo, co-responsável pelo modo como me defino enquanto pessoa concreta. E o mesmo se poderá dizer do caleidoscópio de demais

unidades sociais que cada um de nós integra e nas quais forja a sua identidade, começando pela família, na base.

É nesta perspectiva que o homem emerge como um *zoon politikon*, um ser a quem cabe a responsabilidade de se forjar a si mesmo no convívio que estabelece com os seus pares nas comunidades que promove para o efeito. E é assim também que, contrariamente aos demais seres, na espécie humana impera a pluralidade – decorrente da construção diferenciada que, em cada momento histórico e em cada espaço geográfico, deliberamos adotar de forma mais ou menos livre e consciente.

Ora, em termos individuais, assiste-se a uma natural distribuição de poder e de funções entre as várias partes do corpo de cada um. Tanto assim que é com naturalidade que o cérebro fixa a vontade, o coração bombeia o sangue, as mãos agarram, os pés andam, e por aí adiante em relação às múltiplas partes do corpo humano. Já em termos sociais, assim não se verifica, razão pela qual se torna necessário dotar cada uma das nossas sociedades de órgãos capazes de as habilitar a deliberar e a agir. De instituir uma distribuição de poder e, bem assim, de determinar as funções que as suas partes e os respetivos órgãos, os seus múltiplos membros, deverão ser convocados a desempenhar, bem como os objetivos que deverão perseguir. Na ausência de um imperativo natural capaz de fixar cada membro da comunidade a uma determinada função social, paralelo àquele que fixa as partes do corpo dos animais, incluindo dos seres humanos, e das plantas, às atividades que desempenham, e que determina o seu dever, nas nossas sociedades encontramos-nos condenados a eleger quem deverá fazer o quê, onde, como e quando, com os recursos sociais que, em cada momento, formos capazes de compulsar bem como, por outro lado, a eleger os valores por que nos devemos nortear, os objetivos que, em conjunto, devemos procurar alcançar e aquilo em que nos queremos transformar².

É neste grande quadro conceptual que a democracia adquire a sua dimensão mais nobre, traduzindo-se na forma como os seres humanos forjam as comunidades no quadro das quais se constituem e se enformam. Trata-se, aliás, de um duplo exercício que acaba por imprimir à democracia uma dimensão ontológica evidente. Numa palavra, a democracia é aquela forma de organização social e política que convoca cada membro da comunidade a participar neste exercício de autoconstrução pessoal. Na tipologia das formas de governo proposta pelos gregos, pelo menos desde Platão e Aristóteles, a democracia abre o exercício do poder político à universalidade do corpo dos cidadãos, razão pela qual se afasta, quer da monarquia e da tirania, governo de um, quer da aristocracia e da oligarquia, governo por parte de um conjunto reduzido de indivíduos. Perspetivando, por um lado, o homem como um *zoon politikon*, um ser que se constrói no convívio com os outros, e, por outro, a *polis* como uma comunidade de iguais, a democracia emerge como a única forma de governo digna de seres humanos na medida em que é a única que permite a cada um assumir-se como agente, um

² Recorrendo à definição de política que Harold Lasswell viria a celebrar no título do seu justamente celebrado manual *Politics: who does what, when, how*, e conceção que apresenta desta atividade paradigmaticamente humana como assentando, por um lado, na definição de valores, isto é, dos princípios por que uma sociedade se norteia e dos objetivos que procura alcançar, e, por outro lado, no poder, perspetivado como o conjunto dos instrumentos capazes de viabilizar aqueles mesmos objetivos. Cf. LASWELL, Harold – *Politics: who does what, when, how*. New York, London: Mc Graw-Hill, 1936. 264 p. ISBN 978-0844612775.

ser radicalmente igual aos seus concidadãos e que, por isso, participa, com eles, na condução dos seus destinos próprios, tanto individuais como coletivos.

No corpo humano, a desigual tarefa de cada uma das partes decorre da desigualdade estrutural que as enforma. Paralelamente, a democracia assenta sobre o princípio de que a igualdade estrutural de todos os cidadãos exige a igual participação de todos nos processos políticos que acabam por determinar o seu próprio ser, as comunidades em que se inserem e aquilo em que se transformam. Daí o valor fundamental da igualdade de todos os cidadãos, não apenas de direitos sociais e políticos, mas de participação na vida da comunidade, contribuindo para o debate político, participando nas votações, exercendo cargos públicos, tomando armas para a defesa da comunidade e retirando a sua parte dos benefícios da convivência social³.

Nestes termos, sendo o homem, por natureza, um *zoon politikon*, um animal que encontramos na *polis*, isto é, na comunidade política, a democracia não é uma qualquer forma de governo, mas a forma de organização social e política e de distribuição de poder paradigmaticamente humana. Por essa razão é que para os antigos, por um lado, seres humanos, é na *polis* que os podemos encontrar e, por outro, fora da *polis*, apenas conseguimos descortinar seres supra-humanos, como os deuses, ou infra-humanos, como os animais.

Acresce que a raiz da condição humana não se encontra no aspeto físico que apresentamos, no facto de possuímos cabeça, tronco e membros, superiores e inferiores, na forma ereta como nos deslocamos ou no uso especial que atribuímos ao polegar, por exemplo. Antes, a humanidade, a verdadeira humanidade decorre precisamente desta capacidade que só nós possuímos de nos construirmos a nós próprios através do convívio uns com os outros e, mais do que isso, da associação aos outros, em graus variáveis de intimidade de modo a, em conjunto, nos forjarmos a nós próprios. E esta especial capacidade humana tem um nome: *logos*. Racionalidade. Racionalidade e linguagem. Os outros animais podem deter capacidades mais ou menos rudimentares de transmissão de informação. Através da linguagem, o ser humano destaca-se de todos os demais seres já que é capaz, por um lado, de descobrir o outro como um ser igualmente racional, e, por isso, como um seu semelhante, e, por outro lado, de se abrir aos outros, dando-se-lhes a conhecer. Na sua essência, o homem é um *zoon logikon*, um animal de *logos*. E é por ser um *zoon logikon* que é também um *zoon politikon*.

É como se, ao mesmo tempo que fixa, por inteiro, a condição de todos os demais seres, a natureza deixasse o homem em aberto, como um ser incompleto – sem no entanto se esquecer de o dotar dos instrumentos que o habilitam a concluir, por assim dizer, a tarefa inacabada de construção do seu próprio ser. Em vez de se apresentar, portanto, como um ser singular, plenamente constituído desde o momento de partida para o convívio social, o homem conjuga-se no plural, já que é na cadeia subsidiária de associação e de integração, de homens e mulheres em famílias, de famílias em aldeias e de aldeias em *polis* que a humanidade, a verdadeira humanidade, encontra ocasião para se exprimir.

³ Para a apresentação clássica do ideal democrático ateniense cf. a justamente celebrizada “Oração fúnebre” de Péricles in TUCÍDIDES - *História da guerra do Peloponeso*. São Paulo: Hucitec. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. 533 p. ISBN 85-230-0204-9.

Por outras palavras, o homem é um animal político, precisamente por ser na comunidade política que, em sentido estrito, ele encontra ocasião para manifestar a sua identidade mais íntima e para nela se constituir.

Ora, a ausência de racionalidade exige dos demais seres, tanto vivos como inanimados, que se prestem à condição de *heteronomia*. Isto é, de serem outros a deliberar por eles e a determinar o que devem fazer em cada momento, seja para o seu próprio bem, como no caso do paternalismo, ou quando no bar se nega servir álcool a um alcoólico, seja para benefício de quem comandando-os, delibera por eles, ou de terceiros, como se verifica quando cultivamos fruta e legumes para nos podermos alimentar, ou cuidamos do cavalo para o podermos montar. A ausência de racionalidade reclama um afastamento da deliberação, e, por isso mesmo, da participação política também, o que atrai aqueles a que se reporta para os antípodas da democracia. A ausência de racionalidade traduz-se, necessariamente, na incapacidade de participação no exercício do poder, isto é, de fixação daquilo em que os seres humanos – e as comunidades em que se integram – se deverão transformar. Não sendo racionais, não sendo capazes de comunicar, como poderão ‘não humanos’ participar na deliberação, isto é, na fixação, a partir do diálogo, uns com os outros, do seu *dever ser*? Como poderão forjar futuros possíveis, para eles e para as suas comunidades? E como poderão apresentar as suas propostas aos seus congêneres, de modo a que, a partir da avaliação racional da pluralidade de propostas apresentadas em cada momento, e do seu confronto, se proceda à seleção daquela que se afigura mais adequada, acabando por ser capaz de comandar a lealdade da maioria? E como poderão participar na concretização desses mesmos futuros que apenas os seres humanos são capazes de imaginar, para eles e para as suas comunidades?

Do mesmo modo que a ausência de racionalidade reclama a *heteronomia*, a racionalidade exige a *autonomia* e a democracia.

Assim se verifica na medida em que apenas a democracia reconhece a igual dignidade de todos os seres humanos, abrindo a todos a oportunidade de participação ativa, seja nos processos de definição dos princípios e dos valores por que a vida coletiva se deverá nortear, seja no exercício do poder político necessário à sua concretização. Por essa via a democracia destaca-se das demais formas de governo na medida em que projeta cada cidadão para a condição de agente, capaz de assumir responsabilidade pela sua comunidade e por si próprio em vez de constituir um objeto que se move em função das forças que lhe são impressas a partir do exterior e que, ao longo da sua vida, vai mudando de acordo com os ditames que recebe.⁴

⁴ Importando ter bem presente que, identificando humanidade com cidadania, os antigos barravam um número considerável da população desta condição, reservando-a, em sentido estrito, para um número muito reduzido, precisamente para aqueles, do sexo masculino, que dispunham das condições, inclusivamente económicas, que os habilitavam a dedicar-se diariamente a estas tarefas, tomando parte na discussão na praça pública, na deliberação nas assembleias, nos julgamentos, nos tribunais, no exercício do poder, nos vários ministérios, na defesa da comunidade e nas suas relações externas, etc., etc.

3. Modernidade, Estado e democracia

É bem diferente a proposta moderna de democracia, assentando em alicerces conceituais, ontológicos e antropológicos, que se afastam substancialmente daqueles que informam o paradigma antigo.

Para os antigos, como se viu, a política é a condição natural dos seres humanos, razão pela qual é no seu exercício concreto que os homens são capazes de exprimir e de viver a sua humanidade, do mesmo modo que é a tocar piano que um pianista é capaz de expressar o seu virtuosismo, ou a cuidar do rebanho que um pastor cumpre a sua condição. Em vez de atividade torpe a que nenhuma pessoa de bem se dedicaria, como parece ser o estigma contemporâneo, ou secundária, a política é, neste grande quadro conceptual, atividade nobre, a mais nobre de todas, a única atividade que é específica dos seres humanos e que, por essa razão, os define. E a democracia recomenda-se como forma de governo precisamente pelo facto de, em vez de a perspetivar como reserva de um só, ou de uma elite, abre a atividade política à universalidade dos cidadãos, isto é dos seres autenticamente humanos que integra, disponibilizando, a todos, a oportunidade de cumprirem a sua condição humana. Tanto assim que *ser humano* e *ser cidadão* emergem como sinónimos. E, do mesmo modo que é através da linguagem, do convívio e da cooperação com os outros que a racionalidade de cada um se exprime, é também a atividade política concreta que traduz a humanidade, permitindo-nos identificar aquele que a pratica como um ser humano – e, correlativamente, aqueles que dela se afastam como *hoi idiotoi*, isto é, como carecendo de racionalidade e, por isso mesmo, de humanidade também.

A modernidade irá, de certo modo, inverter os termos desta relação entre o indivíduo e a comunidade, o que exigirá, naturalmente, conceções distintas, do ser humano, da comunidade, da atividade política e da própria democracia. O ponto de partida deixa de ser a *polis*, para passar a ser o próprio homem que, nos termos da revolução copernicana protagonizada pelo projeto que a informa, se vê colocado no centro, não só do universo, como de todos os processos sociais e políticos. Neste contexto, em vez de *zoon poilitikon*, criatura de *polis*, o homem emerge como criador das comunidades que integra, antecedendo-as a todas. Para os antigos, o todo, a *polis*, é anterior às partes que o integram, os cidadãos. Já para a modernidade, são estes últimos, plenamente constituídos como sujeitos que, movidos por critérios de utilidade, para melhor assegurarem a gratificação dos seus interesses, optam racionalmente pela criação das comunidades sociais e políticas que entendem através da negociação e da celebração voluntária dos contratos adequados para o efeito.

“Os primeiros homens [argumenta Maquiavel e, com ele, toda a modernidade] eram pouco numerosos, e viveram dispersos durante algum tempo como os animais. O crescimento do género humano trouxe a necessidade de união para a defesa; e no intuito de melhor alcançar este objetivo, os homens escolheram o mais forte e mais corajoso, colocando-o à sua cabeça e prometendo-lhe obediência. No momento da sua união em sociedade começaram a conhecer o bem e o honesto, e a distingui-los do mal e do iníquo [...] Para a prevenção de tais males, os homens puseram-se a fazer

leis e a estabelecer sanções para quem as violasse. Tal foi a origem da Justiça.”⁵ Acresce que a modernidade não nos convoca à celebração de um contrato qualquer com vista à constituição de uma qualquer comunidade política, mas um contrato específico, o *contrato social*, e uma comunidade política de tipo muito preciso, o Estado soberano.

Desde Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, até John Rawls, já nos nossos dias, toda a modernidade irá identificar a política com a atividade que se desenvolve no seio dos Estados soberanos voluntariamente criados para o serviço daqueles que se associaram para os constituir: os sujeitos, partes do contrato social. Divergindo quanto às modalidades e características concretas a que o contrato social obedece, convergem na visão voluntarista e utilitarista da política e do Estado, perspetivados como instrumentos para o serviço dos interesses daqueles que se associam para os protagonizar.

As partes contratantes acedem ao contrato social como indivíduos, saindo como cidadãos, isto é, como sujeitos cujas propriedades passam a encontrar-se protegidos pelos direitos que lhes são assegurados pelo Estado e pela atividade política que protagoniza. Para os antigos gregos, a cidadania não se prendia com direitos, exceto um: o direito de “participar nas honras” conforme repete Aristóteles⁶. Ora, uma tal participação nas *honras*, isto é, na vida política da comunidade, mais do que um direito, constitui, como se viu, um imperativo a que nenhum ser autenticamente humano se poderá escapar, tal como o fogo de modo algum poderá deixar de arder, ou a água de molhar. Já para a modernidade, toda a política se explica e legitima pela garantia que, através do direito, empresta igualmente a todos os cidadãos, de modo a que cada um possa construir a esfera de privacidade que entender e, nela, dispor da sua propriedade como entender – sob o manto da proteção emprestada por igual a todos os cidadãos.

Enquanto que para os antigos a esfera pública, da *polis*, se alargava à integralidade da vida humana, ao ponto de humanidade e cidadania se confundirem, para os modernos, a esfera pública emerge subsidiariamente e para o serviço de outra esfera que lhe é anterior: a esfera privada de cada um.

Com a modernidade, em vez de algo natural ao ser humano, a própria atividade política é entendida como reportando-se à procura da garantia da propriedade dos sujeitos que a ela recorrem, entendida em sentido amplo como a posse que cada um detém sobre ele próprio, sobre o seu eu, bem como sobre o conjunto dos atributos, das possessões e das características que os individualizam enquanto sujeitos.

Por força do contrato social, o Estado moderno emerge como soberano a partir da acumulação da integralidade dos instrumentos de poder até então dispersos por entre as partes contraentes, razão pela qual se torna sinónimo de poder, em concreto, de poder político. Terminado o contrato social proposto pela modernidade para a constituição do Estado soberano, torna-se possível identificar duas realidades distintas novas.

Por um lado, as partes do contrato que, por força da transferência para o Estado da integralidade dos instrumentos de poder, assumem agora uma identidade radicalmente inovadora. Por outro lado, o Estado que, na posse de todos os instrumentos de poder disponíveis no seu seio, se torna soberano.

⁵ Cf. MACHIAVELLI, Niccoló – *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*. Paris: Flammarion, 1985, p. 39.

⁶ Cf. a sua obra *Política*. Lisboa: Vega. 1998, em particular o livro III, p. 185 ss.

Dantes, no *estado de natureza*, cada um detinha uma série de propriedades e de capacidades que o transformavam em ameaça, pelo menos potencial, para todos os demais. Era, aliás, o conjunto de tais propriedades e instrumentos de poder que individualizam cada um. Tornando-o rico ou pobre, poderoso ou fraco, eloquente, ou nem por isso, senhor ou servo, proprietário destes ou daqueles terrenos, castelos e palácios, detentor destes ou daqueles navios de guerra ou canhões, conde, duque ou barão, e comandante destes ou daqueles cavaleiros e destas ou daquelas forças armadas, os atributos de cada um individualizavam-no, sendo responsáveis, afinal, pela sua própria identidade concreta. Terminado o *contrato social*, e, com ele, um tal exercício de transferência para o Estado de todas as características concretas de cada um dos contraentes – isto é, dos seus instrumentos de poder – a diversidade, dantes típica das relações sociais, vê-se substituída pela unidade. Todos os contraentes se encontram agora numa circunstância da mais radical igualdade: todos são *selves*, meros sujeitos, integralmente destituídos de poder. Enquanto *selves*, meros sujeitos, as partes do contrato vêem-se transformadas em *conjuntos vazios*, *tábuas rasas*, *folhas de papel em branco*. São entes radicalmente destituídos de identidade, se bem que capazes de a desenvolver, na medida em que nos *conjuntos vazios* que constituem vier a ser colocada algum conteúdo, na *tábua rasa* vier a ser gravado alguma coisa ou na *folha de papel em branco* vier a ser escrito algum texto, ou colocada alguma cor.

Ora, é precisamente ao Estado que, por outro lado uma vez estabelecido e investido na sua dignidade de soberano, isto é de detentor da integralidade do poder dantes distribuído pela tessitura social, cumpre uma tal tarefa de impressão de conteúdo concreto aos sujeitos que o constituem: os seus cidadãos. Trata-se, aliás, de uma tarefa que o Estado soberano executa precisamente através dos direitos.

É através do direito, isto é, da atribuição de direitos aos seus cidadãos, que o Estado lhes imprime um conteúdo concreto e, por essa via, uma identidade política igualmente específica. Por força do direito, as partes do contrato social, isto é, os cidadãos, deixam de ser meros *selves*, *tábuas rasas* destituídas de conteúdo, para passarem à condição de cidadãos que se definem precisamente por contarem, todos, com o mesmo elenco de direitos que os habilita a agir. Por outras palavras, enformando politicamente as partes do contrato social, imprimindo a todos um mesmo elenco de direitos e fixando, igualmente para todos, um mesmo conjunto de regras com vista à regulamentação da convivência social, o Estado soberano eleva-os à unidade, à condição de *nação*: comunidade de iguais, na medida em que todos detêm iguais direitos e todos funcionam na sociedade segundo um mesmo corpo de direito.

Neste grande quadro conceptual da modernidade, é o direito que imprime conteúdo concreto à cidadania. Não se trata, contudo, de um direito qualquer. Conforme sublinha John Locke, e, com ele, toda a tradição liberal, as partes acedem ao contrato social, não de forma arbitrária, mas com um objetivo muito preciso: a preservação da propriedade⁷. Primeiro, da propriedade que cada um detém sobre ela ou ele próprio,

⁷ Cf. LOCKE, John – *Segundo Tratado do Governo*. Lisboa: Edições Calouste Gulbenkian, em especial o capítulo V, “Da Propriedade”, p. 55 a 76, e o capítulo IX “Dos Fins da Sociedade Política e do Governo”, p. 143 a 150.

sobre o seu *self*, e, em segundo lugar, sobre aquilo em que for capaz de se apropriar misturando-lhe algo de seu, como o seu trabalho, ou o seu dinheiro.

É assim que os direitos de cidadania começam por se reportar precisamente à preservação da propriedade, de modo a que cada um possa dispor da sua como entender, sem medo de interferências, seja, verticalmente, por parte do Estado, seja, horizontalmente, por parte dos seus concidadãos. Na conhecida trilogia, celebrizada pela revolução norte-americana, o Estado legitima-se pela garantia que presta à *vida*, à *liberdade* e à *procura da felicidade* dos seus cidadãos – no usufruto, isto é, das suas propriedades. A própria vida mais não é do que a propriedade que cada um detém sobre si próprio, sobre o seu *eu*; a liberdade, prende-se com a capacidade de cada um dispor das suas propriedades e características como entender; e a felicidade mais não é do que a condição a que uma pessoa acede quando usufrui da sua propriedade privada dispondo dela como bem entende em cada momento, investindo, gastando, comprando ou vendendo.

Assiste-te, destarte, a uma união íntima entre o Estado e a comunidade que integra e que eleva à dignidade de nação, política. Tão íntima que a modernidade nos habituou a perspectivá-los a ambos como partes de um mesmo fenómeno político: o Estado-nação. É o primeiro, o Estado, que cria e enforma a segunda, a nação, precisamente como unidade de direito. Assim se explica que aquilo que separa uma nação, em termos políticos, das demais não se prenda em última instância, com dimensões como a pigmentação da pele, a religião, os hábitos, costumes e tradições daqueles que integra, ou qualquer outra clivagem material, incluindo a própria língua, mas o direito que cada um igualmente conhece para dispor do que é seu. Não é a cor da pele, a língua, ou a religião que separa um português de um brasileiro, de um norte-coreano, ou de um russo, mas precisamente o direito, os diferentes corpos de direito que enformam cada um destes povos e que regulamentam as respetivas relações sociais.

Acresce que, segundo a tradição liberal, o Estado-nação se constitui como unidade de direito, precisamente com vista à garantia da pluralidade de opções privadas que, sob o manto das liberdades que lhes garante, os seus cidadãos naturalmente adotarão. Na medida em que, pelo contrato social, o Estado-nação é constituído para, através do direito, assegurar a igual proteção das propriedades de cada cidadão e o respetivo direito de delas dispor como entender, não lhe compete imiscuir-se sobre aquilo que cada um faz com o que lhe pertence, nem intrometer-se na distribuição de riqueza e de propriedade, em geral, a que se assiste em cada momento no seu seio; isso equivaleria a violar os termos do contrato ou a rebelar-se contra os seus cidadãos, privilegiando uns em detrimento de outros⁸.

O resultado final é a redução liberal da comunidade política ao mercado, do cidadão ao mercador e da cidadania à liberdade de produção e de comércio. Não a um mercado qualquer, mas a um mercado regulado pelo corpo de direito universalmente aplicado em toda a sua extensão e a todos os que nela desenvolvem atividades; nem a um mercador qualquer, mas a um mercador protegido pelo corpo de direito da comunidade e pelo

⁸ Para uma exploração aprofundada das ideias de Estado, de soberania e de nação, do Estado moderno e dos sistemas político e internacional por ele engendrado cf. AMARAL, Carlos – *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*. Porto: Afrontamento, 1998, em especial o capítulo 1, p. 29 a 111.

conjunto de direitos que detém e que, qual armadura medieval, protegendo-os de interferências e invasões, tanto horizontais, dos seus concidadãos, como verticais, do próprio Estado, lhe abrem caminho para o desiderato último que a Filosofia Política procura disponibilizar aos seres humanos: a vida boa, que merece ser vivida, a felicidade, que se traduz na liberdade de cada um dispor de si próprio e do que é seu⁹.

O paradigma antigo perspectivava a comunidade política como decorrente da necessidade e da natureza, assentando-a na afetividade que naturalmente se desenvolve entre os seus membros – aqueles que se afetam mutuamente já que é em conjunto que se constituem, como o meu estômago naturalmente afeta e é afetado pela minha boca e pela minha garganta e todos os membros do meu corpo se afetam mutuamente. Tanto assim, que assentando a família no afeto mais intenso, o amor, o próprio Aristóteles não deixa de alicerçar a *polis*, a comunidade política, num afeto, também ele particularmente importante, se bem que de menor intensidade, a amizade. Integrando aqueles que se afetam mais vezes e mais intensamente, a família emerge para a Estagirita como a comunidade daqueles que se amam, enquanto que a *polis* se constitui como a comunidade dos amigos, daqueles que se querem bem e que, sendo como eu, constituem uma espécie de outros eus, razão pela qual é com eles que acabo por me constituir e por viver no convívio que com eles mantenho¹⁰.

Já a modernidade adotará um paradigma distinto, alicerçando o Estado, por um lado, na vontade dos cidadãos e, por outro, na utilidade, isto é, nos serviços que lhes presta através do poder soberano que lhe foi confiado pelo contrato social. Paralelamente, fixa um quadro também ele diferenciado da cidadania, entendida agora como o elenco dos direitos que protegem os cidadãos: desde a *Magna Carta* e toda a tradição anglo-saxónica dos *bill of rights*, das cartas de direitos, até à técnica liberal de fixação no texto das constituições nacionais dos grandes *direitos, liberdades e garantias* que enformam e robustecem a respetiva cidadania. Trata-se, aliás, do quadro geral subjacente à adopção da *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia* e à sua inserção no corpo do direito primário da União. A *Carta*, importa ter presente, visa de forma direta afirmar e consolidar o carácter de comunidade política da União Europeia, razão pela qual, aliás, ela tem vindo a ser tão apoiada pelos defensores do projeto de integração política do continente quanto contestada pelos seus detratores, sem que os direitos concretos que apresenta se tenham encontrado em causa. Veja-se como a forte polémica que suscitou não se centrou, entre os seus contestatários, na inclusão, indevida, deste ou daquele direito concreto, ou na não inclusão daquele outro, mas na dimensão política do documento em si.

A própria democracia adquire com a modernidade uma nova feição, tornando-se eminente representativa. Enquanto para os antigos ela se reportava ao exercício concreto do poder por parte dos cidadãos, para os modernos é com o controlo e a limitação do poder político que, de forma privilegiada, ela se passa a prender. Incumbindo ao poder

⁹ Cf AMARAL, Carlos – “Reforma do Estado ou refundação do político?”. In CASTRO, Maria Gabriela; CARVALHO, Magda (coords.) – *Horizontes do Pensamento. Estudos em Homenagem a José Luís Brandão da Luz*. Ponta Delgada: Letras Lavadas, 2015.

¹⁰ Cf. as interessantíssimas páginas que dedica ao tema, em particular no livro VIII da sua *Ética*. ARISTÓTELES – *Ética a Nicómaco*. Lisboa: Quetzal, 2009. p. 180 a 204.

político a regulamentação do mercado em que a vida social se traduz e a liberdade de, nele, os cidadãos promoverem as transações e as atividades produtoras que bem entenderem, desenvolve-se uma clivagem entre poder político e cidadania, inédita no paradigma antigo; entre os políticos, aqueles que o jogo democrático legitima para o exercício do poder, e os cidadãos, aqueles que, desta forma, têm asseguradas as condições que lhes permitem viver em liberdade e sem medo¹¹. Tanto assim que a tradição liberal chega a equiparar o Estado a uma empresa cuja gestão é confiada pelos acionistas, os cidadãos, a um conjunto de gestores, os políticos, que a asseguram em nome e para proveito dos primeiros, sob o respetivo escrutínio regular¹², e os governos nacionais a uma espécie de comissões executivas às quais é confiada o poder político para a execução concreta da vontade do corpo dos cidadãos – que, por sua vez não é delegável, nem admite representação¹³. Neste grande quadro conceptual, a democracia torna-se eminentemente representativa, na medida em que o exercício do poder, em vez de afazer específico dos cidadãos se torna reserva dos políticos, cabendo aos primeiros tão só ajuizar do respetivo desempenho nas eleições regulares desencadeadas para o efeito, de forma positiva, elegendo e reelegendo uns para seus governantes, de forma negativa, remetendo os demais políticos para a oposição.

4. Regionalismo, autonomia e democracia

A partir de duas matrizes conceptuais, distintas, se bem que interligadas, a própria modernidade acabará por abrir caminho a uma nova dimensão, da cidadania e da democracia, que importa aqui sublinhar, não já estritamente representativa, mas, por um lado, participativa e direta e, por outro, territorial – quadro em que se insere o regionalismo europeu e, nele, as autonomias regionais portuguesas dos Açores e da Madeira. Reportamo-nos, por um lado, à perspectiva liberal que, alicerçando a soberania no próprio corpo de cidadãos e, separando as opções políticas por que se traduz da sua execução concreta, abre caminho à participação dos cidadãos na adoção das políticas por que o Estado deverá enformar a comunidade, para além da mera regulamentação da convivência social.

Thomas Hobbes centrou a liberdade na ausência de obstáculos ou de impedimentos externos à atuação de cada um, contexto em que um cidadão será livre na medida em que nada nem ninguém o estorvar no usufruto, em cada momento, da sua propriedade. Para isso, aliás, é que os homens se reuniram em sociedade e procederam à construção dos respetivos Estados: para com o peso do respetivo poder soberano poderem assegurar a liberdade dos seus cidadãos, neutralizando todos e quaisquer obstáculos que se

¹¹ Para uma exploração mais aprofundada desta nova dimensão que a liberdade, a cidadania e a democracia adquirem na modernidade cf. o interessantíssimo ensaio de Acílio Estanqueiro Rocha “Filosofia da Democracia” publicado em 2016 no volume 72 da Revista Portuguesa de Filosofia e a extensa bibliografia ali identificada.

¹² Cf. LOCKE, John – *Segundo Tratado do Governo*. Lisboa: Edições Calouste Gulbenkian, 2007, em especial o capítulo XIII “Da Subordinação dos Poderes de uma Comunidade Política”, p. 167 a 177.

¹³ Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques – *O Contrato Social*. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1986, em especial o Livro 2, capítulos I e VI, p. 36-37 e 49-53.

possam erguer ao usufruto das suas propriedades. A própria tradição liberal, porém, rapidamente viria a constatar a insuficiência de uma tal visão *negativa* da liberdade, segundo a tipologia fixada por Isaiah Berlin¹⁴. De meramente *negativa*, a liberdade conhece uma dimensão *positiva* quando, abandonando o princípio de neutralidade na regulamentação da convivência social, o Estado passa a preocupar-se com a distribuição de propriedades no seu seio. Confrontamo-nos com uma exigência *positiva* de liberdade quando, em vez de meramente garantir que os cidadãos dispõem da proteção jurídica que os habilita a dispor das propriedades que detenham em cada momento como bem entenderem, do Estado soberano se espera que assegure a todos os cidadãos patamares mínimos de propriedade – entendida, sempre, em sentido amplo como o conjunto de instrumentos que caracterizam os sujeitos e os habilitam a agir no mundo. De outro modo, o Estado estaria a negar a própria humanidade de camadas mais ou menos alargadas dos seus cidadãos. Do Estado, então, passa a esperar-se uma dupla atuação: *negativa*, de regulamentação jurídico-política do mercado em que a sociedade se traduz, mas também *positiva*, de robustecimento daqueles que se encontram particularmente destituídos de propriedades de modo a que todos possam aceder à cidadania.

Assim se explica que, em vez de apenas regulamentar o exercício das atividades de ensino e da prestação de serviços de saúde, por exemplo, do Estado soberano se passe a exigir a garantia de acesso da universalidade dos cidadãos a patamares mínimos de educação e de cuidados de saúde. É a nova função subsidiária do Estado, que o leva a quebrar o princípio de neutralidade e a interferir na comunidade, desenvolvendo as políticas sociais adequadas à garantia a todos os cidadãos de níveis mínimos de propriedade capazes de os habilitar a condições de vida compagináveis com a sua igual dignidade – e a uma participação política efetiva em vez de estritamente formal¹⁵. Por outras palavras, traduzindo um imperativo de viabilização do acesso da universalidade dos membros da comunidade à condição de agentes, em vez de meros objetos políticos, isto é, à cidadania ativa, a ideia de liberdade *positiva* encontra-se indelevelmente associada à democracia participativa e direta, em complemento da dimensão representativa. É o que nos propõe a conhecida definição triádica da democracia proposta pelo presidente norte-americano Abraham Lincoln, integrando o *governo do povo*, acesso direto dos cidadãos ao poder, *pelo povo*, acesso indireto dos cidadãos ao poder, através dos seus representantes, e *para o povo*, exercício do poder para proveito dos cidadãos.

Por outro lado, a tradição liberal assenta, pelo menos desde Aristóteles, nos princípios fundamentais de separação de poderes, legislativo, executivo e judicial, e de delimitação de mandatos. É a própria natureza do poder político que o exige. Se bem que estritamente necessário para a boa organização da convivência social, o poder político corrompe, sobretudo aqueles que mais o detêm. Por essa razão é que se impõe que a feitura das leis por que a comunidade se deverá reger, a sua execução concreta e a sua interpretação sejam atribuídas a personalidades distintas. E, bem assim, a delimitação de mandatos, de modo a garantir a alternância no mando e na obediência entre os

¹⁴ 14 Cf. a sua obra “Dois ensaios sobre a liberdade”. In BERLIN, Isaiah – *Quatro Ensaios sobre a Liberdade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

¹⁵ Cf. a este propósito a interessantíssima análise desenvolvida por Acílio Estanqueiro Rocha no texto supra citado, em especial nas pp. 889 e seguintes.

cidadãos, livres e iguais. Num caso, como no outro, o objetivo último prende-se com a viabilização do acesso ao poder dos cidadãos, isto é, da democracia participativa. Este ideário aristotélico irá encontrar tradução paradigmática na proposta liberal de estabelecimento de pesos e contrapesos, de “checks and balances”, de modo a garantir o escrutínio e a fiscalização constantes do poder e a existência de um poder capaz de assegurar a fiscalização permanente do exercício dos demais poderes¹⁶.

Este projeto de separação de poderes com vista à potenciação da democracia participativa irá conhecer uma importante dimensão adicional, desta feita de natureza territorial. É assim que, para além da tradicional separação de poderes, legislativo, executivo e judicial, se irá assistir a uma repartição paralela do poder político por entre as unidades territoriais que integram o Estado, primeiro, na tradição federal, e, já no século XX, no quadro do regionalismo europeu em que o nosso país se viria a integrar, se bem que apenas de forma parcial porque reportando-se exclusivamente aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, com a transição para a democracia desencadeada pela revolução de Abril.

Em alternativa à perspetiva unitarista, e abandonando a proposta soberanista de concentração do poder político num mesmo conjunto de órgãos centrais, a tradição federal convoca-nos à adoção de um quadro de organização social e política em que, em vez de unitário, o Estado se apresenta como sendo plural, uma entidade compósita que reúne, sem absorver, uma pluralidade de unidades sociais e políticas com as quais partilha o poder político. E para uma tal tarefa de distribuição do poder por entre as unidades territoriais constitutivas do Estado, o federalismo irá recorrer ao princípio fundamental de subsidiariedade.

A ideia fundamental subjacente à proposta federal, e regionalista, prende-se com uma visão alternativa do contrato social constitutivo do Estado. Na versão unitarista do contrato social, as partes contraentes são convocadas a abdicar de todas as suas propriedades, transferindo-as para o soberano, ao ponto de se tornarem *tábuas rasas*, integralmente destituídas de poderes e de características ascrividas, de modo a todos poderem receber por igual a identidade que, terminado o contrato social, o Estado soberano houver por bem imprimir-lhes a todas igualmente, elevando-as à unidade e assegurando a sua igualdade. Na lógica federal e regionalista é como se as partes contraentes guardassem para si uma parte das propriedades que as identificam, transferindo para o soberano apenas as demais. De tal modo que, sem prejuízo de se reclamarem da nova identidade política proposta pelo Estado resultante do contrato social, não deixam de apresentar aquela identidade política que lhes é privativa e que as caracteriza, já que a mantiveram no percurso do contrato social, dela não abdicando.

Em termos federais, assim se explicará a compaginação da identidade federal norte-americana, por exemplo, com a identidade nova-iorquina ou texana, e a correlativa partilha do poder entre o todo, Washington, e as partes, os Estados da União. E, em termos regionais, assim se explicará a compaginação da identidade regional açoriana e madeirense, por um lado, com a identidade nacional portuguesa, da identidade regional das Aaland, com a nacional finlandesa, ou da identidade regional toscana e siciliana com a sua congénere nacional italiana – e a correlativa adoção do princípio

¹⁶ Cf. ARISTÓTELES – *Política*. Lisboa: Veja, 1998.

de autonomia política regional com vista a garantir às regiões em causa de uma parcela do poder político, precisamente daquela parcela que corresponde à identidade privativa que apresentam e aos interesses específicos que dela decorrem, inclusivamente em termos de participação democrática.

Centrando a autonomia regional dos Açores e da Madeira nas “características geográficas, económicas, sociais e culturais [de cada uma das Regiões] e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares”¹⁷ a própria Constituição reconhece uma especificidade insular açoriana e madeirense na qual alicerça a partilha do poder político entre os órgãos de soberania, nacionais, e os seus congéneres regionais, designadamente ao nível dos poderes legislativo e executivo. À especificidade insular açoriana, aliás corresponde um nome próprio: a açorianidade¹⁸. No quadro do processo de descolonização que se seguiu à revolução de Abril, Cabo Verde e São Tomé, por exemplo, optaram pela independência e, por isso mesmo, por se afirmarem como Estados soberanos, perfeitamente destacados do Estado português. Já a opção autonomista de açorianos e madeirenses aponta para a integração das respetivas regiões no Estado português, afirmando assim a nacionalidade portuguesa das suas populações. Não, porém, de feição unitarista, mas sublinhando a existência em cada uma delas de uma identidade que as individualiza no quadro da nacionalidade portuguesa. É isso que, correspondendo à vontade expressa de açorianos e de madeirenses, justifica e legitima que à identidade específica que apresentam corresponda a atribuição de uma parcela de poder político.

A autonomia política regional traduz, em primeira instância, o reconhecimento da existência dentro do Estado português, e sem prejuízo da sua unidade ou da igualdade fundamental de todos os seus cidadãos, de dois sujeitos políticos, os açorianos e os madeirenses. E, conforme a constituição da República trata igualmente de sublinhar, tal não se faz por capricho, mas com o objetivo expresso de promover, designadamente, a participação democrática de açorianos e madeirenses. Tudo isto na medida em que os mecanismos de democracia representativa tradicional, paradigmaticamente a participação de açorianos e madeirenses nos processos eleitorais com vista à constituição do legislativo e do executivo gerais nacionais, bem como à eleição do chefe de Estado, são perspetivados como sendo em si mesmo insuficientes. Destarte, enquanto portugueses, iguais aos seus concidadãos, açorianos e madeirenses têm o seu lugar nos mecanismos nacionais de democracia representativa. Na medida, porém em que cada um apresenta uma identidade privativa e, por isso mesmo, interesses igualmente específicos, importa trazer o poder político da capital nacional para os Açores e para a Madeira de modo a garantir, nestes novos entes políticos, a dimensão participativa da democracia.

¹⁷ Cf. o Título VII da Constituição da República Portuguesa, número 1 do artigo 225º. [Consult. 1 de Maio de 2017]. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

¹⁸ Forjado por Vitorino Nemésio a partir do conceito de Unamuno de *hispanid* para referir a identidade específica dos açorianos decorrentes do impacto de cinco séculos de vivência insular sobre a matriz original portuguesa dos povoadores do arquipélago. Cf. NEMÉSIO, Vitorino – “Açorianidade”. *Insula*. Nº 8 (1392). Ponta Delgada.

5. Conclusão

Discursando perante a Câmara dos Comuns a 11 de Novembro de 1947, Winston Churchill argumenta que “conforme tem sido dito, a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as demais que de tempos a tempos têm sido experimentadas”¹⁹. Assim se verificará quando as dimensões social e política são entendidas como sendo exteriores à condição humana. Exteriores aos sujeitos, os *selves*, plenamente constituídos em si mesmos, que recorrem ao social apenas de feição utilitária com vista à rentabilização das suas propriedades e à gratificação dos seus interesses. Exigidas pelo egoísmo humano e, por isso mesmo, pelo carácter inerentemente conflituoso de que as relações sociais se revestem, aquelas dimensões são limitativas da liberdade individual de cada um, uma vez chegado ao mercado das relações sociais, em cada momento, dispor como bem entender do que lhe pertence. Daí a opção liberal clássica por um governo forte, sim, mas mínimo. Forte, de modo a garantir a implementação do corpo de direito regulador da convivência social e do mercado em que acaba por se traduzir – bem como a aplicação concreta das sanções fixadas para os casos em que vier a ser desrespeitado. Mínimo, de modo a colocar o menor número de exigências e, por isso mesmo, de limitações à vontade de cada um.

Não é essa a perspetiva que enforma o presente trabalho. Recuperar a conceção clássica em que, em vez de alienantes, as dimensões social e política se apresentam como ínsitas à própria condição humana, permite-nos lançar uma outra luz sobre a democracia e as exigências que nos coloca – com particular interesse para os dias que correm, tão marcados por uma crise generalizada e pelo descrédito da própria política.

Por esta razão, procurámos revisitar duas grandes dimensões do pensamento democrático no Ocidente: representativa e participativa.

Subjacente à primeira, encontramos o pressuposto de Churchill. O carácter representativo da democracia explica-se pela velha máxima liberal de “no taxation without representation”, de ilegitimidade de lançamento de impostos sem o consentimento dos contribuintes que os irão suportar. Se bem que estritamente necessários, os impostos não deixam de ser um mal – sobretudo para aqueles que têm que os pagar. Por isso é que o seu lançamento exige representação. Só assim se poderá assegurar que permanecerão nos níveis mínimos estritamente necessários. E a liberdade de cada um dispor dos seus recursos como entender, é, assim, correlativamente, potenciada ao máximo.

A segunda dimensão, participativa, decorre da visão em que o social é a condição natural dos seres humanos. Nestes termos, o acesso à vida política que se desenrola nas múltiplas sociedades em que situamos as nossas vidas deixa de se prender com a salvaguarda de direitos capazes de assegurar a proteção dos sujeitos, tornando-se garantia da autonomia e da autenticidade de cada um. Quando olhamos para o ser humano, não como um dado, um sujeito plenamente constituído desde o momento inicial da convivência social, mas como um ente que se vai constituindo no próprio processo de convivência social, a democracia adquire, necessariamente um novo significado, colocando exigências igualmente renovadas. É num sentido paralelo que, comparando e

¹⁹ LANGWORTH, Richard (ed.) – *Churchill by Himself. The definitive collection of quotations*. New York: PublicAffairs, 2008. p. 574.

contrastando as tradições liberal e republicana da cidadania, Michael Sandel nos convoca à adopção de concepções mais robustas da pessoa e das comunidades em que se situa e se constitui, bem como de uma cidadania também ela mais consistente, perspectivada como um autêntico compromisso por parte de cada um com as suas comunidades. Os dias de hoje, argumenta, exigem que sejamos capazes de nos projectar para além da proposta moderna de “sujeitos soberanos” e de “Estados soberanos”. É com vista à concretização de um tal exercício que a velha tradição republicana se recomenda com renovado interesse. Nela, a autonomia é perspectivada, não como um direito, ou um conjunto de direitos, mas como uma actividade. Não abstrata, mas enraizada num espaço, ou num conjunto de espaços que não são neutros, antes detêm um valor concreto para aqueles que os habitam já que deles retiram a sua própria identidade. Uma atividade promovida por cidadãos comprometidos, não só com o seu próprio bem-estar pessoal, mas também com as comunidades em que se inserem e com os modos de vida que corporizam.

Em alternativa ao projecto moderno de soberania, a contemporaneidade exige autonomia, apenas viável quando a vida política se abre, de facto, aos cidadãos, desenrolando-se nas capitais nacionais e nos respectivos órgãos de soberania, bem como numa multiplicidade de espaços, do município, na base, até ao cosmopolitismo exigido pelos direitos humanos. Nos dias de hoje, a democracia reclama cidadãos capazes de conviver com a “ambiguidade” associada ao facto de, em vez de pertencermos exclusivamente a este Estado soberano ou àquele, determos uma identidade complexa que nos compromete com a pluralidade de comunidades políticas em que nos inserimos e das quais retiramos a nossa própria identidade. Daí que, para além de uma dimensão representativa, a democracia e a cidadania se traduzam num compromisso, não apenas com o Estado soberano de cada um, mas com o caleidoscópio de comunidades em que nos inserimos. Um compromisso que, não constituindo um mero exercício abstrato de voto em eleições regulares, exige o envolvimento concreto de cada um na definição e na condução das opções e dos modos de vida por que as respectivas comunidades se norteiam, já que é nelas que o seu próprio ser se enraíza enquanto “sujeito com múltiplas inserções”, *multiply situated self*.

Esta “ambiguidade” ou “complexidade” das pessoas decorre do facto de, em vez de verem o seu ser decorrer em exclusivo do respetivo Estado soberano, se reconhecerem como detendo múltiplos níveis identitários, designadamente local, regional, nacional, continental e cosmopolita, para além de funcional, socioprofissional, desportivo, etc. É precisamente este facto que, segundo Sandel, reclama uma vivência democrática e uma “virtude cívica” distintas, entendidas como “a capacidade de encontrarmos o nosso caminho por entre obrigações e as exigências sobrepostas e, por vezes em conflito, que nos são colocadas, e de vivermos com as tensões decorrentes das lealdades múltiplas que assumimos”²⁰.

A democracia acaba, portanto, por se associar à autonomia da pessoa, bem como à autonomia das próprias comunidades, tanto infra-estatais como supra-nacionais,

²⁰ SANDEL, Michael – *Public Philosophy. Essays on Morality and Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. p. 34.

quebrado que está o monopólio outorgado pela modernidade ao Estado tanto sobre a pessoa como sobre actividade política. As exigências de participação democrática e de uma democracia participativa mais não fazem do que traduzir o imperativo das pessoas, e das comunidades em que se inserem, de, em vez de se relegarem para uma posição passiva de heteronomia em que aceitam os valores e o endereço político que outros entenderem impor-lhes, assumirem uma posição ativa de autonomia em que se comprometem com as comunidades em que se inserem, associando-se aos processos de decisão nos quais o seu próprio ser e devir vai sendo determinado. É neste contexto que a experiência autonomista que, no quadro do regionalismo europeu, vem sendo ensaiada no nosso país, nas Regiões dos Açores e da Madeira, se recomenda como um dos mecanismos mais pertinentes e pregnantes adoptados pela constituinte para a concretização dos ideais de liberdade e democracia propostos pela Revolução de 25 de Abril de 1974.

Nota bibliográfica

Para uma exploração mais aprofundada das problemáticas abordadas vejam-se os seguintes textos e a extensa bibliografia neles identificada.

- AAMARAL, Carlos – *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias. Regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto: Afrontamento, 1998. ISBN 972-36-0471-X.
- AMARAL, Carlos – “Reforma do Estado ou refundação do político?”. In CASTRO, Maria Gabriela; CARVALHO, Magda (coords.) – *Horizontes do Pensamento. Estudos em Homenagem a José Luís Brandão da Luz*. Ponta Delgada: Letras Lavadas, 2015. 610 p. ISBN 978-989-735-083-2.
- ARISTÓTELES – *Política*. Lisboa: Veja, 1998. 664 p. ISBN 972-699-561-2.
- ARISTÓTELES – *Ética a Nicómaco*. Lisboa: Quetzal, 2009. 318 p. ISBN 978-972-564-803-2.
- BERLIN, Isaiah – *Quatro Ensaios sobre a Liberdade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981. 203 p. s/ISBN.
- BOBBIO, Norberto – *O Futuro da Democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988. 229 p. s/ISBN.
- CEREZO GALÁN, Pedro (ed.) – *Democracia y Virtudes Cívicas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005. 430 p. ISBN 84-9742-456-5.
- KELSEN, Hans – *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 392 p. ISBN 85-336-1257-5.
- LANGWORTH, Richad, ed. – *Churchill by Himself. The definitive collection of quotations*. New York: PublicAffairs, 2008. 627 p. ISBN 978-586486389.
- LASWELL, Harold – *Politics: who does what, when, how*. New York, London: Mc Graw-Hill, 1936. 264 p. ISBN 978-0844612775.
- LOCKE, John – *Segundo Tratado do Governo*. Lisboa: Edições Calouste Gulbenkian, 2007. 254 p. ISBN 978-972-31-1197-2.
- MACHIAVELLI, Niccoló – *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*. Paris: Flammarion, 1985. 362 p. ISBN 9-78208-811493.
- PROUDHON, Pierre Joseph – *O Princípio de Federação*. Lisboa: Nova Livraria Internacional, 1874. 102 p. s/ISBN.

- REQUEJOO COLL, Ferran – *Las Democracias. Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel, 2008. 331 p. ISBN 978-84-344-5690-7.
- ROCHA, Acílio – “Filosofia da democracia”. *Revista Portuguesa de Filosofia*. Braga. Vol. 72 (2016) p. 889-928. ISSN 0870-5283.
- ROUSSEAU, Jen-Jacques – *O Contrato Social*. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1986. 142 p. s/ISBN.
- SANDEL, Michael – *O Liberalismo e os Limites da Justiça*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. 294 p. ISBN 972-31-1136-5.
- SANDEL, Michael – *Public Philosophy. Essays on Morality and Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. 292 p. ISBN 0-674-01928-8.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato – *A Revolução Federal*. Lisboa: Edições Colibri, 2002. 197 p. ISBN 972-772-287-3.
- TERCHEK, Ronald; CONTE, Thomas (eds.) – *Theories of Democracy*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2001. 329 p. ISBN 0-8476-9725-8.
- TUCÍDIDES - *História da Guerra do Peloponeso*. São Paulo: Hucitec; Brasília: Universidade de Brasília, 1986. 533 p. ISBN 85-230-0204-9.
- WARREN, Mark (ed.) – *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 370 p. ISBN 0-521-64687-1.

Património Mundial:

Democracia e diversidade

Joana Capela de Campos
Vítor Murtinho

Joana Capela de Campos, Licenciada em Arquitetura e diplomada de Estudos Avançados em Arquitetura, pela Universidade de Coimbra. É doutoranda em Arquitetura, no Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.

E-mail: joanacapela@hotmail.com.

Vítor Murtinho, Professor Associado no Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais. Atualmente é Vice-Reitor da Universidade de Coimbra.

E-mail: vmurtinho@uc.pt.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_8

PATRIMÓNIO MUNDIAL: DEMOCRACIA E DIVERSIDADE

A Convenção do Património Mundial (1972) é considerada como um dos mais bem-sucedidos instrumentos políticos das histórias, e alguns textos sugerem que o Património Mundial, em si mesmo, tem capacidade para ser um modelo de democratização do património.

O propósito deste artigo é verificar essa pretensão, através do seu discurso oficial. Para tal, recorre-se ao que está estabelecido nos seus textos, que acompanham e estabelecem o caráter evolutivo do discurso, pelas dinâmicas geradas pelos resultados da Lista do Património Mundial.

Assim, traça-se o perfil evolutivo da sua filosofia conceitual e política, presente nas *Operational Guidelines*. Para além da construção do próprio discurso, refletindo as avaliações sobre os resultados da Lista, também é possível verificar as influências dos debates e práticas que foram realizados sobre o tema.

Verifica-se que, pela sua evolução, o discurso tende a ser mais aberto, inclusivo e determinado em promover a credibilidade e equilíbrio da Lista, pela representação quer das regiões mundiais quer da diversidade dos patrimónios. Por tal, é possível entender o Património Mundial como um modelo de democracia patrimonial, à escala global, pela capacidade de promoção da democratização do património, tanto na diversidade cultural, como no acesso livre entre as comunidades e o património.

Palavras-chave: *Lista do Património Mundial, Diversidade cultural, Modelo de democracia patrimonial, "Operational Guidelines".*

WORLD HERITAGE: DEMOCRACY AND DIVERSITY

The World Heritage Convention (1972) is deemed one of the most successful political tools in history, and some writings suggest that the World Heritage itself can serve as a model of the democratisation of heritage.

The purpose of this paper is to verify such intent, through its official discourse. Consequently, we base the study on the content of its writings, which accompany and set the evolutionary nature of the discourse, through the dynamics produced by the outcomes of the World Heritage List.

The evolutionary profile of its conceptual and political philosophy in the *Operational Guidelines* is thus outlined. In addition to the construction of the discourse itself, reflecting the assessments of the List's outcomes, it is also possible to note the impacts of the discussions and practices conducted on the subject.

It can be noted that, as a result of its development, the discourse tends to be more open, inclusive and determined to promote the credibility and balance of the List, in terms of its representation of the World's regions and of the diversity of the heritage. Consequently, one may regard World Heritage as a model of heritage democracy at the global scale, due to the capacity to promote the democratisation of heritage, both in terms of cultural diversity and free access to the heritage by the communities.

Keywords: *World Heritage List, Cultural diversity, Heritage democracy model, Operational Guidelines.*

PATRIMOINE MONDIAL : DEMOCRATIE ET DIVERSITE

La Convention du Patrimoine Mondial (1972) est considérée comme l'un des plus performants instruments politiques des histoires, et certains textes suggèrent que le Patrimoine Mondial, en lui-même, a la capacité d'être un modèle de démocratisation du patrimoine.

L'objectif de cet article est de vérifier cette prétention, à travers son discours officiel. Pour ce faire, on a recours à ce qui est établi dans ses textes, qui accompagnent et établissent le caractère évolutif du discours, par les dynamiques générées par les résultats de la Liste du Patrimoine Mondial.

Ainsi, on trace le profil évolutif de sa philosophie conceptuelle et politique, présente dans les *Operational Guidelines*. Outre la construction de son propre discours, qui reflète les évaluations sur les résultats de la Liste, il est aussi possible de vérifier les influences des débats et des pratiques qui ont été réalisés sur ce thème.

On vérifie que, par son évolution, le discours tend à être plus ouvert, inclusif et déterminé à promouvoir la crédibilité et l'équilibre de la Liste, par la représentation aussi bien des régions mondiales que de la diversité des patrimoines. Ainsi, il est possible de comprendre le Patrimoine Mondial comme un modèle de démocratie patrimoniale, à l'échelle globale, par la capacité de promotion de la démocratisation du patrimoine, aussi bien dans la diversité culturelle, que dans l'accès libre entre les communautés et le patrimoine.

Mots-clés: *Liste du Patrimoine Mondial, diversité culturelle, modèle de démocratie patrimoniale, "Operational Guidelines".*

Introdução

O património cultural assume um papel cada vez mais central na vida das comunidades. A maior consciência e reconhecimento do seu valor, enquanto refúgio de uma identidade coletiva, tem contribuído para essa afirmação mas, também, por se ter tornado, na contemporaneidade, num eixo estruturante e estratégico para o desenvolvimento sustentável do território.

A cultura é uma questão transversal a todos os domínios de desenvolvimento humano, não sendo *compreensível nem realizável* sem o reconhecimento da importância do património cultural, nas suas vertentes material e imaterial, enquanto *realidade dinâmica* que possibilita a criação de uma plataforma de diálogo entre gerações¹, pelo valor que foi legado e que deve ser protegido e salvaguardado, mas também, por aquele que vai sendo acrescentado e desenvolvido pelas gerações que o vão usando².

Nesse sentido, a proteção e salvaguarda do património cultural assumem contornos de luta de direitos dos cidadãos associados à liberdade e identidade de cada indivíduo, dentro de uma comunidade mais abrangente que, pelo somatório de todas as partes, adquire, também ela, a sua própria identidade. É nessa identidade coletiva que se define o poder da comunidade³, enquanto grupo, por ser delineado o valor comum.

No entanto, o património cultural não define identidades estáticas. É por ir incorporando e assumindo as novas realidades e os novos modos de uso, com base nas dinâmicas de reconhecimento e de apropriação, que são criados laços emotivos de pertença, entre as comunidades e os patrimónios, numa garantia de continuidade de utilização das *máquinas de memória*⁴, quer no tempo presente, quer para o futuro.

Com o propósito de uma – cada vez maior – democratização do património de e para todos, em que na sua diversidade reside a garantia da sua maior riqueza, há entidades que paulatinamente se vêm afirmando como incontornáveis. A nível mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) tem genericamente cumprido essa missão, a partir das reflexões e práticas do seu Centro para o Património Mundial (PM), de um modo mais concreto e específico, este órgão tem como conselheiros o Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro dos Bens Culturais de Roma (ICCROM), o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN).

Por uma questão de oportunidade, importa referir e reconhecer que, de modo paralelo e em consonância com a posição da UNESCO, embora num contexto territorial mais específico, deve ser considerado o Conselho da Europa⁵, que desde a promoção da sua

¹ MARTINS, G. O. – *Património, herança e memória: a cultura como criação*. Lisboa: Gradiva, 2009.

² CAPELA DE CAMPOS, J.; MURTINHO, V. – “From the Paço Real to the Paço Real das Escolas: From the Duty of Remembrance to the Demands of Renovation”. In SZMYGIN, Bogusław – *Heritage in transformation: cultural heritage protection in XXI century: problems, challenges, predictions*. Florence-Lublin: LUT; ISCTPCR-ICOMOS; ICOMOS-Poland; Romualdo Del Bianco Foundatione, 2016. p. 39–50.

³ SMITH, L. – *Uses of heritage*. London New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2006.

⁴ GUILLAUME, M. – *La politique du patrimoine*. Paris: Editions Galilée, 1980.

⁵ A propósito das posições assumidas sobre esta temática ver o texto da Convenção-Quadro do Conselho da Europa, relativa ao valor do património cultural para a sociedade, assinada em 27/10/2005, em Faro. Cf. MARTINS, G. O. – *ob. cit.* p. 157-191.

primeira Convenção Cultural Europeia, a 19/12/1954, tem encarado este tema como estratégico pela união em torno de uma identidade comum europeia. Desta forma, o Conselho da Europa tem sido parceiro da UNESCO no debate das preocupações relativas ao risco de uma homogeneização global do património, aferindo a sua importância como uma realidade dinâmica e assegurando a necessidade de preservar a diversidade e o pluralismo cultural, na construção de uma Europa democrática e inclusiva para uma cidadania aberta. O património cultural como apologia ao respeito pela diferença, através da promoção do diálogo, conhecimento e compreensão entre comunidades, é uma garantia para a construção de uma *cultura de paz*⁶.

Já a preocupação pela proteção e conservação do património, por parte da UNESCO, surge a partir de episódios decorrentes de destruições que tiveram, sobretudo, origem em conflitos armados⁷, além das transformações que as condições sociais e económicas sofreram, em particular no território mais flagelado pelas destruições da 2ª Guerra Mundial, na Europa central, mas também a partir de decisões governativas e pedidos de auxílio internacional⁸.

Experiências de um planeamento integrado, sobretudo na Europa, no contexto da gestão e do projeto urbano, permitiam voltar a pensar sobre os destinos da cidade e os seus espaços urbanos, enquanto territórios de identidade e de representação da comunidade. A consciência política assente no património cultural foi sendo desenvolvida, permitindo que a participação cívica fosse sendo promovida e debatida como uma parte de um processo democrático de gestão urbana.

Esta dinâmica caracterizou-se por ser um período de conjugação de esforços disciplinares da arquitetura, da construção, das artes, da história, da arqueologia, das ciências sociais em geral, na forte produção teórica e concetual em torno do património, tendo como objetivo contribuir para o debate da sua proteção, refletindo os novos modos de vida e, conseqüentemente, as novas formas de gerir os espaços urbanos. Estas novas equações, espalhadas pelo mundo, tiveram grande impacto nas atividades e preocupações da UNESCO. Neste contexto, em 1972, é adotada a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (CPM1972), uma convenção internacional que fizesse aumentar a predisposição já demonstrada noutros textos pelo mundo⁹, assente na importância da proteção e salvaguarda de um património estratégico para toda a comunidade mundial.

A maior consciência e o reconhecimento da sua responsabilidade internacional possibilitavam que a posição da UNESCO se assumisse incontornável. Por um lado, na mediação de políticas externas, promovidas pelas pontes diplomáticas que lançava através da distinção de um Valor Universal Excecional (VUE) como património de

⁶ Idem – *ibidem*.

⁷ Em 1954, a UNESCO avança com a Convenção de Haia, para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado.

⁸ Em 1959, a UNESCO promove um movimento internacional de debate e angariação de fundos para uma Campanha na Núbia (Egito). A partir deste episódio e a pedido dos países de origem do bem, a UNESCO estabeleceu uma campanha global, onde diversos monumentos e complexos arqueológicos foram alvo de intervenção para a sua proteção e salvaguarda. Cf. UNESCO-DPI – *UNESCO*. Paris: UNESCO, 2010. p. 36.

⁹ WHC – *Basic Texts of the 1972 World Heritage Convention*. Paris: UNESCO WHC, 2016. p. 2.

todos. Por outro lado, possibilitava a gestão de um discurso abrangente, baseado em boas práticas sobre a proteção e salvaguarda desse património de todos e, por isso, classificado como Património Mundial (PM), que os países iam conhecendo, aceitando, incorporando e promovendo nas dinâmicas de gestão e organização internas sobre o património; para além de desejarem, também, ver ser reconhecido o seu património, como um património de todos, conferindo-lhe um carácter globalizante.

Alguns textos sugerem a hipótese do PM constituir, em si mesmo, a capacidade de ser um modelo de democratização do património¹⁰, onde o reconhecimento internacional de um VUE, com a inscrição de um bem na Lista do Património Mundial (LPM), passa a ser um fator de construção de ligação e de paz entre os povos, garantindo o direito ao exercício de cidadania, a cada indivíduo dentro da comunidade global¹¹. Nesse sentido, o VUE é assumido como um valor positivo e a LPM como um instrumento de gestão desse valor, em teoria, acessível, em circunstâncias de igualdade e liberdade, a todos os seus Estados-membros, garantindo o acesso da comunidade global ao próprio bem. A avaliar pelos textos, o PM pode ser considerado um modelo de democracia patrimonial a uma escala global, ou pelo menos, uma forma de consolidação de uma cultura democrática, em torno do património, do seu valor para a comunidade e, também da sua gestão integrada e participativa, como eixo estruturante para a implementação de paz global.

Contudo, há leituras que acusam as ações da UNESCO como imposição de uma gramática globalizada para a criação de culturas, de modo a responder a vários interesses e perspetivas regionais¹².

Assim, importa verificar as bases conceituais e teóricas dos procedimentos e regras que estão associadas aos processos de candidatura de um bem para inscrição na LPM, explanadas nas orientações técnicas, as *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*¹³ (OG); bem como, a sua evolução ao longo dos tempos; e, como se traduzem para os resultados da LPM.

Em 2018, comemoram-se os quarenta anos das primeiras inscrições na LPM e, as expectativas da UNESCO, em torno dos seus atuais resultados, estão mais determinadas em promover a equidade de representação, quer das regiões mundiais quer da diversidade dos patrimónios. Resta perceber, se os resultados expressos na LPM refletem, de facto, a capacidade atribuída ao PM, em contribuir positivamente para uma democratização do património e para a promoção da diversidade cultural.

¹⁰ Cf. AMENDOEIRA, A. P. – “Património Mundial e turismo: uma reflexão a propósito dos 40 anos da Convenção”. *Revista Património*. Lisboa: DGPC. N.º 1 (2013) p. 54–59.

CUSTÓDIO, J. – “Globalização e património cultural”. In *100 Anos de património: memória e identidade. Portugal 1910-2010*. Lisboa: IGESPAR IP, 2011. p. 346–348.

FOLGADO, D. – “Património inclusivo. Das expectativas aos desafios”. In idem – *ibidem*. p. 323–335.

¹¹ Alguns autores sugerem que as políticas de reconhecimento do binómio património-identidade, ao promoverem a diversidade e a representação de valores essenciais para o indivíduo e/ou comunidade, possibilitam novas leituras sobre o valor social do património, nomeadamente, na valoração da cidadania, através de um “discurso da inteligência emocional”. Cf. SMITH, L. – *ob. cit.*

¹² TURTINEN, J. – *Globalising heritage on UNESCO and the transnational construction of a world heritage*. Stockholm: SCOR, Stockholm University, 2000.

¹³ Cf. WHC – *Operational Guidelines. Historical Development*. Paris: WHC.

A Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, 1972

No texto do ato constitutivo da UNESCO, adotado a 16/11/1945, em Londres¹⁴, era explicitado que, a ignorância e a falta de conhecimento, entre as diferenças culturais e modos de vida entre povos ou comunidades, foram um grande motivo gerador de guerras, ao longo do relato da história. Além disso, este documento declarava que a 2ª Guerra Mundial, então terminada, só havia sido possível devido à negação dos princípios democráticos de dignidade, de igualdade e de mútuo respeito entre os homens.

Por esse motivo, a UNESCO acreditava que a igualdade de oportunidades para a educação e uma aceitação da diversidade cultural eram basilares e essenciais para garantir o direito à dignidade humana.

Assim, e em conformidade, declarava-se que um dos seus propósitos, através dos seus pilares da educação, da ciência e da cultura, seria promover a igualdade para todos na defesa da diversidade cultural e, ainda, *assegurar a conservação e a proteção de toda a herança mundial*, para alcançar a paz mundial¹⁵. Nesse sentido, o movimento para a proteção e conservação de um património comum servia também para estabelecer uma ponte no diálogo e diversidade multiculturais e, desta forma, contribuir para a diminuição de fronteiras no conhecimento, entre as diferentes formas de viver e de estar no mundo, passadas e presentes.

Após decisão da sessão da 16ª Conferência Geral, ocorrida em Paris, em 1970, a UNESCO assumia que o assunto seria alvo de uma convenção internacional e, 27 anos depois do seu ato constitutivo, em 16/11/1972, era adotada a CPM1972, dando-se simbolicamente início a uma nova era para o património, que seria comparável ao mito da Arca de Noé¹⁶.

De 17 a 22/11/1972, realizou-se a 17ª Conferência Geral, onde se discutiu os moldes e ajustes do texto da CPM1972. O texto ficou firmado a 23/11/1972, a partir da qual, qualquer Estado poderia aderir ao texto da CPM1972.

Mas para a CPM1972 entrar, de facto, em vigor seria preciso a ratificação, aceitação ou adesão de vinte Estados-membros. Assim, a CPM1972 entra em vigor em 17/12/1975 e, por isso, o Comité do PM foi criado em 1976.

O Comité do PM passou a assumir toda a responsabilidade e toda a gestão de qualquer assunto relativo ao PM e, a partir de 1977, define as instruções, orientações e esclarecimentos, nas *Operational Guidelines* (OG), sobre a filosofia, os conceitos e a política para uma implementação da CPM1972. Tais medidas tinham como objetivo principal definir os parâmetros de inscrição de bens com VUE na LPM, que começaram a ser feitas em 1978, com a inscrição de 12 bens na LPM.

Nas OG, os conceitos da CPM1972, como *PM*, *LPM*, *VUE*, *autenticidade*, *integridade*, começam a ser instituídos como matrizes de um discurso que fez quarenta anos (junho de 2017) e que foi, constantemente, sendo alvo de atualizações para

¹⁴ UNESCO – *Basic Texts*. Paris: UNESCO, 2014. p. 5–18.

¹⁵ Idem – *ibidem*. p. 6.

¹⁶ LACROIX, M. – *Le principe de Noé, ou, L'éthique de la sauvegarde*. Paris: Flammarion, 1997.

contemplar a maior diversidade possível de casos, na mais abrangente representação mundial possível, refletindo os debates que iam sendo realizados nesse sentido.

É na inclusão das partes representativas de uma diversidade cultural abrangente que a LPM se assume como instrumento de gestão pública de política internacional, uma vez que, por princípio estabelecido na CPM1972, o Comité do PM considera que uma candidatura de um bem, para integrar a LPM, é uma candidatura internacional com responsabilidade nacional. Por isso, é um Estado-membro, ou um conjunto de Estados-membros (há 37 casos de bens inscritos na LPM, por dois ou mais Estados-membros), o(s) proponente(s) dessa candidatura internacional.

Esta exigência garante ao Comité que é a autoridade máxima de um Estado-membro a assumir a responsabilidade política da salvaguarda e da proteção de um bem, ao declarar o seu VUE, a sua autenticidade e a sua integridade, no plano internacional, tendo ainda avaliação das entidades externas, o ICOMOS, a UICN e o ICCROM, na qualidade de consultores do Comité.

Deste modo, se tal não se verificar, o Comité do PM tem autoridade para pedir responsabilidades ao Estado-membro, propor a sua inscrição na LPM em Perigo¹⁷ ou, em última análise, decidir pela saída do bem da LPM. Ora, dos 1075 bens inscritos na LPM, desde 1978, e em quase quatro décadas, só dois casos foram retirados da LPM, em 2007 e 2009, sendo um procedimento, não recorrente.

A LPM aspira ser um instrumento de gestão de uma cultura democrática sobre o património, contando com 1073 bens inscritos, distribuídos por 167 países. Essa sugestão também se verifica, pelo considerável número de 193 Estados que procederam à ratificação, aceitação ou adesão da CPM1972, até 31/01/2017.

Mas há um outro número relativo às Listas Indicativas de bens suscetíveis de poder vir a ser reconhecido o seu VUE, também significativo, que contribui para aferir essa sugestão, uma vez que, nem todas as tentativas de inscrição de um bem na LPM são, de facto, efetuadas. Estas Listas Indicativas constituem uma espécie de estágio preliminar para uma possível candidatura a PM, uma vez que, são assumidas como um instrumento de avaliação e de planeamento do Estado-membro, relativo a todos os bens, em território do proponente, suscetíveis da possibilidade de serem reconhecido o seu VUE, para se considerar uma futura candidatura oficial de um bem à LPM¹⁸.

Em 09/07/2017¹⁹, existiam 1685 bens inscritos nas Listas Indicativas, submetidas por 176 Estados-membros da CPM1972, havendo 17 Listas Indicativas sem bens inscritos, de um universo de 193 Estados-membros signatários da CPM1972. Ao longo da história da LPM, 182 submeteram pelo menos, uma Lista Indicativa com, pelo menos, uma indicação de inscrição.

¹⁷ Este procedimento permite ao Comité sinalizar qualquer bem inscrito na LPM cujo VUE, pela sua avaliação, esteja ameaçado por algum perigo grave ou específico, ou ainda, quando o bem necessita de uma intervenção considerável, para a sua salvaguarda. Em 09/07/2017, 55 bens estão inscritos na LPM em Perigo.

¹⁸ A título de exemplo, Portugal inscreveu 21 novos bens na sua Lista Indicativa, que teve na sua revisão recente a 06/06/2017.

¹⁹ De 2 a 12/07/2017, realizou-se em Cracóvia a sessão 41ª do Comité para o PM e 9 de julho foi o último dia para avaliação de candidaturas à LPM, de acordo com a agenda da sessão. Como a partir do momento em que um bem é inscrito na LPM é retirado da Lista Indicativa do respetivo Estado-membro, as Listas Indicativas também são atualizadas em conformidade com a atualização da LPM.

Os 1685 bens inscritos nas Listas Indicativas em vigor e suscetíveis de virem a ser considerados para inscrição na LPM, sugerem o sucesso na implementação da CPM1972, uma vez que, pela maior dificuldade e complexidade do processo, patente nas OG e pelo continuado crescente interesse demonstrado nestes quarenta anos, os Estados-membros demonstram ter a expectativa de superar a duplicação do número de bens inscritos na LPM.

Apesar de não ser definido um limite máximo ao número total de inscrições na LPM, logo na primeira década de inscrições foi reconhecida a necessidade de estabelecer regras, cada vez mais específicas e restritivas, para um bem integrar a LPM, nomeadamente, na quantidade de inscrições por ano.

Os processos de candidatura a PM tornaram-se cada vez mais complexos, desde logo pela justificação de um VUE, de uma autenticidade e integridade, sendo que *Património Mundial* é a classificação patrimonial mais reconhecida na esfera internacional, apenas atribuída quando há o reconhecimento desses valores num bem. Assim, qualquer classificação PM deve corresponder a uma classificação patrimonial referente ao Estado-membro, que assume, deste modo, o seu empenho no processo de proteção, salvaguarda e gestão do bem classificado.

A decisão política assumida pelo Estado-membro, que decide candidatar um bem, obriga, também, à introdução de parâmetros legais com características definidoras e controladoras, no domínio da intervenção e da futura gestão do bem, subjacentes aos princípios da CPM1972, de modo a garantir a proteção e salvaguarda do seu valor patrimonial. Deste ponto de vista, assumir a responsabilidade de uma classificação PM, não só acrescenta mais exigência económico-formal ao processo de candidatura, como também é uma declaração de aceitação dos princípios da CPM1972 e, de forma mais específica e incisiva, das OG.

Se, a nível local, essa decisão política se revela de vital importância para a sustentabilidade cultural da comunidade em que o bem classificado está inserido, a nível internacional a decisão política assume contornos mediáticos, pelo aumento do número de visitantes, coincidente com a sua inscrição na LPM, conforme sugerem alguns estudos²⁰. Aliás, se tem havido crítica severa na globalização dos processos patrimoniais no âmbito do PM, é, precisamente, pela sua homogeneização enquanto *projeto político cosmopolita* e, por serem considerados um recurso de dinamização de economias locais nos paradigmas ocidentais, sobretudo, contribuindo para a concorrência entre os Estados-membros pela aquisição do *status* PM²¹. Mas, por outro lado, a circunstância do reconhecimento como PM tem, de um modo geral, induzido pressões sobre os espaços, obrigando a colocar a necessidade de se garantir a sustentabilidade do próprio

²⁰ Cf. REBANKS CONSULTING LTD; TRENDS BUSINESS RESEARCH LTD – *World Heritage Status is there opportunity for economic gain? Research and analysis of the socio-economic impact potencial of UNESCO World Heritage Sites status*. Lake District WHP, University of Cumbria, 2009.

SALAZAR, N. B. – “The glocalisation of heritage through tourism: balancing standardisation and differentiation”. In LABADI, S.; LONG, C. – *Heritage and globalisation*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2010. p. 130–146.

²¹ Cf. ASKEW, M. – “The magic list of global status: UNESCO, World Heritage and the agendas of states”. In idem – *ibidem*. p. 19-44.

TURTINEN, Jan – *ob. cit.*

bem. Na realidade, a própria Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987, por via da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, introduz a extrema necessidade de existência de um desenvolvimento duradouro, possibilitando uma lógica de que os usufrutuários presentes não ponham em causa os direitos das gerações futuras²².

No entanto, não são conhecidas posições externas à UNESCO que rebatem os textos referentes ao PM ou que proponham outras soluções, porque as críticas existentes ao *projeto político cosmopolita*²³ são apontadas, não à inscrição de bens na e à LPM em si, mas a ações e procedimentos de globalização e de homogeneização dos processos patrimoniais, por parte do Comitê do PM e, também, às dinâmicas de apropriação e interpretação dos textos, pelos Estados-membros, que podem eventualmente, considerar utilizar o património como um meio de atingir determinado *status* global, tendo por objetivo, dar resposta a qualquer outro ponto na agenda económico-política, que não o da proteção e salvaguarda do património cultural.

De qualquer modo, pelos números dos bens inscritos e daqueles com pretensão a virem a sê-lo, é passível de ser aferido o sucesso da filosofia concetual e política do PM, explícita na CPM1972 e nas OG.

As instruções e orientações operacionais, reflexo evolutivo dos conceitos e critérios

As *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention* (OG) são um instrumento de orientação técnica de tudo o que é relativo ao PM.

Evidenciam-se algumas partes integrantes da estrutura das OG2016, elencadas em onze pontos a que acresce um conjunto de anexos com modelos para formalização de candidaturas e ainda uma lista temática sobre PM.

Na *Introdução*, com notas explicativas de alguns parâmetros fundamentais da CPM1972, de organização e de relações externas, é identificada a filosofia do conceito de PM, através da definição de conceitos e de políticas inerentes quer à sua implementação, quer à gestão da LPM.

No *Processo de inscrição de bens na LPM* são elencados parâmetros administrativos dos procedimentos, expondo conteúdos exigíveis para os processos, promovendo-se apresentações sistematizadas de conteúdos e calendarizações. Depois, são estabelecidos os processos conducentes à inscrição de bens e, após a sua inclusão, são definidos os processos de acompanhamento do estado de conservação. Para esse fim, torna-se crucial a apresentação regular de relatórios que indiquem ações de monitorização e de preservação ou restauro do bem. Nesta estratégia, é relevante a divulgação e a promoção tendo em vista o desenvolvimento de ações incentivando a educação e a investigação, promovendo a cooperação entre comunidades e a assunção de proteção e de salvaguarda do património. Definidos fundo e condições de assistência internacional

²² RUSILLO, S. M. M.; FRANCÉS, G. M.; COLINA, O. A. – *La difusión preventiva del patrimonio cultural*. Gijón: Ediciones Trea, 2016. p. 15.

²³ Cf. Nota 21.

e salvaguardado o direito de utilização do emblema do PM, torna-se estratégico a reunião de bases atualizadas de dados, constituindo-se uma fonte de informação que deve ser disponibilizada livremente a quem o solicitar. Uma das políticas do Centro do PM e da UNESCO, em geral, é garantir o livre acesso a toda a informação e aos dados, precisamente, para estimular e contribuir para a democratização do acesso ao conhecimento sobre o PM.

As OG apresentam-se como um manual detalhado e organizado, de modo a orientar qualquer processo de candidatura, para uma formalização e sistematização de conteúdos, de forma precisa, clara e concisa. Sendo objetivo, de cada candidatura, justificar o VUE do bem candidato para proceder à sua inscrição na LPM, conforme está previsto na CPM1972, esta orientação para a homogeneização processual, a nível administrativo e de conteúdos, vai permitir, ao órgão deliberativo, o Comité do PM, bem como às entidades externas consultivas, que seja dada exclusiva atenção ao conteúdo de cada processo, para além de garantir uma base geral de parâmetros equivalentes entre todas as candidaturas, no processo de avaliação.

Quarenta anos após o rascunho de trabalho, de 30/06/1977 e a sua primeira versão oficial, de 20/10/2017, as OG já conheceram quarenta documentos²⁴, entre vinte e duas revisões e atualizações e dezoito traduções, considerando o documento na língua inglesa como sendo o original, já que as primeiras versões só estavam redigidas nessa língua.

Atualizadas e adaptadas às necessidades e conjunturas subjacentes a cada contemporaneidade, as OG são um meio privilegiado de verificar quer a evolução concetual inerente ao património cultural esplanadas na CPM1972, quer o estágio das próprias diretivas e normas de acesso à LPM, e também, a qualidade dos processos de candidatura PM.

Caracterização evolutiva das OG e análise de resultados da LPM

Do ponto de vista metodológico, interessa aqui, por questões de abordagem que se pretende sobretudo qualitativa, analisar a evolução do conteúdo das OG.

Foram consideradas duas vertentes para o estudo, os conceitos fundamentais da CPM1972, como *Património Mundial* e *Valor Universal Excepcional*, e aqueles que foram sendo introduzidos pelas OG, como *autenticidade*, *integridade*, *representatividade*, *equilíbrio* e *credibilidade*. Como estes conjuntos foram evoluindo, se ajustando e atualizando em relação às exigências de cada contemporaneidade, nomeadamente, à democratização do património e à diversidade cultural, posicionaram também o discurso oficial do PM. Ao longo dos quarenta anos de OG (1977-2017), o conteúdo evolutivo permite observar, em primeiro lugar, a organização e a construção do discurso oficial do Comité do PM, bem como a incorporação das influências dos debates sobre a proteção e salvaguarda do património e a sua representatividade na LPM, pelas políticas de gestão que foram sendo tidos como relevantes e pertinentes, de modo a serem estabelecidos como atualizações da CPM1972.

²⁴ Todas as versões são disponibilizadas pelo Centro do PM, exceto as revisões das OG de 21/04/1980 e 17/07/1980.

Para tal, recorre-se apenas aos documentos das versões originais das OG²⁵, na língua inglesa, para os termos e expressões linguísticas não sofrerem qualquer interferência acrescida, desde as OG1977-2, consideradas como versão preliminar oficial, até à última em vigor, as OG2016, isto é, 20 documentos.

Perante quarenta anos da evolução do conteúdo e do contexto de um documento, considera-se que o período temporal, por década, se pode traduzir num escalonamento operativo do detalhe evolutivo dos temas, já que permite verificar as possíveis influências dos debates teóricos que foram ocorrendo dentro e fora do âmbito do PM.

O primeiro texto das OG1977-2 sofreu muitas transformações e atualizações, até conhecer a redação das OG2016. Mas este processo evolutivo de constante aprendizagem e ajuste pela experiência, permite verificar a abertura gradual do Comité do PM, para a inclusão de patrimónios, nas suas mais diversificadas manifestações culturais materiais, que também refletem os vários modos de vida, de ocupação e inter-relação com o território.

Se o primeiro texto teve por base direta de influência o texto da CPM1972, há três premissas concetuais que importam referenciar e que vão sendo incontornáveis durante a história das OG: a articulação do *PM* em duas diferenciações possíveis, o *património cultural* e o *património natural* e, ainda o *VUE*, que qualquer património deve justificar para poder ser inscrito na LPM. A partir desta base, estes conceitos vão sofrendo alargamentos, especificações, desdobramentos e, porventura, condicionantes, mas nunca se vão perder.

Com a redação das OG são acrescentados mais dois conceitos essenciais no discurso do PM, a *autenticidade* e a *integridade*. Até às OG1992, os bens culturais deviam fazer prova da sua *autenticidade*, para atestar o seu VUE e, os bens naturais deviam fazer prova da sua *integridade*, para atestar o seu VUE. Ou seja, até às OG1992, a autenticidade e a integridade eram equiparadas aos critérios para justificar o VUE, mas enquanto, que os critérios eram escolhidos em função da especificidade de um bem em causa, a autenticidade era obrigatória para qualquer candidatura de bem cultural e a integridade era obrigatória para qualquer candidatura de bem natural.

A primeira década (1977-1986)²⁶ pode ser caracterizada por ser uma abordagem de ajuste constante, quer da estrutura do texto, quer do seu conteúdo concetual e teórico, aos resultados que iam definindo a LPM.

A primeira grande introdução para justificar o VUE de um bem passível de ingressar na LPM passou pela definição de dez critérios, seis dedicados ao VUE de património cultural e quatro dedicados ao VUE de património natural, introduzida nas OG1977-2. Estes critérios teriam que ser abrangentes o suficiente para poderem justificar, quer individualmente, quer em associação com outros critérios, a inscrição de diferentes patrimónios, para cada caso, no debate entre o Estado-membro e o Comité do PM, em que se torna um processo de candidatura a PM.

²⁵ Por uma questão de identificação da versão das OG, a sua representação será feita com o anexo do ano de produção do texto em causa, como o exemplo, OG2016. A haver várias versões no mesmo ano, na língua inglesa, a identificação é feita consoante o número da versão, que é atribuído cronologicamente, por exemplo, OG1977-1 para as primeiras (30/06/1977) e OG1977-2 para as segundas (20/10/1977).

²⁶ As OG1977-2, as OG1978, as OG1980-3, as OG1983 e as OG1984.

Outra constatação, decorrente dos resultados da LPM, prende-se na necessidade de alargar o espectro de abrangência do património. Se no primeiro ano, houve 12 inscrições na LPM, 8 culturais e 4 naturais, distribuídos por 7 países, no segundo ano verifica-se um aumento destes números. Em 1979, há 34 novas inscrições de bens culturais, 8 de bens naturais e 3 de bens considerados culturais e naturais, finalizando um total de 45 novas inscrições na LPM. Ora, logo no segundo ano de LPM, fica demonstrada essa necessidade para incluir aqueles patrimónios que eram uma mistura de bem cultural com bem natural, dando origem à classificação especificada, mais tarde, como “bens mistos”.

Também a partir destes resultados, as OG1980 introduzem um novo tema, que já aponta para a necessidade de estabelecer um equilíbrio representativo entre os bens culturais e naturais inscritos na LPM, abrindo a oportunidade para a sua discussão e investigação, nos anos seguintes.

A segunda década (1987-1996)²⁷ assume contornos particulares, porque é influenciada pelo estudo desenvolvido pelo ICOMOS, entre 1987 e 1993, subordinado à reflexão da diversidade cultural que a LPM deveria assumir, para se tornar representativa dessa diversidade. O estudo evidenciava as lacunas, deficiências e desequilíbrios da LPM, nomeadamente a elevada representação de bens na Europa e de categorias patrimoniais, como *idades históricas, monumentos religiosos, períodos históricos* ou *arquitecturas de elite* (por contraponto à arquitectura popular), enquanto outras regiões do mundo e *culturas vivas* e/ou *tradicionais* estavam sub-representadas. Nas OG1988, o Comité já sugeria aos Estados-membros a reduzirem, por iniciativa própria, as candidaturas de bens culturais, numa tentativa de equilibrar os resultados da LPM.

A LPM representava, sobretudo, o conceito monumental do património cultural, *ignorando o facto de que não é só o conhecimento científico, mas também as atitudes teórico-intelectuais sobre a extensão da noção de património cultural*, aliado com a percepção e conhecimento da história das sociedades que havia mudado nos últimos 20 anos. Em 1993, dos 410 bens inscritos, 305 eram bens culturais, 86 bens naturais e 19 mistos, sendo que a maioria se localizava na Europa, nas categorias assinaladas.

Se em 1972, a noção de património estava delimitada, sobretudo, por uma abordagem de arquitectura monumental, em 1994, essa delimitação tinha-se alargado à sua relação com a sociedade, os seus valores comuns e até às relações com outros modos de vida e culturas. O património passa a ser um produto social, porque representativo de um valor de grupo com contexto multidimensional, pela complexidade das diversidades de modos de vida, crenças, tradições e sistemas de conhecimento.

Assim, em dezembro de 1994, o Comité adota uma Estratégia Global, visando garantir uma LPM *representativa, equilibrada e credível*, reflexo da diversidade cultural existente, com reflexos na OG1996. O objetivo passava por alargar a abrangência da LPM com a criação de novas categorias (por exemplo, as paisagens culturais) e, além disso, o Comité do PM também pretendia sistematizar os processos e as metodologias de implementação da Convenção, que contava já com 139 Estados-membros. Esta sistematização promovia junto dos Estados-membros a importância da preparação das Listas Indicativas como instrumento de gestão dos patrimónios nacionais, numa

²⁷ As OG1987, as OG1988, as OG1992, as OG1994 e as OG1996.

lógica de se passar a equacionar candidaturas patrimoniais de categorias e de regiões que não estivessem tão representadas na LPM.

Mas este ano de 1994 produziu um outro debate, que foi traçando ligações de influência para a Estratégia Global. Da Conferência de Nara, realizada entre 1 e 06/11/1994, surge o Documento de Nara sobre autenticidade, reportando a evolução do conceito e a diferença do seu entendimento e, por isso, da sua aplicabilidade, conforme a realidade cultural de abordagem²⁸. Esta questão era pertinente, porque as diferenças culturais, entre as várias regiões do mundo, implicavam, diretamente, com o entendimento dos valores e dos conceitos, reportando algumas diferenças para a questão material/imaterial do que é considerado valor do património, permitindo equacionar um novo universo sobre o valor do património imaterial, que iria gerar a sua própria Convenção em 2003.

Já a terceira década de OG (1997-2006)²⁹ pautou-se pelo balanço que foi feito da implementação da Estratégia Global, em 2004, ou seja, dez anos após a sua adoção. Esse balanço foi fundamentado com os relatórios que foram sendo produzidos de análises realizadas aos resultados da LPM, pelo ICOMOS e pela IUCN. O ICOMOS apresentou duas razões para as falhas encontradas na LPM. Uma estrutural, relacionada com os processos de candidatura, com a gestão e a proteção patrimonial. Outra, qualitativa, relacionada com o conteúdo justificativo e a forma de realização das candidaturas, com implicações diretas, nas suas análises e avaliações. A IUCN considerava que, quer os bens naturais, quer os mistos se encontravam equilibrados na representação e distribuição global, apesar do grande desequilíbrio para os bens culturais, e apontava as categorias sub-representadas na LPM, como os pastos tropicais/temperados, as savanas, sistemas de lagos, tundras e sistemas polares e desertos gelados.

A partir do balanço realizado, o Comité teceu esforços no sentido de amenizar e controlar as falhas verificadas, como a criação de novas categorias patrimoniais (paisagens culturais, itinerários, património industrial, desertos, costas marítimas e ilhas pequenas), para além de organizar conferências e eventos internacionais em África, Pacífico, Países Árabes, Caraíbas e Ásia, que de acordo com o Comité, acolheu resultados positivos para a implementação da CPM1972, nessas regiões. Uma outra medida adotada foi o aumento da triagem e pré-seleção de candidaturas e a limitação do número de candidaturas por ano, quer para avaliação do Comité do PM³⁰, quer para submissão de cada Estado-membro³¹.

A propósito das comemorações dos 30 anos de CPM1972, o Comité do PM adota a Declaração de Budapeste de 2002, a identificar os 5 objetivos estratégicos do Comité,

²⁸ Há, contudo, um hiato de tempo, 1994-2005, não justificado nas OG, entre os resultados da Conferência de Nara e a sua plena integração no texto (OG2005). A este respeito, cf. LABADI, S. – “World Heritage, authenticity and post-authenticity”. In LABADI, S.; LONG, C. – *op. cit.* p. 66-84.

²⁹ As OG1997, as OG1999, as OG2002 e as OG2005.

³⁰ O Comité do PM deverá analisar até 45 candidaturas de bens, por ano, até 01/02/2018, tendo em conta alguns parâmetros de prioridades definidas no caso de esse número ser superior, conforme alíneas b e c, do parágrafo 61, do ponto II-B, das OG2016. A partir dessa data, o número de candidaturas avaliadas por ano será reduzida para 35.

³¹ WHC – WHC-94/CONF.003/INF.6: *Expert Meeting on the “Global Strategy” and thematic studies for a representative World Heritage List*. Paris: WHC, 13/10/1994.

conhecidos como os 5 Cs, credibilidade, conservação, competências, comunicação e comunidades; em 2003, adota a Convenção para a proteção do Património Cultural Imaterial³², alargando a escala de reconhecimento patrimonial, assente na diversidade das manifestações culturais à escala global, recentrando a inter-relação ser humano/comunidade/património; e, em 2005, adota a Convenção para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais.

Esta década, permitiu que fossem feitos o reconhecimento e a promoção da mais-valia da multiculturalidade na assunção da diversidade cultural mundial. Assumindo que todas as culturas são manifestações da inter-relação entre as comunidades e o território, foi estabelecida uma prioridade de investimento no esforço pedagógico estratégico, através de programas educativos sobre este tema, muitos direcionados às novas gerações e através do reforço e promoção da investigação científica. Se um dos motivos apontados pela UNESCO para o desenvolvimento dos períodos de guerra, ao longo da história, era a falta de conhecimento e, conseqüentemente, a falta de tolerância para com o outro, na negação do princípio democrático pela igualdade de direitos entre os homens, então a proposta para a próxima etapa do PM colocava-se na realização de ações para comunicação, cooperação e criação de competências, de forma a atingir os objetivos propostos pelos 5 Cs.

A última década (2007-2016)³³, que culmina com as OG2016 em vigor, caracteriza-se pelo reforço da investigação, cada vez mais específica, sobre os vários temas, de modo que a LPM possa promover a diversidade cultural como uma mais-valia para o desenvolvimento do ser humano, enquanto ator numa comunidade global, no exercício de identificação dos bens com VUE, representativos de todos os povos e culturas de todo o mundo.

À semelhança das décadas anteriores, a discussão sobre o VUE e a sua aplicabilidade, através dos seus critérios justificativos, torna-se central. A equação é colocada ao nível da qualidade e da quantidade de requisitos exigíveis, para cada critério poder ser aceite na justificação do VUE de um bem candidato à LPM. Assim como a qualidade da própria justificação dada pelo Estado-membro, que pode não ser precisa ou até nem descrever a situação em causa, como nos sugerem alguns relatórios apensos às decisões do Comité do PM, disponibilizados *online*.

Além disso, o debate continuava sob a perspetiva de identificar o maior número possível de casos, em que se poderiam verificar os dez critérios, quer por representação geográfica, quer por categoria de património.

Perspetivando a capacidade de crescimento do número de Estados-membros da CPM1972, para atestar a sua credibilidade, o Comité do PM já só tem mais duas angariações possíveis.

De acordo com a sua informação, a ONU é constituída por 193 Estados-membros, sendo considerados a Santa Sé (Vaticano) e o Estado da Palestina como Estados não-membros e, por isso, são Observadores Permanentes. Ora, a CPM1972 também foi ratificada, aceite ou assinada por 193 Estados-membros, número alcançado em 2016.

³² CABRAL, C. B. – *Património cultural imaterial: convenção da Unesco e seus contextos*. Lisboa: Edições 70, 2011.

³³ As OG2008, as OG2011, as OG2012, as OG2013, as OG2015 e as OG2016.

A Santa Sé (Vaticano) e o Estado da Palestina são Estados-membros da CPM1972. A Santa Sé (Vaticano) aderiu em 07/10/1982, já que não é Estado-membro da UNESCO e, o Estado da Palestina, enquanto Estado-membro da UNESCO (desde 23/11/2011), decidiu ratificar a CPM1972 em 08/12/2011. Sendo assim, a CPM1972 ainda pode crescer, já que de todos os Estados considerados pela ONU em junho de 2017, apenas 2, a Somália e o Tuvalu, Estados-membros da UNESCO, ainda não ratificaram ou aceitaram a CPM1972.

Por tudo isto, as OG, enquanto “texto vivo”, já são, só por si e, em conjunto com a CPM1972, património do PM, pelo seu estatuto operativo e pela sua constante avaliação, atualização e reformulação.

No entanto, perspectiva-se que o próximo estágio da estratégia da criação de sinergias, para uma divulgação e um acesso global entre as várias comunidades e patrimónios do mundo, tem que sofrer uma variação na ambição para garantir uma democracia patrimonial à escala global. A nova estratégia terá que passar, claramente, por assumir a promoção de uma cooperação intercultural, pela lógica do estabelecimento de laços emotivos entre as comunidades e as diversidades do património, pela promoção do seu conhecimento e da sua compreensão.

Considerações finais

Tendo em conta os pilares fundamentais da base de atuação da UNESCO, educação, ciência e cultura, postos em ação por abordagens diplomáticas e, tendo o património como recurso de um determinado local e de determinada identidade cultural, parece claro, a UNESCO assumir que uma das formas de contribuir para a paz entre os povos é através da promoção mundial desse património, da sua proteção e salvaguarda, assumindo-o como património de todos os povos do mundo. Por isso, se entende a necessidade de abarcar a maior diversidade possível de patrimónios que, tal como a *Arca de Noé*, pretende ser o inventário mais credível dessa diversidade cultural.

Assim, as OG são um instrumento essencial para se traçar o perfil evolutivo do discurso oficial do PM, com a sua filosofia integradora de patrimónios representativos da diversidade cultural existente, sob duas perspetivas: na abertura processual e metodológica dos múltiplos patrimónios às sinergias produzidas pelos resultados de uma inscrição na LPM e, ainda, no acesso dos cidadãos do mundo ao próprio património, pela divulgação e comunicação dos resultados.

O discurso oficial, patente nas OG, tem vindo a promover os objetivos estratégicos para uma LPM cada vez mais representativa, equilibrada e credível, uma vez que deveria ser o reflexo da diversidade cultural existente a nível mundial. E tal é decorrente da evolução concetual, filosófica e política do próprio texto e das ações e estudos promovidos no âmbito PM. Disso é evidência, a constante promoção para uma implementação da CPM1972 junto dos 193 Estados-membros, num universo de 195 (de acordo com os dados da ONU), refletindo o poder da comunidade PM, e assim, ter mais legitimidade na promoção de paz mundial através da proteção e salvaguarda de um património que é de todos. Por outro lado, o discurso também evidencia uma abertura para se pensar novas categorias patrimoniais, além de promover uma maior

acessibilidade ao PM, quer pelos processos de candidatura à inscrição na LPM, quer das comunidades ao próprio património. Além disso, há uma total disponibilidade à informação relativa ao PM.

Estes factos permitem aferir um PM mais democrático, porque cada vez mais acessível em liberdade, a qualquer cidadão do mundo e, como sugerem os textos citados, estabelecendo-se como uma democracia patrimonial global.

Todas as evidências representativas dos vários campos, que uma comunidade opta por incorporar, manter, acrescentar ao seu espaço de atuação territorial, são representativas, também, da reciprocidade relacional entre comunidade e espaço, manifestando-se no seu contexto material e imaterial. Mas, muitas vezes, o maior entrave ao entendimento da dimensão patrimonial que determinado bem representa para uma comunidade, está nas mentalidades e falta de conhecimento intercultural. E talvez seja esse o desafio para a nova década de OG: promover as relações interculturais para consolidar uma democracia patrimonial global.

Bibliografia:

- AMENDOEIRA, Ana Paula – “Património Mundial e turismo: uma reflexão a propósito dos 40 anos da Convenção”. *Revista Património*. Lisboa: DGPC. ISSN 2182-9330. Nº 1(2013) p. 54–59.
- ASKEW, Marc – “The magic list of global status: UNESCO, World Heritage and the agendas of states”. In LABADI, S.; LONG, C. – *Heritage and globalisation*. Milton Park, Abingdon, Oxon, England; New York, NY: Routledge, 2010. p. 19-44.
- CABRAL, Clara Bertrand – *Património cultural imaterial: convenção da Unesco e seus contextos*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- CAPELA DE CAMPOS, J.; MURTINHO, V. – “From the Paço Real to the Paço Real das Escolas: From the Duty of Remembrance to the Demands of Renovation”. In SZMYGIN, B. – *Heritage in transformation: cultural heritage protection in XXI century: problems, challenges, predictions*. Florence-Lublin: Lublin University of Technology; ISCTPCR-ICOMOS; ICOMOS-Poland; Romualdo Del Bianco Foundatione, 2016. p. 39–50.
- CUSTÓDIO, Jorge – “Globalização e património cultural”. In *100 Anos de património: memória e identidade. Portugal 1910-2010*. Lisboa: IGESPAR IP, 2011. ISBN 9789898052209. p. 346–348.
- FOLGADO, Deolinda – “Património inclusivo. Das expectativas aos desafios”. In CUSTÓDIO, Jorge – *100 Anos de património: memória e identidade. Portugal 1910-2010*. Lisboa: IGESPAR IP, 2011. p. 323–335.
- GUILLAUME, Marc – *La politique du patrimoine*. Paris: Editions Galilée, 1980.
- JOKILEHTO, Jukka – *A History of Architectural Conservation*. Burlington: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005.
- LABADI, Sophia – “World Heritage, authenticity and post-authenticity: international and national perspectives”. In LABADI, S.; LONG, C. – *Heritage and globalisation*. Milton Park, Abingdon, Oxon, England; New York, NY: Routledge, 2010. p. 66-84.
- LACROIX, Michel – *Le principe de Noé, ou, L'éthique de la sauvegarde*. Paris: Flammarion, 1997.

- MARTINS, Guilherme d'Oliveira – *Património, herança e memória: a cultura como criação*. Lisboa: Gradiva, 2009.
- REBANKS CONSULTING LTD; TRENDS BUSINESS RESEARCH LTD – *World Heritage Status is there opportunity for economic gain? Research and analysis of the socio-economic impact potencial of UNESCO World Heritage Sites status*. [Em linha]. Lake District World Heritage Project, University of Cumbria, 2009. [Consult. 25 Maio 2017] Disponível em WWW: <URL: <http://icomos.fa.utl.pt/documentos/2009/WHSTheEconomicGainFinalReport.pdf>>.
- RUSILLO, S. M. M.; FRANCÉS, G. M.; COLINA, O. A. – *La difusión preventiva del patrimonio cultural*. Gijón: Ediciones Trea, 2016. ISBN 978-84-9704-896-5.
- SALAZAR, Noel B. – “The glocalisation of heritage through tourism: balancing standardisation and differentiation”. In LABADI, S.; LONG, C. – *Heritage and globalisation*. Milton Park, Abingdon, Oxon, England; New York, NY: Routledge, 2010. p. 130–146.
- SMITH, Laurajane – *Uses of heritage*. London New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2006.
- TURTINEN, Jan – *Globalising heritage on UNESCO and the transnational construction of a world heritage*. [Em linha]. Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research, Stockholm University, 2000. [Consult. 25 Maio 2017] Disponível em WWW: <URL: <http://www.score.su.se/pdfs/2000-12.pdf>>.
- UNESCO – *Basic Texts*. Paris: UNESCO, 2014.
- UNESCO-DPI – *UNESCO*. [Em linha]. Paris: UNESCO, 2010. [Consult. 27 Maio 2017] Disponível em WWW: <URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001887/188700e.pdf>>.
- WORLD HERITAGE CENTRE – *Basic Texts of the 1972 World Heritage Convention*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2016.
- *Operational Guidelines. Historical Development*. [Em linha]. Paris: WHC. [Consult. 20 Maio. 2017] Disponível em WWW: <URL: <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>> .
- *WHC-94/CONF.003/INF.6: Expert Meeting on the “Global Strategy” and thematic studies for a representative World Heritage List*. [Em linha]. Paris: WHC, 13/10/1994. [Consult. 1 Jun. 2017] Disponível em WWW: <URL: <http://whc.unesco.org/archive/global94.htm#debut> .

Da Transição Política à Justiça
Transicional Contemporânea:
O caso argentino como exemplo de afirmação democrática

Rui Calado

Rui Calado, Mestre em História Contemporânea e Estudos Internacionais Comparativos pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e Investigador Colaborador no Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (Grupo Europeísmo, Atlânticidade e Mundialização).

E-mail: rui.mcc@iol.pt.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_9

**DA TRANSIÇÃO POLÍTICA
À JUSTIÇA TRANSICIONAL
CONTEMPORÂNEA:
O CASO ARGENTINO
COMO FORMA DE
CONSOLIDAÇÃO
DEMOCRÁTICA**

Este artigo tem como objetivo analisar a origem, conceito e dimensões da Justiça de Transição. Partindo do estudo sobre transições políticas, procura compreender como estes condicionam o regime democrático e, conseqüentemente, a justiça de transição. Distinguem-se três modelos: imposta, ruptura e negociada. A partir do pensamento da autora Ruti Tietel, desenvolve-se a historicidade da justiça de transição, que se delimita em três fases. A primeira, iniciada no pós Segunda Guerra Mundial, consubstanciada com o Tribunal de Nuremberga, caracteriza-se como sendo uma justiça de transição no âmbito do direito internacional; a segunda fase corresponde às “redemocratizações” do sul da Europa e da América Latina; por fim, uma última etapa, começada no final do século XX, em que a justiça transicional se reinventa, no contexto da globalização. Adquire diferentes valências, como exemplo o caso argentino. Assim, o conceito atual de justiça de transição não se limita à sua dimensão jurídica, estende-se a diferentes aspectos: reconhecer e valorizar a memória e “verdade”, conceder às vítimas as reparações devidas e, por fim, reforma institucional. Em suma, a busca de uma verdadeira “reconciliação” da sociedade, enquanto um todo, respeitando os mais elementares princípios da democracia e direitos humanos.

Palavras-chave: *Transição Política, Justiça de Transição, Políticas de Memória, Democracia, Direitos Humanos.*

**FROM POLITICAL
TRANSITION TO
TRANSITIONAL JUSTICE:
THE ARGENTINE CASE AS
A FORM OF DEMOCRATIC
CONSOLIDATION**

This article aims to analyze the origin, concept and dimensions of Transitional Justice. Starting from the study of political transitions, it seeks to understand how these conditions define the democratic regime and, consequently, transitional justice. Three models are identified: imposed, rupture and negotiated. Based on the author Ruti Tietel's thoughts, the historicity of transition justice is developed, delimiting three phases. The first, which began after the Second World War and was embodied in the Nuremberg trials, is characterized as transitional justice within the framework of international law; the second phase corresponds to the “re-democratizations” of southern Europe and Latin America; finally, a final stage begun at the end of the 20th century, in which transitional justice reinvents itself in the context of globalization. It acquires different values, as an example the Argentine case. Thus, the current concept of transitional justice is not limited to its legal dimension, it extends to different aspects: recognizing and valuing memory and “truth”; providing reparations to victims and, finally, institutional reform. In short, the search for a true “reconciliation” of society, as a whole, respecting the most basic principles of democracy and human rights.

Keywords: *Political Transition, Transitional Justice, Politics of Memories; Democracy; Human Rights.*

**DE LA TRANSITION
POLITIQUE À LA JUSTICE
TRANSITIONNELLE
CONTEMPORAINE:
LE CAS ARGENTIN EN
TANT QUE FORME
DE CONSOLIDATION
DEMOCRATIQUE**

Cet article a pour objectif d'analyser l'origine, le concept et les dimensions de la Justice de Transition. Partant de l'étude sur les transitions politiques, on cherche à comprendre comment ceux-ci conditionnent le régime démocratique et, par conséquent, la justice de transition. On distingue trois modèles : imposée, rupture et négociée. A partir de la pensée de l'auteure Ruti Tietel, on développe l'historicité de la justice de transition, qui est délimitée en trois phases. La première, amorcée après la Seconde Guerre Mondiale, développée avec le Tribunal de Nuremberg, est caractérisée comme une justice de transition dans le cadre du droit international; la seconde phase correspond aux “redémocratisations” du sud de l'Europe et de l'Amérique du Sud; et finalement, une dernière étape, commencée à la fin du XXe siècle, où la justice transitionnelle se réinvente, dans le contexte de la globalisation. Elle acquiert différentes valences, comme en est l'exemple le cas argentin. Ainsi, le concept actuel de justice de transition ne se limite pas à sa dimension juridique, mais se prolonge sur divers aspects: reconnaître et valoriser la mémoire et la “vérité”, accorder aux victimes les réparations qui leur sont dues et, finalement, une réforme institutionnelle. En bref, la recherche d'une véritable “réconciliation” de la société, comme un tout, respectant les plus élémentaires principes de la démocratie et des droits de l'homme.

Mots-clés: *Transition Politique, Justice de Transition, Politiques de Mémoire, Démocratie, Droits de l'Homme.*

INTRODUÇÃO

Na sequência do término da Segunda Guerra Mundial e, depois da tomada de consciência do genocídio do Terceiro Reich, as sociedades ocidentais criaram novos mecanismos para dar respostas a crimes, até então nunca antes vistos.¹ Um desses, foi a Justiça de Transição. Este artigo tem como objetivo analisar, a partir das transições democráticas, a forma como a Justiça de Transição desempenha um papel na defesa e valorização dos direitos humanos e, conseqüentemente, no aprofundamento democrático.

Antes de ingressar na temática principal, é necessário abordar a problemática da transição política como forma de compreender o modo como esta condiciona o modelo democrático a ser seguido em determinado país.

A transição política, da ditadura para a democracia, no sentido restrito do termo, é o intervalo de tempo entre um regime e outro englobando as fases finais do anterior regime e os processos de liberalização. Como perspectiva histórica, está profundamente ligada à percepção da capacidade de domínio do tempo. Isto é, um processo de aceleração do tempo histórico,² coincidente com a ideia de futuro em aberto “[...] a ideia de transição [...] trabalha basicamente sobre as noções de “futuro” (expectativa) e de “aceleração” (progresso)”.³ Desde meados do século XVIII, ganha força a ideia de “[...] que haveria saber e poder suficientes para diminuir a distância entre o presente e o futuro”.⁴ Ora, nos séculos subsequentes esta ideia vai-se afirmando e, como refere Fernando Catroga, este período caracteriza-se como “a era das revoluções” por excelência [...].⁵

Até então, a relação do indivíduo com a temporalidade, na cultura ocidental, e segundo Koselleck, era uma postura de convicção “resignação” com a chegada do fim anunciado, mais ou menos longínquo. A ideia da revolução, com a re-significação do conceito, acarreta a aceleração do tempo histórico com a chegada mais rápida do “tempo novo” e, conseqüentemente, a criação de um “homem novo”. A percepção de rutura linear de um “tempo antigo” para um “tempo novo” é, ainda mais, evidente com a revolução francesa. Este sentimento de progresso omite, no entanto, os aspetos de inalterabilidade na transição política.⁶

Como refere Rui Cunha Martins⁷ existem três tipos de demonstrações dessa permanência. A primeira delas consiste nas continuidades inerentes aos processos de transição. O pensamento tradicional é que a transição emerge de uma certa linearidade

¹ Vide TEITEL, Ruti G.- *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press, 2000. ISBN 978-0-19-515126-8.

² Vide KOSELLECK, Reinhart - *The practice of conceptual history. Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press, 2002. ISBN 978-0-80-474305-1.

³ MARTINS, Rui Cunha - *Portugal 1974: Transição Política em Perspetiva Histórica*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. p. 20 ISBN 978-989-26-0095-6.

⁴ CATROGA, Fernando - *Os passos do homem como restolho do tempo*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 182 ISBN 978-972-40-4614-3.

⁵ Idem, 183 p.

⁶ Vide KOSELLECK, Reinhart - *The practice of conceptual history. Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press, 2002. ISBN 978-0-80-474305-1.

⁷ Vide MARTINS, Rui Cunha - *Portugal 1974: Transição Política em Perspetiva Histórica*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. ISBN 978-989-26-0095-6.

histórica que “tende a valorizar preferencialmente a mudança e a radicalidade da passagem [...]”.⁸ No fundo, é como se houvesse um futuro escatológico orientado por um determinismo histórico a caminho de um “progresso” através de uma linearidade histórica evolutiva. Todavia, há a presença de elementos típicos de um regime autoritário que sobrevivem, nem que seja temporariamente, nos regimes democráticos.

A segunda é a processualidade que compreende que os ritmos deste tipo de fenómeno são variáveis tendo em conta as suas especificidades e problemáticas. A “espessura”⁹ temporal é particular de cada caso de transição democrática. Este período histórico tem distintos “momentos” que expõem tensões, manifestando as diferentes correlações entre as forças sociais e políticas em disputa na sociedade. Exemplo desse complexo processo é a transição brasileira que se estende ao longo de mais de uma década,¹⁰ com resistências que vão surgindo, obstaculizando numa primeira fase e condicionando, numa segunda, a democracia.

A terceira vertente é a concomitância, uma simultaneidade de novos fenómenos em sentido contrário que, muitas vezes, colocam aparentemente em causa o novo carácter do regime. Trata-se da possibilidade de serem apropriados mecanismos, característicos de outro regime, no novo poder que se está a afirmar. Estes ganham uma nova reconfiguração adaptada a uma diferente e específica realidade “[...] pode decidir conservar em detrimento de outras que pode rejeitar ou – situação mais complexa mas possível – substituir por uma requisição preferencial no património de outro [...]”¹¹. Porém, é de capital importância a compatibilidade do “velho mecanismo” com o novo poder dominante; conduzindo à problemática da capacidade negocial entre duas vertentes, aparentemente inconciliáveis, redundando numa “impureza constitutiva”,¹² algo marcante de qualquer sistema político, principalmente em transição.

As “expressões de permanência”¹³, com as suas particularidades e dinâmicas, que dialogam com e nos novos regimes não limitam, ainda assim, as expressivas discrepâncias entre as diversas tipologias de transição política. Desta forma, interessa abordar e descrever os mais relevantes “modos de transição”¹⁴ política.¹⁵ Resumidamente, distinguem-se três tipos de transição política – rutura, negociada e imposta.

A partir da conceção de Rute Tietel, apresenta-se a genealogia do conceito de Justiça de Transição até os nossos dias e a forma como este se solidificou, congregando novas valências e adaptando-se em cada momento histórico às conjunturas políticas e sociais, não apenas à escala mundial, mas também à regional e nacional. Esta dinâmica enriquecerá o próprio conceito ao apontar diferentes vertentes que se consubstanciam

⁸ Idem, p. 24.

⁹ Termo utilizado por Rui Cunha Martins.

¹⁰ Decorre, pelo menos, da segunda metade da década de 70 até aos finais dos anos 80, do século passado.

¹¹ MARTINS, Rui Cunha - *Portugal 1974: Transição Política em Perspetiva Histórica*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. p. 28. ISBN 978-989-26-0095-6.

¹² Idem, p. 28.

¹³ Vide MARTINS, Rui Cunha - *Portugal 1974: Transição Política em Perspetiva Histórica*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. ISBN 978-989-26-0095-6.

¹⁴ Vide QUINALHA, Renan Honório - *Justiça de Transição Contornos do Conceito*. São Paulo: Outras Expressões, 2013. ISBN 978-856-44-2143-1.

¹⁵ Não se entrará, aqui, no debate em torno dos diferentes critérios que caracterizam as diversas transições.

em quatro pilares mais um (em resultado dos anteriores). Como exemplo, desenvolver-se-á um estudo de caso paradigmático - o da Justiça de Transição argentina, na sua última fase, e a forma como esta ajudou a consolidar o processo democrático neste país da América do Sul.

AS TRANSIÇÕES POLÍTICAS: RUTURA, IMPOSTA E NEGOCIADA

Dentro dos processos de transição existe um conjunto de continuidades que perpassam do velho para o novo regime, com um determinado ritmo de mudança, coabitando em concomitância com os novos elementos da realidade emergente. A partir da ideia conceptual de Samuel Huntington, que vai ao encontro do pensamento do politólogo Juan Linz,¹⁶ as transições políticas dividem-se em três grandes grupos. Quando os regimes autoritários entram em colapso, seja em consequência de uma revolução, uma guerra, uma “derrocada” económica, outro fator ou soma de todos (ou parte deles); classifica-se como transição de rutura. Os grupos, até então de oposição, têm a capacidade de definir, maioritariamente, o modelo democrático a ser concretizado ou pelo menos a ser seguido. Exemplos paradigmáticos deste tipo de transição democrática foram o processo revolucionário português, na sequência do 25 de abril de 1974, com todas as suas variações (em particular em 1975) e a transição argentina de 1983/1984, em consequência direta da crise económica e, evidentemente, da guerra das Malvinas¹⁷(1982).

A transição imposta acontece quando as forças autoritárias têm a capacidade de conferir determinadas particularidades que moldam e controlam o processo inicial do novo regime democrático. Esta liderança levará a um tipo de democracia que irá, naturalmente, ao encontro dos objetivos traçados, por parte ou totalidade, dos grupos que apoiaram o regime anterior, tradicionalmente ligados aos setores conservadores, grande capital e latifundiários. Um exemplo desta transição é o caso brasileiro.¹⁸ A aprovação da “lei da anistia”, em agosto de 1979,¹⁹ condiciona a democracia brasileira até os nossos dias, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de serem investigados os crimes cometidos durante a ditadura. Esta lei foi consequência da luta dos movimentos sociais democráticos com a famosa campanha pela “Anistia ampla, geral e irrestrita”. Contudo, foi usurpada e adulterada transformando-se numa “Anistia parcial e recíproca”²⁰. As forças ditatoriais aprovaram uma lei que pouco tinha a ver com a reivindicação da sociedade “[...] considerada “recíproca” contemplando

¹⁶ Juan Linz (1926-2013) nasceu na Alemanha, descendente de mãe espanhola, tem relevantes investigações nas áreas de “política comparada” e “mudança política”.

¹⁷ Os britânicos denominam-nas ilhas Falkland.

¹⁸ Para outros autores o caso brasileiro se encaixa na transição negociada.

¹⁹ No âmbito do sistema judicial brasileiro permanece um intenso debate sobre a legalidade de uma lei, predominantemente de “auto-anistia”, a interpretação dos chamados crimes conexos (considerar, por exemplo, a tortura um crime conexo aos crimes políticos) é alvo de polémica na sociedade brasileira

²⁰ GRECO, Heloisa - “Direito à memória, à verdade e à justiça: a luta pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita”. In SOUSA JUNIOR, José Geraldo - *O direito achado na rua, vol.7. Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina*. Brasília: UnB, 2015. ISBN 978-85-64593-32-9. p. 300.

vítimas e algozes à luz dos argumentos de que se tratava de um período de “guerra”, na qual os dois lados haviam cometido “excessos”, equiparando a violência praticada pelos agentes do Estado às das ações dos guerrilheiros.”²¹ Mas, ao longo do processo, existiram outras “limitações”. Os elementos da resistência armada que “[...] cometeram os chamados “crimes de sangue”, de facto, os dissidentes políticos presos caracterizados como “terroristas” [...]”²² não foram abrangidos permanecendo, muitos deles, detidos. A ambiguidade desta lei é que ela é, simultaneamente, o início de processo de transição democrática e limitadora de uma democracia plena e mais abrangente, designadamente, no que diz respeito à efetivação da defesa dos direitos humanos.

A transição negociada, como o próprio nome indica, ocorre quando existe uma relevante negociação entre as forças em conflito. Para esta, é fundamental que a correlação de forças em questão esteja em idênticas condições para que tenham a capacidade de lançar um programa político. Exemplo deste tipo de transição é o caso espanhol. O trauma gerado pela guerra civil espanhola e o “perigo” do desmembramento do Estado, bem como a necessidade de se evitar outro conflito fratricida obrigou à aceitação, pela oposição democrática, de um programa de reconciliação nacional que ficou consubstanciado na Constituição de 1978. Ressalva-se que desde as primeiras eleições democráticas em 1975 e pelo menos até 1981²³ existiram momentos de tensão significativos que se traduziram em 460 mortes violentas.²⁴

Estas divisões teóricas, quando são efetivamente materializadas, ganham uma maior complexidade levando a interpretações distintas nos meios académicos. As distintas transições políticas são preponderantes no rumo seguido pelas “jovens” democracias nas mais diversas vertentes, na forma como encaram o legado autoritário, em particular os crimes perpetrados pelos regimes ditatoriais.

A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: CONCEITO E GENEALOGIA

Algumas correntes da ciência política, dos meados da década de 70 até ao final dos anos 80, defenderam que os julgamentos que assentam nas violações dos Direitos Humanos seriam politicamente insustentáveis e passíveis de prejudicar as novas democracias ainda pouco “maduras”. É nesta linha de pensamento que autores como O'Donnell e Schmitter vêm defender que “[...] os líderes políticos não se podem dar ao luxo de serem movidos apenas pelas suas convicções, alheios às inibições da vida

²¹ TELES, Janaína de Almeida - “A atuação dos familiares de mortos e desaparecidos políticos na transição democrática brasileira”. In PIMENTEL, Irene Flunser - *Democracia, Ditadura. Memória e Justiça Política*, Lisboa: Edições Tinta da China, 2013. ISBN 978-989-671-202-0. p. 58.

²² TELES, Janaína de Almeida - “Entre o luto e a melancolia: a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil”. In SANTOS, Cecília Macdowell - *Desarquivando a Ditadura - Memória e Justiça no Brasil volume I*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009. ISBN 978-85-60438-92-1. p.163.

²³ Tentativa de golpe militar encabeçada por Tejero - momento em que o rei teve um papel fundamental na defesa da democracia.

²⁴ FERNÁNDEZ, Paloma Aguilar - “Justiça, política e memória: os legados do franquismo na transição espanhola”. In BRITO, Alexandra Barahona de (Org) - *Política de memória. Verdade e Justiça na transição democrática*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2004. ISBN 972-671-142-8. p. 118.

real [...]”.²⁵ As ações em prol dos julgamentos dos repressores poderiam conduzir a reações militares²⁶ que colocariam em causa, inclusivamente, a própria democracia. Esta linha de pensamento sustenta, partindo de um enfoque primordial das elites políticas, que estes teriam de conciliar os seus princípios éticos com o pragmatismo de uma eventual reação política e/ou militar a tais julgamentos. Alertaram para o facto de estas ações serem suscetíveis de prejudicar a democracia defendendo que as decisões tomadas, em ambientes de pós transição, nomeadamente as amnistias, tinham de ser duráveis e estáveis de forma a “reconciliar” as sociedades. Reconheceram, contudo, que esta proposta dificilmente seria aceite pela sociedade “o consenso entre os líderes políticos da transição em torno do esquecimento do passado pode mostrar-se eticamente inaceitável aos olhos da maioria da população.”²⁷ Sustentaram, ainda, que não haveria desfechos perfeitos, que esta solução acarretava cedências em prol da consolidação da democracia ainda que a passagem do tempo pudesse atenuar as “duras” memórias. O’Donnell e Schmitter, a propósito do caso espanhol, referem mesmo que “a passagem do tempo atenua a mais amarga das memórias.”²⁸

Durante os anos 80 emergiu o debate sobre a conciliação entre a justiça criminal e a investigação dos crimes ocorridos. A aparente dicotomia levou a um debate caloroso nas conferências de *Aspen Institute*, financiado pelo Instituto Ford, na qual José Zalaquett, que curiosamente foi um dos elementos que viria pertencer à *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, no Chile, defendeu que o “[...] elemento chave da transformação política das ditaduras militares no Cone Sul estava sendo proteger as forças armadas do acerto de contas pelos abusos”.²⁹ Neste sentido, os oradores concordaram sobre a necessidade de se apurarem os crimes ocorridos ainda que este tenha sido o patamar mínimo de entendimento. Todavia, Zalaquett defendeu a importância de vias alternativas à judicial como as Comissões de Verdade. O pesquisador enfatizou serem cruciais, não só para fazer face ao “[...] sofrimento real e a verdadeira violação dos direitos dos parentes das vítimas [...]”,³⁰ como também para que os responsáveis pelos crimes cometidos na ditadura não persistissem num discurso justificativo sobre o passado,³¹ para que não se assistisse a um “revisonismo” e “branqueamento” sobre o período ditatorial. Para o advogado chileno era desejável que, através de políticas públicas, existissem mecanismos de reparação para “[...] compensar as vítimas das

²⁵ O’DONNELL, Guilherme; SCHMITTER, Philippe C. - *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, Editora Revistas dos Tribunais, 1988. 27 p. ISBN 85-85068-95-7.

²⁶ O’DONNELL referia-se em concreto à “sua” América Latina.

²⁷ O’DONNELL, Guilherme; SCHMITTER, Philippe C. - *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, Editora Revistas dos Tribunais, 1988. 57 p. ISBN 85-85068-95-7.

²⁸ , Idem p.29

²⁹ ARTHUR, Paige – “Como as “transições” reconfiguraram os direitos humanos: uma história conceitual da Justiça de Transição”. In REÁTEGUI, Félix - *Justiça Transição: Manual para América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. 109 p. 2011. ISBN 978-85-85820-10-7.

³⁰ Idem, p.116.

³¹ Designadamente a teoria dos “dois demónios” assenta na ideia de que ocorreram abusos dos dois lados (estado e grupos de resistência) que se equiparavam. Esta teoria escamoteia, entre outras coisas, que o Estado deve ser o primeiro garante dos direitos dos cidadãos e não o principal responsável pela violação de direitos humanos ocorridos durante este período.

violações de direitos humanos e as suas famílias”³² sejam elas simbólicas e/ou financeiras. Esta conceção teórica minimalista de “escolhas trágicas” (*trade offs*)³³ entre verdade e justiça, entre paz e justiça, estabilidade *versus* justiça vai começar a ser posta em causa na última década do século XX.

A partir dos anos 90, o debate acerca das questões do legado autoritário ganhará um novo rumo. O meio académico começa a abordar o que viria a ser denominada Justiça de Transição, de forma mais interdisciplinar e sistemática. As narrativas hegemónicas (transitologia), até então, seja no circuito universitário, seja no âmbito político/social, começam, gradualmente, a perder espaço em detrimento de novas perspectivas lideradas por pesquisadoras como Sikkink, Walling, Jelin e Ruti Teitel, entre outros estudiosos. Para estes autores, sociedades que passaram por períodos de extrema violência necessitavam de uma resposta diferenciada. No enquadramento de excecionalidade política era fundamental fomentar o debate sobre “[...] os direitos humanos violados e, por outro lado, fortalecer as instituições e as práticas democráticas.”³⁴ Uma visão que englobava uma reparação perante a sociedade enquanto um todo e, especificamente, sobre as vítimas dos crimes (passado) e uma atitude pró-ativa de impedir que tais factos se repetissem no futuro.

É neste contexto que Ruti Teitel defende que o Estado de direito ganha valências particulares, só possíveis em momentos singulares, congregando “[...] distintos acontecimentos históricos e abrangendo desde das demandas sociais até políticas públicas com estatuto próprio.”³⁵ É esta autora que, pela primeira vez, intitula uma sua apresentação como “*Justice in times of transition*”³⁶ numa conferência proferida, no ano de 1992, na Áustria, que viria a ser precursora do conceito mais abrangente de Justiça de Transição que estava a ser forjado. A investigadora argentina analisou a origem e historicidade do conceito de Justiça de Transição através de um artigo intitulado “Genealogia da Justiça de Transicional” que se soma aos estudos corporalizados no livro *Transitional Justice* de 2000. Neste artigo, interpreta o conceito de Justiça Transicional como a estreita articulação entre os momentos de mudança política e a justiça com o propósito “[...] preservar um Estado de Direito mínimo, identificado principalmente com a conservação da paz.”³⁷

A origem da Justiça de Transição remonta ao final da Primeira Guerra Mundial, contudo, é no pós Segunda Mundial que ganha maior relevo e consistência internacional. Os tribunais de Nuremberga são um marco crucial no “[...] triunfo da Justiça Transicional

³² ARTHUR, Paige – “Como as “transições” reconfiguraram os direitos humanos: uma história conceitual da Justiça de Transição”. In REÁTEGUI, Félix - *Justiça Transição: Manual para América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. 2011. ISBN 978-85-85820-10-7. p. 117.

³³ Vide ABRÃO, Paulo - *Justiça de Transição nas Américas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. ISBN 978-85-7700-795-0.

³⁴ QUINALHA, Renan Honório - *Justiça de Transição Contornos do Conceito*. São Paulo: Outras Expressões, 2013 122 p. ISBN 978-856-44-2143-1.

³⁵ Idem, p.124

³⁶ Vide TEITEL, Ruti G. - *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press, 2000. ISBN 978-019-97-2801-5.

³⁷ TEITEL, Ruti – “Genealogia da Justiça Transicional”. In REÁTEGUI, Félix - *Justiça Transição: Manual para América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, 2011. ISBN 978-85-85820-10-7. p.136.

dentro do plano do Direito Internacional.”³⁸ Uma efetiva cooperação entre Estados produziu processos por delitos de guerra e sanções criminais. No entanto, esta fase não foi duradoura, uma vez que o desabrochar da chamada “guerra fria” favoreceu o regresso de uma justiça de âmbito nacional que tinha imperado até 1945, apenas com algumas exceções designadamente a Liga das Nações (1919) e o Pacto de Paris (1928)³⁹. O mundo bipolar e as suas inerentes condicionantes políticas conduziram à falta de consensos alargados e, conseqüentemente, a um regresso da justiça à esfera nacional.

A segunda fase, corresponde ao que Samuel Huntington apelidou de “terceira onda”⁴⁰ de transições. Iniciou-se com a queda das ditaduras do sul da Europa designadamente a portuguesa, a espanhola e a grega, passando pela redemocratização na América Latina e terminando com a queda dos regimes de influência estalinista do Leste Europeu, durante o último quartel do século XX. Esta etapa é descrita como uma forma desse novo poder emergente, saído da transição (com as suas diversas dinâmicas resolutivas), se legitimar e afirmar tanto no nível interno como externo. Nos países onde houve julgamentos no âmbito de uma Justiça Transicional, estes foram, contemporaneamente, reflexo e um preceito desse objetivo resultando num retorno ao paradigma da justiça de cariz, iminentemente, nacional “[...] modernization and rule of law were equated with trials by the nation-state to legitimate the successor regime and advance nation-building.”⁴¹

Esta segunda fase é uma resposta destoante dos “padrões Nuremberga”, deixando para um plano secundário, pelo menos no momento inicial, a punição da violação dos direitos humanos, privilegiando, como observado anteriormente, mecanismos como as comissões de verdade. Houve apenas algumas exceções como foi o caso grego, com o julgamento da Juntas Militares em 1975⁴²(inclusivamente com penas de morte que, posteriormente, foram comutadas por prisão perpétua) e, mais tarde, a Argentina. A esse propósito, a queda da ditadura cívico-militar Argentina (1976-1983) e as eleições democráticas de outubro de 1983, de onde saiu vencedor Raul Alfonsín, apoiado pelos movimentos de direitos humanos, tinha como principais bandeiras políticas: a construção de um Estado de Direito e a defesa acérrima dos Direitos Humanos. Esta pauta política foi consubstanciada em medidas como a reintegração nos quadros da função pública de funcionários afastados durante a ditadura, a criação da *CONADEP – Comisión Nacional sobre a Desaparición de Personas*, o derrube da lei da auto-amnistia e o julgamento das juntas militares. Nos anos de 1986 e 1987, este conjunto de medidas políticas foi, profundamente, afectado pelas “*Ley do Punto Final*”⁴³

³⁸ Idem, p. 137

³⁹ Vide SABADELL, Ana Lucia - *Justiça de Transição: Das anistias às comissões de verdade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. ISBN 978-85-203-4927-4.

⁴⁰ Vide HUNTINGTON, Samuel - *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993. ISBN 978-08-061-2516-9.

⁴¹ TEITEL, Ruti G. - *Globalizing Transitional Justice - Contemporary essays*. New York: Oxford University Press, 2014. 54 p. ISBN 978-01-953-9494-8.

⁴² Vide SIKKINK, Kathryn - *The Justice Cascade*. New York: Norton & Company, 2011. ISBN 978-0393079937.

⁴³ Esta lei fixava um prazo máximo de sessenta dias para iniciar a eventual imputação a um arguido das violações dos direitos humanos durante o período militar. Estabelecia, ainda, a prescrição de delitos cometidos por civis sob a chefia militar. No entanto, esta lei abria uma exceção relativa aos delitos de apropriação ilegal de menores.

e”*Ley obediencia debida*”⁴⁴, em consequência de rebeliões de militares e subsequentes amnistias do presidente Carlos Menem.

A queda do Muro de Berlim e a consequente globalização constituem a “erupção” de um novo paradigma “[...] no qual os fatores nacionais e internacionais [se] tornam contribuintes interdependentes na mudança política.”⁴⁵ A globalização transportou consigo um conjunto de novos desafios colocando a justiça e, mais concretamente a Justiça Transicional, “à prova”. As violações de direitos humanos passam a ser centrais nos debates políticos e sociais existindo uma necessidade de dar resposta a essa indagação. A criação de organismos internacionais para responder a estas exigências permitiu uma resposta mais célere (tanto quanto possível) e uma consciencialização da abrangência deste novo padrão. Este terceiro momento, que se iniciou na década de 90 e persiste até a contemporaneidade, é, claramente, marcado pelo processo de institucionalização, aceleração e ampliação da Justiça Transicional. Este novo consenso é apelidado, por alguns autores, como “[...] agenda global de Justiça de Transição [...]”⁴⁶

A capacidade de se reinventar, ganhando diferentes valências consoante, não só a latitude, mas também a coabitação de mecanismos internacionais com os nacionais tornou-se uma prática constante, isto é, “[...] que não questiona mais se a comunidade internacional deve ou não tomar alguma atitude em relação às atrocidades, às violações de direito ocorridas, mas em como fazê-lo.”⁴⁷ Esta renovada agenda refletir-se-á, na prática, na criação de mecanismos como o Tribunal Penal Internacional (TPI), nos finais da década de noventa, através do Estatuto de Roma. Tendo a seu montante os tribunais da ex-Jugoslávia e do Ruanda, e sendo o desenlace de um longo desenvolvimento começado no pós segunda guerra, o TPI afirma, no seu preâmbulo, o objetivo primordial:

*“.. que os crimes de maior gravidade que afectam a comunidade internacional no seu conjunto não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efectivamente assegurada através da adopção de medidas a nível nacional e do reforço da cooperação internacional; Decididos a pôr fim à impunidade dos autores desses crimes e a contribuir assim para a prevenção de tais crimes.”*⁴⁸

⁴⁴ Esta lei estabelecia níveis de responsabilidade entre os que violaram os direitos humanos (os que deram as ordens e os que as cumpriram), impedindo, assim, os julgamentos e condenação de patentes militares intermédias e baixas.

⁴⁵ TEITEL, Ruti - “Genealogia da Justiça Transicional”. In REÁTEGUI, Félix - *Justiça Transição: Manual para América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, 2011. ISBN 978-85-85820-10-7. p.148.

⁴⁶ SANTOS, Cecilia Macdowell - “Questões de Justiça de Transição: a mobilização dos direitos humanos e a memória da ditadura no Brasil”. In SANTOS, Boaventura de Sousa - *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: Estudos sobre o Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Comissão da Anistia, 2010, ISBN 978-85-85820-04-6. p.130.

⁴⁷ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano - “Uma aplicação dos princípios de Chicago à realidade brasileira”. In SABADELL, Ana Lucia - *Justiça de Transição: Das anistias às comissões de verdade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. ISBN 978-85-203-4927-4. p. 233.

⁴⁸ ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf

Decerto que há ainda um longo caminho a percorrer para aperfeiçoar este tipo de organismo, especialmente no que diz respeito à abrangência de competências e à ampliação da quantidade atual de 124 países⁴⁹ que reconhecem o estatuto. Um conjunto de Estados que representa quase metade da população mundial não ratificou o documento, nomeadamente países fundamentais como os Estados Unidos da América, Israel, China, Rússia ou Índia. A recente eleição de Donald Trump, o governo ortodoxo de Netanyahu, a capacidade de resiliência da ditadura chinesa, o autoritarismo do “czar” Putin e o governo ultranacionalista indiano não perspetivam uma mudança de posição destas potências perante o TPI. Por outro lado, o recente anúncio da intenção de sair por parte de inúmeros países do continente africano, por razões de política interna ou de geopolítica regional, é alarmante. A África do Sul exerceu pressão, enquanto principal potência africana, para que “a União Africana decida deixar em bloco o TPI”⁵⁰, algo que até esta data não aconteceu.

A Justiça Transicional transformou-se, incorporando novos fundamentos que não se limitam ao alargamento da dimensão jurídica (responsabilização do Estado, individual ou dos grupos económicos pelos crimes ocorridos). Estende-se também ao fomento da memória e à procura da “verdade” – garantir, por parte do Estado, às vítimas e à sociedade o direito à memória e a busca da “verdade”; conceder às vítimas as reparações devidas, seja de forma simbólica ou financeira, reconhecendo-se os crimes cometidos pelo Estado e a dignidade desses cidadãos; e, por fim, a reforma institucional - o Estado deve precaver para que as suas ações antidemocráticas do passado não se repitam, criando um novo arquétipo na relação entre o cidadão e o Estado. Em consequência poderá advir uma verdadeira “reconciliação” da sociedade, enquanto um todo, respeitando os mais elementares princípios da democracia e direitos humanos.

Destaca-se a definição alargada do conceito de Justiça de Transição consolidada num parecer técnico da Organização das Nações Unidas:

“[...]o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais e extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destituição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos.”⁵¹

⁴⁹ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Disponível em: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx

⁵⁰ PUBLICO. Os países africanos estão a sair do TPI porque não querem ser os únicos alvos. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/10/28/mundo/noticia/gambia-e-o-terceiro-pais-a-anunciar-saida-do-tpi-1749098>

⁵¹ NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Relatório do Secretário Geral. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 1 (jan. / jun. 2009). - Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2009_revistaanistia01.pdf. ISSN 2175-5329. p.325.

A fim de demonstrar o avanço na materialização da Justiça Transicional na sua fase mais recente, na qual se assiste ao “boom da memória”⁵² na esfera nacional e na dimensão internacional, bem como à colaboração com a justiça de outros países, podemos observar o exemplo do caso argentino. Trata-se de um bom exemplo para demonstrar como a mobilização popular foi, e é, imprescindível para efetivar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

ESTUDO DE CASO – JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO ARGENTINA

O caso Argentino é paradigmático da mudança na forma como se vê a Justiça de Transição desde meados dos anos 90 até a contemporaneidade.⁵³

Em 1995, Adolfo Scilingo, que foi oficial da Marinha e ingressou no ESMA⁵⁴, revelou publicamente a sua participação nos chamados “vuelos de la muerte”. Este militar divulgou que entre 1500 a 2000 pessoas foram vítimas destes voos. As confissões foram o marco de rutura na sociedade argentina, não por serem uma novidade, uma vez que o relatório da CONADEP já lhes fazia referência, mas porque pela primeira vez um repressor reconhecia estes crimes publicamente. O governo da época procurou desvalorizar as confissões do militar ao assegurar que não existiria qualquer prova concreta dos “vuelos de la muerte” e recusou, perentoriamente, a existência de uma listagem com os dados relativos a possíveis vítimas. Contudo, os meios de comunicação social deram grande relevo às declarações de Scilingo suscitando na sociedade o sentimento de comoção e revolta conhecido por “efeito Scilingo”. Esse período coincidiu com o décimo aniversário dos julgamentos das Juntas Militares, as “revelações” do ex-capitão avolumaram as dinâmicas sociais em torno das questões da “memória, verdade e justiça”. No mesmo ano, surgiu um grupo de Direitos Humanos denominado *HIJOS - Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio*⁵⁵ que, como o próprio nome indica, era constituído por filhos de desaparecidos com idades entre os vinte e os trinta anos. A associação desenvolveu um novo método de

⁵² A “explosão” da memória no mundo ocidental, nos dias de hoje, constitui uma cultura desta que coexiste, paradoxalmente, com um ritmo rápido e com a fragilidade dos acontecimentos do dia-a-dia. Os países, as comunidades, as famílias e os indivíduos narram os seus passados (para si mesmos e para os outros) de forma a revisitar o passado, a olhar e a ouvir os ícones e os rastros históricos de um “tempo que foi”. Esta cultura é, em parte, uma reacção a uma época de mudanças rápidas e vidas carentes de raízes, funcionando a memória como mecanismo cultural para favorecer o sentido de pertença a determinada comunidade. O aceleramento da vida contemporânea causa o medo do esquecimento que se manifesta no marketing massivo da nostalgia. Este paradoxo do mundo contemporâneo entre a aceleração do processo histórico, o medo do esquecimento e movimentos memorialistas que exaltam a presença do passado, consubstancia-se em fenómenos como o do Holocausto que nos é dado, não só como acontecimento histórico específico, mas, acima de tudo, como experiência traumática enraizada na nossa cultura ocidental.

⁵³ Vide CALADO, Rui - “Políticas de memória na Argentina (1983-2010). Transição política, justiça e democracia”. *História Revista da FLUP*; IV série; Volume 4 (2014). Porto: FLUP. ISSN 0871-164X. p. 51-64.

⁵⁴ Escola Mecânica da Armada em Buenos Aires, um dos principais locais de tortura da ditadura cívico-militar argentina.

⁵⁵ Vide JELIN, Elizabeth - *El pasado en el futuro: los movimientos juveniles*. Buenos Aires: Editora Siglo Veintiuno, 2006. ISBN 987-1013-45-0.

denúncia dos repressores denominada “*escraches*”. Consiste na identificação e procura dos dados dos crimes cometidos na época da ditadura para, posteriormente, realizar uma manifestação à porta da residência ou do local de trabalho do responsável de forma a denunciar publicamente os crimes cometidos.

Os vinte anos do golpe militar argentino foram uma oportunidade para avivar os relatos e testemunhos na sua dimensão emocional. Nas iniciativas promovidas cumpriu-se a estratégia dos movimentos dos Direitos Humanos de ocupação e marcação de espaços públicos. Em junho de 1996, depois de ter ouvido várias testemunhas, o juiz espanhol Baltasar Garzón⁵⁶ considerou-se competente⁵⁷ para investigar os delitos de genocídio e terrorismo na Argentina tendo processado militares que desempenharam funções durante a última ditadura, entre os quais Scilingo.

Em 1997, o militar foi ouvido pelo juiz e na sequência da audiência foi detido. O julgamento ocorrido no exterior foi o primeiro a contar com a presença do repressor. Depois de vários anos de julgamento, o repressor foi condenado a mil e oitenta e quatro anos de prisão. A *Abuelas de Plaza de Mayo* apresentou, no mesmo ano, junto do tribunal, a queixa de subtração de menores durante a última ditadura. A acusação teve consequências significativas uma vez que os crimes de apropriação e falsificação de identidades não prescrevem. O fundamento alegado para a queixa encontra-se na Convenção para os Direitos das Crianças, no seu artigo n.º 8, conhecido como “o artigo argentino”. Inúmeros responsáveis pela ditadura foram acusados, entre os quais se destaca Rafael Videla.

O ano de 1998 é recordado pelo debate em torno da marcação do espaço público como lugar de memória. Carlos Menem propôs a demolição do edifício do ESMA para a criação, no seu lugar, de um parque verde e de um monumento. Menem diria que este seria um símbolo da “união nacional” e “reconciliação” do povo argentino. Movimentos de oposição a esta medida referem que tal proposta é uma provocação a todos aqueles que lutaram pela liberdade. Os tribunais argentinos deram razão às organizações de Direitos Humanos. No ano 2000, em Buenos Aires, aprovou-se a lei que definiu a transformação do ESMA no futuro *Museo de la Memoria*. Em fevereiro de 2001, o Tribunal Constitucional reafirmou o carácter inconstitucional do decreto que pretendia a demolição do ESMA.

Em 2002, o Congresso da Cidade de Buenos Aires aprovou a criação do *Instituto Espacio para la Memoria* com a missão e função de transmitir as memórias e a história dos acontecimentos ocorridos durante os anos 70, inícios dos anos 80, bem como os acontecimentos antecedentes e etapas posteriores e ainda promover a consolidação dos Direitos Humanos e o aprofundamento do sistema democrático. Em agosto, o Congresso Argentino aprovou a institucionalização do dia 24 de março como o *Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia* comemorando “el día en el que se

⁵⁶ Juiz espanhol que, em 1998, requereu a extradição de Augusto Pinochet, junto do Reino Unido. O ditador chileno ficou cerca de 500 dias em prisão domiciliária, regressando ao seu país depois de uma perícia médica.

⁵⁷ Considera-se competente por, entre outras coisas, existirem vítimas de nacionalidade espanhola.

conmemora en Argentina a las víctimas políticas producidas por la última dictadura militar que gobernó el país [...].⁵⁸

A Argentina elegeu em 2003, depois da crise de 2001, um novo presidente - Néstor Kirchner. A composição do Conselho de Magistratura sofreu mudanças. Assistiu-se a um aprofundamento em relação às políticas de memória. Kirchner converteu em políticas de estado as reivindicações das organizações de Direitos Humanos defendendo que o país não podia desenvolver-se como nação sem responder à procura da “memória, verdade e justiça” em relação aos crimes de lesa humanidade, perpetuados durante o terrorismo de estado. Imediatamente afastou cerca de cinquenta militares.

No ano de 2004, aquando de mais uma comemoração do dia 24 de março, o Presidente anunciou novas medidas como a conversão do ESMA no *Espacio para la Memoria y para la Promoción e Defensa de los Derechos Humanos*, que não sendo o primeiro, será, sem sombra de dúvidas, o mais importante. Neste mesmo espaço foi ainda criado o *Archivo Nacional de la Memoria*. Outra medida tomada foi a retirada dos retratos dos ditadores Rafael Videla e Reynaldo Bignone do espaço do colégio militar, medida esta com grande carga simbólica. Neste período de florescimento das políticas públicas de memória as organizações de Direitos Humanos ganham mais uma batalha quando a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* argentina, em agosto de 2004, estabelece a imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade e posteriormente, em 2005, ratifica a inconstitucionalidade e invalidez das leis de *Obediencia Debida* e *Punto Final*. Esta decisão foi recebida com grande regozijo por Néstor Kirchner que afirmou “Es un grito de aire fresco que la impunidad entra a terminar”⁵⁹.

O ano de 2006 marcou o trigésimo aniversário do golpe militar e a transformação do dia 24 de março em feriado nacional. Uma enorme manifestação, de mais de cem mil pessoas, reuniu-se na *Plaza de Mayo* com participantes de todas as idades. Os objetivos da manifestação não se reduziam ao passado e à memória, eram também exigências no plano político, social e económico.

A Corte Suprema anulará os indultos que Menem concedeu aos repressores, declarando-os inconstitucionais, numa sentença proferida a treze de julho de 2007. O Estado desencadeou ações para promover os Direitos Humanos e conseguiu que o património documental dos Direitos Humanos argentinos fosse incorporado no programa Memória do Mundo, sob a alçada da UNESCO. Aprovou o protocolo de adesão à Convenção contra a Tortura (2007) e desempenhou um papel ativo na elaboração da Convenção Internacional contra os Desaparecimentos Forçados e na Declaração Universal de Bioética e Direitos Humanos, tudo isto a cargo da UNESCO.

As “abuelas” em coordenação com o poder executivo fomentaram o aumento significativo das apresentações espontâneas de jovens que duvidam da sua identidade perante a *Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad* (CONADI). A par deste passo desenvolveram-se leis para fortalecer o Banco Nacional de Dados Genéticos de forma a facilitar e agilizar o cruzamento de dados genéticos entre familiares e possíveis menores desaparecidos.

⁵⁸ ARGENTINA. Lei Argentina n.º 25633 de 22/08/2002. Artigo 3.

⁵⁹ *Jornal Página/12*, 15/06/2005, p.2

Nos últimos anos o caminho tem sido divergente. A eleição de Mauricio Macri, em 2015, tem demonstrado uma rutura no caminho traçado nos últimos 20 anos. O novo presidente fez declarações polémicas, com alto pendor simbólico, como “*No tengo idea [de si fueron 30.000]*.”⁶⁰ desconsiderando o número de vítimas do período militar. A afirmação de Gómez Centurión, membro do partido do presidente, de que não houve “*un plan sistemático*” ni [...] “*un plan para desaparecer personas*”⁶¹ durante a ditadura e a restituição de autonomia às instituições militares, similar à existente no tempo da ditadura, são exemplos significativos da mudança de rumo. Outro exemplo desta mudança é a recente sentença da corte suprema da Argentina, conhecida por “2x1”, que permite aos repressores beneficiar de uma pena mais leve sem ter em conta as especificidades dos crimes contra a Humanidade. A nomeação de juizes por decreto, afetos ao “Macrismo”, e só posteriormente confirmada por métodos legais contribuiu decisivamente para esta interpretação. O descontentamento da sociedade argentina fez-se sentir através de manifestações grandiosas⁶² “obrigando” o próprio ministro da justiça, Germán Garavano, a assumir uma posição contra a sentença: “*Un fallo de 2x1 en ningún escenario me parece bueno.*”⁶³

Este ‘campo de batalha’ na Argentina está longe de ser uma vitória anunciada. A mobilização social desempenhará um papel determinante no aprofundamento dos direitos humanos nas suas mais diversas vertentes.

CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, a Justiça de Transição foi ganhando espaço no debate público e novas valências como nunca antes visto.

Num dos seus estudos mais recentes que trata sobre a realidade na América Latina, Katharyn Sikkink⁶⁴ chegou à conclusão que em 2/3 dos países onde existiram Comissões de Verdade também se realizaram algumas formas de julgamentos de crimes cometidos contra os Direitos Humanos. Ficou demonstrado não haver uma desarmonia entre as Comissões da Verdade e os Julgamentos. Para além disto, no mesmo estudo ficou comprovado que, no caso da América Latina, desde 1978, houve poucos exemplos de golpes militares comparativamente com grande parte do restante século XX. Em catorze países desta zona do globo, em que existiram julgamentos, não existe uma

⁶⁰ LA NACION. Macri evitó precisar la cifra de desaparecidos y generó rechazos. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1926868-macri-evito-precisar-la-cifra-de-desaparecidos-y-genero-rechazos>

⁶¹ CLARIN. Gómez Centurión sobre la dictadura: “No comparto que fue un plan genocida”. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/controvertida-frase-gomez-centurion-dictadura-creo-plan-sistemtico_0_rJCpbm3Pe.html

⁶² Vide LA NACION. Una multitud marchó a Plaza de Mayo en contra del beneficio del 2x1 para delitos de lesa humanidad. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/2022467-comenzo-la-concentracion-en-plaza-de-mayo-en-contra-del-beneficio-del-2x1-para-delitos-de-lesa-humanidad>

⁶³ BBC. Qué es el 2x1, el polémico fallo de la Corte Suprema que favorece a exrepressores y que pone de acuerdo a Macri y Kirchner en Argentina. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39876510>

⁶⁴ Vide SIKKINK, Kathryn - *The Justice Cascade*. New York: Norton & Company, 2011. ISBN 978-0393079937.

relação clara entre os julgamentos e instabilidade democrática sendo, eventualmente, exceção a Argentina onde na década de 80 houve tentativas falhadas de golpes militares contra o governo de Alfonsín.

Katharyn utilizou o índice de escala política do terror (*political terror scale*) demonstrando que quanto maior foi a aplicação das diversas vertentes da Justiça de Transição, em particular julgamentos, maior foi o aprofundamento democrático e, conseqüentemente, a defesa dos Direitos Humanos. Verificou-se no resultado desta pesquisa que o aumento dos julgamentos, a partir dos meados dos anos 90, não só não criou instabilidades na democracia como ainda levou a um florescimento na dimensão dos direitos humanos sendo inversamente proporcional à diminuição de conflitos. Nos países em que há um “clima de impunidade”, ou seja, onde não houve responsabilização de crimes cometidos durante a ditadura, os órgãos de estado continuam a violar constantemente os direitos humanos. Exemplo paradigmático deste “défice democrático” é o Brasil que, segundo a Amnistia Internacional, tem as forças policiais que mais matam no mundo⁶⁵. O significativo trabalho desenvolvido em prol da Justiça Transicional por um conjunto de organizações como a Comissão da Anistia, Comissão Nacional da Verdade, Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e ONG's tem tentado contrariar esta realidade.

Estas últimas décadas de luta social na Argentina em prol da verdade, memória e justiça deixaram um legado na sociedade que se estende para outras reivindicações. São disso exemplo os novos movimentos sociais como “Ni Una a Menos” com mobilizações de grande dimensão a favor dos direitos das mulheres. A agenda do atual governo argentino tem vindo a ser rechaçada pela sociedade.

Estes traços marcantes da participação cívica na política serão, no fundo, o segredo para que tenha havido um aprofundamento da democracia neste país. Houve um desenvolvimento da consciência de que os movimentos sociais têm capacidade de pressionar qualquer governo, mesmo que este seja hostil a estas causas.

No fundo, a Justiça de Transição, mais do que questionar o passado, trata de perspetivar um futuro assente em valores democráticos e na defesa, intransigente, dos direitos humanos com uma “relação poética entre a consciência do passado repressivo de um país e seu futuro. Através dessa contabilização histórica, o que está sendo proposto é um senso de justiça poética”⁶⁶.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo - *Justiça de Transição nas Américas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. ISBN 978-85-7700-795-0.

BRITO, Alexandra Barahona de (Org) - *Política de memória. Verdade e Justiça na transição democrática*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2004. ISBN 972-671-142-8.

⁶⁵ GLOBO. Força policial brasileira é a que mais mata no mundo, diz relatório. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/09/forca-policial-brasileira-e-que-mais-mata-no-mundo-diz-relatorio.html>

⁶⁶ TIETEL, RUTI - “From dictatorship to democracy: the role of transnational justice”. In KOH, Harold. SLYE, Ronald - *Deliberative democracy and human rights*. New Haven: Yale University, 1999. ISBN 0300075839. p. 287

- CALADO, Rui – “Políticas de memória na Argentina (1983-2010). Transição política, justiça e democracia”. *História Revista da FLUP*. IV série; Volume 4 (2014). Porto: FLUP. ISSN 0871-164X.
- CATROGA, Fernando - *Os passos do homem como restolho do tempo*. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN 978-972-40-4614-3.
- HUNTINGTON, Samuel - *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993. ISBN 978-08-061-2516-9.
- JELIN, Elizabeth - *El pasado en el futuro: los movimientos juveniles*. Buenos Aires: Editora Siglo Veintiuno, 2006. ISBN 987-1013-45-0.
- KOH, Harold. SLYE, Ronald - *Deliberative democracy and human rights*. New Haven: Yale University, 1999. ISBN 0300075839.
- KOSELLECK, Reinhart - *The practice of conceptual history. Timing History, Spacing Concepts*. Stanford: Stanford University Press, 2002. ISBN 978-0-80-474305-1.
- MARTINS, Rui Cunha - *Portugal 1974: Transição Política em Perspetiva Histórica*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. ISBN 978-989-26-0095-6.
- NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Relatório do Secretário Geral. Revista Anistia Política e Justiça de Transição / Ministério da Justiça. – N. 1 (jan. / jun. 2009). - Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2009_revistaanistia01.pdf. ISSN 2175-5329.
- O'DONNELL, Guilherme; SCHMITTER, Philippe C. - *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, Editora Revistas dos Tribunais, 1988. 27 p. ISBN 85-85068-95-7.
- PIMENTEL, Irene Flunser - *Democracia, Ditadura. Memória e Justiça Política*. Lisboa: Edições Tinta da China, 2013. ISBN 978-989-671-202-0.
- QUINALHA, Renan Honório - *Justiça de Transição Contornos do Conceito*. São Paulo: Outras Expressões, 2013. ISBN 978-856-44-2143-1.
- REÁTEGUI, Félix - *Justiça Transição: Manual para América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. 2011. ISBN 978-85-85820-10-7.
- SABADELL, Ana Lucia - *Justiça de Transição: Das anistias às comissões de verdade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. ISBN 978-85-203-4927-4.
- SANTOS, Boaventura de Sousa - *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: Estudos sobre o Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Comissão da Anistia, 2010. ISBN 978-85-85820-04-6.
- SANTOS, Cecília Macdowell - *Desarquivando a Ditadura - Memória e Justiça no Brasil*. Volume I. São Paulo: Editora Hucitec, 2009. ISBN 978-85-60438-92-1.
- SIKKINK, Kathryn - *The Justice Cascade*. New York: Norton & Company, 2011. ISBN 978-0393079937.
- SOUSA JUNIOR, José Geraldo - *O direito achado na rua*. Vol.7. Introdução Crítica à Justiça de Transição na América Latina. Brasília: UnB, 2015. ISBN 978-85-64593-32-9.
- TEITEL, Ruti G. - *Globalizing Transitional Justice - Contemporary essays*. New York: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-01-953-9494-8.
- TEITEL, Ruti G. - *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press, 2000. ISBN 978-019-97-2801-5.

SITES

- BBC. Qué es el 2x1, el polémico fallo de la Corte Suprema que favorece a exrepresores y que pone de acuerdo a Macri y Kirchner en Argentina. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39876510>
- CLARIN. Gómez Centurión sobre la dictadura: “No comparto que fue un plan genocida”. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/controvertida-frase-gomez-centurion-dictadura-creo-plan-sistematico_0_rjCpbm3Pe.html
- ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf
- GLOBO. Força policial brasileira é a que mais mata no mundo, diz relatório. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/09/forca-policial-brasileira-e-que-mais-mata-no-mundo-diz-relatorio.html>
- LA NACION. Macri evitó precisar la cifra de desaparecidos y generó rechazos. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1926868-macri-evito-precisar-la-cifra-de-desaparecidos-y-genero-rechazos>
- LA NACION. Una multitud marchó a Plaza de Mayo en contra del beneficio del 2x1 para delitos de lesa humanidad. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/2022467-comenzo-la-concentracion-en-plaza-de-mayo-en-contra-del-beneficio-del-2x1-para-delitos-de-lesa-humanidad>
- PUBLICO. Os países africanos estão a sair do TPI porque não querem ser os únicos alvos. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/10/28/mundo/noticia/gambia-e-o-terceiro-pais-a-anunciar-saida-do-tpi-1749098>

JORNAIS

Jornal Página/12, 15/06/2005, p.2

LEIS

ARGENTINA. Lei Argentina n.º 25633 de 22/08/2002. Artigo 3.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Disponível em: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx

O *compromisso histórico* e as repercussões
sociopolíticas em Itália:

Antagonismos e consensos

Marco Gomes

Marco Gomes, Doutor em Ciências da Comunicação pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. É investigador integrado do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra.

E-mail: gomes_marco78@hotmail.com

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_10

**O COMPROMISSO
HISTÓRICO E AS
REPERCUSSÕES SOCIO-
POLÍTICAS EM ITÁLIA:
ANTAGONISMOS E
CONSENSOS**

Esta reflexão propõe caracterizar as principais dinâmicas do sistema político italiano na década de 70, interpretando, por um lado, o *compromisso histórico* como um projeto que despoleta uma nova dimensão de antagonismos e consensos e, por outro, analisando a crise interna da Democracia-Cristã à luz de um debate que apela a um novo modo de governar. Tanto as resistências como as expectativas desencadeadas pelo *compromisso histórico* surgem enquadradas por fatores internos e externos ao PCI, no contexto de um processo de renovação da identidade político-cultural do partido.

Palavras-chave: “*Compromisso histórico*”, “*Aggiornamento*”, *Crise, Itália*.

**HISTORICAL
COMMITMENT
AND SOCIOPOLITICAL
IMPACT IN ITALY:
ANTAGONISMS AND
CONSENSUS**

This reflection aims at characterizing the main dynamics of the Italian political system in the 70's, namely by interpreting the *historic compromise* as a project that unleashes a new dimension of antagonisms and consensuses and, on the other hand, by analysing the internal crisis of Christian Democracy in the light of the debate which claims for a new way of governing. Both the resistance and the expectations triggered by the *historic compromise* are framed by internal and external factors to the PCI, in the context of a process of renewal of the party's political and cultural identities.

Keywords: “*Historic compromise*”, “*Aggiornamento*”, *Crisis, Italy*.

**L'ENGAGEMENT
HISTORIQUE ET LES
REPERCUSSIONS
SOCIOPOLITIQUES EN
ITALIE: ANTAGONISMES
ET CONSENSUS**

Cette réflexion propose de caractériser les principales dynamiques du système politique italien dans les années 1970, en interprétant, d'une part, l'engagement *historique* comme un projet qui déclenche une nouvelle dimension d'antagonismes et de consensus et, d'autre part, en analysant la crise interne de la Démocrate-Chrétienne à la lumière d'un débat qui réclame un nouveau mode de gouvernance. Aussi bien les résistances que les attentes déclenchées par l'engagement *historique* surviennent encadrées par des facteurs internes et externes au PCI, dans le contexte d'un processus de renouveau de l'identité politique et culturelle du parti.

Mots-clés: “*Engagement historique*”, “*Aggiornamento*”, *Crise, Italie*.

Introdução

Dois acontecimentos contribuem para delimitar um espaço temporal altamente conturbado em Itália, onde se acentua o fosso entre as expectativas e a realidade de uma sociedade em convulsão. A 7 de junho de 1968, em Milão, um numeroso grupo de estudantes forma barricadas em redor da sede do *Corriere della Sera* e bloqueia a circulação de veículos na rua Solferino. A revolta contra o mais importante jornal italiano visa chamar a atenção para os limites e as condições em que se exercem as liberdades de expressão e de imprensa, sendo já um sintoma da musculada irreverência que irá acompanhar a ação dos mais jovens.

Dez anos depois, em Roma, a 16 de março de 1978, o presidente da Democracia Cristã é raptado pelas Brigadas Vermelhas. Prolonga-se por 55 dias o cativo quando o corpo de Aldo Moro¹, sem vida, é abandonado a poucos metros das sedes da Democracia Cristã (DC) e do Partido Comunista Italiano (PCI). É o episódio símbolo do terrorismo em Itália nos *anos de chumbo*.

O período que medeia estes dois acontecimentos é caracterizado por um ambiente extremamente inflamado. De um lado, a crise de legitimidade do sistema político nascido entre 1945-1948 e a instabilidade que afeta a coligação maioritária liderada pela DC. Do outro, os fermentos que agitam o tecido social: a maior crise económica do pós-II Guerra, corrupção, terrorismo e violência política, descoberta dos direitos civis pela classe média e vitalidade dos movimentos operário, feminista e estudantil. A DC conduz, em meados da década de 70, um país que apresenta amplas assimetrias e discute um projeto político que não deixa ninguém indiferente². Um número cada vez maior de eleitores são já animados pela ideia de que a prática política democrata-cristã caminha no sentido do esgotamento.

Intelectuais, jornalistas e políticos transformam a Península Itálica numa espécie de pátria do aforismo e da exegese, pelo que todas as reflexões assumem que a questão-chave gravita em torno do PCI. Impulsionado pela vitória no referendo para abolir a Lei do Divórcio (1974) e pelo histórico avanço nas eleições regionais (1975) e legislativas (1976), Enrico Berlinguer³ lança o projeto que vai reunir cada vez mais consensos e coloca o PCI no topo das preferências de largos estratos da população. O *compromisso histórico* é o elemento com maior repercussão no contexto da vida política italiana durante os anos 70, sobretudo após 1975. Acaba mesmo por ameaçar a base de apoio da DC e constitui um relevante elemento que, indiretamente, convoca o partido católico para uma reflexão interna em busca de um novo modo de governar.

O objetivo deste artigo consiste em caracterizar as principais dinâmicas do sistema político italiano na década de 70, quer interpretando o *compromisso histórico* como um projeto que despoleta uma nova dimensão de antagonismos e consensos, quer analisando a crise interna da Democracia-Cristã à luz de um debate que apela a uma nova forma de relacionamento com os cidadãos.

¹ Uma das figuras maiores da DC e do panorama político italiano a partir dos anos 60.

² Cfr. PASQUINO, Gianfranco – “Politica e ideologia”. In STAJANO, Corrado – *La cultura italiana del Novecento*. Roma: Laterza, 1996. p. 492-498.

³ Chega à liderança do PCI em março de 1972. É um dos mais relevantes políticos italianos do século XX.

1. Estado da questão

No artigo intitulado *L'evoluzione dei partiti contemporanei fra delegittimazione e centralità*, publicado em 2005, Piero Ignazi passa em revista alguns estudos sobre a função dos partidos políticos e conclui: “A crítica mais recente aponta para a ‘redundância dos partidos’: os partidos tornaram-se obsoletos, sempre menos relevantes no processo decisório, na articulação dos interesses ou na canalização das questões”⁴. O politólogo italiano nota, apesar de tudo, que estes não perderam poder, antes especializaram-se, em pleno século XXI, no “controlo monopolístico do recrutamento e dos recursos públicos”⁵. Eis, portanto, a inovação que permite ultrapassar a crise dos princípios das grandes massas, do doutrinação ideológico, da mobilização e do assentimento fiel. São os princípios que sustentam alguns dos mais elementares alicerces sobre os quais assenta, no caso italiano, a legitimidade dos dois poderes hegemónicos durante a designada Primeira República (1948-1994): a DC e o PCI. Os dois poderes que ao longo dos anos 70 atuam em função de um vocábulo perseverante e multifacetado: crise, crise económica, crise social, crise política e crise das instituições democráticas.

Norberto Bobbio escreve em 1981 que a crise havia assumido um carácter permanente. Diz o filósofo que, desde o momento em que se iniciara a degeneração do sistema político, em 1968, o país contava com 15 governos em 12 anos⁶. A efémera durabilidade do poder executivo (não do partido que ininterruptamente o sustenta) constitui, de facto, uma particularidade do edifício democrático italiano. Mas não a única. Outras graves disfunções decorrem das práticas *transformistas* associadas à classe política e da muito discutida, em meados da década de 70, imutabilidade do partido de governo.

É com base neste contexto de ectopia das soluções políticas, no pós-68, que se sucedem as discussões em redor dos modelos de governo e funcionamento democrático. Giorgio Galli, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio e Enrico Berlinguer, entre outros, destacam-se pelas análises cuidadas e pelo impacto que determinadas concepções ou propostas assumem no âmbito do debate académico e cultural e do combate político.

O paradigma que havia dominado os primeiros 30 anos da história republicana é cunhado por Giorgio Galli como *bipartidarismo imperfeito*, conceito que designa a falta de alternativa política, eleitoral ou de governo. Para suplantar esta deformação é necessário, segundo Galli, uma maturação político-social coletiva (ao nível das classes e grupos sociais) que envolva sectores da burguesia e da classe operária⁷. Tal maturação deve corresponder a uma coligação democrática, disponível para racionalizar o sistema económico, munida de consensos, mas também pressionada por uma forte DC na oposição

Um segundo modelo, defendido por Bobbio, reclama a democracia representativa e coloca o enfoque no princípio da alternância em função do processo de escolha. A ideia visa demonstrar a incongruência dos discursos que não se baseiam nas dialéticas

⁴ Todas as traduções são da nossa responsabilidade.

⁵ IGNAZI, Piero – “L'evoluzione dei partiti contemporanei fra delegittimazione e centralità”. *Polis*. Bologna: Il Mulino. Nº 19 (2). (2005) p. 275.

⁶ BOBBIO Norberto, “Nella crisi permanente”. *La Stampa*, 07/06/1981, 1.

⁷ GALLI, Giorgio – *Dal bipartitismo imperfeito alla possibile alternativa*. Bologna: Il Mulino, 1975. p. 212-215.

de esquerda ou de direita. O ponto nodal consiste em desconstruir o equívoco das propostas políticas do centro. São dois os argumentos que, na linha bobbiana, procuram deslegitimar o *centrismo*: primeiro, a DC é estranha ao centro porque reproduz os interesses da direita democrática e parlamentar; depois, urge desmistificar as motivações que impelem o Partido Socialista Italiano (PSI) para o exercício da mediação, circunstância que o paralisa enquanto terceira força política⁸ e retira-lhe a pulsão reformadora⁹.

Outra análise da evolução do cenário político remete para o *pluralismo polarizado*, traduzido por um quadro fragmentado, pluripartidário, onde as formações políticas são ideologicamente diferenciadas e, entre estas, as que se encontram nas extremidades opostas revelam acentuada distância. O termo *polarização* respeita a culturas políticas não unanimemente aceites ou antissistema – partidos comunistas e/ou fascistas¹⁰. O arquétipo formulado por Giovanni Sartori não ignora que o PCI se havia tornado um partido semiaceite pela opinião pública e pelas estruturas democráticas. Os comunistas tinham abandonado a posição antissistema, sendo que esse fator não está muito longe de uma alteração genética. Para Sartori, a mudança *transformista* é indissociável dos 25 anos em interação com o sistema democrático, que resultam em acomodação.

2. O compromisso histórico e a ascensão comunista

Enrico Berlinguer escreve em setembro de 1973 uma série de três artigos¹¹ na revista teórica *Rinascita*, através dos quais explana a ideia do *compromisso histórico*. Reduzida ao osso, a iniciativa destina-se aos três principais partidos: PCI, DC e PSI. Propõe uma nova aliança entre as forças que representam a maioria do povo italiano, do proletariado aos camponeses, dos católicos aos laicos. Um propósito extraído da unidade popular e democrática apregoada por Palmiro Togliatti.

O projeto revela uma matriz nacional, reformadora. Visa mobilizar o tecido unitário no sentido do renovamento e progresso democrático do edifício social, das estruturas do Estado. E preconiza um caminho seguro de desenvolvimento económico. Trata-se, no fundo, no pensamento de Berlinguer, da necessária e progressiva transformação subjacente à *via democrática para o socialismo*¹².

A atmosfera internacional também se repercute no espírito da proposta. A queda de Salvador Allende ilumina os temores quanto às ações reacionárias em Itália¹³. Aliás, já bem presentes desde dezembro de 1969 quando o atentado da Piazza Fontana,

⁸ Oscila entre 10 e 15 por cento do eleitorado.

⁹ BOBBIO, Norberto – *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano: saggi su "Mondo operaio", 1975-1989*. Roma: Donzelli, 2006.

¹⁰ SARTORI, Giovanni – *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano: SugarCo, 1982. p. 208-210.

¹¹ BERLINGUER, Enrico, "1. Necessaria una riflessione attenta sul quadro mondiale. Imperialismo e coesistenza alla luce dei fatti cileni", *Rinascita*, 28/09/1973, 3-4; "2. Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile. Via democratica e violenza reazionaria", *Rinascita*, 05/10/1973, 3-4; "3. Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile. Alleanze sociali e schieramenti politici", *Rinascita*, 12/10/1973, 3-4.

¹² *Idem*, "3. Riflessioni...".

¹³ *Idem*, "1. Necessaria...".

em Milão, marca o início de uma série de iniciativas impulsionadas por sectores de extrema-direita em resposta aos movimentos estudantil e operário e às novas formações da esquerda radical. Esses grupos, por vezes coadjuvados por corpos do Estado (serviços secretos), procuram criar um clima de acentuada tensão que permita um governo autoritário ou, no mínimo, a durável permanência de uma direita mais conservadora¹⁴.

O *compromisso histórico* pretende, em suma, responder às graves e diferenciadas constrações sentidas pela sociedade, não deixando de refletir as ambições políticas de Enrico Berlinguer – colocar o PCI no governo. Em face do periclitante contexto sociopolítico (crise económica, impulsos reacionários, instabilidade governativa), o secretário comunista encontra-se persuadido pela impossibilidade de governar unicamente com as forças de esquerda, comunistas e socialistas. Mesmo que contem com 51% dos votos. Pretende, por isso, a coligação com a DC, a maior força política italiana.

La Proposta comunista acaba por constituir o eixo demiúrgico de um movimento polarizador que penetra no tecido social e nos círculos políticos, intelectuais e jornalísticos. O campo da informação transforma-se, neste sentido, no palco privilegiado onde se digladiam perspectivas antagónicas pela imposição de uma determinada perceção do mundo social. O tal conflito que Pierre Bourdieu define como “a forma original da luta simbólica pela conservação ou pela transformação” desse mundo social, a disputa pelo *poder simbólico* “de fazer ver e fazer crer, de predizer e prescrever, de dar a conhecer e fazer reconhecer”¹⁵.

A luta simbólica do PCI surge, pois, ancorada no binarismo da *conservação* (manter eleitorado) e da *transformação* do mundo social (atualização da cultura política para gerar novos consensos). A revisão teórico-estratégica e a implementação de uma cultura política renovada, mais plural e aberta ao diálogo com os adversários políticos, em muito contribuem para a ascensão comunista. O retorno ou a adesão de intelectuais à esfera do partido, de Alberto Moravia a Pier Paolo Pasolini¹⁶, constitui, de alguma forma, um sintoma de uma evolução com expressão eleitoral.

As consultas populares do biénio 1975-76 sentenciam os melhores resultados da história do PCI. O dia 15 de junho de 1975 (eleições regionais) anuncia os comunistas com 33,5% das intenções de voto, a menos de dois pontos percentuais do partido católico. Semelhante cenário preside às eleições legislativas de 1976, no quadro de uma campanha dominada pela possível vitória comunista. Epílogo que não se verifica uma vez que a DC recupera alguns consensos (38,7%). Berlinguer supera o resultado precedente e fixa novo máximo em 34,4%. A estratégia do governo de *unidade democrática* sanciona a ascensão comunista e fortalece a imagem de um partido que, já não sendo apenas expressão da classe operária, reúne simpatias noutros segmentos da sociedade.

Todos os esforços de Berlinguer vão no sentido de desmistificar a retórica anticomunista e dar a conhecer a profunda revisão dos instrumentos teóricos e propósitos estratégicos. Evidenciar que o PCI renega definitivamente a ditadura do proletariado, que preconiza as regras democráticas, o pluralismo de vozes e reequaciona as considerações sobre outros sectores da economia (iniciativa privada). Este trabalho

¹⁴ É a designada estratégia da tensão.

¹⁵ BOURDIEU, Pierre – *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 2001, p. 173-174.

¹⁶ AJELLO, Nello – *Il lungo addio: intellettuali e PCI dal 1958 al 1991*. Roma: Laterza, 1997. p. 110.

político-doutrinário rumo a uma renovada identidade conhece os primeiros grandes obstáculos nas campanhas eleitorais de 1975-76, encimados pelo principal destinatário de *La Proposta*. Os democratas-cristãos não abandonam a imagem do comunista inimigo e ameaçador dos preceitos democráticos. Apresentam-se, por isso, como o partido paladino das liberdades e o baluarte contra o *perigo vermelho*, recusando o *compromisso histórico*.

O sistema político atinge por esta altura o auge de bipolarização e torna-se sempre mais anacrónico um governo que não contemple a participação dos comunistas. Ideia difusa não somente ao nível interno mas, igualmente, nos círculos políticos e jornalísticos internacionais. O *Washington Post* refere, por exemplo, que seria prudente os Estados Unidos atribuírem ao PCI a importância de um partido com o qual qualquer governo deveria estabelecer acordos, não obstante os riscos de uma massiva força comunista¹⁷. E no *Le Monde* escreve-se que “enquanto a DC não se decidir pelo diálogo com os socialistas e comunistas, Itália é ingovernável”¹⁸.

3. Oposição ao pensamento de Berlinguer

O impacto do *compromisso histórico* despoleta obstáculos e expectativas quer do ponto de vista da política interna italiana, quer ao nível da ordem bipolar da Guerra Fria. Tanto os antagonismos ao projeto comunista, como a legitimação política e cultural de uma renovada identidade, desenvolvem-se dentro e fora do partido.

Uma primeira ordem de obstáculos face à estratégia do *compromisso histórico* provem do interior do PCI. Giorgio Amendola ilumina, subtilmente, o viés do dissenso aquando do pré-debate do XIV Congresso: “De certeza que estamos todos de acordo? Queria acreditar, mas não consigo”¹⁹. Luigi Bianchi, jornalista do *Corriere della Sera*, faz o mapeamento dos desvios internos e apresenta dois sentidos: Giorgio Amendola, precursor de uma aliança com a DC a curto prazo para combater a crise económica; e Pietro Ingrao, vocacionado para uma alternativa de esquerda que pressione a DC até provocar profundas fraturas internas, a única possibilidade para evitar confusas convivências com *centrismos* e estreitar laços com as massas católicas²⁰. A estas duas vozes juntam-se as dúvidas de Giorgio Napolitano, o ceticismo de Umberto Terracini e a fria indiferença de Luigi Longo²¹.

Para largos sectores da imprensa e da opinião pública subsiste uma espécie de contraste entre, de um lado, as bases e os quadros do partido e, do outro, a estratégia da secretaria de Berlinguer. A empatia estabelecida, no último dia do XIV Congresso, entre a plateia e a intervenção do delegado do Partido Comunista Português (PCP) é prontamente interpretada pelo *Corriere della Sera* e *La Stampa* como uma identificação

¹⁷ Citado por RIZZO, Aldo “Compromesso o alternativa” – *La Stampa*, 25/06/1976, 1.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ AMENDOLA, Giorgio “Conoscere e discutere i fatti”, *Rinascita*, 07/02/1975, 11.

²⁰ BIANCHI, Luigi – “Si apre oggi il congresso del PCI per discutere del ‘compromesso storico’”. *Corriere della Sera*, 18/03/1975, 1.

²¹ Giorgio Amendola, Pietro Ingrao, Giorgio Napolitano, Umberto Terracini e Luigi Longo (antigo secretário-geral dos comunistas) são alguns dos altos expoentes dos quadros do PCI neste período.

das bases do PCI com a cultura dogmática e ortodoxa dos *compagni* portugueses alinhados com Moscovo. Durante 15 minutos, Domingos Abrantes é aplaudido em 13 ocasiões, colhendo um forte abraço do representante soviético Andrei Kirilenko²². Vários autores sustentam que até ao final dos anos 70 a União Soviética ainda constitui um importante referente para a maioria dos inscritos no PCI²³.

A segunda ordem de oposição ao pensamento de Berlinguer situa-se fora do partido e reside na posição dos Estados Unidos, da própria União Soviética e, ao nível doméstico, da Democracia Cristã e da massa intelectual de esquerda – animada por diferentes polos ideológicos. O *aggiornamento* comunista está longe de sensibilizar Washington, pese embora os esforços em postular a independência diante de Moscovo. Ao invés, avoluma os temores quanto à presença do PCI num governo italiano²⁴. Henry Kissinger nunca abandona o dogmatismo rígido neste momento de evolução do quadro do comunismo internacional. O secretário de Estado norte-americano salienta, insistentemente, que a inclusão de forças comunistas em governos europeus de países da NATO representa uma ameaça para a segurança ocidental, podendo levar à retirada das forças americanas da Europa e até à impossibilidade de manter a atividade da Aliança Atlântica²⁵.

A União Soviética olha, por sua vez, com desconfiança para as intenções dos correligionários italianos, principalmente nesta primeira fase de afirmação de uma linha política interna. Moscovo enfrenta com desconforto os entendimentos que, por exemplo, confinam as leituras da crise económica e política do mundo ocidental ao âmbito das competências dos partidos comunistas dessa ordem geográfica²⁶. Para os dirigentes soviéticos, são teses que colocam em causa a unidade do movimento comunista internacional.

Não menos trabalhosa é a recusa da direção democrata-cristã em encetar qualquer tipo de diálogo com o PCI. No período de lançamento do *compromisso histórico*, coincidente com a liderança inflexível de Amintore Fanfani, a postura da DC reforça a ideia de que se trata de um projeto inserido na cronologia dos médios e longos prazos.

Mas, numa altura em que a cultura comunista assegura importantes apoios na sociedade italiana, o verdadeiro maremoto no plano ideológico provém de um conjunto de intelectuais situados na esfera da revista *Mondoperaio*, órgão teórico do PSI. Na origem do ataque contra alguns dogmas do *ethos* político comunista estão pensadores de distinta proveniência disciplinar e ideológica, como Norberto Bobbio, Lucio Colletti, Massimo Salvadori, Ernesto Galli della Loggia ou Paolo Sylos Labini.

Este grupo informal de intelectuais critica o carácter antidemocrático do *compromisso histórico* e aproveita a oportunidade para alargar o debate e investir contra as bases teóricas da doutrina marxista sobre o Estado e a democracia, contra as figuras de

²² GIURATO, Luca – “Un delegato portoghese suscita imbarazzo nel pci”. *La Stampa*, 23/03/1975, 1.

²³ BARBAGLI, Marzio; CORBETTA, Piergiorgio – “Una tattica e due strategie. Inchiesta sulla base del PCI”. *Il Mulino*. Bologna: Il Mulino. Anno: XVII (260), novembre/dicembre (1978). p. 922-967.

²⁴ GALLI, Giorgio – *Il decennio Moro-Berlinguer: una rilettura attuale*. Milano: B. C. Dalai, 2006.

²⁵ Citado por STILLE, Ugo – “Kissinger contrario al dialogo tra socialisti e comunisti europei”. *Corriere della Sera*, 06/02/1976, 1.

²⁶ Citado por RUSSO, Giovanni – “Più difficili i rapporti fra URSS e PC europei”. *Corriere della Sera*, 18/10/1975, 1.

Togliatti, Gramsci e o conceito de hegemonia. Contesta a prioridade do *coletivo* e do *social* e polemiza sobre a natureza totalitária dos países do socialismo real. Começa Bobbio em 1975 ao afirmar que uma teoria marxista de Estado não existe. Entre outros argumentos, refere que se havia acreditado poder colmatar essa carência mais com subtis exegeses de textos marxistas do que com estudos sobre as instituições políticas dos Estados contemporâneos. Esta deformação resultaria do maior interesse conferido à história das doutrinas políticas em detrimento da história das instituições²⁷.

As reflexões de Bobbio suscitam um debate de enorme amplitude com repercussões nas hostes comunistas. A massa intelectual do PCI – de Umberto Cerroni a Giuseppe Boffa, Achille Occhetto, Piero Ingrao ou Berlinguer – interpreta a ofensiva do *Mondoperaio* como uma campanha propagandística em defesa da social-democracia e um conluio anticomunista.

Um contributo importante para a leitura desta peleja é dado por Pierluigi Battista em *Cultura e Ideologie*. Ao observar que a ofensiva teórica caracteriza-se por uma crítica eclética e multicultural, percorrendo várias direções e prolongada no tempo, Battista nota que o desafio encetado pelo órgão socialista corresponde ao período de renovação ideológica do próprio PSI, da passagem progressiva dos últimos alicerces marxistas para os princípios do liberal-socialismo²⁸.

A controvérsia toca, ainda, outras sensibilidades, sendo também aproveitada pela esquerda radical. Antonio Negri tanto repele os argumentos avançados por Bobbio, afirmando ser a democracia um termo mistificador que cobre um sistema de poder fundado na “regra capitalista do desenvolvimento da exploração”, como não enjeita a oportunidade de afirmar que o PCI recusa uma doutrina revolucionária do Estado²⁹. Isto é, que o PCI, tal como Bobbio, concebe uma democracia representativa desvirtuada pelo desenvolvimento capitalista. O PCI convive, de facto, com os desafios lançados, de um lado, por intelectuais próximos da área socialista e, do outro, por impulsionadores da esquerda radical.

4. Legitimando uma renovada identidade

No pensamento do líder comunista, todos os obstáculos ao *compromisso histórico* não colocam em causa a viabilidade de uma proposta que apresenta inegável elasticidade. A legitimação deste renovado constructo evolui em redor de formações discursivas que revelam uma dimensão ilocutória tendente a restringir as ambiguidades expressas, designadamente quando se trata de comunicar com o exterior do partido.

Logo na abertura do XIV Congresso de Roma, Berlinguer mostra-se refratário ao abandono do Pacto Atlântico e assegura que a via nacional do PCI é compatível com a posição geopolítica italiana³⁰. Em fevereiro de 1976 profere um discurso

²⁷ BOBBIO, Norberto – “Esiste una dottrina marxista dello Stato?”. *Mondoperaio*, Agosto/Setembro, 1975, 26.

²⁸ BATTISTA, Pierluigi – “Cultura e Ideologie”. In SABBATUCCI, Giovanni; VIDOTTO, Vittorio – *Storia d'Italia. Storia d'Italia Contemporanea: dal 1963 a oggi*. Roma: Laterza, 1999. p. 493-495.

²⁹ NEGRI, Antonio – “Esiste una dottrina marxista dello Stato?”. *Aut aut*. Milano: Il Saggiatore. N.º 152-153 (Março/Junho, 1976). p. 35.

³⁰ Citado por *L'Unità*, “Il rapporto di Berlinguer al XIV Congresso del PCI”, 19/03/1975, 7-11.

fraturante na reunião magna dos correligionários soviéticos, batendo-se pelas liberdades fundamentais, a autonomia do partido e as regras democráticas. Declara ao *Corriere della Sera*, em junho do mesmo ano, que se sente mais seguro na esfera da NATO, não obstante as “sérias tentativas para limitar a autonomia” do PCI³¹. Pelo meio, durante a conturbada transição para a democracia em Portugal, vai levantando o tom das críticas ao comportamento do PCP até afirmar que os dois partidos possuem concepções diversas a respeito da democracia e do pluralismo³². E em 1979 acaba mesmo por transformar o XV Congresso do PCI no areópago através do qual sanciona todas as etapas em direção à rutura definitiva com Moscovo, colocando de parte evocações ao marxismo-leninismo³³.

A disseminação das mensagens políticas não apenas implica a seleção de diferentes instâncias de enunciação, como também joga com os três níveis de sujeitos inscritos no discurso: o *locutor*, aquele que fala ou os que falam em nome dele; o *alocutário*, para quem se direciona; e o *delocutário*, de quem se fala³⁴. Isto quer dizer que a orientação política de Berlinguer serve-se de um vasto número de dispositivos para a emissão de discursos (meios de comunicação, comícios, alocações), articulados no tempo e no espaço em função dos destinatários e objetivos. Defender em 1976, no Kremlin, diante de 5.000 delegados, a autonomia do partido e os valores universais da democracia ou referir, no contexto da campanha eleitoral das legislativas, que o PCI se sente mais seguro na esfera da NATO não são opções privadas de sentido para quem, como o secretário comunista, pretende legitimar uma determinada leitura do (euro)comunismo.

Outra tentativa de superar os óbices internacionais é avançada através da fórmula do *eurocomunismo*, levedada no biénio 1975-76 e apresentada em 1977. O esforço teórico de Berlinguer procura integrar a *singular via italiana para o socialismo* num quadro euro-ocidental mais vasto e adequar, numa terceira via, linhas programáticas que impulsionem a construção de um novo tipo de sociedade, superando os modelos de países que haviam já realizado o socialismo. Essa *sociedade original*, crítica em relação aos limites impostos por Moscovo ao nível da democracia, das liberdades fundamentais, dos direitos humanos, do aparelho burocrático, assenta nos princípios da liberdade e do pluralismo democrático, enquanto aspetos indissociáveis do socialismo, e renuncia à revolução como meio privilegiado para a conquista do poder³⁵. Auspicia um internacionalismo que, além do proletariado, abarque a totalidade das forças democráticas.

Em termos de política interna, o estabelecimento de uma via de diálogo com o principal oponente e a introdução de uma cultura política mais pèrvia ao exterior são

³¹ Entrevistado por Giampaolo Pansa, “Berlinguer conta ‘anche’ sulla NATO per mantenere l’autonomia da Mosca”, *Corriere della Sera*, 15/06/1976, 1.

³² Enrico Berlinguer e Felice La Rocca, “L’on. Berlinguer indica la linea del PCI”, *Il Messaggero*, 13/06/1975, 1-2.

³³ IGNAZI, Piero – “I partiti e la politica dal 1963 al 1992”. In SABBATUCCI, Giovanni; VIDOTTO, Vittorio – *Storia d’Italia. Storia d’Italia Contemporanea: dal 1963 a oggi*. Roma: Laterza, 1999, p. 101-232.

³⁴ BENETTI, Marcia – “Análise do discurso em jornalismo: estudo de vozes e sentidos”. In LAGO, Cláudia; BENETTI, Márcia – *Metodologias de Pesquisa em Jornalismo*. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 116.

³⁵ SEGRE, Sergio – *A chi fa paura l’Eurocomunismo*. Rimini-Firenze: Guaraldi, 1977; TIMMERMANN, Heinz – *I partiti comunisti dell’Europa mediterranea*. Bologna: Il Mulino, 1981.

inovações que acompanham o percurso comunista. A eleição de Benigno Zaccagnini para a direção democrata-cristã, em julho de 1975, abre caminho ao diálogo até ao momento bloqueado pela inflexibilidade de Amintore Fanfani. Neste jogo de resiliências, o presidente do Conselho Aldo Moro desempenha um papel fundamental quando se trata de diminuir a entropia comunicativa em relação ao PCI. O democrata-cristão é o principal impulsionador de maior cooperação entre os dois partidos.

Se o economicismo tático democrata-cristão e os vínculos internacionais subjacentes à divisão bipolar supervisionam a ascensão comunista em direção à área de governo, o mesmo tipo de condicionamentos atenua-se quando a imagem do PCI começa a atrair orientações tradicionalmente estranhas ao seu húmus cultural. A legitimação da estratégia de Berlinguer passa, também, por essa abertura: projetar uma cultura política mais pluralista, evitar um posicionamento integralista, sectário e assegurar a formação de uma plataforma unitária disposta ao diálogo e a eventuais convergências com outras forças políticas.

Esta posição plasma-se no momento em que o discurso comunista encontra alguma receptividade, por exemplo, nos temperamentos dimanados do prolongado 68 italiano. São aflúncias que haviam experimentado uma ideologia ambivalente, congregando insurreições inspiradas em tonalidades marxistas-leninistas (igualitarismo, milenarismo) e rebeliões motivadas pela pedagogia da tolerância (permissividade e bem estar)³⁶. A preocupação com os jovens figura no debate pré-congressual de 1975 na medida em que consiste “num dos aspetos fundamentais da batalha para a conquista estável de novos estratos de juventude e de intelectuais”³⁷.

O PCI³⁸ atrai, de facto, filiações políticas que de alguma forma consideram o partido o meio útil para atingir um fim superior, “o mal menor” como refere Fabrizio De André. Numa entrevista ao diário toscano *La Nazione*, o célebre compositor afirma que teria preferido votar na formação de extrema-esquerda Luta Continua. Admite, porém, ter escolhido o PCI e justifica a decisão com o facto de o partido fazer uma “política de sobrevivência”³⁹.

4.1 O debate interno da *La Proposta Comunista*

Depois de se abordar os entraves à estratégia de Enrico Berlinguer do ponto de vista internacional, da política doméstica e no restrito contexto das disposições programáticas do partido. Depois de se analisar a base concetual sobre a qual assenta a legitimação desta estratégia no plano exógeno, para fora do partido. Falta agora perceber como o secretário-geral consagrou, no interior do PCI, a proposta do *compromisso histórico*.

³⁶ CARDINA, Miguel – *A Esquerda Radical*. Coimbra: Angelus Novus, 2010.

³⁷ D’ALEMA, Massimo – “Forte e malizioso’ anche verso l’estremismo”. *Rinascità*, 07/03/1975, 22.

³⁸ Consistentes quadros do partido continuam, porém, a perceberem depreciativamente a generalidade dos movimentos políticos situados à sua esquerda, considerando que são movidos por utopias existenciais e contradições teórico-programáticas.

³⁹ Entrevistado por Marabini, Claudio “Tra la rivoluzione e la canzone”. *La Nazione*, 17/08/1975, 3.

Este ângulo de análise remete para as reações despoletadas por *La Proposta Comunista*⁴⁰, apresentada em dezembro de 1974 ao Comité Central e à Comissão encarregue de preparar o XIV Congresso. Remete, portanto, para o debate pré-congressual realizado entre janeiro e março de 1975.

Com longos textos publicados na *Tribuna Congressuale*, da revista teórica *Rinascita*, ou no diário *L'Unità*, a troca de ideias gravita em redor de temáticas mais ou menos aprofundadas pelo projeto comunista e abarca as mais destacadas figuras do partido. Não faltam pontos de vista dissonantes como o de Lucio Radice, do Comité Central, que considera o termo *compromisso histórico* insuficiente porque significa, para muitos, um simples acordo de poder, de governo⁴¹. Ou o de Massimo D'Alema, da Federação de Pisa, que chama a atenção para a *profunda* fratura entre as forças de esquerda que a luta pela unidade popular pode provocar⁴².

Uma das questões mais relevantes reside na forma como se desenvolve o debate. Giorgio Amendola é o primeiro a afirmar que esse carece de amplitude e não reflete a “dramaticidade da situação, a importância dos temas colocados à discussão do partido”⁴³. Lucio Libertini, da Federação de Turim, corrobora da mesma ideia e, baseando-se na experiência do trabalho político em Piemonte e noutras regiões, vai mais longe:

“O debate real desenvolve-se de modo insuficiente, frequentemente como se estivesse previsto um acordo geral que não deixa espaço para o confronto efetivo. (...) Penso que se deva ir mais além e perguntar qual o significado destes limites. (...) O temor de avaliar as eventuais diferenças de opinião sobre uma matéria tão urgente, a difusa e justificável adesão à unidade dos comunistas, a elevada confiança no partido e na sua direção, fazem sim que muitos, neste momento, prefiram remeter-se mecanicamente ao texto da comunicação de Berlinguer”⁴⁴.

As posições de Giorgio Amendola e Lucio Libertini deixam entrever que a modalidade com que é aduzida a estratégia do *compromisso histórico* causa desconforto, sem se conseguir debater verdadeiramente os seus pontos fortes e pontos fracos e não reunindo consenso ao nível dos órgãos do PCI. Libertini assegura que em torno de *La Proposta* existem dúvidas, perplexidades e dissensos⁴⁵.

Ao caracterizar a estrutura partidária italiana e as dinâmicas políticas entre 1963 e 1992, Piero Ignazi nota que a forma como o projeto é apresentado, primeiro ao exterior e depois internamente, segue o hábito *togliattiano* “de fazer descer do alto as inovações mais radicais”. Trata-se, então, de uma estratégia para “adquirir autoridade carismática, ou seja, uma autoridade que se afirma pelo reconhecimento e inovação e não pela observância das regras e tradições”⁴⁶.

⁴⁰ BERLINGUER, Enrico – *La Proposta Comunista. Relazione al Comitato Centrale e alla Commissione Centrale di Controllo del PCI in preparazione del XIV congresso*. Torino: Einaudi, 1975.

⁴¹ RADICE, Lucio – “Quattro punti sul compromesso storico”, *Rinascita*, 14/02/1975, 7.

⁴² D’ALEMA, Massimo – “Forte e ...”. *Rinascita*, 07/03/1975, 22.

⁴³ AMENDOLA, Giorgio – “Conoscere e discutere i fatti”. *Rinascita*, 07/02/1975, 11.

⁴⁴ LIBERTINI, Lucio – “Non un dato da accettare ma una strategia offensiva”. *Rinascita*, 28/02/1975, 14.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ IGNAZI, Piero – *I partiti...*, 149.

O ano de 1974 marca o início do esforço comunista no sentido de gizir uma imagem menos dogmática, pluralista, em consonância com as regras democráticas, portadora de um novo sentido de Estado e até com esboços de autocrítica. Se esta inflexão é mais ou menos assimilada pela opinião pública, dúvidas permaneceram, todavia, em relação aos vínculos com Moscovo. É este o principal obstáculo à legitimação da estratégia *berlingueriana* quer ao nível da política doméstica, quer no plano internacional. Quando, em março de 1975, o líder do PCI reitera a fidelidade aos princípios e à prática do internacionalismo proletário e constata que o mundo socialista, ao contrário daquele capitalista, prospera em termos de produtividade⁴⁷, não poucas são as vozes que se insurgem, acusando-o de triunfalismo e de considerar que a esfera socialista se reger por um clima moral superior.

5. A Democracia Cristã entre o *mau governo* e a *questão moral*

A revisão teórico-estratégica do PCI, materializada nos projetos *compromisso histórico* (política interna) e *eurocomunismo* (política externa), é um dos elementos que acaba por impulsionar o diálogo, ainda que parcimonioso, entre comunistas e democrata-cristãos. É uma poupada convivência cuja leitura remete para um acordo político determinado pelo progressivo deslocamento à esquerda do eleitorado, no triénio 1974-76⁴⁸. Esse deslocamento despoleta, por sua vez, uma reflexão interna na DC e deve ser entendido à luz de um contexto altamente crítico para a Península Itálica.

Guido Carli⁴⁹ explica, em 1977, alguns fatores que contribuem para essa situação de alarme, utilizando a expressão *Esquizofrenia* para definir o panorama italiano em termos políticos, sociais e económicos. O antigo governador do Banco de Itália considera que uma parte do país animada por energias de vanguarda, no plano económico, dos valores e das necessidades, contrasta com um outro sector ainda caracterizado pelo anacronismo, onde predominam extensas zonas agrícolas de subsistência e uma administração pública e instituições políticas ancoradas em leis de 1865⁵⁰.

A observação de Carli atinge diretamente a ação e a cultura política da DC, depois de mais de duas décadas à frente dos destinos de Itália⁵¹. Está implícita a ideia de que uma parte relevante do secular atraso italiano surge relacionada com a liderança (ou ausência) do partido católico. O triénio 1974-76 revela-se, deste ponto de vista, particularmente difícil para a governação e o *establishment* dominante. Primeiro, acentua o descrédito dos dirigentes democratas-cristãos e dos tradicionais parceiros de coligação, associados ao intrincado manto das mentiras do Estado, escândalos e

⁴⁷ Citado por *L'Unità*, "Il rapporto di...".

⁴⁸ IGNAZI, Piero – *I partiti...*

⁴⁹ Governador do Banco de Itália entre 1960 e 1975. Em 1976 passa a dirigir a Confederação Geral da Industria Italiana (Cofindustria).

⁵⁰ CARLI, Guido; SCALFARI, Eugenio – *Intervista sul capitalismo italiano*. Bari: Laterza, 1977. p. 49.

⁵¹ Apesar do clima de crise interna e externa que afeta os democratas-cristão, importa salientar o trabalho da DC ao nível do fortalecimento das instituições e das liberdades democráticas que substituem a ordem fascista, criando condições para o gradual desaparecimento da secular miséria italiana, para o crescimento económico, para a construção do Estado Social e o surgimento de grandes energias morais.

corrupção. Segundo, ilumina a consciência de que o modo de governar do maior partido político caminha num sentido diametralmente oposto ao da sociedade, entregue, como constataria Aldo Moro, a novas dinâmicas inseridas num processo de autodeterminação da pessoa e cujo impacto colocara em crise a hegemonia da DC⁵².

A questão da corrupção dá origem a inflamadas celeumas na imprensa e envolve, no debate público, destacados vultos da intelectualidade italiana, de Leonardo Sciascia a Italo Calvino e Pasolini. São alvo da ira dos articulistas a manipulação do dinheiro público, a cumplicidade com a mafia, o tráfico de influências e os complexos relacionamentos com estruturas secretas do Estado, da italiana SID à norte-americana CIA.

O *mau governo* é o assunto que adquire sempre maior pertinência ao nível da opinião pública, definido enquanto prática que resgata os negócios do Estado para a esfera dos negócios privados. A *questão moral* transforma-se numa questão política e é colocada por Berlinguer, em finais dos anos 70, no topo das prioridades da agenda pública. A perversão associada à classe política invade o imaginário coletivo enquanto axioma cada vez menos relacionado com um qualquer sintoma distópico, antes concebida como prerrogativa do homem político.

Na curva dos anos 60 para os anos 70, ganha expressão a inquietante elegia através da qual largos segmentos da sociedade relacionam exponentes da DC com o princípio oligárquico, por um lado, e com o governo invisível, por outro. Recorrendo à lente *orwelliana*, o princípio oligárquico ocorre quando um grupo dominante consegue perpetuar-se a si próprio e conserva a capacidade para designar os seus sucessores⁵³.

Já o governo invisível remete para uma espécie de poder que atua simultaneamente ao lado, dentro e contra o Estado. É legitimado pelos labirintos do secretismo, favores ilícitos e violações da lei, refratário às responsabilidades civis, administrativas, penais e, na verdade, à *res publica*. Trata-se de uma forma de poder que controla o Estado sem ser controlada. Os casos mais *ressonantes*, neste período, envolvem a Montedison, o colosso italiano da química mundial, e a Lockheed⁵⁴, poderosa companhia aeroespacial norte-americana. A primeira acusada de financiar ilicitamente os atores do parlamento⁵⁵ e a segunda de subornar determinadas estruturas do Ministério da Defesa para facilitar a venda de aviões.

6. Um novo modo de governar

As críticas à *praxis* política democrata-cristã começam a surgir de importantes sectores industriais não tradicionalmente hostis ao partido. Giovanni Agnelli, presidente da Fiat, fala em abril de 1975 de imobilismo político, ministérios impotentes, sem instrumentos e quadros, e da necessidade de um novo modo de governar⁵⁶.

⁵² SCOPPOLA, Pietro – *La repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*. Bologna: Il Mulino, 1991. p. 397.

⁵³ ORWELL, George – *mil novecentos e oitenta e quatro*. 1ª edição 1949. Lisboa: Antígona, 2002.

⁵⁴ Admitiu ter pagado a políticos e militares em países como a Holanda, República Federal Alemã e Japão. O escândalo atingiu proporções invulgares.

⁵⁵ CARBONE, Fabrizio – “Fondi neri”: dopo tre ore la Corte rinvia la decisione”. *La Stampa*, 10/01/1975, 2.

⁵⁶ Citado por *La Stampa*, “Occorre un nuovo modo di governare”, 30/04/1975, 19.

Mas terá a DC ignorado o volume e a origem das reprovações à sua forma de fazer política? A resposta é negativa. Ao percorrer as páginas dos órgãos oficiais do partido, *Il Popolo e Il Domani d'Italia*, não se afigura ocioso identificar, no triénio 1974-76, três vocábulos dominantes: *crise*, *renovamento* e *refundação*. O debate interno procura encontrar alternativas. De acordo com os argumentos aduzidos, a impotência do partido decorre da falta de resposta às exigências da sociedade e da incapacidade de elaboração cultural, que se explica através do difícil diálogo com os intelectuais, do desequilíbrio institucional e da fraca afirmação moral⁵⁷.

Da autocrítica resulta a percepção de que as sucessivas crises de governo colocam em causa a unidade da DC, cada vez mais exposta às divisões internas, aos conflitos entre as *correnti* e ao risco de fratura. Resulta, sobretudo, a percepção de que as profundas mutações ocorridas ao nível dos equilíbrios de poder da sociedade elanguesceram as relações com o mundo católico e as demais forças políticas. Emerge, no final, a ideia de que urge fundar um novo tipo de comunicação com a classe operária, os jovens e o mundo feminino, os três grupos que granjeiam protagonismo pela alavanca das transformações sociais.

A crise da DC não evidencia, no entanto, um sentimento de descrença quanto à sua função na sociedade. A centralidade do partido e a identificação com extensos e relevantes estratos sociais é assumida pelo universo democrata-cristão como uma verdade apodíctica⁵⁸. O discurso da *refundação* projeta uma vontade de mudança de ordem política e não estatutária, uma escolha que deve operar-se, por exemplo, entre o centralismo e o regionalismo⁵⁹. A regeneração deve começar pela classe dirigente e provocar uma maior abertura às animosidades sistémicas, políticas ou culturais⁶⁰. Cumpre, pois, encetar uma rotação política que confira mais espaços de liberdade à sociedade civil e uma renovada predisposição para perceber as contradições da mesma. Perceber, fundamentalmente, que o mundo católico trilha outros caminhos que, sendo já divergentes dos da DC, importa intercepar.

A discussão interna ganha vigor a partir de maio de 1974 e chega a uma base avaliativa em março de 1976. Por altura do XIII Congresso da DC, sobressai a linha argumentativa que advoga o reforço das relações com o PSI. Ainda que perturbada pela intransigência socialista na reta final da secretaria de Francesco Di Martino, essa estratégia procura reabilitar a fórmula política do centro-esquerda e refutar o *compromisso histórico*, não obstante as vozes internas que defendem mais sensibilidade na abordagem à designada *questão comunista*.

Este impulso introspetivo é acelerado pelos resultados das três consultas populares – referendo do divórcio (1974), eleições regionais (1975) e legislativas (1976) –,

⁵⁷ BODRATO, Guido – “Squilibrio istituzionale, mancata risposta alla società esigente, scarsa tenuta morale e incapacità di elaborazione culturale sono le cause della crisi politica della Dc”. *Il Domani d'Italia*, Junho/Julho, 1975. p. 13-16.

⁵⁸ ACHILLE, Ardigò – “Proposta per un dibattito: le ragioni di sopravvivenza della Democrazia Cristiana”, *Il Domani d'Italia*, Fevereiro, 1975. p. 8-9.

⁵⁹ BASSETTI, Piero – “La scelta fra centralismo e regionalismo è un capitolo ormai ineludibile della ‘questione democristiana’”. *Il Domani d'Italia*, Fevereiro, 1975. p. 12-13.

⁶⁰ COLOMBO, Emilio – “Emilio Colombo: il rinnovamento della Dc comincia dal metodo di selezione della classe dirigente, ma deve cominciare subito”. *Il Domani d'Italia*, Junho/Julho, 1975. p. 16-17.

encarados como um apelo à mudança por parte da opinião pública. O renovado horizonte programático invocado pelo debate interno apenas influencia parcialmente o conteúdo das propostas e das linhas discursivas. Genericamente, a retórica democrata-cristã direciona a atenção para a massa jovem e o mundo feminino. A alteração mais substancial ocorre depois de junho de 1976, na época dos governos de solidariedade nacional, através da poupada colaboração com o PCI, motivada pelas exigências de uma conjuntura adversa.

Como refere Pietro Scoppola, estudioso e intérprete do universo democrata-cristão italiano, Aldo Moro tudo fez para que o relacionamento com o PCI envolvesse toda a DC, considerando a unidade do partido condição essencial da operação⁶¹. Defender a integridade da DC constitui, em última análise, a prerrogativa fundamental para mantê-la no centro do sistema democrático, pelo que o encontro com os comunistas em muito contribui para o efeito⁶².

Conclusão

O triénio 1974-76 italiano deve ser interpretado como ponto de chegada e, simultaneamente, ponto de partida de elementos que unificam ou conferem relações de sentido a um ciclo temporal mais extenso. O *compromisso histórico* é, em termos políticos, o principal elemento de chegada que outorga relevância a esse período e aos anos ulteriores. Muitos colocam a proposta comunista no palco teratológico de mais uma malformação da vida política, um cilindro aniquilador de vários partidos e adverso à alternância de poder. Como refere o democrata-cristão Giulio Andreotti, sete vezes presidente do Conselho, seria o “fruto de uma profunda confusão ideológica, cultural, programática, histórica”, qualquer coisa que representa a “soma de dois problemas: o clericalismo e o coletivismo comunista⁶³”.

Outros, por sua vez, lobrigam-no como um projeto reformador capaz de responder à conjuntura crítica, a solução inevitável, a elucubração que permite conceder ao país um governo de salvação nacional. Em última análise, um mal necessário. A face da moeda que desloca eleitorado, jornalistas, políticos e intelectuais para os antípodas do *compromisso histórico* tem de coabitar com a outra face que atrai semelhante parcela de opinião pública para o consenso comunista.

La Proposta materializa uma mudança estratégica que, como se viu, não se pode definir de indolor. As divergências no interior do partido ajudam a justificar, em parte, o carácter algo ambíguo que norteia a fórmula, principalmente, entre 1974 e 1976. A explicação remanescente reside na natureza política do principal destinatário e na questão (quase) ontológica que a ele esteve sempre associada: com qual DC fazer o acordo? E quando?

⁶¹ SCOPPOLA, Pietro – *La repubblica dei...*, p. 399.

⁶² IGNAZI, Piero – *I partiti...*, p. 171.

⁶³ FALLACI, Oriana; ANDREOTTI, Giulio [et al.] – *Intervista con la Storia*, 1ª ed. 1974. Milano: Rizzoli. V. 1, 2010. p. 395.

O projeto de Berlinguer realiza-se, parcialmente, nos dois governos de solidariedade nacional conduzidos por Giulio Andreotti, entre julho de 1976 e janeiro de 1979, graças à abstenção do PCI. Os comunistas entram na área de governo ainda que somente no plano parlamentar, sem ministros. O assassinato do principal interlocutor entre os dois partidos, Aldo Moro, acelera o fim da colaboração entre a DC e o PCI.

Abundam as interpretações acerca deste período fulcral da história italiana, coberto em muitos aspetos por um manto nublado e permeável à controvérsia. Mas parecem consensuais os entendimentos que explicam a parcimoniosa sensibilidade da DC em função de um acordo político determinado pelo progressivo deslocamento à esquerda do eleitorado. Na perspetiva democrata-cristã, é uma colaboração despoletada pelas circunstâncias políticas, de crise económica e de alarme social devido ao terrorismo⁶⁴. E, em última análise, o meio através do qual a DC consegue manter o papel central no sistema político.

Bibliografia

- AJELLO, Nello – *Il lungo addio: intellettuali e PCI dal 1958 al 1991*. Roma: Laterza, 1997.
- BARBAGLI, Marzio; CORBETTA, Piergiorgio – “Una tattica e due strategie. Inchiesta sulla base del PCI”. *Il Mulino*. Bologna: Mulino. Anno: XVII (260). (Novembro/Dezembro 1978) p. 922-967.
- BATTISTA, Pierluigi – “Cultura e Ideologie”. In SABBATUCCI, Giovanni; VIDOTTO, Vittorio – *Storia d’Italia. Storia d’Italia Contemporanea: dal 1963 a oggi*. Roma: Laterza, 1999.
- BENETTI, Marcia – “Análise do discurso em jornalismo: estudo de vozes e sentidos”. In LAGO, Cláudia; BENETTI, Márcia – *Metodologias de Pesquisa em Jornalismo*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BERLINGUER, Enrico – *La Proposta Comunista. Relazione al Comitato Centrale e alla Commissione Centrale di Controllo del PCI in preparazione del XIV congresso*. Torino: Einaudi, 1975.
- BOBBIO, Norberto – *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano: saggi su «Mondo operaio»*. Roma: Donzelli, 2006.
- BOURDIEU, Pierre – *O Poder Simbólico*. Lisboa: Diefel, 2001.
- CARDINA, Miguel – *A Esquerda Radical*. Coimbra: Angelus Novus, 2010.
- CARLI, Guido; Scalfari, Eugenio – *Intervista sul capitalismo italiano*. Roma; Bari: Laterza, 1977.
- DI MICHELE, Andrea – *Storia dell’Italia Repubblicana (1948-2008)*. Milano: Garzanti, 2008.
- FALLACI, Oriana; ANDREOTTI, Giulio et al. – *Intervista con la Storia*, 1ª ed. 1974. Milano: Rizzoli, vol. 1, 2010.
- GALLI, Giorgio – *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*. Bologna: Il Mulino, 1975.
- *Il decennio Moro-Berlinguer: una rilettura attuale*. Milano: Baldini Castoldi Dalai, 2006.
- IGNAZI, Piero – “I partiti e la politica dal 1963 al 1992”. In SABBATUCCI, Giovanni; VIDOTTO, Vittorio – *Storia d’Italia. Storia d’Italia Contemporanea: dal 1963 a oggi*. Roma: Laterza, 1999.
- “L’evoluzione dei partiti contemporanei fra delegittimazione e centralità”. *Polis*. Bologna: Il Mulino. N° 19 (2) (2005) p. 265-278.

⁶⁴ DI MICHELE, Andrea – *Storia dell’Italia Repubblicana (1948-2008)*. Milano: Garzanti, 2008. p.247-248.

- NEGRI, Antonio – “Esiste una dottrina marxista dello Stato?”. *Aut aut*. Milano: Il Saggiatore. N° 152-153 (Março/Junho, 1976) p. 35-50.
- ORWELL, George – *mil novecentos e oitenta e quatro*. 1ª ed. 1949. Lisboa: Antígona, 2002.
- PASQUINO, Gianfranco – “Politica e ideologia”. In STAJANO, Corrado – *La cultura italiana del Novecento*. Roma: Laterza, 1996.
- SARTORI, Giovanni – *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano: SugarCo, 1982.
- SCOPPOLA, Pietro – *La repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- SEGRE, Sergio – *A chi fa paura l'Eurocomunismo*. Rimini-Firenze: Guaraldi, 1977.
- TIMMERMANN, Heinz – *I partiti comunisti dell'Europa mediterranea*. Bologna: Il Mulino, 1981.

Publicações Periódicas

- Corriere della Sera* (1975, 1976)
- Il Domani d'Italia* (1975)
- Il Messaggero* (1975)
- Mondoperaio* (1975)
- La Nazione* (1975)
- La Stampa* (1975, 1981)
- L'Unità* (1975)
- Rinascita* (1973, 1975)

3D: Ditadura, Democracia e Diplomacia.

As relações luso-italianas nos anos 60 e 70 do século XX

Vera Margarida Coimbra de Matos

Vera Margarida Coimbra de Matos, Doutora em Altos Estudos em História, ramo História Contemporânea, pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Investigadora do CEIS20.

E-mail: veramargaridadematos@gmail.com

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_11

**3D: DITADURA,
DEMOCRACIA E
DIPLOMACIA. AS
RELAÇÕES LUSO-
ITALIANAS NOS ANOS 60
E 70 DO SÉCULO XX**

Nos anos 60 e até ao período de transição democrática em Portugal (1974-1976), as relações diplomáticas entre Roma e Lisboa foram utilizadas pelos partidos italianos como arma de ataque político. Durante o Estado Novo, o Partido Comunista Italiano (PCI) e o Partido Socialista Italiano (PSI) usavam-nas para atacar o Partido da Democracia-cristã (PDC), líder das sucessivas alianças governativas de centro-esquerda formadas, desde 1963, entre os partidos do centro e os socialistas. O objetivo era aprofundar a *abertura à esquerda*. Durante a transição democrática, a possibilidade de o PCI entrar no Governo devido à sua base eleitoral leva o PDC e o PSI a utilizar a radicalização de esquerda da revolução portuguesa para enfraquecer a popularidade dos comunistas, acusando-os de quererem instalar em Itália um regime ditatorial estalinista, tal como o Partido Comunista Português, com o qual mantinham estreitas ligações, fazia em Portugal. Simultaneamente, o PCI recorria aos acontecimentos portugueses para pressionar a Democracia-cristã a aceitar uma aliança governativa com os comunistas, chamada *compromisso histórico*.

Palavras-chave: *Estado Novo, Transição democrática, Antifascismo, Centro-esquerda, Itália.*

**3D: DICTATORSHIP,
DEMOCRACY AND
DIPLOMACY. LUSO-
ITALIAN RELATIONS IN
THE 60'S AND 70'S OF THE
TWENTIETH CENTURY**

In the 1960s and until the democratic transition period in Portugal (1974-1976), the diplomatic relations between Rome and Lisbon were used by the Italian parties as a means of political attack. During the *Estado Novo*, the Italian Communist Party (PCI) and the Italian Socialist Party (PSI) use those to attack the Christian Democracy Party (PDC), the leader of the successive center-left government coalitions formed, since 1963, between the center parties and the socialists. The aim was to reinforce the *left-wing opening*. During the democratic transition, the possibility of the PCI entering the Government due to its electoral base incite the PDC and the PSI to make use of the left-wing radicalization of the Portuguese revolution to weaken the popularity of the communists by accusing them of intending to install a dictatorial Stalinist regime in Italy, as the Portuguese Communist Party, with which they kept close ties, was doing in Portugal. Simultaneously, the PCI resorted to the Portuguese events in order to pressure the Christian democrats to accept a coalition government with the communists, known as *historic compromise*.

Keywords: *Estado Novo, Democratic transition, Antifascism, Center-left, Italy.*

**3D: DICTATURE,
DEMOCRATIE ET
DIPLOMATIE. LES RELATIONS
LUSO-ITALIENNES DANS
LES ANNÉES 60 ET 70 DU XX^e
SIÈCLE.**

Dans les années 60 et jusqu'à la période de transition démocratique au Portugal (1974-1976), les relations diplomatiques entre Rome et Lisbonne ont été utilisées par les partis italiens comme une arme d'attaque politique. Durant l'*Estado Novo*, le Parti Communiste Italien (PCI) et le Parti Socialiste Italien (PSI) les utilisent pour attaquer le Parti de la Démocrate-chrétienne (PDC), leader des alliances gouvernementales successives de centre-gauche formées, depuis 1963, entre les partis du centre et les socialistes. L'objectif était d'approfondir l'*ouverture à la gauche*. Pendant la transition démocratique, la possibilité que le PCI participe au Gouvernement dû à leur base électorale amène le PDC et le PSI à utiliser la radicalisation de gauche de la révolution portugaise pour affaiblir la popularité des communistes, en les accusant de vouloir installer en Italie un régime dictatorial staliniste, tout comme le Parti Communiste Portugais, avec lequel ils maintenaient d'étroites relations, le faisait au Portugal. Simultanément, le PCI a recours aux événements portugais afin de contraindre la Démocrate-chrétienne à accepter une alliance gouvernementale avec les communistes, dénommée *engagement historique*.

Mots-clés: *Estado Novo, Transição democrática, Antifascismo, Centre-gauche, Italie.*

Introdução

Nos anos 60 e até ao período de transição democrática em Portugal (1974-1976), as relações luso-italianas foram utilizadas como instrumento de ataque nos círculos políticos e partidários em Itália, de tal forma que não se pode separar as relações diplomáticas entre Portugal e a Itália da evolução da política interna de ambos os países. A interferência das questões de política interna na gestão das relações bilaterais ocorria através de um processo bem retorcido que entrecruzava uma plêiade de manobras políticas e partidárias dentro e fora dos círculos governamentais e do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros italiano¹.

Neste jogo posicionam-se três grandes agentes: o Partido da Democracia-cristã (PDC), que governava ininterruptamente a Itália desde o início da República (1946), o Partido Socialista Italiano (PSI) e o Partido Comunista Italiano (PCI), ambos afastados da área governativa em 1947. O PSI conseguiria voltar às coligações governamentais com o PDC, em 1963, dando início a uma nova fase política e governativa designada por *centro-esquerda*. O PCI não voltaria a entrar no Governo, no entanto, fez parte da sua área de apoio parlamentar em 1976, dando início a um conjunto de governos designados de *solidariedade nacional*.

A nova conjuntura política criada nos anos 60 e 70 afetou as relações luso-italianas por duas vias. Até à queda do Estado Novo, a política colonial foi utilizada pelo PSI e pelo PCI para atacar os democratas-cristãos com o objetivo claro de aprofundar a *abertura à esquerda* e a inclusão dos comunistas nas coligações de centro-esquerda. Caído o Estado Novo, o clima revolucionário instalado em Portugal foi utilizado no contexto do debate em torno da concretização do *compromisso histórico*, isto é, de uma aliança governativa entre o PDC e o PCI.

1. O centro-esquerda e a difícil gestão das relações luso-italianas

Em Itália, o centro-esquerda ficou marcado pela sucessão acelerada de governos e por constantes manobras políticas destinadas a obter a hegemonia entre os partidos ou no interior de um partido. Corresponde, portanto, a um período de forte contestação político-social, ao longo do qual os ataques revestem várias formas. Neste contexto, as guerras coloniais na África portuguesa e a intransigência do Estado Novo em evoluir para formas democráticas de governação eram consideradas nos meios oposicionistas como um material estratégico de ataque, nomeadamente ao Governo italiano e ao PDC. Estratégico porque colocá-los-ia numa posição delicada devido à manutenção das relações diplomáticas com Portugal e ao apoio dado ao regime colonialista e antidemocrático de Lisboa, muito embora aqueles evitassem grandes proximidades para conter a extrapolação das mesmas ao nível da política interna italiana. Desta forma, durante o *centro-esquerda*, as relações entre Portugal e a Itália tornaram-se num exercício de difícil execução, o qual exigia perícia e paciência a ambas as partes. Se o

¹ Em Itália, o Ministério dos Negócios Estrangeiros designa-se por *Ministero degli Affari Esteri*, representado pelo acrónimo MAE, e por Farnesina, designações entre as quais oscilaremos ao longo do artigo.

Governo de Roma cedia o apoio possível, em nome da muito propalada *solidariedade atlântica*, decorrente do estatuto de aliados no âmbito da NATO, o Governo de Lisboa condenava-o por ceder às pressões dos sectores da esquerda, desapoioando um aliado.

Ao nível da questão colonial da África, problemática dominante no panorama internacional desde o final da II Guerra Mundial, a posição de Portugal e da Itália foi antagónica, o que criou focos de tensão e de conflituosidade. Não obstante, havia uma boa dose de realismo de ambas as partes que permitia a manutenção de canais de cooperação, como era o caso dos investimentos italianos e das relações comerciais no Ultramar, e uma acatada solidariedade da Itália face a Portugal derivada do estatuto de aliados atlânticos. Enquanto Portugal defendia a irrevogabilidade da soberania portuguesa sobre os territórios ultramarinos, considerados como parte integrante e inalienável da Nação Portuguesa, a Itália defendia categoricamente o direito de todos os povos à independência, sublinhando que os Estados europeus colonizadores deviam reconhecer as populações colonizadas como elementos fundamentais do processo de construção dos seus Estados, preparando-as política, técnica e financeiramente para exercerem a sua própria soberania. Este reconhecimento devia ser feito atempadamente quer para manter os laços históricos entre colonizadores e colonizados, criando posteriores alianças estratégicas de cooperação, quer para evitar que a União Soviética se antecipasse e se apresentasse como a grande libertadora das nacionalidades, distendendo sobre elas a sua área de influência política, com grave prejuízo para a segurança, equilíbrio e independência do Ocidente. A Itália teria um papel importante neste processo na medida em que, dispondo de mão-de-obra e capacidade técnica e financeira, estava apta para auxiliar os países colonizadores e recém-independentes no desenvolvimento económico da África e assim garantir que os povos africanos não resvalariam para Moscovo. Desta forma, a paz mundial, que dependia da contenção do comunismo, ficava assegurada².

Os ataques à política ultramarina portuguesa começam a notar-se no final de 1960 e provinham dos sectores da Democracia-cristã, altura em que era descrita por Eduardo Brazão, Embaixador de Portugal em Roma, como um partido inteiramente dominado “pelo pavor de desagradar aos partidos comunista e socialista”³. Ambos os partidos representavam um forte foco de pressão numa fase de profundos dissensos no interior da Democracia-cristã, entre a ala esquerda, dominante desde 1957, e a ala moderada. A primeira pretendia aproximar o partido das classes trabalhadoras, após a retração dos votos do PDC nas legislativas de 1953, através da adoção de medidas políticas, económicas e sociais de teor mais socialista, competindo, assim, diretamente com o PSI e com o PCI. A medida de maior alcance seria a consideração da possibilidade de estabelecer uma aliança governativa com o PSI, partido que, em conjunto com o PCI, fazia uma forte oposição à Democracia-cristã, assinalando-lhe a incompetência

² BBORRUSO, Paolo – “L’Italia e l’Africa”. In GIOVAGNOLI, Agostino; TOSI, Luciano - *Amintore Fanfani e la politica estera italiana. Atti del convegno di studi tenuto a Roma il 3 e 4 febbraio 2009*. Venezia: Marsilio, 2010. ISBN 978883179839. p. 414-431.

³ *Apud* MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências em quarenta e três anos de relações diplomáticas (1943-1986)*. [Em linha]. Coimbra: [s.n.], 2014. Tese de doutoramento. Disponível na WWW em: <http://hdl.handle.net/10316/26785>. p. 225; MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Relações Diplomáticas (1943-1974)*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2010. ISBN 9789892600109. p. 108-113.

para criar medidas de proteção aos trabalhadores ou de impulsionar a evolução política e económica da Itália porque muito dependente das classes abastadas. Contudo, a concretização da aliança com o PSI exigia a obtenção das condições necessárias para o seu funcionamento sem que a Democracia-cristã ficasse prejudicada, nomeadamente uma estabilidade e convergência mínimas no seu interior e a desvinculação do PSI face ao PCI, do qual era ideologicamente próximo. Com efeito, o anticomunismo constituía um dos princípios basilares da Democracia-cristã, garante da liberdade político-partidária, da estabilidade interna e do alinhamento da Itália com o Ocidente⁴.

Como desejavam alcançar a esfera do Poder para incutir mudanças no sector laboral e político italiano, os socialistas faziam constantes pressões sobre o PDC para que formasse governos de coligação com o PSI. Simultaneamente, o PCI obtinha uma influência crescente junto do eleitorado e, para controlar o isolamento porventura decorrente do afastamento do PSI, concebia uma estratégia de ataque baseada em três pontos fundamentais: defesa sistemática da constituição de um governo com a inclusão dos socialistas; desagregação do PDC mediante a exploração da predisposição da ala esquerda à formação de alianças com o PSI e proclamação do absoluto respeito pelas garantias constitucionais e princípios democráticos, demarcando-se da via revolucionária anteriormente seguida. Compreende-se, portanto, a ilação do diplomata acima citada. Compreende-se também porque é que as questões de política externa, e a questão ultramarina portuguesa em particular, surgiam, neste contexto de dissidência interna no PDC e de enfraquecimento das coligações centristas, como elementos valorizadores da ação da Democracia-cristã e do Governo ao qual presidia e como elementos estruturadores de uma certa coerência ideológica num período de profundas reformulações estratégicas como era o *centro-esquerda*.

Em dezembro de 1960, com a aprovação das resoluções 1514, 1541 e 1542, a XV Assembleia-geral das Nações Unidas criticava todas as formas de colonialismo e deixava claro que não aceitava a aplicação do princípio “nação una e indivisível” ao Ultramar, tal como defendido pelo Governo de Lisboa⁵. Em março de 1961, iniciava-se a guerra em Angola, seguindo-se, até 1964, a Guiné-Bissau e Moçambique. Doravante, e até 1974, a situação na África portuguesa era frequentemente discutida quer no Conselho de Segurança e na Assembleia-geral da ONU, quer na NATO. Fortemente pressionado para que procedesse à descolonização, o Governo português procurava congregar ao máximo o apoio dos aliados, logo da Itália, e evitar que os projetos de resoluções apresentados na ONU contra Portugal fossem aprovados⁶. No seu conjunto, as posições dos aliados divergiam no acessório, mantendo-se muito próximas na generalidade, pois o busílis

⁴ COLARIZI, Simona – *Storia politica della Repubblica: partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*. Roma: Laterza, 2007. ISBN 9788842082590. p. 69-72; MAMMARELLA, Giuseppe – *L'Italia contemporanea (1943-1998)*. Bologna: Il Mulino, 1991. ISBN 8815067574. p. 217-219.

⁵ MAGALHÃES, José Calvet de – *Portugal e as Nações Unidas: a questão colonial (1955-1974)*, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996. ISBN 9728109156. p. 15-16; SILVA, António E. Duarte – “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”. *Análise Social*. [Em linha]. Vol. XXX, n.º 133 (1995). [Consult. 5 de maio de 2017]. Disponível em WWW: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223379275O6tBL0an1Az23CC9.pdf>. p. 10-12.

⁶ SANTOS, Pedro Manuel – “Portugal e a NATO. A política colonial do Estado Novo e os aliados (1961-1968)”. *Relações Internacionais*. Lisboa: IPRI. ISSN 1645-9199. N.º 21 (Março, 2009). p. 45-60.

da questão era fortalecer a Aliança Atlântica e minar o avanço soviético em África, o que passava pelo abandono do colonialismo. Não obstante, nada seria objetivamente feito contra a soberania portuguesa para evitar a criação de independências prematuras que pudessem ser utilizadas pela Rússia para penetrar na África negra⁷. Como dizia o representante da Itália junto do Conselho Atlântico, a prioridade dada à defesa ocidental deveria coexistir com a prioridade dada à *solidariedade atlântica*⁸. Na ONU, a posição da Itália na votação dos projetos de resolução apresentados contra Portugal era coerente com a sua política anticolonialista: votava favoravelmente quando representavam uma evolução moderada em direção à independência, abstinha-se ou dava o voto contrário quando fossem extremistas e previssem a aplicação de sanções que isolariam Portugal, sendo, por conseguinte, inadequadas para facilitar uma solução construtiva no sentido da criação consistente de nações independentes fortes⁹.

Em julho de 1961, o caso RAI permitia ao Embaixador Brazão fazer o seu jogo político e tentar manobrar as dissidências internas da Democracia-cristã em favor da defesa dos interesses portugueses. A RAI era controlada por elementos do PSI e este foi o facto que articulou a estratégia. Para Brazão e para os altos funcionários do Palácio das Necessidades era inconcebível que a televisão do Estado, cujo diretor era nomeado pelo Governo, tivesse feito um “violentíssimo ataque” a Portugal com a transmissão de um documentário sobre Angola onde misérias eram hiperbolizadas e o progresso tendenciosamente ignorado. Apresentado o protesto na Farnesina e na Embaixada em Lisboa, a resposta dos italianos era evasiva para suavizar o facto de que o Governo não faria qualquer tipo de censura às transmissões da RAI¹⁰.

Como o convencimento de Amintore Fanfani – um dos expoentes da ala esquerda e, nesta altura, Presidente do Conselho – quanto à necessidade de efetuar uma política governativa de *abertura à esquerda* criava fortes tensões entre ele e os sectores moderados da Democracia-cristã, muito críticos do afastamento dos valores fundacionais do partido, Brazão via nesta situação uma oportunidade importante para explorar a forte simpatia dos sectores oposicionistas ao *centro-esquerda*. Era o caso das alas do centro e da direita da Democracia-cristã, onde se incluíam Giulio Andreotti, Giuseppe Pella e Guido Gonella. Seria, de facto, Gonella, Ministro da Justiça, a condenar publicamente os continuados ataques da RAI a Portugal, primeiro no Conselho de Ministros, depois na imprensa. Irritado, Fanfani reagiu energicamente, ameaçando punir o que designava por um ato de indisciplina¹¹. Para o Embaixador, se o caso da RAI teve alguma utilidade, tinha sido servir “aos políticos da Democracia-cristã para definirem, em face do país, uma fratura profunda dentro do seu partido”¹².

Quando Aldo Moro, outro expoente da ala esquerda do PDC, formou o primeiro Governo de centro-esquerda, em dezembro de 1963, as apreensões de Lisboa eram evidentes devido ao neutralismo e ao pouco atlantismo dos socialistas. Se o eleitorado italiano continuasse a inclinar-se para as esquerdas, o neutralismo socialista, incipiente-

⁷ TELO, António José – *António de Faria*. Lisboa: Edições Cosmos, 2001. ISBN 9727623213. p. 291-295.

⁸ MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 218.

⁹ *Idem, ibidem*, p. 213-224.

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 226-227.

¹¹ *Idem, ibidem*, p. 227-228.

¹² *Apud idem, ibidem*, p. 228.

mente instalado no Governo, aumentaria em influência e o PSI, aliado com o PCI, teria o terreno facilitado para separar a Itália da política ocidental¹³. As inquietações eram, com efeito, profundas quanto à duração do jogo subtil que se criava entre socialistas e democratas-cristãos e que permitia a Moro colocar Giuseppe Saragat, do PSDI, na pasta dos Estrangeiros, um homem de “fé retilínea” na validade do Pacto Atlântico e intransigente quanto ao “neutralismo comunistóide”, para citar as palavras de Abílio Pinto de Lemos, Embaixador em Roma¹⁴. As mesmas palavras aplicavam-se a Giulio Andreotti, cuja continuação na liderança do Ministério da Defesa era entendida como uma caução de que a Itália manteria os compromissos assumidos com o Ocidente¹⁵.

Em abril de 1968, quando Aldo Moro presidia ao seu III Governo, ainda de coligação com o PSI, e Amintore Fanfani ocupava a pasta dos Estrangeiros, o Embaixador João Hall Themido escutava deste último que as “dificuldades psicológicas” resultantes da luta de partidos em Itália não deviam inviabilizar os esforços de Lisboa e de Roma no sentido do melhoramento das relações luso-italianas¹⁶. Porém, o Governo de centro-esquerda saído das legislativas de 1968, liderado por Mariano Rumor, vinha representar um retrocesso. A pasta dos Negócios Estrangeiros era atribuída ao socialista Pietro Nenni, um neutralista convicto. Característica que criou dificuldades no relacionamento com Portugal, até porque, no referente à NATO, defendia uma organização débil, “delimitada geograficamente e exclusivamente com preocupações defensivas”¹⁷. A relutância de Nenni em colaborar com o regime de Lisboa, ao qual reprovava duramente o antidemocratismo e o colonialismo, e em endossar-lhe manifestações de cordialidade ficou patente desde o início. Após a investidura, a Farnesina enviava à Embaixada de Portugal a tradicional nota protocolar de apresentação. Apesar de redigida nos mesmos termos das notas dos ministros anteriores, a nota de Nenni limitava-se a apelar à colaboração pessoal do Embaixador, omitindo o trecho relativo à colaboração do Governo que o diplomata representava¹⁸. Esta omissão, intencional, representava uma mensagem indireta, embora clara, do novo Ministro dos Negócios Estrangeiros ao Governo português: não há cooperação construtiva com regimes opressivos.

A inimizade em relação ao regime de Lisboa, contra o qual o PSI atuava ao apoiar a oposição política portuguesa e os movimentos de libertação das províncias ultramarinas¹⁹, ficava bem visível no contexto do sequestro e massacre de vários italianos da petrolífera ENI no Biafra, em maio de 1969, no contexto da guerra civil na Nigéria. Uma vez libertados no seguimento da intervenção de Portugal, da Costa do Marfim e do Gabão junto do Governo biafrense, solicitada pelo Governo italiano, a polémica estalava. Nenni tinha recusado assinar o telegrama que solicitava a intervenção de Lisboa. Só muito relutantemente, depois de perceber que ninguém compreenderia que por razões de ordem pessoal e partidária não fizera os possíveis para salvar os italianos, é que Nenni avançou com o pedido a Portugal, país que tinha uma grande

¹³ *Idem, ibidem*, p. 229.

¹⁴ *Apud idem, ibidem*, p. 229.

¹⁵ *Idem, ibidem*, p. 229.

¹⁶ *Apud idem, ibidem*, p. 229.

¹⁷ *Apud idem, ibidem*, p. 230.

¹⁸ *Idem, ibidem*, p. 230-231.

¹⁹ *Idem, ibidem*, p. 246-261 e 272-289.

ascendência sobre o Biafra. Também no quadro da política interna, o PSI e o PDC, através dos respetivos órgãos de comunicação, o *Avanti* e o *Il Popolo*, competiam para atribuir o mérito da libertação a Nenni, no caso dos socialistas, e ao Governo, no caso dos democratas-cristãos. A esta luz deve também ser apreciada a crítica que o *Unità*, jornal do PCI, dirigia a Mario Pedini, Subsecretário democrata-cristão dos Estrangeiros, por ter ido a São Tomé em visita de agradecimento às autoridades portuguesas. Para o *Unità*, a visita fora uma homenagem ao colonialismo português e um ultraje para toda a África, um ataque que, como sublinhava Hall Themido, destinava-se mais ao Governo italiano do que a Portugal²⁰.

No início da década de 70, a influência do PCI junto das massas era crescente, materializando-se numa agitação sindical sem precedentes. No plano político, eram constantes as invetivas para um maior entendimento partidário, com ou sem coligação de centro-esquerda. A partir da primavera de 1970, no contexto de uma nova crise governamental, a dissensão no *centro-esquerda* agravava-se perante a proposta da ala esquerda da Democracia-cristã para uma colaboração com os comunistas. Na mesma altura, os ataques do PCI ao *centro-esquerda* acentuavam-se no *Unità*, utilizando, para o efeito, a nomeação de Girolamo Messeri como Embaixador em Lisboa e a participação da Itália na construção da barragem de Cabora Bassa, em Moçambique. A ideia base era que a Itália estreitava a colaboração com Portugal e seguia uma política de duplicidade em África, não hesitando em financiar o colonialismo português.

O envio de Girolamo Messeri para Lisboa tinha sido decidido como um sinal de amizade para com Portugal e com o intuito principal de estreitar as relações luso-italianas. Não só era um elemento ativo e importante na Farnesina e na vida política italiana, como era amigo pessoal de Aldo Moro, naquela altura Ministro dos Negócios Estrangeiros²¹. De facto, aquando da nomeação de Messeri, as relações deterioravam-se. Os motivos foram os seguintes:

- a) A realização, em Roma, da Conferência de solidariedade para com os povos das colónias portuguesas (27-29 de junho de 1970), após a Embaixada ter solicitado a proibição da mesma ao Governo com a justificação de que a finalidade última do evento seria criar um movimento de pressão para levar à expulsão de Portugal da NATO²².
- b) O estabelecimento, em julho de 1970, de uma parceria entre o Hospital Santa Maria de *Reggio Emilia*, na *Emilia Romagna*, região controlada pelo PCI, e o Hospital Central de Cabo Delgado, criado no território controlado pela FRELIMO. Ao protesto do Embaixador, a Farnesina respondia que o Governo não faria qualquer intervenção num assunto que envolvia diretamente uma zona dominada pelos comunistas, confirmando, por conseguinte, que havia limites inultrapassáveis decorrentes quer da necessidade de o Governo e a Democracia-cristã manterem boas relações com os países africanos, quer da rivalidade partidária, com o PCI a deter maior influência junto dos movimentos de libertação da África²³.

²⁰ *Idem, ibidem*, p. 231-235.

²¹ *Idem, ibidem*, p. 236.

²² *Idem, ibidem*, p. 251-253.

²³ *Idem, ibidem*, p. 253-256.

- c) O recuo do Governo italiano na decisão de financiar a empresa *Società Anonima Electricità*, a qual pretendia integrar o consórcio que construiria a barragem de Cabora Bassa, em Moçambique. A decisão revelava, para o Governo de Lisboa, que o homónimo italiano tinha cedido à campanha interna e externa conduzida contra a barragem, centrada na ideia de que o empreendimento reforçaria o sistema colonial português, retardaria a independência de Moçambique e serviria sobretudo a África do Sul, país racista, pois seria ele o principal comprador da energia elétrica produzida²⁴.

Para um Hall Themido extremamente preocupado, a intensa atividade conduzida pela FRELIMO, pelo MPLA e pelo PAIGC em Itália tinha um duplo objetivo: conseguir o máximo de apoios entre os deputados italianos e junto de entidades públicas e privadas. Como escrevia o Embaixador, Lisboa devia ficar atenta, pois estava a formar-se uma campanha antiportuguesa “muito perigosa” à qual os políticos eram sensíveis e que poderia arrastar o Governo italiano para uma tomada de posição pública contra Portugal²⁵. Vários deputados da ala esquerda do PDC tinham inclusive viajado até à Zâmbia, um dos grandes apoiantes dos nacionalistas da África portuguesa, evidência de que se tentava movimentar o partido contra Portugal²⁶. Para controlar esta ameaça latente, o Embaixador contava especialmente com Giulio Andreotti, um amigo e um dos elementos mais importantes da Democracia-cristã, a quem solicitava que mantivesse o PDC fora das manobras antiportuguesas conduzidas em Itália, sobretudo quando o Governo de centro-esquerda, sem prejuízo do seu professado anticolonialismo, tinha uma “atitude responsável” na ONU²⁷. Com efeito, o Governo italiano apoiava, enquanto membro do Conselho de Segurança (1971/1972), os princípios do não reconhecimento dos movimentos nacionalistas e da não intervenção na situação interna dos países membros da ONU²⁸. Portugal contava, pois, com a compreensão amigável do Governo italiano e com o apoio possível dentro dos limites da sua posição anticolonialista e das suas relações com os novos países africanos²⁹. Daí que Agostinho Neto, Presidente do MPLA, surgisse em junho de 1971 a acusar criticamente a Itália de fazer jogo duplo, apoiando, por um lado, os movimentos de libertação sem, por outro lado, atuar para isolar e condenar o colonialismo português no âmbito da NATO e da ONU ou bloquear a utilização do armamento da Aliança nas guerras em África³⁰.

Um dos fortes ataques a Portugal, claramente orquestrado pelos comunistas com fins de política interna, acontecia em março de 1972, em plena campanha eleitoral para as legislativas de junho de 1972 e na véspera do Congresso do PCI, em Milão (13-17 de março de 1972). Recordemos que foi neste congresso que o PCI escolhia Enrico Berlinguer para novo Secretário-geral, mais independente face à ortodoxia imposta por Moscovo e defensor de uma aliança governamental e política entre comunistas e

²⁴ *Idem, ibidem*, p. 265-269.

²⁵ *Idem, ibidem*, p. 256.

²⁶ *Idem, ibidem*, p. 256.

²⁷ *Apud idem, ibidem*, p. 237.

²⁸ *Idem, ibidem*, p. 224.

²⁹ *Idem, ibidem*, p. 225.

³⁰ *Idem, ibidem*, p. 225.

democratas-cristãos, designada por *compromisso histórico*. Em simultâneo, também no PSI surgiam vozes a defender a constituição de uma frente popular com o PCI, com o propósito de levar a esquerda em massa para a área governativa³¹. O novo ataque a Portugal organizava-se em torno da figura do Embaixador italiano em Lisboa, Girolamo Messeri, estando no centro da grande polémica que se criou a defesa de Marcello Caetano na correspondência enviada para o MAE³². No dia 8, o órgão do PCI, *L'Unità*, publicava um aerograma de Messeri para, com provas, poder acusá-lo de ser um sustentáculo do Governo de Lisboa e da sua “vergonhosa tese racista”³³. Na Câmara dos Deputados, os grupos parlamentares do PCI e do PSI interpelavam o Presidente Andreotti e o Ministro dos Estrangeiros Aldo Moro para que explicassem porque é que Messeri, depois de ter usado de “brutal terminologia de tipo racista, colonialista e fascista”, ainda não tinha sido exonerado³⁴. Na Farnesina, sabia-se que a questão do aerograma constituía um ataque político e pessoal; restava saber é se era contra Messeri, para afastá-lo da política, ou se visava o Chefe do Governo demissionário, Giulio Andreotti, um conservador refratário ao *centro-esquerda*, acusando-o de solidarizar-se com a política africana de Portugal³⁵. Recordemos que Andreotti presidia a um efémero Governo monocolor democrata-cristão.

Logo depois da publicação do aerograma de Messeri, começava a circular na imprensa italiana a informação de que a Democracia-cristã estaria a preparar com os dirigentes da FRELIMO, do MPLA e do PAIGC a instalação de delegações em Roma, a suas expensas. A Itália seria assim o quarto país europeu, depois da Holanda, da Suécia e da Jugoslávia, a aceitar uma representação dos movimentos africanos. Escandalizado e em choque, o Governo português exigia explicações e reagia com uma campanha anti-italiana na Emissora Nacional. Num telegrama enviado ao MNE, Aldo Moro explicava a situação falhando completamente ao nível da perspicácia, pois fazia a distinção entre o Governo, que seguia uma linha oficial de acordo com as alianças assumidas pela República da Itália, e o PDC, que seguia uma linha político-ideológica definida a nível partidário. Novamente em protesto, o Embaixador observava que tal separação era ilógica, porquanto o Governo, liderado por Andreotti, era constituído apenas pela Democracia-cristã. Todavia, a grande questão era que, em pleno bulício eleitoral, nem o Governo, nem a Democracia-cristã poderiam tomar atitudes que a colocassem em desvantagem face aos restantes partidos, e daí a notícia da subvenção aos nacionalistas³⁶.

Realizadas as legislativas, a 26 de junho de 1972, Giulio Andreotti formava o seu II Governo, sem o PSI. Em dezembro voltava a instabilidade. A par das dificuldades políticas, a Itália atravessava uma situação económica muito delicada. Neste contexto, a ala esquerda da Democracia-cristã, com Aldo Moro à cabeça, vinha a público defender a formação de uma coligação governamental de centro-esquerda. Na Farnesina, Armando Martins era alertado para a possibilidade de Portugal ver a sua situação

³¹ COLARIZI, Simona – *Storia politica della Repubblica...*, p. 106-124.

³² MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Relações Diplomáticas...*, p. 179-180 e 236-239.

³³ *Apud* MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 240.

³⁴ *Apud idem, ibidem*, p. 240.

³⁵ *Idem, ibidem*, p. 240.

³⁶ *Idem, ibidem*, p. 240-242.

piorar em Itália se o Governo fosse substituído por um novo *centro-esquerda*, onde os ataques seriam “mais frequentes e cerrados”³⁷. Efetivamente, no final de maio de 1973, a crise política crescia exponencialmente, com várias manobras para fazer cair o Presidente do Conselho. A 12 de junho, Andreotti demitia-se, sucedendo-lhe Mariano Rumor com um Governo de centro-esquerda. Moro reentrava no MAE. À Embaixada portuguesa assegurava-se que o Governo italiano seguiria a mesma linha de moderação em relação a Portugal. No início de outubro de 1973, as pressões sobre o Executivo centravam-se no reconhecimento da independência da Guiné-Bissau, unilateralmente declarada em setembro. A ala esquerda do PDC, a par do PCI e do PSI, apelava ao reconhecimento imediato. Ao Embaixador português, a Farnesina garantia que a Itália só tomaria uma decisão em conjunto com os Estados-membros da CEE, pelo que nunca avançaria para uma posição isoladamente nem seria, dos países aliados de Portugal, o primeiro a fazê-lo. Não obstante, como insistia Aldo Moro, a posição italiana face à política ultramarina portuguesa era e sempre seria a da defesa da inevitabilidade da descolonização³⁸.

2. *A transição democrática em Portugal como arma política no aprofundamento da abertura à esquerda em Itália*

Imediatamente após o golpe de Estado militar de 25 de abril de 1974³⁹, o MNE dava instruções ao Embaixador Armando Martins para que informasse as autoridades italianas da constituição da Junta de Salvação Nacional (JSN), devendo enfatizar o carácter democrático do regime nascente⁴⁰. A 30 de abril, consultados os Estados-membros da CEE, o Governo italiano reconhecia a legitimidade jurídica da JSN⁴¹. O bom acolhimento ao novo regime em Itália resultou na preparação de missões ao mais alto nível para alargar e desenvolver as relações diplomáticas. O Embaixador em Roma sublinhava como a Itália era um parceiro estratégico importante, não só pelas suas ligações às comunidades europeias e aos países do Terceiro Mundo, com os quais o Estado Novo criara animosidades a sanar, mas também pela sua capacidade de inovação tecnológica. Por seu lado, o Governo de Roma propunha conversações preparatórias para a instituição de acordos bilaterais de cooperação económica, industrial e cultural. No campo multilateral, oferecia-se para promover um eventual pedido de adesão de Portugal à CEE⁴².

³⁷ *Apud idem, ibidem*, p. 243.

³⁸ *Idem, ibidem*, p. 245-246.

³⁹ CERVELLÓ, Josep Sánchez – *A revolução portuguesa e a sua influência na transição espanhola (1961-1976)*. Lisboa: Assírio & Alvim, 1993. ISBN 9789723703177. p. 125-185; FERREIRA, José Medeiros – “Portugal em transe (1974-1985)”. In MATTOSO, José - *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994. ISBN 9724209725. Vol. VIII, p. 24-33; REZOLA, Maria Inácia – *25 de Abril. Mitos de uma Revolução*. Lisboa: Esfera dos Livros, 2007. ISBN 9789896261313. p. 25-62.

⁴⁰ MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 342.

⁴¹ *Apud idem, ibidem*, p. 342.

⁴² *Idem, ibidem*, p. 347.

No final da primavera de 1974, Mário Soares, Ministro dos Estrangeiros, convidava o homónimo italiano, Aldo Moro, a visitar oficialmente Portugal, visita que marcaria o início de uma fase reaproximação em convergência nas relações luso-italianas. Em agosto, o Subsecretário dos Negócios Estrangeiros, Cesare Bensi, ia a Lisboa preparar a visita e discutir a realização de acordos bilaterais de cooperação económica, industrial e cultural⁴³. E a polémica estalava! O jornalista Francesco Damato, na edição de 27 de agosto do *Il Giornale*, matutino conservador de Milão, publicava um artigo onde acusava Bensi de ter feito comentários desfavoráveis sobre Moro, em Lisboa⁴⁴, nomeadamente que deixara de ser o carismático líder político para tornar-se numa personagem enfraquecida e sem influência⁴⁵. Pormenor importante: Cesare Bensi pertencia ao PSI, partido que integrava o frágil Governo do democrata-cristão Mariano Rumor. O Governo de Rumor tinha sido constituído em junho, num clima de grave desentendimento entre o PDC e os socialistas quanto às medidas económicas a executar para inverter a conjuntura gravíssima de recessão. Se o PDC, sob o controlo de Amintore Fanfani, refreava os setores radicais, defensores do aprofundamento da *abertura à esquerda* com o PCI, e insistia na formação de um Governo monocolor democrata-cristão, a esquerda apelava à constituição de uma coligação governativa entre o PDC, o PSI e o PCI. Por outras palavras, apelava à concretização do *compromisso histórico*, fórmula apresentada por Enrico Berlinguer em setembro de 1973⁴⁶. Devido às relações tensas entre o PDC e o PSI, o Governo de Rumor funcionava com sérias dificuldades. Em agosto, a crise agudizava, com Francesco Martino, Secretário-geral do PSI, a exigir que o PDC esclarecesse inequivocamente a sua posição no âmbito do *centro-esquerda*. Para o Embaixador Martins, tratava-se de uma manobra tácita, cujo objetivo ulterior seria embarcar com o PCI na “nave do poder”⁴⁷, havendo quem vaticinasse que se Rumor caísse, o *centro-esquerda* cairia com ele para dar lugar ao compromisso histórico⁴⁸. Era, pois, neste contexto que decorria a viagem de Cesare Bensi a Lisboa, atuando este não como um elemento ao serviço do governo, mas como um intérprete da lógica combativa do PSI, o que constituía uma clara interferência dos jogos de partido no trabalho diplomático⁴⁹. O agravamento da crise política italiana levou à suspensão da visita de Moro a Portugal. No outono de 1974, o V Governo Rumor evoluía para uma situação demissionária, com aquele a tornar-se na figura central da formação da nova coligação.

Antes, porém, o processo de transição democrática em Portugal seria utilizado nas manobras políticas que levou a este desenlace⁵⁰. Como se verifica, não só as alianças e contra-alianças continuavam ativas nas fórmulas governativas de centro-esquerda, mas

⁴³ *Idem, ibidem*, p. 365-368.

⁴⁴ DAMATO, Francesco – “Difficoltà nella preparazione del viaggio di Moro a Lisbona”. *Il Giornale*. 27 de Agosto de 1974, p. 2.

⁴⁵ *Apud* GATTA, Bruno – “Due destini contrapposti”. *Avvenire*. 30 de Agosto de 1974, p. 2.

⁴⁶ COLARIZI, Simona – *Storia politica della Repubblica...*, p. 116-120; MAMMARELLA, Giuseppe & CACACE, Paolo – *La politica estera...*, p. 229-230.

⁴⁷ *Apud* MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 313.

⁴⁸ *Idem, ibidem*, p. 308-315.

⁴⁹ DAMATO, Francesco – *Difficoltà nella...*, p. 2.

⁵⁰ MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 315, 368.

também a política interna portuguesa continuava a ser vista pelos sectores partidários como um recurso convenientemente apto a servir os seus objetivos propagandísticos internos e a estratégia de ataque político. As atenções centravam-se, desta vez, na contrarrevolução de direita do 28 de setembro de 1974, promovida pelo Presidente da República, General António de Spínola, para deter a tónica socializante do processo democrático trilhado desde o 25 de abril⁵¹. Mais uma vez, o PSI e o PCI envolviam o Embaixador Messeri em acusações de filo-fascismo, denunciando a sua hostilidade ao regime democrático, por contraposição à proximidade mantida com os meios marcelistas e spinolistas, o que o tornava num óbice ao estreitamento das boas relações com Portugal.

Tal como acontecera em 1972, como vimos no ponto anterior, Messeri foi utilizado para enfraquecer politicamente a Democracia-cristã. A imprensa comunista publicava um relatório onde o Embaixador fazia uma avaliação crítica da evolução dos acontecimentos desde o 25 de abril. São muito escassas as informações relativas à sua posição sobre a queda do Governo de Marcello Caetano. Segundo um telegrama confidencial, enviado pelo Embaixador de Portugal em Montevideu a Armando Martins, Messeri era “120%” favorável ao Chefe de Estado e à nova política portuguesa⁵². Isto é, apoiava-a plenamente. A identificação entre os pontos de vista de Messeri e Spínola era evidente, pois ambos pendiam para uma leitura conservadora dos acontecimentos, ditada por aquele que era o valor moral mor: a Ordem⁵³.

A situação portuguesa foi pela primeira vez utilizada, desde a queda do Estado Novo, para atacar a Democracia-cristã na sessão de 1 de agosto da Comissão dos Negócios Estrangeiros da Câmara dos Deputados, realizada para discutir a situação internacional e o papel da diplomacia italiana no contexto mundial. Neste âmbito, avaliava também a substituição de Messeri por alguém não comprometido com o Estado Novo⁵⁴. Como dizia Michele Achili, Vice-presidente do Grupo Socialista da Câmara dos Deputados, era necessário ter em Lisboa, quando estavam criadas as condições democráticas para um estreitamento das relações diplomáticas e perante a visita oficial de Aldo Moro a Portugal, um Embaixador “capaz de instaurar com o novo Governo português um clima de efetiva colaboração”⁵⁵. O Subsecretário dos Negócios Estrangeiros, Mario Pedini, democrata-cristão, retorquia ao anterior com a certeza de que as posições passadas de Messeri não intervinham negativamente na preparação de um evento com o qual o Governo de Roma desejava “sublinhar a simpatia com que a Itália saudou o fim da ditadura fascista”⁵⁶.

O grande ataque montado na imprensa contra Girolamo Messeri e o Governo democrata-cristão acontecia a 14 de novembro de 1974, no dia seguinte à partida do Ministro Vítor Alves de Roma e em pleno contexto das negociações de Aldo Moro para terminar com a crise política e formar uma nova coligação, desta vez entre o PDC e o Partido Republicano Italiano (PRI) com o apoio externo do PSI. O Governo de

⁵¹ CERVELLÓ, Josep Sánchez – *A revolução portuguesa...*, p. 48-51, 193-219; FERREIRA, José Medeiros – *Portugal em transe...*, p. 239-260; REZOLA, Maria Inácia – *25 de Abril...*, p. 62-96, 110-110.

⁵² *Apud* MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 368.

⁵³ *Idem, ibidem*, p. 368.

⁵⁴ *Idem, ibidem*, p. 368-369.

⁵⁵ *Apud idem, ibidem*, p. 369.

⁵⁶ *Apud idem, ibidem*, p. 369

Rumor tinha caído a 3 de outubro, novamente por desentendimento com os socialistas e perante a insistência dos seus principais líderes na inclusão dos comunistas na área de apoio externo ao Governo, vista como o caminho para a reconstrução de uma democracia avançada. O PDC continuava a insistir na constituição de um Governo de centro-esquerda contraposto aos comunistas, muito embora Moro admitisse uma posição aberta e construtiva em relação ao PCI em questões cruciais⁵⁷.

O momento para a divulgação do relatório de Messeri foi, de facto, cuidadosamente escolhido. Primeiro para não perturbar a visita à Itália de Vítor Alves, Ministro sem pasta do III Governo Provisório, realizada para informar o Governo sobre a situação política portuguesa após o 28 de setembro e sobre as reformas socialistas que vinham sendo feitas em nome do Povo. Segundo para tirar o maior proveito da visibilidade que os acontecimentos portugueses e a visita de Alves tiveram na imprensa e na televisão italianas⁵⁸. Tudo começou com a reprodução do relatório, secreto, sobre a situação política portuguesa antes do 28 de setembro, enviado por Messeri ao MAE, nas páginas do *Il Mondo*, jornal com larga influência entre os intelectuais de esquerda e bastante ligado ao Partido Republicano Italiano. Para Messeri, Portugal estava, numa palavra, perdido. A violência e a anarquia minavam a estabilidade e colocavam a economia nacional num estádio de pré-agonia. A juntar a isto, o radicalismo impunha-se no MFA, destruindo os fundamentos da liberdade⁵⁹. Tenha-se em conta que, apesar da polémica que se pretendia criar com as reflexões de Messeri, a sua análise não diferia substancialmente da dos EUA, dos restantes aliados atlânticos e dos Estados-membros da CEE, pois a escalada comunista no quadro político europeu não era desejada por nenhum daqueles atores internacionais, procurando limitá-la de todas as formas possíveis.

O artigo do *Il Mondo* teve grande repercussão na imprensa italiana e o Senador comunista Ugo Pecchioli, a 15 de novembro, questionava a Farnesina sobre a veracidade do relatório e quais as medidas que pretendia tomar relativamente à representação diplomática italiana em Portugal⁶⁰. Conhecendo a polémica que decorria em Itália e perante os ecos que o caso tinha na imprensa portuguesa, o MNE instruiu o Embaixador Martins para informar o Governo italiano de que considerava as declarações de Messeri como extremamente graves e que reprovava veementemente que um jornal tivesse tido acesso a um documento diplomático reservado. Neste sentido, Martins deveria averiguar se o relatório publicado era ou não original. Segundo a Farnesina, o texto do *Il Mondo* não correspondia ao original e aquela versão grosseiramente deturpada tinha sido publicada com a clara intenção de prejudicar Messeri, tal como acontecera com a publicação do aerograma em 1972. Martins conseguiu ainda apurar confidencialmente que a publicação do *Il Mondo* relacionava-se com os desentendimentos ocorridos entre Messeri e o Subsecretário Cesare Bensì durante a viagem deste a Lisboa e tinha sido organizada pelo núcleo socialista em funções no MAE. Não era, portanto, um acaso que a publicação tivesse sido feita no dia seguinte à partida do Ministro Vítor Alves, precisamente para não prejudicar a sua missão e o Governo português.

⁵⁷ *Idem, ibidem*, p. 315.

⁵⁸ *Idem, ibidem*, p. 369-370.

⁵⁹ Parola di Messeri: “Lisbona, che pena”. *Il Mondo*. n.º 47, 21 de Novembro de 1974, p. 13.

⁶⁰ *Idem, ibidem*, p. 371.

Como o próprio Messeri tinha desenvolvido uma grande atividade para o sucesso da visita do Ministro Alves a Roma, o que revelava empatia com o novo Governo saído do 28 de setembro, o Embaixador Martins considerava que a manobra destinava-se, por um lado, a enfraquecer a importância do diplomata nos meios governamentais portugueses e, por outro lado, a puni-lo por ter tentado limitar os contatos de Alves aos meios da Democracia-cristã⁶¹.

Às informações de Roma, o MNE reagia com preocupação perante a possibilidade de a presença de Messeri em Lisboa continuar a criar situações difíceis e delicadas que pudessem afetar as “excelentes relações” em vigor entre Portugal e a Itália, cogitando em pedir o seu afastamento⁶². Para a Farnesina, substituí-lo quando era atacado na imprensa apenas mostraria que as relações externas cediam a especulações e ao sensacionalismo. Por outro lado, Messeri tinha verdadeira amizade ao país, visível na atividade que desenvolvera aquando da visita de Vítor Alves. Atendendo a estas circunstâncias e ao facto de o Governo italiano, recentemente formado por Aldo Moro, ter acabado de sair de um período de crise, Martins sugeria ao MNE que procurasse evitar o “traumatismo” que se causaria nas relações entre os dois países se se declarasse Messeri como *persona non grata*. Ademais, fazê-lo teria repercussões sobre o novo Governo, constituído pelo PDC e pelo PRI, na medida em que Messeri era democrata-cristão e o *Il Mondo* estava muito ligado ao PRI. O assunto ficou sanado com a confirmação pública e oficial pela Farnesina de que texto publicado não correspondia ao documento original enviado por Messeri. Este seria em seguida chamado a Roma e não regressaria a Lisboa⁶³.

Após o 28 de setembro, os focos de tensão entre os sectores políticos iam crescendo à medida que o PCP ganhava influência dentro do Governo e atuava para instaurar uma democracia popular. No início de 1975, a agudeza das divergências político-ideológicas polarizava PCP e o PS em campos opostos. Ao mesmo tempo, o General Spínola ressurgia no contexto político português, dando origem a um conjunto de movimentações militares que culminaram na intentona de 11 de Março de 1975, lida na altura como um golpe de Estado de direita, de imediato neutralizado pelo MFA. Instalava-se então uma nova relação de forças, com a esquerda revolucionária a fortalecer-se e a adquirir o controlo do processo político, acentuando o pendor marcadamente marxista da Revolução e abrindo caminho à nacionalização da banca, das seguradoras e das indústrias fundamentais, à reforma agrária e ao nascimento do Conselho da revolução, muito próximo do PCP. Portugal rumava claramente em direção à constituição de um Estado socialista⁶⁴.

Na primeira metade de 1975, a agressividade político-ideológica registada em Portugal fazia em Itália manchetes pouco abonatórias da exemplaridade da revolução portuguesa, anteriormente elogiada. Rapidamente, a conjuntura portuguesa constituía uma “lição” para os italianos, fomentando o debate em torno da necessidade de atualizar alianças e posições partidárias com o objetivo de obter a vitória nas eleições regionais,

⁶¹ *Idem, ibidem*, p. 371-372.

⁶² *Apud idem, ibidem*, p. 372.

⁶³ *Idem, ibidem*, p. 372-373.

⁶⁴ CERVELLÓ, Josep Sánchez – *A revolução portuguesa...*, p. 210-226; FERREIRA, José Medeiros – *Portugal em transe...*, p. 105-137, 206-210; REZOLA, Maria Inácia – *25 de Abril...*, p. 120-142.

marcadas para junho de 1975, e resolver a questão do *compromisso histórico*, quer concretizando-o, quer anulando definitivamente tal possibilidade. Este inconclusivo debate sobre a (in)viabilidade do *compromisso histórico* acabaria por transformar as eleições regionais de 1975 numa prova de aferição da vitalidade e da popularidade das forças partidárias, tendo a política interna portuguesa sido utilizada como um tema quente no âmbito da campanha eleitoral.

Tudo recomeçou quando elementos da extrema-esquerda impediram, com recurso à violência física, a realização do I Congresso do Centro Democrático e Social, cujo início fora marcado para 25 de janeiro de 1975, no Porto⁶⁵. Para os italianos, este facto demonstrava perfeitamente como a liberdade não estava assim tão presente em Portugal. E se assim fosse, as eleições para a Assembleia Constituinte, marcadas para abril de 1975, não decorreriam em plena liberdade e dificilmente o país poderia, sob a ameaça de uma ditadura, ingressar na via da democracia⁶⁶. Por esta razão, o afastamento do Partido da Democracia-cristã português da campanha eleitoral e a sua posterior ilegalização pelo Conselho da Revolução – decretados como medidas punitivas pelo envolvimento dos seus dirigentes no golpe de Estado planeado pelos spinolistas e pelos sectores da direita, a 11 março de 1975 –, tiveram larga repercussão em Itália⁶⁷. As posições dividiam-se em duas leituras: a dos meios não comunistas ou socialistas, de vincada oposição à decisão das autoridades portuguesas, e a dos meios comunistas, de apelo à calma e explicando as dificuldades que a jovem democracia portuguesa enfrentava para evitar o regresso das forças reacionárias⁶⁸.

É neste contexto que deve inserir-se a decisão do PDC, liderado por Amintore Fanfani, em abandonar o XIV Congresso do PCI (Roma, 18-23 de março de 1975), conhecido em Itália como o *congresso do compromisso histórico* e aguardado, pela importância da questão em discussão, com grande expectativa⁶⁹. Invocando como pretexto a ilegalização do Partido da Democracia-cristã português e o facto de Enrico Berlinguer, Secretário-geral do PCI, não ter condenado o ato de ilegalização no discurso inaugural, os democratas-cristãos iniciavam uma violenta campanha contra o *compromisso histórico*, agitando, nas palavras do Embaixador Martins, “o espantinho do comunismo e da defesa da civilização ocidental”⁷⁰. O objetivo consistia em evidenciar o verdadeiro carácter totalitário do comunismo, malgrado as variadas vias nacionais ao socialismo, para desmascarar a falácia (*sic*) do *compromisso histórico* que o PCI pretendia concretizar em Itália.

Nova polémica. O PCI reagia e acusava os democratas-cristãos de pretenderem envolver Portugal numa pura manobra eleitoral. O PDC respondia afirmando que abandonara o congresso porque o PCI não tinha condenado as “gravíssimas” decisões

⁶⁵ FERREIRA, José Medeiros – *Portugal em transe...*, p. 251-253; REZOLA, Maria Inácia – *25 de Abril...*, p. 147-148.

⁶⁶ MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 376-377.

⁶⁷ REZOLA, Maria Inácia – *25 de Abril...*, p. 148-149, 153.

⁶⁸ MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 378.

⁶⁹ GOMES, Marco – “Quando a Revolução de Abril atropelou a Itália. A suspensão do Partido da Democracia Cristã e as repercussões no XIV Congresso do Partido Comunista Italiano”. *Estudos do Século XX*. Coimbra: IUC. ISSN 16453530. N.º 10 (2010) p. 129-146.

⁷⁰ *Apud* MATOS, Vera de – *Portugal e Itália. Divergências e convergências...*, p. 379.

de Lisboa⁷¹. Nestes termos, pretendia que o seu gesto de protesto fosse suficiente para induzir os comunistas a um juízo mais preciso sobre os acontecimentos portugueses. Vendo-se constrangido a explicar a sua posição, o PCI afirmava que não apoiava a ilegalização da Democracia-cristã em Portugal. Para além de auspiciar que fosse realizado um regime de plena democracia, Berlinguer reivindicava a autonomia de opinião do PCI, partido que nada tinha a ver com o Conselho da Revolução ou com o PCP, e sublinhava que os comunistas italianos nunca renunciariam aos princípios democráticos que garantiam o multipartidarismo baseado na coexistência de forças da esquerda, do centro e da direita. Berlinguer condenava igualmente a Democracia-cristã por ter utilizado os acontecimentos em Portugal para invalidar o *compromisso histórico*, acusando Fanfani de seguir uma linha intolerante e facciosa, tanto mais quando não tinha criticado Salazar ou Caetano pelas suas medidas antidemocráticas. Nesta perspectiva, com a decisão irrefletida de retirar a delegação do PDC do congresso, Fanfani fazia compreender a diferença abissal entre as concepções políticas dos democratas-cristãos, marcadas pela intolerância, e as dos comunistas, marcadas pela razão⁷².

A partir de 25 de novembro de 1975, o impulso revolucionário do processo de transição democrática ficava contido, operando-se um progressivo deslize para a direita. A 27 de junho de 1976, o General Ramalho Eanes era eleito Presidente da República, assumindo-se perante os portugueses como um defensor intransigente da Constituição de 1976, à qual a via socializante da sociedade portuguesa devia obedecer. Não por acaso, em Itália, Eanes foi designado como o “Presidente da ordem”⁷³.

Em Itália, o inconclusivo debate sobre a viabilidade do *compromisso histórico* acabaria por transformar as eleições regionais de 15 de junho de 1975 numa prova de aferição da vitalidade e da popularidade das forças partidárias. Os resultados obtidos pelo PCI nestas eleições alteraram irreversivelmente o jogo de equilíbrios políticos nos anos que se seguiram. Os comunistas obtiveram um aumento de 6% nos votos e o PDC perdia 2,5% dos seus; o PSI subia apenas 1,6%, o que lhe retirava parte da influência que vinha reclamando. Acontecia o que na altura se designou por “revolução das urnas”⁷⁴. O eixo político do país deslocava-se nitidamente para a esquerda. Porém, as crises políticas e governamentais continuaram a suceder-se, alimentadas pela crise económica, pela crise das instituições democráticas e pelo contínuo debate em torno da inclusão do PCI na área governativa. Em 1976, tinha início um período dominado pela formação de governos de *solidariedade nacional*, assente na colaboração parlamentar entre o PDC e o PCI, o que representou a realização possível do *compromisso histórico* defendido pelos comunistas. Nas legislativas de 1979, depois de novas crises governamentais, o PCI registava uma quebra nos votos, tornando impossível a sua entrada no Governo ou a continuação da formação de governos apoiados por ampla maioria com o PCI⁷⁵.

No referente às relações luso-italianas, verificava-se um estreitamento a partir de meados de 1975, depois de aligeirada a polémica alimentada pela ilegalização do PDC

⁷¹ *Apud idem, ibidem*, p. 379.

⁷² *Idem, ibidem*, p. 379-381.

⁷³ *Apud idem, ibidem*, p. 310.

⁷⁴ *Apud idem, ibidem*, p. 318.

⁷⁵ *Idem, ibidem*, p. 316-325.

português⁷⁶. A partir de então, as visitas oficiais entre os dois países foram constantes e destinavam-se a discutir o crescimento da colaboração luso-italiana a nível económico, cultural, financeiro, comercial e político e no âmbito das instituições internacionais, CEE incluída. Discutiam-se também os problemas de política internacional, os acontecimentos nacionais e as opções geoestratégias luso-italianas neste duplo contexto, nomeadamente a coordenação da política mediterrânica e africana dos dois países, a adesão de Portugal à CEE e o estreitamento das relações bilaterais através do aumento do comércio, do intercâmbio cultural e dos investimentos italianos, fundamentais ao desenvolvimento da economia portuguesa.

⁷⁶ *Idem, ibidem*, p. 349-356.

A Democracia na Europa.

Desafio do Projecto para os Europeus

Isabel Cristina Baltazar

Isabel Cristina Baltazar, Doutorada em História e Teoria das Ideias, Especialidade de História das Ideias Políticas pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. É Professora Convidada da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, no Departamento de Estudos Políticos e Formadora da Rede do Centro de Informação Europeia Jacques Delors e do Team Europa da Comissão Europeia. É Investigadora do Centro de História da Cultura e do CESNOVA, ambos na FCSH/UNL, e também membro integrado do CEIS20.

E-mail: ibaltazar@fcsh.unl.pt.

https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_12

A DEMOCRACIA NA EUROPA. DESAFIO DO PROJECTO PARA OS EUROPEUS

Este estudo procura refletir sobre a Democracia na União Europeia e a sua real implicação na vida dos cidadãos europeus. Por um lado, a Democracia existe em instituições supranacionais e, muito particularmente, no Parlamento Europeu, instituição que representa, *de facto*, os cidadãos europeus. Por outro lado, esta democracia revela um défice porque a ligação dos cidadãos europeus à União Europeia é manifestamente insuficiente, logo pela baixa relevância social da participação nas Eleições Europeias, eleições de segunda ordem, porque os cidadãos descaram este ato eleitoral paradigmaticamente europeu, não o reconhecendo como um ato de verdadeira cidadania europeia ativa. A Democracia Europeia tem sido aprofundada no processo de construção europeia, nomeadamente através do reforço da legitimidade democrática e da atribuição de mais poderes de decisão normativa e de controlo ao Parlamento Europeu. A consolidação dos Direitos de Cidadania Europeia e de iniciativa popular dos cidadãos europeus é uma realidade expressa nos Tratados, mas não assumida e vivida pelos cidadãos europeus que sofrem de falta de participação e envolvimento no projeto europeu. É este o caminho a percorrer e a resposta para a encruzilhada europeia e futuro da Europa.

Palavras-chave: *Europa, Democracia, Instituições, Cidadãos Europeus, Participação.*

DEMOCRACY IN EUROPE. THE CHALLENGE OF THE PROJECT FOR THE EUROPEANS

This study seeks to address the topic of Democracy in the European Union and the real impact thereof on the lives of European citizens. On the other hand, Democracy exists in supranational institutions and, particularly, in the European Parliament that represents, *de facto*, the European citizens. On the other hand, this democracy has a deficit, because the connection of European citizens to the European Union is manifestly insufficient, first due to the weak social importance attached to the participation in European Elections - second raking elections - because citizens disregard this paradigmatically European electoral act and do not consider it to be a real act of active European citizenship. European Democracy has been enhanced by the process of European construction, namely by reinforcing the democratic legitimacy and awarding more legislative decision-making powers and for controlling the European Parliament. The consolidation of the Rights of European Citizenship and of initiative of European citizens is a reality that is reflected in the Treaties, but which is not embraced nor implemented by the European citizens, who suffer from the lack of participation and involvement in the European project. This is the way to go and the answer to the European junction and the future of Europe.

Keywords: *Europe, Democracy, Institutions, European Citizens, Participation.*

LA DEMOCRATIE EN EUROPE. DEFIL DU PROJET POUR LES EUROPEENS

Cette étude cherche à réfléchir sur la Démocratie dans l'Union Européenne et sa réelle implication dans la vie des citoyens européens. D'une part, la Démocratie existe dans les institutions supranationales et, plus particulièrement, au Parlement Européen, institution qui représente, *de facto*, les citoyens européens. D'autre part, cette démocratie révèle un déficit car le lien entre les citoyens européens et l'Union Européenne est manifestement insuffisant, ne serait-ce que par la faible pertinence sociale de la participation dans les Elections Européennes, élections de deuxième ordre, car les citoyens négligent cet acte électoral paradigmatiquement européen, ne reconnaissant pas comme un acte de véritable citoyenneté européenne active. La Démocratie Européenne a été approfondie dans le processus de construction européenne, notamment à travers le renforcement de la légitimité démocratique et de l'attribution de plus de pouvoirs de décision normative et de contrôle au Parlement Européen. La consolidation des Droits de Citoyenneté Européenne et de l'initiative populaire des citoyens européens est une réalité exprimée dans les Traités, mais non assumée et vécue par les citoyens européens qui souffrent du manque de participation et d'engagement au projet européen. C'est la voie à parcourir et la réponse pour la croisée des chemins européenne et future de l'Europe.

Mots-clés: *Europe, Démocratie, Institutions, Citoyens Européens, Participation.*

“Essa Europa, enfim rejuvenescida, seria a da pluralidade de culturas a desejada Europa sem centro, uma Europa não de clientes, mas de cidadãos, ou mais simplesmente, uma Europa de pessoas. Sem excepções que matam nem hegemonias que assassinam-o que pressuporia, provavelmente, a necessidade de um entendimento também novo da Democracia”.

José Saramago, 1999.

Palavras Prévias

Antes de mais, cumpre-nos esclarecer o leitor que este estudo é o resultado de décadas de investigação sobre História e Teoria das Ideias sobre a Ideia de Europa, através do estudo das memórias dos fundadores e pensadores da Europa, e, da reflexão sobre como essas ideias foram sendo realizadas como projecto europeu. Para o estudo do processo de construção europeia, a autora enriqueceu essa visão nos acervos do Arquivo-Histórico Diplomático do MNE, seguindo sempre a perspectiva da História da Construção Europeia¹.

É a partir desta área de estudos que se reflecte sobre as perspectivas aqui apresentadas, julgando que podem complementar os estudos de Direito ou de Ciência Política, e nunca pretendendo substituir-se aos meritórios trabalhos dessas áreas de investigação. Por outro lado, como membro do *Team Europe* da Comissão Europeia, a autora realizou centenas de palestras onde teve a oportunidade de perceber a opinião dos europeus sobre a União Europeia, e, a sua falta de envolvimento como cidadãos numa democracia cívica. Estes estudos de caso, realizados em Portugal, são semelhantes ao alheamento dos europeus dos restantes países, ou, num cenário mais preocupante, ao eurocepticismo e anti-europeísmo de muitos. A participação nas Eleições para o Parlamento Europeu (2014) é uma prova desta afirmação². Por isso, o fio condutor deste estudo pretende mostrar como a apatia, antipatia ou ausência de envolvimento dos europeus no processo de construção europeia, tem como problema, a falta de ligação entre a esfera institucional e a cidadania activa, prevista pelos tratados, mas que revela um défice de realização na prática de uma democracia cívica real. Por último, mostrar que só o aprofundamento da cidadania europeia e um funcionamento institucional mais próximo dos cidadãos europeus, poderá tornar o projecto europeu como algo desejado e desejável para os europeus e o caminho para uma relação estreita com as instituições europeias. É este o desafio actual da Europa e o caminho do futuro.

Actualmente a União Europeia encontra-se numa encruzilhada, agravada pelas constantes crises e pela grande maioria dos europeus não se envolverem no projecto de construção europeia, ou, pelo contrário, serem eurocépticos ou mesmo contra uma Europa unida. Este trabalho procura fazer uma reflexão sobre a democracia europeia considerando que deve ser a prioridade actual da União Europeia. Pensar a participação

¹ Esta investigação foi o trabalho de Pós-Doutoramento intitulada “A Europa na Diplomacia Portuguesa. Uma Visão Pós-Guerras” e que aguarda publicação.

² Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pt/turnout.html>

do povo (demos) nessa Europa é o regresso à própria génese da Democracia desde a civilização grega. Por outro lado, para além da escassa participação dos cidadãos no processo de construção europeia, as próprias Instituições Europeias sofrem um défice democrático. Refira-se o caso do Parlamento Europeu, a instituição eleita pelos cidadãos mas que precisa de aprofundar a sua vocação democrática, já que os europeus não revelam interesse por participar plenamente, e, outros sentem-se impotentes frente às instituições, pelo excesso de formalismo que entrava o motor democrático.

Consequentemente, a democracia europeia é constantemente questionada de forma a promover maior participação no espaço europeu. O défice democrático do Parlamento Europeu é, em parte devido à baixa visibilidade da instituição. A iniciativa de Cidadania Europeia, mais conhecida como o sigla ICE nasce com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, e pretendeu ser um passo importante no progresso da democracia na Europa. Eis o conjunto de questões que iremos abordar para defender a premissa de que o futuro da Europa está no aprofundamento da sua democracia.

Pensar a Democracia na Europa abordagem histórica e problemas actuais da democracia numa perspectiva cívica.

Desde os alvares da Democracia, que remontam à civilização grega clássica, que a participação política dos cidadãos nos assuntos da *Polis* é considerada como essencial para uma vida comunitária. Desde então, até à actualidade, à perfeição dos modelos políticos não corresponde a sua prática de cidadania activa. As instituições democráticas sempre foram objecto de discussão e de progressivo aperfeiçoamento, impossível de realizar totalmente, porque as instituições são uma concretização imperfeita de teorias sobre a Democracia. Sob este fogo cruzado de discussão política e de questionamento crítico, tem (sobre) vivido a própria Europa.

A União Europeia segue o modelo ocidental de democracia representativa, sendo herdeira de vinte e cinco séculos de reelaborações sem, no entanto, ter aprendido as lições da História e chegado a um ponto de imitação da democracia representativa ocidental. Presentemente, a Democracia na Europa, apesar de ter resistido ao desgaste das instituições democráticas, e de pretender ser efectivamente uma Democracia representativa, chegou a uma crise provocada por ondas de populismo e de novas formas de democracia pós-modernas, como a postdemocracia, a democracia multidimensional, a ciberdemocracia ou a cosmografia, como refere Álvaro Balsas, num interessante artigo sobre a Democracia em questão.³

Na Europa ocidental, chegámos a um estado de desencanto e de cepticismo em relação à própria democracia, chegando até a questionar as virtualidades desta democracia imperfeita, sobretudo devido aos vários fenómenos que reflectem os limites da democracia: a crise das soberanias, o forte abstencionismo eleitoral, a tirania das maiorias e a galopante desfiliação política e democracias corporativas e de grupos de interesses, que procuram proveitos pessoais em vez do bem colectivo.

³ BALSAS, Álvaro - "Política e Filosofia I: A Democracia em questão". *Revista Portuguesa de Filosofia*. Braga. Nº72 (2016).

Por outro lado, os governos do ocidente vão perdendo progressivamente a credibilidade por promessas eleitorais não cumpridas, expectativas criadas em falso nos cidadãos que respondem pela indignação, descrença e silêncio visível na ausência de participação política em eleições. Outros, optam por fazer ouvir a voz do descontentamento, através de movimentos de contestação de cidadãos indignados. Uns e outros, denunciam a crise das instituições democráticas e uma profunda crise da democracia. É este o cenário de crise sentido na Democracia na Europa e, muito particularmente, na União Europeia, espelho do cenário da democracia no ocidente. É esta crise, um problema, mas, também, uma oportunidade de repensar a realidade e de reinventar a democracia, superando as dificuldades e redefinindo as possibilidades de uma verdadeira democracia.

A Democracia na União Europeia. Uma perspectiva institucional

A Democracia na União Europeia tem sido alvo de grandes críticas, não obstante ter sido constantemente reforçada, para além das Eleições Europeias para o Parlamento Europeu, o acto mais democrático, mas considerado por muitos de “segunda ordem” devido à baixa participação dos europeus nestas eleições. De facto, a Democracia na União Europeia tem sido reforçada e aprofundada de várias formas, entre as quais, pelo reforço da legitimidade democrática, de atribuição de mais poderes de decisão normativa e de controlo do Parlamento Europeu, ampliação e consolidação dos direitos de cidadania europeia, para além do significativo reforço de cidadania europeia activa através dos Direitos de Iniciativa Popular dos Cidadãos Europeus.

Nesta Democracia Europeia, como bem observa Ana Maria Guerra, “o poder provém do povo, é exercido pelo povo e para o povo. Por isso, os cidadãos devem eleger os órgãos de decisão política e participar na adopção de decisões políticas e devem dispor do poder de controlar os governantes”⁴. A concretização destes princípios é a actualização da realidade de uma governação democrática à escala europeia, através da percepção e realização dos interesses e necessidades dos cidadãos europeus, para criar instrumentos de decisão representativos do bem comum. No entanto, como observa Oberdoff⁵, esta Democracia à escala europeia, é uma novidade sem precedentes porque nunca antes tinha sido empreendida tal objectivo: uma democracia concretizada através de uma União de Estados que, embora desejando aderir ao projecto, não comungam do desejo de perder parcelas de soberania.

Parece uma missão impossível ou um trabalho herculeano e inovador, querer unir Estados, transferindo poderes para a União, mas numa partilha sem perderem poderes soberanos. É algo inédito na História, por isso, a complexidade do projecto não tem

⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra – *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2014, p.213.

⁵ OBERDOFF, Henri - “Le principe démocratique dans l’Union Européenne”. In BROSSET, E; CHEVALLIER-GOVERS, C.; EDJAHARIAN, V.; SCHNEIDER, C. (ed.) - *Le Traité de Lisbonne, Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’Union Européenne?*. Bruylant, 2009. p.182 e ss.

lições passadas para servirem de exemplo e de aprendizagem. É, por isso, uma viagem arriscada e sem certezas de chegar a uma efectiva Democracia Europeia Transnacional.

Para ser eficiente, esta Democracia respeita a separação de poderes: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judicial. A questão central é muito bem apontada por Diogo Seixas, quando diz que “para além da manutenção de um sistema político com as características transversais a qualquer governação democrática, a União Europeia tem de lidar com dois graus de legitimidade: a legitimidade dos Estados e a legitimidade do povo. Este balanço, nem sempre fácil, tem vindo a ser reflexo das exigências com que as instituições europeias têm de lidar, procurando sempre defender o interesse geral da União”⁶.

A democracia europeia, expressa nos tratados, pode ser concretizada através da democracia participativa e democracia representativa. Esta última, pode ser directa, através das eleições para o Parlamento Europeu, sendo os seus membros representantes dos cidadãos da união, eleitos por sufrágio universal directo, e, indirecta no Conselho Europeu, onde os Estados-membros são representados pelos chefes de estado e de Governo e pelos respectivos ministros. Estes representantes são originários dos parlamentos nacionais e representam os cidadãos europeus. A democracia participativa não fica limitada por eleições nem pelo tempo: é constante e faz parte do dia-a-dia dos cidadãos europeus e da sua iniciativa dentro da União Europeia.

O Tratado de Lisboa reconhece esta forma de participação, enunciada no artigo 11º do TUE, onde se determina que as instituições europeias “dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União”⁷.

Jurgen Habermas, reconhece que os cidadãos ficam empossados e responsabilizados por uma participação cívica na União, através do respeito por valores comuns, na sociedade civil pondo em prática uma *democracia em rede* e um *patriotismo europeu* através de *uma acção comunicativa*⁸.

Os cidadãos europeus têm ainda o *direito de proposta de iniciativa popular*, tendo para isso de reunir um milhão de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-membros, tendo como destinatária a Comissão Europeia. A este propósito, refira-se o Livro Branco sobre a Governança Europeia (2001), onde podem ler-se os cinco princípios da boa governança, onde está incluída a participação alargada.

Como refere Andreas Gross “se sem democracia não haveria Europa, também sem Europa não haveria democracia”⁹. Esta democracia europeia não significa que seja necessário a constituição de um Estado europeu. Ela já existe: um Demos sem ethnos, porque em vez de um povo europeu, temos povos europeus: é um direito sem Estado. Só não é possível existir a democracia europeia sem os povos europeus, numa adesão

⁶ COSTA, Diogo Seixas da – *Ensaio sobre a Democracia Europeia e a sua legitimidade: o incessante apelo à participação democrática do Cidadão Europeu*, p.3.

⁷ ROCHA, Isabel – *Tratados da União Europeia*, Porto: Porto Editora. ISBN 9789720067210

⁸ HABERMAS, Jurgen – “A União Europeia perante a decisão entre a democracia transnacional e o federalismo executivo pós-democrático”. In *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70, 2011. p.55.

⁹ Andreas Gross, citado por SANDE, Paulo – *O sistema político da União Europeia*. Lisboa: Principa Editora, 2000. p.196.

livre, mas comprometida, porque ficaria sempre a faltar qualquer coisa à democracia: a sua essência.

O projecto político europeu só pode existir se os europeus tornarem a Europa sua. Como afirma Paulo Sande, “um dia, quando a democracia europeia oferecer aos povos europeus aquilo que estes desejam receber dela, a sua participação e o seu empenhamento aumentarão necessariamente”¹⁰. Por seu lado, o problema da democracia europeia é que ela precisa, desesperadamente, dos europeus, mas, para eles também sentirem precisar da Europa, é preciso, antes de mais, perceberem a razão de ser deste projecto e que o seu fim é, precisamente, para que os povos europeus vivam melhor.

A mensagem aos europeus precisa de ser melhor comunicada para eles entenderem que a democracia na Europa não existe sem os europeus. Quando os europeus perceberem, “eles terão compreendido, por seu lado, que a unificação europeia lhes garante a paz, oferece empregos, assegura estabilidade económica, segurança física, livre circulação e progresso”¹¹. É preciso que os europeus reconheçam a democracia europeia e que ela é o rosto do seu presente e futuro, e, o meio para serem mais felizes: “esse será o dia em que os cidadãos europeus erguerão o rosto, procurando com os olhos os astros a que outrora os nossos antepassados chamaram Hesperus e Phosphorus, para os designar por um só nome, Vénus...”¹².

É de justiça lembrar Jean Monnet que, desde o início do projecto europeu, anunciou de forma muito clara que queria unir homens e não estados. A expressão “*Nous ne coulisons pas des États, nous unissons des hommes*” é programática e ponto de partida para o processo da construção desde o seu início até à actualidade. Esta “união de pessoas” é o princípio e o fim da própria União Europeia. É a essência dessa democracia europeia, na forma mais genuína de se realizar como governo do povo. No entanto, estes povos europeus existem em estados e são eles que os representam.

A União Europeia pretendia, por isso, desde início, ser a união dos povos da Europa, através dessa união de estados, e representa o melhor exemplo de integração de Estados soberanos. Embora o modelo político da união seja um modelo híbrido e diferente de todos os outros, revelando-se um objecto político não identificado (OPNI), na célebre expressão de Jacques Delors, há uma partilha de soberania entre os seus estados membros ou uma transferência de parcelas da soberania nacional para a soberania da união, muito explícita em questões de âmbito económico, mas, também, visível na evolução dos tratados e do aprofundamento da união a nível político.

De facto, a União Europeia é formada por instituições supranacionais cujas decisões vinculam os estados membros e os seus respectivos povos. No entanto, a Europa da União revela uma grande falta de participação dos cidadãos dos Estados-membros nas decisões tomadas para eles, o que parece paradoxal, lembrando o ideário dos pais fundadores. Os cidadãos da Europa revelam um desconhecimento das questões europeias e, mais grave ainda, uma apatia quando são confrontados com a possibilidade de uma efectiva participação. É este o défice democrático da União, na medida em que os cidadãos europeus não influenciam determinantemente o processo da construção europeia.

¹⁰ SANDE, Paulo – *op. cit.*, p.199.

¹¹ *Idem, Ibidem.*

¹² *Idem, Ibidem.*

A Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais

O enigma europeu, ou na expressão de Paulo Sande, “um enigma, embrulhado num mistério: a União Europeia¹³, é difícil de definir por ser o primeiro grande processo de integração de Estados-soberanos. É mistério porque ao seu constante aprofundamento e alargamento, não corresponde a confiança e envolvimento dos povos europeus.

O Tratado de Amesterdão define a União Europeia como complexa, multipolar, flexível e democrática. De facto, com o Acto Único, a Europa era um mercado, com o Tratado de Maastricht, de simples “comunidade”, o sistema da UE passou a ser complexo: económico, social, político, ecológico e cultural, para além de pretender ser uma sociedade civil, ou seja, uma democracia europeia de cidadãos participativos.

Num quadro de indefinição da UE, mais recentemente, os Europeputados propuseram um pacto para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais¹⁴. Nesse sentido, a Comissão deve apresentar, até Setembro de 2017, uma proposta para a criação de um “Pacto da União para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais”, que inclua uma dimensão preventiva e corretiva, um ciclo semelhante ao Semestre Europeu de coordenação das políticas orçamentais e relatórios específicos por país. A recomendação é feita num relatório de “iniciativa legislativa” aprovado pelo Parlamento Europeu.

Neste pacto, pode ler-se: “A Comissão Europeia pode ordenar aos Estados-Membros que adaptem os seus orçamentos (...) a fim de torná-los conformes com o direito da UE (...) O mesmo já não acontece quando se trata do cumprimento das obrigações previstas no Tratado em matéria de democracia, Estado de direito e direitos fundamentais (...) Não existe nenhum mecanismo integrado para uma monitorização sistemática, imparcial e completa de todos os Estados-Membros e das suas instituições”, salienta a relatora da comissão parlamentar das Liberdades Cívicas, Sophie in ‘t Veld (ALDE, Países Baixos).

Neste requerimento do Parlamento Europeu à Comissão, é pedido que apresente, até Setembro de 2017, uma proposta para a celebração de um “Pacto da União para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais”, sob a forma de um acordo interinstitucional, no âmbito do artigo 7.º do Tratado da UE, que determina as ações a tomar caso exista um risco manifesto de violação grave dos valores em que assenta a União. Caso não apresente a proposta requerida pelo PE, a Comissão terá de justificar os motivos para tal.

Este novo mecanismo europeu, que integraria e complementaria os mecanismos existentes, deve basear-se em elementos concretos, avaliar em termos equitativos e não deve ser sujeito a “influência externa, nomeadamente do ponto de vista político”. Deve ser aplicável tanto aos Estados-Membros como às instituições europeias e ser baseado numa abordagem gradual, “incluindo uma vertente preventiva e outra corretiva”.

A avaliação do estado da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais nos Estados-Membros e a elaboração de projetos de recomendações específicas por país devem ser efetuadas por um painel de peritos independentes. Este painel de peritos deve

¹³ SANDE, Paulo – *O sistema político da União Europeia*. Lisboa: Principa Editora, 2000. p. 13.

¹⁴ Comunicado de Imprensa do Parlamento Europeu na Sessão Plenária de 25-10-2016.

avaliar cada um dos Estados-Membros relativamente a uma série de aspetos, como a existência de freios e contrapesos institucionais que garantam que a imparcialidade do Estado não seja posta em causa e a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, e identificar eventuais riscos, abusos ou violações.

A adopção de um Relatório Europeu sobre Democracia, Estado de Direito e Direitos Fundamentais pela Comissão daria depois início ao debate interparlamentar e ao debate no Conselho. No relatório hoje aprovado, o Parlamento Europeu faz recomendações detalhadas sobre todos os passos deste mecanismo anual.

Como vemos, o processo de construção da Democracia na Europa continua a ser um projecto a aperfeiçoar e a desenvolver. O desenvolvimento futuro da democracia na União Europeia não pode ser assegurado a partir do controlo de constitucionalidade de um dos seus Estados-membros, nem pela intergovernamentalidade constituída por todos eles na sua função de “garantes dos tratados”. A identidade política complexa que é a União Europeia, a sua democraticidade tem de ser pensada no equilíbrio do intergovernamental e do transnacional.

A construção europeia deve respeitar a singularidade política que a União representa, e, neste contexto, fazer a sua análise democrática, dentro da sua especificidade e originalidade. Os actuais desafios da União Europeia vão muito para além da integração de estados, supranacionalidade ou intergovernamentalidade. É preciso inventar novos paradigmas.

O Déficit Democrático no processo decisório da União Europeia

A realidade é que a tomada de decisões políticas é feita por uma elite política distante dos cidadãos dos Estados-membros e essa elite mantém os cidadãos afastados das decisões políticas e, por outro lado, fica fora do controle dos próprios cidadãos. De facto, o único órgão eleito directamente pelo povo é o Parlamento Europeu, instituição com poderes limitados, por um lado, e, por outro, distante dos próprios cidadãos europeus. Esta distância é tanto mais agravada porque os cidadãos não participam como poderiam fazer, logo a começar pela forte abstenção nas eleições europeias.

O déficit democrático existe ainda porque os europeus não usam os seus direitos de cidadania por desconhecimento e por falta de interesse e iniciativa. Por tudo isto, a União Europeia, e, muito particularmente o Parlamento Europeu, não consegue ainda ser o rosto dos seus cidadãos, nem ser a voz da sua vontade por falta de expressão. Em consequência, as decisões da União não reflectem a vontade dos cidadãos e carecem de legitimidade popular, embora por alheamento voluntário dos cidadãos que, embora sejam directamente afectados pelas decisões, não fazem ouvir a sua própria voz. Esta apatia e mesmo crise de confiança dos cidadãos, mostram a necessidade de fortalecer as funções do Parlamento Europeu através de maior transparência no modelo decisório e simplificando-o e tornando-o mais próximo dos cidadãos. As funções representativa, legislativa e de controle político atribuídas ao Parlamento Europeu são aquelas que permitem um aprofundamento e reduzir o déficit democrático. Fica a questão do federalismo como modelo para uma maior democracia e participação popular, modelo ainda bem distante, mas ideia que permanece no horizonte desde o famoso, mas impossível, Plano Briand de uma União Federal Europeia até à actualidade.

Parlamento Europeu e a redução do déficite democrático

O Parlamento Europeu tem sido a força motriz na democracia europeia e a sua ampliação de poderes pretende reduzir o déficite democrático. A Comissão Europeia está agora sujeita a um voto de investidura, inexistente no Tratado de Roma. Esta votação é realizada após as audições individuais aos comissários candidatos e uma votação por parte do Parlamento. O presidente da Comissão Europeia deve ser aprovado pelo Parlamento Europeu antes de formar a sua equipa, e constituída pelos Estados-membros entre candidatos propostos pelos partidos políticos europeus. O Tratado de Lisboa veio aumentar, ainda, os poderes do Parlamento Europeu através do Direito de Veto sobre mais acordos internacionais e dar-lhe um poder igual ao do Conselho no orçamento e na governação económica. Estes desenvolvimentos são positivos para a democracia europeia, apesar de um número considerável de Estados-Membros – que têm poder de veto sobre as alterações do tratado – e, em alguns casos, a Comissão se tenham oposto inicialmente a essas alterações. É importante o reforço de poderes do Parlamento Europeu para uma boa qualidade da democracia.

Apesar de tudo, as críticas à democracia da UE são justas, mesmo antes da crise da dívida soberana, porque, de facto, os cidadãos não têm as ferramentas adequadas para responsabilizar os decisores políticos da União Europeia pelas suas decisões. O grave problema é sempre a falta de comunicação da Europa aos europeus. Desde as campanhas para as eleições europeias até ao dia-a-dia das Instituições, falta uma grande reflexão e debate popular sobre a Europa. Para tal, seria necessário primeiro informar e transmitir conhecimentos essenciais sobre a Europa que permitissem essa reflexão, crítica e interferência dos cidadãos europeus no futuro da Europa. Os cidadãos não são consultados e confrontados com escolhas que essencialmente lhe pertencem, por serem representados pelo Parlamento Europeu.

A governação europeia está longe dos seus destinatários e ficou ainda mais distante na crise financeira e da dívida soberana. O carácter democrático tem sofrido graves revés com estes momentos, e as ideias originárias de políticas consensuais e direitos das minorias estão em risco acrescido. O Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais, a sociedade civil e os parceiros sociais precisam de reaver o seu protagonismo na União Europeia que atravessa graves crises, a última, com o resultado do referendo no Reino Unido. Foi um alarme muito grave de que os cidadãos europeus não se revêem nesta Europa. O projecto europeu está a enfrentar um grave cepticismo que o presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker interpretou como sinal de que a União Europeia não está bem, a propósito da crise dos refugiados: “Não gosto desta Europa (...) esta Europa que se fecha às esperanças e às expectativas dos outros”¹⁵. É preciso voltar a gostar da Europa regressando ao seu projecto originário e relendo as Memórias dos Fundadores. É esse o caminho de esperança.

¹⁵ Discurso de Jean-Claude Juncker, Madrid, Outubro de 2015.

A participação democrática do Cidadão Europeu: um urgente apelo

A participação dos cidadãos europeus na União Europeia pode concretizar-se de várias formas: directamente, através das eleições para o Parlamento Europeu ou através de referendos, e indirectamente, através dos governos, democraticamente eleitos nos respectivos países. Os tratados, e muito especialmente o Tratado de Lisboa, foram estabelecendo formas de participação democrática dos cidadãos, consagrando a Democracia Representativa, através do enunciado de princípios democráticos estabelecidos no Tratado da União Europeia (TUE), artigo 10º que “O funcionamento da União Europeia baseia-se na democracia representativa” (nº1), e que os cidadãos europeus estão directamente representados no Parlamento Europeu (nº2), tendo o direito de participar na vida democrática da União (nº3) e que os partidos europeus devem contribuir para a criação de uma consciência política europeia e expressarem a vontade dos cidadãos da União (nº4).

O Tratado de Lisboa vem aprofundar o TUE na medida em que fala expressamente de parlamentos regionais, nacionais e o Parlamento Europeu, relevando a importância das Eleições Europeias para o aprofundamento do processo de construção europeia com base na vontade expressa dos cidadãos europeus. No entanto, a fragilidade desta ideia é expressa pelo poder dos partidos nacionais na eleição dos deputados europeus, mas esta seria outra questão, não central na problemática em causa. Por outro lado, fica a questão da representação proporcional dos cidadãos europeus de cada estado membro, desproporcional em relação à sua população, seja no Parlamento Europeu ou no Conselho, em que os grandes Estados acabam por ficar sub-representados, com um mínimo de seis deputados por Estado-Membro e um máximo de 96 (artº14, nº2 do TUE). Por consequência, os votos dos cidadãos europeus de diferentes estados-membros não têm mesmo valor e a regra da maioria qualificada ou unanimidade no Conselho, em algumas votações, não segue a verdadeira democracia. O princípio da igualdade não está em equilíbrio com o princípio da representação dos povos europeus.

Os cidadãos europeus têm demonstrado um interesse decrescente sobre a União Europeia, sendo que nos anos 90, existia uma grande popularidade, tendo vindo a diminuir, sendo preocupante na ratificação do Tratado de Maastricht, que teve de ultrapassar as reticências da opinião pública e dos próprios parlamentos nacionais. Outro grande momento de descontentamento contra a União Europeia, ocorreu aquando da adesão de 12 estados à União Europeia entre 2005 e 2007. Por outro lado, não esqueçamos a rejeição do Tratado Constitucional referendado em França e na Holanda e, finalmente, as dificuldades de ratificação do Tratado de Lisboa. Todos estes momentos parecem confirmar a falta de simpatia pelo projecto europeu, ou, mesmo a sua rejeição como um caminho de futuro. Por outro lado, sempre que não há rejeições há um distanciamento dos cidadãos europeus em relação à União Europeia e suas instituições, o que prova uma desmotivação dos cidadãos perante uma democracia também desmotivadora.

A questão que nos serviu de ponto de partida foi a de perguntarmos se os cidadãos têm consciência da importância da União Europeia nas suas vidas, ou seja, se existe, verdadeiramente, uma cidadania activa. De facto, é fácil constatar o desagrado de muitos cidadãos sobre o projecto europeu, expresso de muitas maneiras, e muito evidente na questão do Brexit. Podemos observar que quando os cidadãos são chamados a dar a

sua opinião sobre a Europa, a maioria dos votantes, responde negativamente a este projecto, com consequências tão dramáticas quanto a da saída da Inglaterra da União Europeia. Anteriores referendos foram igualmente negativos, o que nos leva a pensar que se fossem extensíveis a todos os países, o resultado seria preocupante e o futuro da Europa ficaria numa encruzilhada.

No entanto, se reflectirmos sobre os resultados, podemos concluir que os cidadãos que votam dizem, na sua maioria, não, mas, não representam aqueles que não foram votar, por razões de apatia ou de falta de empenhamento numa cidadania activa, mas que, no limite, e após os resultados, não se revêem na saída da União Europeia e/ou tomam consciência da verdadeira perda para as suas vidas. As implicações desta atitude na construção de uma democracia transnacional desvirtua o nível de legitimidade democrática de uma experiência política única na História. O que significa, que mais do que repensar o défice democrático das Instituições Europeias, é preciso analisar os resultados dos actos eleitorais na União Europeia, sempre que os cidadãos são explicitamente convidados a decidir o futuro da Europa.

A primeira e grave constatação é a da falta de consciência europeia dos cidadãos e que o défice democrático maior resulta desta falta de envolvimento dos cidadãos na construção europeia. A outra constatação, é a de que os cidadãos que se manifestam têm reacções nacionalistas e de afirmação identitária, o que pode ser uma lição para a necessidade de construir uma Europa da Cultura e dos Cidadãos, muito para além de uma Europa Económica e Política. A integração europeia começou, de facto, pela integração económica, mas, se lermos com atenção as obras dos pais fundadores, reparamos que não era esse o fim da comunidade europeia, mas, antes, um meio para chegar à verdadeira comunidade de pessoas e de culturas, numa Europa “Unida na Diversidade”, como é lema da União Europeia, uma mensagem muito incipientemente comunicada aos cidadãos da Europa.

A crise actual da Europa é, também, uma crise de valores, ou seja, a falta de consciência europeia das raízes históricas da Europa, desses fundamentos comuns greco-romanos e da civilização cristã, que fizeram de nós, um povo europeu. Esta identidade europeia¹⁶ é sentida dentro da Europa como um problema, mas reconhecida como perceptível pelos não-europeus que visualizam essa pretensa não-identidade pelos que estão dentro, como uma evidência pelos que estão fora, e o objecto é sempre o mesmo. Tudo o que foi exposto pretende afirmar que a integração europeia tem de ser, também, uma integração cultural e que o processo de construção europeia precisa de ser mais centrado nos seus povos europeus e na aceitação das suas diferenças culturais que exigem tempo e reflexão para uma unidade europeia no seu todo, num sistema político que integra os cidadãos.

¹⁶ RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.) – *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Quarteto Editora, 2002.

A Europa dos cidadãos: o caminho para uma cidadania

Parece em teoria, que o acesso dos cidadãos à União Europeia está consagrado, desde logo pelo direito de participação nas Eleições Europeias, não fosse o descalabro da escassa participação eleitoral. Para vitalizar a Europa dos cidadãos, é preciso que eles se sintam europeus, porque, como dizia, inúmeras vezes, Jaques Delors, ninguém se apaixona por um mercado único. Este sentimento de pertença à Europa só pode ser gerado se o objectivo for uma cidadania inclusiva, ou seja, com uma dimensão psicológica, emocional e de opinião, expressão de que a Europa vem de dentro para fora, e não como algo imposto de fora para dentro. A sua participação na democracia europeia tem que ser de corpo e alma, e, para isso, é necessário forjar uma cidadania de bem-estar e onde a opinião dos europeus conta cada vez mais e, por isso, gera bem-estar físico, mas, também, psicológico.

A Europa reduzida a um mercado, a um banco, a uma moeda, a uma concorrência sem limites, não seduz os europeus nem ninguém. A Europa é muito mais do que isto: a Europa é bem-estar, uma vida boa, um modo de viver a vida quotidiana. É preciso acordar os europeus para a realidade vivida mas não consciente e que percebam que a Europa mudou de facto a sua vida para melhor, apesar de não terem consciência dessa realidade.

A cidadania europeia é supranacional, mas deverá ser exercida, como uma cidadania nacional, ou seja, como uma acção de indivíduos envolvidos nos destinos da sua nação, pessoas igualmente envolvidas, empenhadas e interessadas na sua pertença à União Europeia. Esta cidadania é o verdadeiro desafio da Europa actual e, também, o futuro para a Europa, porque representa o verdadeiro passo para uma verdadeira democracia europeia. Uma cidadania que tem uma substância diferente da nacional, porque aglutina uma identidade dentro da diversidade nacional. Trata-se de um alargamento da dimensão da cidadania- uma cidadania além fronteiras- porque a cidadania nacional ficaria esvaziada dentro de uma união de Estados, porque este alargamento de fronteiras conduz ao alargamento da visão de cidadania, pararela ao espaço da Nação-Europa.

Esta cidadania, expressa no artigo 8º do Tratado de Maastricht, vem na sequência da ideia expressa pelas grandes figuras europeias, da necessidade de fomentar uma identidade europeia. Esta identidade não punha em causa as identidades nacionais, como a cidadania europeia não aniquila as cidadanias nacionais. Estes novos conceitos emergem da necessidade de formar um todo face ao exterior, ou seja, de existir uma União Europeia face ao resto do mundo. A esse propósito, leia-se a Declaração de Copenhaga:

“Desejosos de assegurar o respeito pelos valores de ordem jurídica, política e moral aos quais estão ligados, pretendendo preservar a rica variedade das suas culturas nacionais, partilhando uma mesma concepção da vida, fundada sobre a vontade de construir uma sociedade concebida e realizada ao serviço dos homens, eles (os nove Estados-membros), entendem salvaguardar os princípios da democracia representativa, do reino da lei, da justiça social- finalidade do progresso económico- e do respeito pelos direitos do Homem, que constituem os elementos fundamentais da identidade europeia”¹⁷.

¹⁷ Vide *50 Anos de Europa. Os grandes textos da Construção Europeia*. Lisboa: Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal, 1997. p. 88, ponto 1.1.

Esta cidadania seria acrescentada pela Comissão Europeia, em 1975, num documento intitulado *Towards European Citizenship*¹⁸, e, no mesmo ano, o Relatório Tindemans afirmava a emergência de uma Europa dos Cidadãos¹⁹. Foi no Congresso Europeu de Fointainebleau, de 1984, que foi preconizada a instauração de uma verdadeira cidadania europeia, estabelecendo normas para fortalecer e promover a identidade europeia, sendo adoptadas as imagens e os símbolos da Europa. Foi aqui que nasceu a simbologia que nos identifica como europeus: o passaporte europeu, a adopção do hino e da bandeira, a formação de equipas desportivas europeias e a cunhagem de uma moeda ECU. A Cidadania Europeia tinha agora símbolos exteriores que identificavam um modo de ser que ficaria institucionalizado como Cidadania Europeia, pelo Tratado de Maastricht²⁰.

A cidadania europeia passaria a ser um objectivo da União, previsto por tratado, com direitos concretos e deveres virtuais. Se lermos o Tratado de Maastricht para conhecer o estabelecido para a cidadania, os artigos 17º a 22º do TUE dizem expressamente que é cidadão da União qualquer nacional de um Estado-membro, (nº1) e que os cidadãos da União, assim definidos, gozam dos direitos e sujeitam-se aos deveres que o tratado preveja (nº2). Também fica consignado que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui (artº17º nº1). Nesta cidadania, complementada pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE²¹, ficam incluídos os direitos de circular, os direitos políticos, o direito de petição e apresentar queixas ao provedor de Justiça.

A Europa dos Cidadãos estava determinada e ligada intrinsecamente à Europa sem fronteiras onde, muito para além de circularem livremente mercadorias, circulam também ideias, ou seja, cidadãos europeus que se entrecruzam livremente uns com os outros, rumo a uma democracia europeia.

Muito mais tarde, Tindemans exclamaria que “dreams be come true, but gradually”²², para dizer que tantos anos passados, em 1998, as suas propostas estavam (ainda) longe da realidade europeia. Ontem e hoje. Os sonhos serão realidade, mas gradualmente.

“O problema da Europa...que é também nosso”²³

George Weigel numa brilhante expressão, conseguiu sintetizar a chave para resolver o enigma europeu. A democracia europeia inclui necessariamente uma cidadania europeia, porque não é possível falar de “cracia” sem falar de “demos” e o poder do povo só está, de facto, actualizado se os povos europeus o tomarem como seu e usarem como um direito, mas, também, um dever de cidadania europeia. Assim como não pode haver Democracia sem povo, o que seria uma impossibilidade e uma contradição,

¹⁸ Comissão Europeia, *Towards European Citizenship*, <http://ec.europa.eu/justice/citizen/consulta> em 9 de Junho de 2017.

¹⁹ Documento nº481/75, de 29/12/1975, Suplemento do nº1/76 do Boletim das Comunidades Europeias.

²⁰ Tratado da União Europeia (TUE) Maastricht, artº8.

²¹ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

²² In WESTLAKE, Martin (ed.) - *The European Union beyond Amsterdam*. Londres: Routledge, 1998. p. 140.

²³ WEIGEL, George - “O problema da Europa...que é também nosso”. *Revista Nova Cidadania*. Lisboa: Principia Editora. N.º40 (2004). p. 46-54.

também não pode haver povo que não seja cidadão e povos europeus que não sejam os actores dessa cidadania europeia. Por isso, o problema da falta de uma cidadania europeia activa, é um problema da Europa e um problema de todos os europeus que assistem silenciosos a um projecto que é seu e, este silêncio é, a nosso ver, a causa principal da encruzilhada europeia ou de uma Europa à deriva.

Segundo George Weigel, ao apontar razões morais e culturais ao problema europeu, visiona o problema da Europa como um afastamento da sua essência, da sua cultura e da sua história, e ampliando este problema à escala americana: “A minha ideia é que, ao nível mais fundamental, é em termos morais e culturais que se deve entender esse problema europeu. E penso, também, que não se trata de um problema que atinja apenas os nossos amigos e aliados europeus: o problema europeu deles é, também, um problema nosso”²⁴. Sobre a Democracia, Weigel interroga-se porque a forma como a Europa encara a democracia e as responsabilidades das democracias na política mundial é muito diferente dos americanos. Robert Kagan chega mesmo ao limite de considerar que no que se refere às importantes questões estratégicas internacionais de hoje, os Americanos são de Marte e os Europeus são de Vénus²⁵.

A visão diferente da Democracia na América e na Europa tem a ver com a história de cada um dos continentes: a devastação do seu continente por duas guerras mundiais, a divisão do continente durante a guerra fria, que, a ter-se transformado em guerra quente, teria provavelmente destruído a Europa, a maior experiência da Europa do que é a vulnerabilidade da Europa perante o terrorismo, todas estas contingências levaram, a uma percepção diferente sobre os valores da paz e da liberdade no século XXI.

Perante este quadro, a Europa reage mais pacificamente do que a América não sendo um “hard power” no mundo contemporâneo. O “soft power” dos europeus, por outro lado, é uma lição de civilização para o mundo em que vivemos porque a “power politics” foi substituída por um Estado de Direito que na integração europeia um meio para salvaguardar a paz. A Europa e a sua Democracia é, assim, um modelo de civilização para a América e para o Mundo. A Missão Civilizadora da Europa continua no século XXI, a concretização da “Paz Perpétua” de Kant.

A Europa, vista da América, tem esta paixão civilizadora e como fim a realização de uma Europa pós-Guerra Fria, universalmente. Vista de fora, a Europa só pode ter este destino pacificador se dentro dela existir a paz entre os Estados e a União entre os Cidadãos, ou seja, os Franceses têm de poder confiar nos Alemães e os Alemães têm de confiarem si mesmos. De fora do continente europeu, é mais fácil perceber as razões das actuais crises da Europa, e, porque a integração da Europa, destinada a criar uma superpotência europeia e a caminhar para uma política externa e de defesa europeia, tem vivido tantos bloqueios.

A Europa não consegue tornar-se um “hard power”, por várias razões: a rejeição da política do poder pela Europa e a desvalorização da força militar como um instrumento das relações internacionais; a falta da sua definição como sistema político e numa democracia europeia; a impossibilidade de regresso à ordem Kantiana que floresceu

²⁴ *Idem, Ibidem*, p.47.

²⁵ KAGAN, Robert – *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2003.

graças à protecção do poder americano exercido em conformidade com as regras da velha ordem hobbesiana. Os Europeus acreditaram que o poder já não tinha importância, e o poder militar dos Estados Unidos que servira para resolver o problema europeu, é pensado pelos Europeus como um poder ultrapassado e perigoso.

Eis-nos chegado a um paradoxo: os Estados Unidos vivem a história que permite à Europa emergir na pós-história. Os Europeus precisam de fazer um balanço de uma história de colonialismo, fascismo e todos os acontecimentos que marcaram a História do século XX. O problema da Europa é que caminha no sentido da despolitização e do enfraquecimento da sua democracia. Eis as questões de George Weigel à Europa:

“Porque é que a Europa está a caminho daquilo que o filósofo e político francês Pierre Manent denomina “despolitização”? Porque é que, tal como diz Manent, a Europa se entorpece com humanitarismo para esquecer que cada vez existe menos politicamente? (...) Porque é que muitos dos dirigentes europeus insistiram em que a nova Constituição europeia incluísse um acto deliberado de amnésia históricadestinado a varrer da memória política do continente um milénio e meio de contributos do Cristianismo para a compreensão dos direitos humanos e da democracia?”²⁶

Estas são algumas interrogações à Europa, para além da questão do despovoamento de facto e do suicídio demográfico. De facto nenhum país da Europa Ocidental tem uma taxa de natalidade que permita repor a sua população. A Europa está velha e enfraquecida: “O que se estará a passar quando um continente inteiro, que é hoje rico e mais saudável que nunca, se recusa a criar um futuro humano no sentido mais elementar, criando uma nova geração? Porque é que estes Europeus não admitem que estes dados demográficos- sem paralelo na história da humanidade na ausência de guerras, epidemias ou catástrofes naturais- são a realidade que define o seu século XXI?”²⁷.

As respostas a estas e tantas outras interpelações sobre a história da Europa do século XX, é a convicção de que as correntes mais profundas da história são espirituais e culturais, e, aqui reside a causa de todos os problemas da Europa. A História é impulsionada pela cultura – por aquilo que os homens e mulheres pensam, respeitam, estimam e veneram; pelas suas expressões artísticas; por aquilo que consideram verdadeiro e bom; pelas expressões de tudo isso na língua, na literatura e na arte; em suma, por aquilo que as sociedades estão dispostas a dar a vida. Todos os problemas da Europa são a expressão de uma crise profunda de valores espirituais da Europa e da crise dos próprios europeus que vivem sem esse farol a iluminar a democracia europeia. A Europa está moribunda e precisa que os europeus lhe devolvam o espírito e herança histórica, lhe devolvam a alma europeia que sirva de baluarte para uma nova democracia na Europa, que seja espelho da vitalidade e vontade dos cidadãos europeus. É preciso que a cidadania europeia seja uma realidade na recuperação dos valores da civilização e da cultura europeias e na arquitectura de uma democracia participativa. Eis a resposta para o problema da Democracia Europeia.

²⁶ *Idem, Ibidem*, p.50.

²⁷ *Idem, Ibidem*.

Os dilemas da democracia na Europa: por uma União Europeia dos Cidadãos

A União Europeia está a viver tempos difíceis e o seu futuro depende da forma como conseguir ultrapassar as crises do presente. A crise social é, de longe, a mais preocupante porque não se resolve por critérios de convergência económicos, mas, antes, pela adesão dos cidadãos ao projecto europeu. Como dizia Louise Weiss, uma Europa sem os Europeus não tem o menor sentido, percebendo que esta unidade não podia fundamentar-se em interesses económicos, mas, em valores lapidares que fazem parte de uma consciência europeia. Numa entrevista de Paul Collowald a Louise Weiss, compreendemos a Europa que esta mulher idealiza:

“Si les Européens prenaient conscience de ce fonds commun de culture qui existe depuis le Moyen Age, (...) je crois que cette prise de conscience faciliterait la solution des questions purement matérielles; parce que l'on parlerait entre gens qui ont le même but fondement et pour lesquels les questions économiques s'inscrivent en leur temps dans un cercle restreint et qui doivent chacune recevoir une solution, mais inspirée de cette culture et aidée par elle. En somme, l'idéal serait, (...) que chaque Européen se disse: je suis Européen et Italien; je suis Européen et Anglais, que la spécificité qui forme la richesse de notre civilisation reste comme l'apanage des patries, et que ces patries se sentent indissolublement liées par une manière de penser et de sentir qui aboutit en fin de compte, et en trois mots, à la défense des droits de l'Homme”²⁸.

Esta realidade foi vivida e sentida com muita intensidade por Louise Weiss. Foi a partir dela que pensa esta realidade europeia para arquitectar os *Combats pour l'Europe*²⁹, ou seja, as vias necessárias para edificar uma nova Europa. Ela tinha presenciado os grandes acontecimentos do século para aprender a lição, também interiorizada por outro vulto da época, Hans-Georg Gadamer, quando reflecte a *Herança e Futuro da Europa*:

“Com os meus oitenta e cinco anos, sou um dos filhos mais velhos do século, de cuja inspecção trata esta série de conferências. Vivi esta época tempestuosa desde os meus anos de infância até hoje e, por isso, posso ser considerado uma testemunha, não com a pretensão de falar dos acontecimentos políticos e sociais como especialista, mas como uma testemunha que recorda tudo o que aconteceu com o objectivo de averiguar qual a relação que a filosofia – ou seja, o campo sobre o qual tenho algo a dizer – tem com a situação de todos nós, com os nossos temores, as nossas esperanças e as nossas expectativas”³⁰.

²⁸ Louise Weiss, Entrevista de Paul Collowald, de 18 de Julho de 1979, citada em WEISS, Louise – *L'Européenne*. Lausanne: Fondation Jean Monnet. Centro de Investigações Europeias, 1994. p.507.

²⁹ WEISS, Louise – *Mémoires d'une Européenne. Un Combat pour l'Europe*. Lausanne: Fondation Jean Monnet Pour l'Europe. Centre de Recherches Européennes, 1984.

³⁰ GADAMER, Hans-Georg – *Herança e Futuro da Europa*. Lisboa: Edições 70, 2009.

Estas palavras foram vividas e sentidas, também, por Louise Weiss. Foi este o seu tempo. Ela foi uma “testemunha” de um tempo tumultuoso. Contra todas as tempestades, ela assume esses “combates pela Europa”. Para nós, os leitores, a grande lição é ficar com a consciência de que todas as teorias precisam de uma sustentabilidade social e política. Não ter a ilusão da possibilidade de inventar um futuro para a Europa, sem ter consciência dessa realidade europeia. Não desligar o pensamento da prática vivida. Enfim, não criar uma torre de marfim ou, como diz Gadamer, “o mito da torre de marfim onde vivem os teóricos é uma fantasia irreal. Todos nos encontramos no meio da estrutura social”³¹.

Tanto Hans-George Gadamer como Louise Weiss, sobreviveram a duas guerras mundiais e sofreram as suas consequências. Não admira, portanto, que não caíam na tentação da torre de marfim. Os combates de Louise têm origem em acontecimentos vividos e gravados na memória. Como se interrogava Hofmannstahl: “*De que serve ter visto muitas coisas?*”³². Ou, como confidencia Gadamer: “Assim, ficou gravado na minha memória o momento em que rebentou a guerra de 1914, quando exclamei com a primeira levandade de um rapaz curioso: “*Que bom!*”³³, e o meu pai respondeu com a testa franzida: “*Não sabes o que dizes?*”³⁴. Relembremos que a Europa comunitária foi criada primeiro que tudo para salvaguardar a paz e a paz entre as nações exige uma paz no espírito dos seus povos. Lembremos que o preâmbulo da ONU refere que é no espírito dos homens que nascem as guerras e será no espírito dos homens que terão de erguer-se os baluartes da paz.

Os tempos são de grandes tumultos sociais e os populismos e os nacionalismos emergentes, mostram a necessidade de reinventar a paz. Não se trata de unir culturas, mas de aceitar as diferenças como sinal de vitalidade da união e de riqueza para todos. A diversidade enriquece o todo se a aceitação da diferença for um dos valores europeus e o cosmopolitismo europeu integrar essa multiculturalidade. Os Direitos Humanos têm de ser a prioridade da União, no respeito pela dignidade do Homem e na solidariedade entre todos.

A Europa actual enfrenta imensos desafios: a crise económica, a emigração, a questão dos refugiados, o choque de culturas, os nacionalismos, desafios-problemas, que podem ser precisamente a chave para o renascer do projecto europeu, agora aprofundado de acordo com as ideias que estiveram na sua génese de uma verdadeira união entre os povos. O objectivo de preservar a paz é a melhor prova de sucesso, garantida ao longo de sessenta anos. Mais razões não existissem, só por isso, valeu a pena a União por ser tão bem sucedida nessa meta. É este o grande estímulo para enfrentar as grandes crises da actualidade, e o caminho a seguir poderá ser uma Democracia Transnacional que consiga ultrapassar estes problemas e desafios.

É preciso comunicar isto aos europeus porque o maior dos problemas, é a falta de comunicação entre a Europa e os Europeus. É preciso falar da História e da Cultura Europeia, É preciso falar das raízes greco-romanas e cristãs da civilização europeia.

³¹ *Idem, Ibidem*, p. 7.

³² *Idem, Ibidem*, p. 8.

³³ *Idem, Ibidem*.

³⁴ *Idem, Ibidem*.

A União Europeia é muito mais do que uma integração económica ou um sistema político híbrido. A Europa mudou as relações entre Estados e povos que enfrentaram e morreram em guerras do século XX. O Sonho europeu é de manter a paz e de gerar vida, desejando que as futuras gerações possam viver em paz. Cabe a cada um dos europeus alimentar o sonho e contribuir para um projecto de sucesso para a paz. A Europa dos “pequenos passos” está na hora de dar o passo de serem os Europeus a construir a Europa Social. Finalmente, é preciso falar dos ideais dos visionários da Europa, das razões para criarem uma Europa Unida e do sonho dos pais fundadores. Nesse dia, os europeus acordarão para a Europa e vão querer ser europeus de corpo e espírito.

Considerações finais

Conscientes de que a Europa se encontra hoje numa encruzilhada, não se vislumbrando a luz no meio de tantas trevas, parece que a Europa está “ferida de morte” ou de que o futuro é incerto e sombrio. Parece incapaz de reencontrar o caminho que trilhou durante sessenta anos, e, são a prova de maturidade e de conseguir continuar a caminhar. As crises são uma evidência e oportunidades de crescimento, ultrapassando as “inquietações” e o “desassossego” de que fala Jurgen Habermas³⁵, aos 82 anos, propondo uma nova via europeia que substitua os actuais tratados através da criação de uma comunidade cosmopolita e de uma arquitectura institucional no plano mundial.

A Europa não se esgota nem se limita nas suas fronteiras. A resposta à crise europeia é a resposta ao mundo, cabendo à União um papel primordial neste cosmopolitismo. A Europa acorda e volta a ser a pioneira da História e o baluarte dos valores fundamentais para todos os povos. A Europa ao arrumar-se enquanto “casa comum europeia”, abre-se ao mundo através dos alicerces para a comunidade mundial. Será este o renovar da “utopia” de Kant na *Paz Perpétua*? Um Estado de povos que englobasse todos os povos da terra. É esta a solução retomada por Jungem Habermas: uma União Europeia que se transcende a si própria e se torna missão para os outros na construção de uma nova comunidade mundial. Para ambos os filósofos, a Europa reencontra-se, saindo para fora de si mesma, envolvendo os europeus nos objectivos primordiais da sua existência e centrando-os na construção europeia.

Habermas propõe à União Europeia ser o caminho pioneiro para a uma sociedade mundial constituída politicamente. O rumo a seguir passa pela defesa de uma “federação desestatizada” que se apoia na participação dos Povos e dos cidadãos da Europa e que substitua o “federalismo executivo pós-democrático” pelos Estados e seus governantes. Em segundo lugar que as competências transferidas pelos Estados nacionais para a dimensão supranacional, resultem do envolvimento directo dos cidadãos. Os povos e os cidadãos são sujeitos activos no novo poder constituinte e, como tal, aceitarão esses direitos estabelecidos de forma democrática. Está subjacente uma ideia de “transnacionalização da democracia” ou de “democracia transnacional” que ponha termo à fragilidade da Democracia na Europa. E nesta democracia, os cidadãos são chamados a uma intervenção democrática e a assumirem o presente e o futuro da

³⁵ HABERMAS, Jungem – *Um ensaio sobre a Constituição Europeia*. Lisboa: Edições 70, 2012.

construção europeia. Os cidadãos deixaram de ser espectadores do projecto europeu ou de retaliadores, porque passarão a ser os actores e os autores do projecto europeu.

Se tivéssemos que resumir numa frase, o essencial deste artigo, o caminho seria seguir a magistral afirmação de Bronislaw Geremek: “Après avoir fait l’Europe, nous devons maintenant faire des Européens senon nous riquons de la perdre”³⁶. É o próximo caminho a percorrer no sentido do aprofundamento do projecto europeu, depois de um caminho de alargamento, é preciso mais Europa, no sentido de continuar o primeiro projecto anunciado por Jean Monnet de “fazer a Europa” e concretizado por meio de “pequenos passos” institucionais. Decorrido mais de meio século, urge iniciar um segundo projecto de “fazer os europeus”, porque a Europa não pode continuar sem o envolvimento dos europeus. Um futuro para a Europa será possível se forem eles os principais actores desta história de sucesso, mas, que precisa de ser reinventada. Termino, prestando homenagem ao meu mestre e europeu, Francisco Lucas Pires que não se cansou de afirmar que somos todos “aprendizes de cidadão da Europa sem muro”.

BIBLIOGRAFIA

- BALSAS, Álvaro – “Política e Filosofia I: A Democracia em questão”. *Revista Portuguesa de Filosofia*. Braga. Nº72, N.º4 (2016). ISBN 978-972-697-272-3.
- GEREMEK, Bronislaw (Dir.) - *Visions d’Europe*. Paris: Odile Jacob, 2007. ISBN-13: 978-2738120113.
- HABERMAS, Jürgen - “A União Europeia perante a decisão entre a democracia transnacional e o federalismo executivo pós-democrático”. In *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70, 2011. ISBN 9789724417004.
- HENRIQUES, Miguel Gorjão - *Direito da União. História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 9789724055541.
- MARTINS, Ana Maria Guerra - “Os fundamentos axiológicos da União Europeia após o Tratado de Lisboa. Um estudo sobre o artigo 2º do TUE”. In PIÇARRA, Nuno (coord.) - *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa. Aspectos Centrais*. Coimbra: Almedina, 2011. ISBN: 9789724046297.
- MARTINS, Ana Maria Guerra - *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 9789724023533.
- MOURY, Catherine - *A democracia na Europa*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2016. ISBN 978-989-8838-49-0.
- OBERDOFF, Henri - “Le principe démocratique dans l’Union Européenne”. In BROSSET, E.; CHEVALLIER-GOVERS, C.; EDJAHARIAN, V.; SCHNEIDER, C. (ed.) - *Le Traité de Lisbonne, Reconfiguration ou Déconstitutionnalisation de l’ Union Européenne?*. Bruylant, 2009. ISBN-13 9782802727095.
- RAFAEL, Ramia Muneratti - *A Democracia na União Europeia. O Parlamento Europeu e a redução do deficit democrático*. Brasília: UNICEUB, 2014. ISBN 978-85-61990-34-3.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.) - *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Quarteto Editora, 2002. ISBN 972-8717-53-9.

³⁶ GEREMEK, Bronislaw- *Visions d’Europe*. Paris: Odile Jacob, 2007. p. 101.

- ROCHA, Isabel - *Tratados da União Europeia*. Porto: Porto Editora. ISBN 9789720067210.
- SANDE, Paulo - *O sistema político na União Europeia*. Lisboa: Principia Editora. ISBN 972-8500-28-9.
- SCHMITT, Hermann - “As eleições de junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem?”. *Análise Social, Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*. N°177, vol. XL (4º trimestre de 2005). ISBN 91-7496-220-5.
- SEIXAS, Diogo Costa - *Ensaio sobre a Democracia Europeia e a sua legitimidade- o incessante apelo à participação democrática do cidadão europeu*. [Em linha]. [Consult. 29.06.2017]. Disponível em WWW: <URL: <https://infoeuropa.eurocid.pt/registro/000059126/>>.
- SILVA, António Martins da - *Sistema Político da União Europeia. Arquitectura, Funcionamento e Teorização*. Coimbra: Almedina Editora, 2013. ISBN 9789724050980.
- SOULIER, Gerard - *A Europa. História, Civilizações e Instituições*. Lisboa: Edições Piaget, 1997. ISBN 972-8407-37-8.
- WEIGEL, George - “O problema da Europa...que é também nosso”. *Revista Nova Cidadania*. Lisboa: Principia Editora. N°40 (2004) p. 46-54.

RECENSÕES CRÍTICAS
E NOTAS DE LEITURA

ALLIÈS, Paul – *Le rêve d'autre chose. Changer la République ou changer de République*. Paris: D. Quixote, 2017. 397 p. ISBN 978-989-708-850-6.

Professor Emérito de Ciência Política na Universidade de Montpellier, Paul Alliès é fundador e codiretor da prestigiada revista *Pôle Sud*, que aborda a “ciência política da Europa Meridional”. As obras deste investigador têm versado o Direito Político, o regionalismo (em especial, do Languedoque) e, com cada vez maior acuidade, os fundamentos da V República Francesa e das possibilidades de a reformar, sob o pano de fundo das vicissitudes da União Europeia, dos populismos e das dinâmicas internas do processo democrático francês. De resto, contrariando o mito de Cassandra, que muito tem sido chamado à colação nos últimos tempos, no intuito de descrever o cientista social como “a boca que por ordem do deus [Apolo ou dos novos deuses?] nunca os troianos deram crédito¹”, Paul Alliès tem desenvolvido as suas investigações, a par de uma significativa intervenção no espaço público e político. Nos últimos quinze anos, três ensaios, sobretudo, atestam esse envolvimento no debate: 1) *Pourquoi et comment une VIe République*²; 2) *Une Constitution contre la démocratie? Portrait d'une Europe dépolitisée*³, 3) *Le Grand Renoncement: la gauche et les institutions*

¹ VERGÍLIO, Públio - *Eneida*. 4.^a ed. Lisboa: Bertrand Editora, 2013. p. 48 (Trad. de Luís M. G. Cerqueira, Cristina Abranches Guerreiro e Ana Alexandra Tibúrcio L. Alves). ISBN 978-972-252-366-0.

² ALLIÈS, Paul - *Pourquoi et comment une VIe République*. Climats, 2002. ISBN-10:2-84158-212-4.

³ IDEM - *Une Constitution contre la démocratie? Portrait d'une Europe dépolitisée*. Climats, 2005. ISBN 2-84158-276-0.

*de la Ve République*⁴. Nesse sentido, o livro aqui analisado, integrando 114 dos 182 *billets* ou *posts* (que podemos traduzir como entradas) publicados no blogue “Une autre République est possible”, entre o início de março de 2008 e os finais de agosto de 2016, a que se junta a presidência da “Convention pour la VI^e République”, procuram responder à questão de fundo que subintitula *Le Rêve d'autre chose*: o regime francês é passível de ser reformado ou deve ser alterado?

O prefácio, assinado pelo jornalista Edwy Plenel, dá o tom à obra, começando precisamente por citar Alexis de Tocqueville, numa passagem menos conhecida do influente livro *De la Démocratie en Amérique*, onde o pensador francês oitocentista parece antecipar uma crítica atual ao funcionamento dos regimes democráticos: parecerem esgotar-se nas eleições. Assim, nesta espécie de “douce tyrannie”, ainda segundo Tocqueville, “les citoyens sortent un moment de la dépendance pour indiquer leur maître, et y rentrent”, o que transposto para o caso francês assentaria na convicção de que, de escrutínio em escrutínio, entre “trahisons e corruptions”, com alguns membros da elite política a braços com o sistema judicial, uma certa “fatigue démocratique” se foi apoderando dos cidadãos (p. 9-10). Neste sentido, as elevadas taxas de abstenção e o surgimento de partidos/movimentos comumente designados de populistas não são um exclusivo de França, podendo o autor do prefácio afirmar que a originalidade de Paul Alliès consiste em “associer la compétence académique à l’engagement citoyen pour nous faire comprendre que la démocratie ne se proclame pas, qu’elle

⁴ IDEM - *Le Grand Renoncement: la gauche et les institutions de la Ve République*. Paris: Textuel, 2006. ISBN-10 2-84597-218-0.

se vit”, ou seja, que o compromisso intelectual e cívico em torno das grandes questões constitui um esteio inestimável à reflexão (p. 11). O prefácio resulta rico em evocações dos grandes autores do século XIX, veja-se Marx – “toute révolution a sa question de banquet”, a propósito da transição da II República para o II Império, que Pleyel crisma de “laboratoire moderne du bonapartisme absolutiste et oligarchique”, sem perder de vista a crítica ao presidencialismo da V República (p. 13). Até por que, em nova citação, e de acordo com os revolucionários de 1793: “un peuple a toujours le droit de changer la Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures” (p. 14).

A estrutura do livro compreende três capítulos e um anexo, onde, quase à maneira de um manifesto, são apresentadas 30 proposições a favor da VI República. No entanto, a longa introdução deve ser considerada um capítulo de direito próprio, uma vez que Allières analisa demoradamente o atual regime político, estabelecendo laços entre bonapartismo e gaullismo, tanto mais que continuaria a existir na sociedade, ao longo das gerações, um “*désir de grand homme*”, essa “*personnalité d’exception*” capaz de guiar carismaticamente a França (p. 22-23). A crítica ao presidencialismo prossegue, recordando que, dos catorze textos constitucionais que vigoraram desde 1789, apenas cinco configuram regimes democráticos parlamentares, equivalendo a somente 87 anos de vigência. Ademais, dando o exemplo da exportação deste modelo para as antigas colônias de Paris e não escamoteando que a sua prevalência na América Latina constituía uma espécie de transição democrática das ditaduras brasileira e argentina – sem esquecer a adoção na Europa de Leste pós-comunista –, Allières compara, talvez, a V República

a regimes menos consolidados e com problemas estruturais mais graves (p. 27-28). Mais translúcida se revela a asserção de que “*nous sommes déjà passé à une autre société [...] une troisième révolution industrielle [...] les modes de production de la valeur ont changé*” (p. 28-29), pelo que a cidadania deve ser mais vivida, através também de uma democracia assaz participativa do que simplesmente representativa. Além disso, o paradigma das comunas italianas renascentistas é convocado, não tanto para engendrar novos (contra-)poderes, mas pugnando pela mobilização cívica que vigie o ato político (p. 43).

Intitulado “*Des institutions de la V^e République à la nécessité de les reformer*”, o primeiro capítulo passa em revista o nascimento e consolidação desse regime, traçando novo paralelo histórico, desta feita entre o 18 do Brumário de 1799 e o Golpe de 13 de Maio de 1958. Um dos textos mais assertivos, publicado no blogue, no início de 2012, apoda as eleições presidenciais de anacrónicas, assim como os poderes do residente do Eliseu, chamando à liça o exemplo português, em que o primeiro-ministro dispõe do essencial da responsabilidade política, respondendo perante o parlamento (p. 64). De igual modo, além da mecânica formal dos poderes, Allières aponta exemplos concretos do que considera a sobreposição entre governo e presidente, nomeadamente na questão da Síria (p. 75-84). E termina, dando voz ao *Le Monde*, para, em jeito de contraprova, exhibir as falácias que supostamente defendem os opositores da putativa VI República, quando afirmam que o retorno a um regime semipresidencialista apenas geraria um sentimento de inoperância desta e conseqüente novo desejo de uma VII República presidencialista, num processo de tese/antítese de que enfermaria

a política francesa (p. 123-124)⁵.

O segundo capítulo, de seu nome “De la “gauche de gouvernement” à sa présidentialisation dans V^e République”, enfatiza a visão/governança dos socialistas, sobretudo de Lionel Jospin, François Hollande e Manuel Valls. Daí que problematize as discussões havidas no seu seio com o intuito “de revaloriser le Parlement”, não obstante a falta de respostas claras (p. 184-187). Este segundo capítulo, muito marcado pela cronologia da redação do blogue, pretende sublinhar que o debate se torna mais candente nas épocas eleitorais, quando seria aconselhável realizá-lo em períodos mais tranquilos. Por isso, o derradeiro texto, mais combativo, datado de julho de 2016, questiona a manutenção do estado de emergência em França, no que considera uma degenerescência das instituições, pois:

Que ce cet état d'exception soit installé sous l'impulsion d'une droite sourde et aveugle à toutes les expertises sur les crimes de masse que nous connaissons en dit long sur l'abaissement du débat public dans les institutions. Que ce soit une gauche encore juridiquement majoritaire mais politiquement paralysée qui l'ait rendu possible est un considérable aveu d'échec (p. 249).

Por seu lado, o terceiro e último capítulo, mantendo o tom de intervenção política do segundo, convida à renovação da esquerda, através das primárias, naquilo que Allières entende ser “une conquête démocratique” (p. 296 e 308-313). Mas é a partir da questão europeia que o autor extrai ainda mais conclusões. Com efeito, retomando a argumentação da brecha entre

os países do Norte e do Sul, da especulação financeira (ainda) pendendo sobre os últimos, Allières pode inferir que “on (re) découvre donc les limites organiques de cette Union de plus en plus réduite à un grand marche régional de la “mondialisation heureuse» ” (p. 368). Perante um cenário que qualifica de “Europe sans citoyenneté”, impõe-se reavaliar o papel da França: eixo franco-alemão ou ponte Norte/Sul. Ou seja, de que forma o eventual advento da VI República poderia instilar confiança ao projeto europeu, através de um maior elã democrático, suturando as feridas e curando as fraturas.

Sérgio Neto,
Investigador do CEIS20

⁵ Ou, segundo Manuel Valls, um retorno à IV República (p. 314).

Estudos do Século XX

Características Gerais da Revista, Normas de Arbitragem Científica, da apresentação e da publicação dos originais

1. A revista *Estudos do Século XX* é uma Revista com sistema de arbitragem científica, propriedade do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20, financiado plurianualmente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. É editada pela Imprensa da Universidade de Coimbra.
2. A Direcção da revista é constituída pelo director e por dois secretários, sendo um deles o coordenador do respectivo número. No entanto, um número da revista poderá eventualmente ter dois coordenadores.
3. O Conselho Editorial da revista é constituído por investigadores estrangeiros, de reconhecido mérito, que forem considerados importantes para garantir o nível científico da revista, e pelos Coordenadores dos Grupos de Investigação. Também poderão participar nesse Conselho os membros ou alguns membros da Comissão Externa Permanente de Aconselhamento Científico (CEPAC) do CEIS20.
4. A revista, essencialmente temática, tem como finalidade primordial dar a conhecer os resultados das investigações que se vão realizando sobre o século XX.
5. Tendo em conta a finalidade referida, colaborarão na revista com artigos científicos, resenhas, notícias ou outro tipo de trabalhos, os membros do CEIS20 e outros investigadores de reconhecida idoneidade científica, que serão expressamente convidados, por proposta do respectivo coordenador da Revista e por decisão do Conselho Editorial. Haverá uma chamada (*call for paper*) a colaborações externas ao CEIS20.
6. Todas as contribuições submetidas à apreciação serão sujeitas a um processo de avaliação por pares (*peer review*). A decisão final sobre a publicação dos textos compete ao coordenador de cada número da revista, depois de considerados os pareceres dos pares (*referees*). Os pareceres e a decisão tomada sobre os trabalhos recebidos serão comunicados aos respectivos autores.
7. Aos autores será facultada apenas a revisão das primeiras provas tipográficas.
8. A Direcção e a Editora reservam-se o direito de alterar as referências, citações, siglas utilizadas em notas e outros elementos formais, adaptando-os ao sistema adoptado na revista.
9. Por cada artigo serão oferecidos 2 exemplares do número da revista em que colaborou.
10. As opiniões expressas nos artigos são da responsabilidade dos autores.
11. A publicação de imagens carece de autorização do seu detentor.

Estudos do Século XX

Journal features, peer review standards and conference presentation and journal article publication rules

1. *Estudos do Século XX* is a journal subject to peer review, which is the property of the Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20 (Centre of 20th century interdisciplinary studies – CEIS20), with multi-annual funding from the Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Foundation for Science and Technology). The journal is published by Imprensa da Universidade de Coimbra (Coimbra University Press).
2. The Board is composed of the Director and two Secretaries, one of whom act as the coordinator of the issue in question. An issue may, however, have two coordinators.
3. The journal's Editorial Committee is composed of renowned foreign researchers, who lend scientific merit to the journal, and the Research Group Supervisors. The Committee may also include some or all members of the CEIS20 External Scientific Advisory Board.
4. Each issue focuses on one theme, the core purpose of the journal being, however, to disseminate the findings of research carried out on the 20th century.
5. In view of such objective, the members of CEIS20 and other researchers of recognized scientific competence, who are expressly invited by the Journal coordinator, may submit scientific papers, recensions, news reports or other writings, which are published by decision of the Editorial Board. The CEIS20 lists a Call for Papers.
6. All submissions undergo peer review. The coordinator of the issue in question selects the texts for publication based on the referees' opinions. The authors will receive notice of the opinions and the acceptance for publication.
7. The authors are required to revise only the first proof sheet.
8. The Board and Publisher have the right to amend references, quotations, acronyms used in notes, and other formal elements of the text, according to the system adopted by the journal.
9. For each article submitted, the author receives 2 copies of the relevant journal issue.
10. The authors are expected to take full responsibility for the opinions expressed in their articles.
11. The publication of images requires permission of the holder.

Estudos do Século XX

Caractéristiques Générales de la Revue, Normes de l'Arbitrage Scientifique, de la Présentation et de la publication des Originaux

1. La revue *Estudos do Século XX* (Etudes du XXe Siècle) est une Revue disposant d'un système d'arbitrage scientifique, propriété du Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20 (Centre d'Etudes Inter-disciplinaires du XXe Siècle de l'Université de Coimbra – CEIS20), financée de façon pluriannuelle par la Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Fondation pour la Science et la Technologie). Elle est éditée par l'Imprensa da Universidade de Coimbra (Presse Universitaire de Coimbra).
2. La Direction de la revue est constituée par le directeur et par les deux secrétaires, l'un d'eux étant le coordinateur du numéro respectif. Toutefois, un même numéro de la revue pourra éventuellement avoir deux coordinateurs.
3. Le Conseil Editorial de la revue est constitué par des chercheurs étrangers, au mérite reconnu, qui sont considérés importants pour assurer le niveau scientifique de la revue, et par les Coordinateurs des Groupes de Recherche. Pourront aussi participer au Conseil, les membres ou certains membres du Comité Externe du Conseil Scientifique du CEIS20.
4. La revue, essentiellement thématique, a pour finalité primordiale de faire connaître les résultats des recherches qui sont effectuées sur le XXe siècle.
5. Etant donné la finalité mentionnée, pourront collaborer à la revue avec des articles scientifiques, des comptes-rendus, des informations ou d'autres types de travaux, les membres du CEIS20 et d'autres chercheurs dont la respectabilité scientifique est reconnue, qui seront expressément invités, à travers une proposition du coordinateur respectif de la Revue et par décision du Conseil Editorial. Il y aura un appel (*call for paper*) à collaborations extérieures au CEIS20.
6. Toutes les contributions soumises à appréciation seront sujettes à une procédure d'évaluation par les pairs (*peer review*). La décision finale à propos de la publication des textes revient au coordinateur de chaque numéro de la revue, après avoir pris en compte les avis des pairs (*referees*). Les avis et la décision prise sur les travaux mentionnés seront communiqués aux auteurs respectifs.
7. Ne sera faculté aux auteurs que la révision des premières épreuves.
8. La Direction et l'Éditeur se réservent le droit de modifier les références, les citations, les sigles utilisés dans les notes et autres éléments formels, en les adaptant au système adopté par la revue.
9. Pour chaque article seront offerts 2 exemplaires du numéro de la revue à laquelle vous aurez collaboré.
10. Les auteurs seront responsables des opinions exprimées dans les articles.
11. La publication des images nécessite une autorisation du titulaire des droits.

• U  C • 2



CEIS 20
CENTRO DE ESTUDOS
INTERDISCIPLINARES
DO SÉCULO XX
UNIVERSIDADE DE COIMBRA