

Alemanha e Europa

Não é possível falar da Alemanha sem falar da Europa, no sentido (umas vezes positivo, outras vezes perverso) em que a Europa é o destino da Alemanha. Inversamente, parte significativa das questões políticas que são colocadas aos outros Estados europeus é constituída pela necessidade de responder a, e de tentar integrar, esta necessidade germânica de encontrar o seu espaço vital sem pôr em causa as prerrogativas de autonomia e de soberania dos Estados europeus. Se a Alemanha não tem de ser a destino dos outros Estados europeus, nenhum deles pode ignorar, sem riscos sérios, a evolução da política alemã. Por isso, a interpretação da política da Alemanha; por mais superficial que seja a perspectiva de observação; obriga a considerar também a envolvente europeia que condiciona a política alemã e a que a política alemã responde.

Este é mesmo um bom exemplo do «efeito de sistema», onde o comportamento de uma parte não é independente do que caracteriza a evolução do conjunto em que se insere: se há casos em que está propriedade do «efeito de sistema» é trivial, no caso da política alemã a evolução da Europa é o que se poderia designar como uma «tentação irresistível», perante a qual as contingências da política europeia aparecem como oportunidades estruturantes para a política alemã. Mas já não se pode dizer o mesmo dos outros Estados europeus, designadamente daqueles cuja história lhes permitiu a expansão para fora da Europa. Para estes, o «destino europeu da Alemanha» é uma anomalia que os ameaça — e mais ainda quando a sua história os obrigou a regressar à sua dimensão europeia originária. Se não é possível falar da Alemanha sem falar da Europa, também já não é possível, nas condições actuais que se estruturaram depois da descolonização e no novo contexto estratégico da globalização dos mercados e da absorção da conflitualidade ideológica tradicional, falar da Europa sem falar da Alemanha. Se a Europa é uma «tentação irresistível» para a Alemanha, a Alemanha é um «problema persistente» para os outros Estados europeus. Que a Alemanha é reveladora das questões europeias é uma evidência empírica: protagonista de duas guerras civis europeias que tiveram a dignidade de serem classificadas como guerras mundiais, uma situação de Estado dividido que simbolizava a divisão da Europa em resultado do efeito de atracção de dois pólos opostos, um processo de reunificação que corresponde a uma mudança radical do estatuto estratégico

* Este texto começou por ter a forma de uma exposição oral, com o apoio em gráficos, para um colóquio organizado pelo CIDEDEC, em Fevereiro de 1997, sob o tema da política da Alemanha. As questões colocadas nesse colóquio constituíram um desafio para que tentasse uma outra forma de apresentação desses argumentos, ainda que, por razões de espaço, tivesse sido necessário sacrificar muitos dos gráficos então utilizados. Devo agradecer as dúvidas, comentários e sugestões apresentadas pelos presentes nessa sessão, sendo certo que a responsabilidade pelo que aqui fica esboçado — sobre a Alemanha, sobre a Europa e, ainda que indirectamente, sobre Portugal — me pertence em exclusivo.

da Europa e dos equilíbrios internos estabelecidos entre os Estados europeus, são ilustrações fortes desse papel revelador da Alemanha na Europa. Mas também é uma evidência topológica, na medida em que está no novo centro da nova realidade regional que é a Europa após 1989 e, em especial, após a desagregação da União Soviética. Para além de tudo isto, que já não é pouco, a Alemanha pode vir a revelar ter, na sua experiência histórica própria, o modelo político mais importante para a nova Europa: o modo como se unificou numa estrutura federalista, preservando uma grande autonomia e uma grande responsabilidade democrática às entidades regionais integradas, pode vir a ser uma chave institucional e organizativa importante para o futuro da Europa como entidade regional dotada de instituições e de poder políticos.

Porém, a Alemanha também é reveladora das tragédias europeias. A caricatura de que é um gigante económico (e que também foi militar) mas um anão político não é mais do que isso mesmo, um sublinhado de traços extremos mas a que não corresponde uma realidade objectiva, uma análise rigorosa do que está a ser caricaturado. É impossível integrar nesta caricatura o facto de a cultura alemã ter gerado os pensadores centrais da filosofia política europeia nos últimos dois séculos e que, não obstante as suas diferenças e os erros comprovados a que as suas ideias conduziram, têm de comum constituírem marcos que não podem ser ocultados em qualquer reflexão sobre as sociedades europeias e os seus futuros possíveis. Hegel, Marx, Nietzsche, Heidegger, são produtores culturais indispensáveis para a inteligibilidade da tragédia europeia e, em especial, para a compreensão do fenómeno político como integrante da natureza humana, da relação com o poder (como afirmação de supremacia da razão conduzindo ao fim da História, como luta permanente como motor da História, como submissão à sociologia das médias e das massas constituintes de uma sub-humanidade ou, à técnica como destruição do humano). A dimensão dos erros a que estas propostas conduziram pode servir de explicação para o seu silenciamento, ou mesmo para uma reacção de repulsa, mas daí não se pode partir para a conclusão simplista de que haverá na Alemanha uma lacuna essencial de pensamento político, uma incapacidade germânica de pensar a política. A ser feita uma caricatura, será com traços muito diferentes: a política: alemã aparece demasiado presa aos produtos da sua cultura, até ao ponto de os objectivar em decisões concretas. Mas até essa caricatura seria inadequada, se, for reconhecido que grande parte da reflexão sobre a política na Europa, continuou a estar centrada; durante todo o século XX, no comentário a produtores culturais alemães (mesmo quando, por motivos nacionalistas relacionados com o prestígio de outras culturas, esse pretexto originário é silenciado) ¹.

Por outro lado, a Alemanha aparece como ponto de referência na lógica dos equilíbrios de poderes na Europa e não só porque esteja agora no seu centro geopolítico ou porque seja o seu principal centro económico.

Mais relevante, na perspectiva das questões estratégicas que se colocam no presente, é o facto de não se ter deslocado para fora da Europa por um período suficientemente longo para ter estruturado uma base colonial e de, tal como aconteceu com a França, nunca ter sido centro de supremacia mundial desde que, a partir do século XV, a Europa se afirma como espaço hegemónico (estatuto que, na Europa, passou das cidades italianas para Portugal e Espanha, deslocou-se para os Países Baixos e, depois, para as Ilhas Britânicas, até abandonar a Europa para se dirigir para a América do Norte)². Para a Alemanha, a fase tardia da sua unificação nacional, que; precisou de esperar pela segunda metade, do século XIX para se concretizar sob a orientação de Bismarck, impossibilitou a formação de um projecto de expansão colonial. E se isso contribuiu para manter a Alemanha encerrada na Europa, também explica que a sua concentração de poder seja instabilizadora do espaço europeu - e mais ainda quando, depois da descolonização, também o espaço europeu fica limitado às suas delimitações originárias, contribuindo para que o poder relativo da Alemanha unificada seja mais impressionante.

Sociedade central no espaço europeu, manteve-se periférica enquanto esteve fragmentada e outros Estados europeus se expandiam no mundo; ficou amputada e condicionada depois da guerra de 1914-1918, ficou dividida depois da guerra de 1939-1945; mas ficou, sobretudo, diminuída e culpabilizada, não só pelos crimes de guerra cometidos, como também pelo facto, menos visível na superfície dos acontecimentos, de ter conduzido a Europa para o que foi a perda da sua supremacia estratégica com as duas guerras que iniciou, em busca de uma supremacia a que nunca teve acesso. E ainda esta sociedade que vai ser, simultaneamente, protagonista e palco dos acontecimentos que marcam as duas passagens entre épocas que caracterizam a Europa durante este século. A primeira passagem deu-se com a acumulação dos efeitos das duas guerras, conduzindo a Europa à perda da supremacia que exercia sobre os sistemas de relações mundiais. A segunda passagem deu-se com a queda do Muro de Berlim, acontecimento simbólico que marca o fim da época da Guerra Fria e o início de um novo tempo que ainda não encontrou designação apropriada. Na dimensão de um artigo, não é possível pretender analisar estas múltiplas dimensões da identidade e do papel da Alemanha. Se elas são aqui referidas é apenas para que não se perca de vista a multiplicidade de perspectivas que têm de ser usadas para que se possa chegar a uma aproximação da realidade germânica. Perante a necessidade de reduzir o campo de observação, o campo de análise será aqui restrito à questão do poder e ao papel do quadro institucional em que o poder político se expressa, o Estado.

A questão do Estado nos anos trinta

A década de trinta é uma fase de mudança crítica na evolução da Europa³, mas não foi essa a leitura dominante na época. Por um lado, é nesta década que se torna evidente o absurdo do Tratado de Versailes⁴, que pretendia (já então por imposição dos Estados Unidos e do moralista Wilson) estabelecer as bases da paz na humilhação do vencido, obrigado a pagar indemnizações irrealistas, a conceder território e a aceitar limitações nas suas forças armadas e nas suas indústrias com possível utilização militar (o que equivalia, então, à renúncia a qualquer estratégia de industrialização): o que deveria funcionar como um factor de estabilização era, justamente por ser uma impossibilidade, um factor de estímulo para a violação do tratado. Por outro lado, a crise económica que se segue ao colapso do mercado de títulos norte-americano, gerando políticas proteccionistas e deflacionistas em todas as economias, produz uma recessão com níveis elevados de desemprego, pondo em causa todos os equilíbrios sociais estabelecidos – o que foi um estímulo adicional para que se violassem as convenções que antes eram aceites como vinculativas, tanto ao nível do interior das sociedades, como nas suas relações internacionais. Em terceiro lugar, na União Soviética consolidava-se um novo tipo de regime político, cujas verdadeiras características eram ainda desconhecidas, mas que também era uma novidade absoluta em termos de formação e de afirmação do poder. Todos estes desenvolvimentos, inéditos na sua expressão e na sua generalização simultânea a todas as sociedades evoluídas, ocorrem num contexto de vazio de supremacia a nível mundial: a Grã-Bretanha já não é a potência hegemónica, os Estados Unidos ainda não podem aspirar a esse qualificativo.

Estes quatro factores eram conhecidos e reconhecidos pelos decisores políticos. Porém, a sua interpretação do que era o quadro de possibilidades continuava dominado por uma leitura tradicional onde existe vazio do poder ou desordem social, o objectivo deverá ser a formação do poder; onde existe humilhação, o objectivo deverá ser canalizar a vontade nacional para rejeitar essa subordinação; onde se torna evidente que o dispositivo que deveria garantir a estabilidade não o está a obter, o objectivo passa a ser tentar evitar que a evidência do vazio se transforme numa tentação agressiva. Foi esta combinação de motivações que esteve na origem da «teoria dos espaços vitais» (alimentando as estratégias expansionistas da Alemanha e da União Soviética) e do «espírito de Munique» (alimentando a passividade e a incapacidade de aliança preventiva da França e da Grã-Bretanha), mas também dos actos preparatórios que foram os tratados de Rapallo de 1922 (que estabelece a normalização das relações diplomáticas entre a Alemanha e a União Soviética, bem como a renúncia a quaisquer indemnizações entre os dois Estados), de Locarno de 1926 (tratado de neutralidade estabelecido entre a União Soviética e a Alemanha) e o Pacto de Não-Agressão nazi-soviético de 1939.

E é ainda esta leitura tradicional que vai ser dominante na interpretação do que resulta da guerra de 1939-1945: um confronto entre modos de organizar o poder dentro de cada Estado europeu (a democracia liberal ou popular contra o nacional-socialismo e o fascismo), um confronto entre blocos unidos pelo inimigo (os aliados contra as potências do eixo), um confronto entre modelos de sociedade e visões do futuro (pluralismo liberal contra blocos totalitários. A guerra de 1939-1945 foi descrita e interpretada como uma guerra mundial disputada em torno de concepções políticas mais do que em função do território. A vitória de uma dessas concepções implicaria ou o estabelecimento de uma nova estrutura de ordem mundial ou, no caso de prevalecer a democracia liberal, justificaria que se voltasse a uma ordem tradicional baseada no equilíbrio de forças entre os Estados europeus, cada um dos quais teria a sua ordem interna baseada nesses valores vencedores e as suas relações externas orientadas pelo princípio do respeito mútuo das respectivas soberanias.

De facto, por decisão voluntária ou pela força das coisas, o que aconteceu na realidade efectiva não corresponde ao que, durante muito tempo, foi a descrição dominante dos acontecimentos. O centro da supremacia mundial deixa de estar na Europa e desloca-se para os Estados Unidos (concluindo o que ficara por clarificar no fim da guerra de 1914-1918), o equilíbrio de poderes deixou de ser gerado na Europa para passar a estar dependente de duas potências extra-europeias e a unidade dos aliados foi destruída com a constituição de um bloco totalitário a partir de um dos aliados vencedores que, na formulação dos seus objectivos de longo prazo de dominação do mundo e no seu modo de organização interna da sociedade, retoma objectivos e formas que tinham sido propostos pelo nacional-socialismo, pelo fascismo e pelo imperialismo nipónico. Esta outra perspectiva do que foi gerado no fim da guerra de 1914-1918, que teve a sua maturação nos anos trinta e uma resolução nos anos quarenta, é a interpretação que aparece como óbvia na perspectiva dos anos noventa — mas que se manteve oculta, silenciada, durante metade do século. A verdadeira história do século ou, pelo menos, o seu factor distintivo em relação aos cinco séculos anteriores, é a transferência da supremacia da Europa para a América do Norte — facto que ganha toda a sua evidência apenas com a desagregação do império soviético, revelando-o como uma mistificação, um modo específico de concentração do poder sustentada pela violência e pelo terror imposto por um Estado protegido pelas barreiras do totalitarismo e do poder militar nuclear, mas justificado por uma cobertura ideológica de solidariedade e de igualdade sistematicamente desmentida pela sua prática.

O choque desta evidência ainda não produziu todos os seus efeitos⁵. Desde logo, o tempo de absorção de mistificações ideológicas como aquelas que se difundiram e concretizaram durante todo o século não é susceptível de previsão. Mesmo que se proceda à sua denúncia pública, com apresentação da documentação comprovativa, persistirá por prazo

indefinido o seu efeito de ilusão. Houve gerações que empenharam a sua vontade na afirmação do que consideravam serem valores justos, senão mesmo conquistas da humanidade que deveriam ser irreversíveis. Em termos práticos de médio prazo, mais grave ainda será o facto de terem sido instalados dispositivos centrais na organização das sociedades modernas, em função desses valores ou como resposta às reivindicações feitas em nome desses valores, que agora se verifica serem insustentáveis do ponto de vista do seu financiamento: é o que se passa com os sistemas generalizados de protecção social — no desemprego, na doença, na terceira idade e até na resposta subsidiada às destruições provocada pelas catástrofes naturais — que estão na base dos estilos de vida individualistas das sociedades modernas e que são postos em causa quando se verifica que o sistema de financiamento por solidariedade entre gerações é ameaçado, ou inviabilizado, pela evolução da demografia e das taxas de actividade nas sociedades: desenvolvidas. Em termos políticos imediatos, o choque desta evidência, constituída pela perda, de supremacia mundial da Europa, repercute-se na percepção social do que é o poder do Estado: este deixa de estar em condições de garantir os equilíbrios sociais internos, para se confrontar com um novo quadro estratégica em que são decisivas, as relações competitivas sem recurso eficaz, às barreiras de tipo e função proteccionista;

Este contexto estratégico novo tem, uma incidência especial sobre as sociedades europeias, justamente porque são as que se organizaram; nas suas configurações actuais, a partir de uma situação em que recolhiam uma, «renda de supremacia» ou uma. «renda de dominação colonial» (para o que terá sido mais importante a possibilidade que tinham de condicionar o ritmo de modernização de outras áreas do que o benefício directo que recebiam dessas possessões coloniais) que agora desapareceu. Menos visível, mas mais importante, será o facto de estas sociedades europeias, politicamente organizadas em formas democráticas, se verem obrigadas a conciliar dois tipos de democracia: a «democracia dos mercados» (onde o recenseamento é censitário, cada unidade de conta monetária corresponde a um voto, o que significa que, quem mais tem, mais pesa nas decisões) e a «democracia da sociedade» (onde o recenseamento é universal, cada pessoa corresponde a um voto, e isso significa que todos têm o mesmo peso nas decisões)⁶. Em termos gerais, esta necessidade de conciliar os dois tipos de democracia sempre se colocou: as forças do mercado não geravam naturalmente soluções que correspondessem estritamente à vontade maioritária do eleitorado, mas o Estado dispunha de poderes de intervenção suficientes para estabelecer a convergência adequada. O que é novo, com maior relevo, para as sociedades cujo desenvolvimento foi concretizado dentro de condições em que o poder de equilíbrio e de intervenção do Estado era eficaz (ou, pelo menos, adequado), é a perda de eficácia dessa função reguladora do Estado, que é percebida por essas sociedades com uma perda do poder do Estado, como uma diminuição da responsabilidade do poder

político e como uma frustração das expectativas sociais geradas na ordem política passada. A necessidade de conciliar a democracia dos mercados com a democracia da política é a mesma que sempre existiu entre a economia e a política, mas os modos e os instrumentos para realizar essa conciliação é que mudaram.

Não estando em dúvida que mudaram estas condições de que dependia a afirmação do poder do Estado, poderá perguntar-se, através de que factores, e quando, se deu essa mudança. A resposta que se tornou convencional consiste em dizer que esse é um efeito da globalização, da desregulação dos mercados financeiros e dos desenvolvimentos tecnológicos que facilitam ou promovem a deslocalização das actividades económicas, designadamente as industriais. E se forem estes os factores da mudança, então a periodização desta alteração das condições em que se afirmava o poder do Estado terá começado na década de setenta e encontrará um ponto de aceleração com a remoção da fronteira ideológica que ainda subsistia até 1989-1991. Porém, aceitar esta resposta convencional coloca um outro problema: como explicar que o tema da mutação dos poderes do Estado tenha antecedido em muito o factor da globalização? De facto, a história do século também pode ser apresentada como a história da perda dos poderes tradicionais do Estado nacional, designadamente naquele espaço onde essa instituição política tinha o papel estrutural mais importante, na Europa. E as políticas concebidas na Europa, durante o período longo de dois séculos, também podem ser apresentadas como modos de responder à questão da formação e do exercício dos poderes do Estado nacional.

As ambições originárias eram, porventura, excessivas. Em 1821, Hegel, nos *Elementos da Filosofia do Direito*, propunha que «o Estado-nação⁷ é o espírito na sua racionalidade substantiva e concretização imediata e é, portanto, o poder absoluto na terra». Para Marx, a tese da tendência para o desaparecimento do Estado não impedia que, antes disso, o Estado tivesse de ser o principal agente das transformações sociais que conduziram ao seu desaparecimento – e sabe-se a que excessos estes «idealismos racionalistas» conduziram. Mais moderada nas suas exigências parece ser a definição canónica de Max Weber, de 1921⁸: o Estado é a instituição que tem o monopólio dos meios legítimos de violência num território específico. E é a partir desta definição que se deriva o estatuto do Estado como o agente reconhecido nas relações internacionais – justamente porque pode aparecer como uma entidade responsável pela ordem interna do território onde exerce esse poder legítimo de coerção, o que também lhe garantia o direito de exigir a não ingerência de outros nos assuntos internos e de impor a regra da reciprocidade nas relações com os outros Estados. Mas também aqui persistem exigências fortes: a eficácia da delimitação do território pelas fronteiras, a legitimação, a eficácia dos meios de violência, condições para a afirmação da soberania que, por sua vez, é a base da responsabilidade do Estado como agente da ordem interna e como

protagonista na ordem externa.

Porém, neste mesmo período, uma outra concepção do Estado aparecia nos textos de Otto Hintze. Para este historiador, o Estado era uma entidade histórica, sujeita a mutações e a questão central que se coloca na análise da formação do poder começa na interpretação destas mutações⁹. As principais mutações do Estado correspondem a alterações dos seus objectivos políticos centrais, cada mutação incorporando a património das anteriores. A base de partida, que é uma mutação em relação à organização política anterior, desenvolve-se do século XIV ao século XVI, corresponde à afirmação do poder do Estado libertando-se da tutela da Igreja e centralizando-se, em torno de um chefe dinástico, contra a fragmentação do poder feudal, dando origem à primeira forma de Estado que tem relações estreitas com o Estado que se conhece nos tempos actuais. A segunda mutação, centrada nos Países Baixos, e desenvolvendo-se no século XVII, corresponde à estruturação da primeira forma do Estado capitalista, com a concepção do Estado como entidade económica autónoma, com um mercado livre interior (superando a fragmentação das «feiras» ou mercados interiores delimitados por regulamentos que restringiam a liberdade de circulação de mercadores e de produtos dentro do espaço nacional) protegido por barreiras aduaneiras estabelecendo a linha de fronteira nacional, mas promovendo, na ordem internacional, o livre acesso às matérias-primas. E a racionalização da relação colonial mas, ao mesmo tempo, é a justificação da projecção no espaço mundial das regras e modalidades de protecção em que estava baseada a soberania económica nacional: neste sentido; o colonialismo pode ser visto como a deslocação no espaço das entidades nacionais europeias, transportando consigo a fórmula de organização administrativa que integrava o Estado metropolitano. A terceira mutação, que se desenvolve durante o século XVIII, estabelece as condições estruturantes do Estado liberal, fundado sobre o direito e a Constituição, com a garantia dos direitos jurídicos objectivos e com a identificação dos direitos individuais, tendo como centro produtor a área cultural anglo-saxónica, mas com aplicação restrita às áreas metropolitanas. E na quarta mutação, gerada pela onda de transformação da Revolução Francesa, que se configura o Estado nacional, onde há uma fronteira simbólica (a nação como comunidade popular natural, com uma origem e uma memória comuns, mesmo que isso fosse construído de modo imaginário), uma fronteira política (com um poder político legitimado por um sistema eleitoral representativo e alimentado por uma mobilização participativa de todos os grupos sociais) e uma fronteira de defesa cívica (com um serviço militar universal e obrigatório).

É neste último contexto que se insere a definição canónica de Max Weber e que corresponde ao modo como os Estados e as sociedades reflectem sobre o seu modo de organização e sobre as suas relações no sistema de relações internacionais: a formação do poder nacional, as alianças e as

guerras, as relações económicas ou a redacção de tratados, obedecem a este paradigma. Todavia, dentro deste paradigma formava-se um outro, que anunciava o que poderia ser uma nova mutação, conduzindo a uma forma de Estado muito diferente das anteriores. Em 1931, Otto Hintze escrevia: «o velho mundo político desagregou-se; o novo não tem ainda forma ou orientação bem definidas; mas vai em direcção a qualquer coisa de diferente do Estado nacional-burguês moderno. (...) Os pontos de vista nacionalista e internacionalista parecem ser tão contraditórios como sempre foram, mas o que está em jogo é saber se o nacionalismo conservará a orientação imperialista que sempre teve, ou se evoluirá para formas federalistas, como o futuro parece exigir. Porque as nações, que são formações milenárias, continuam a ser, certamente, os pilares das vidas dos povos de amanhã. A única questão é: conservarão este núcleo de egoísmo duro e exclusivo que são a sua razão de Estado e a sua razão económica, ou orientar-se-ão para um *modus vivendi* mais humano, para uma "federação de Estados livres", como dizia Kant. Da resposta dependerá o futuro da vida pública»¹⁰.

A resposta nacional imperialista foi a opção imediata, resultando na guerra de 1939-1945: a política alemã, configurada pelas circunstâncias derivadas da guerra de 1914-1918, procurou preencher o vazio da mutação de modo a conduzi-la para o modelo imperial. E se seguiu essa via não foi por falta de nitidez na definição do que seria o caminho alternativo, o da federalização. No mesmo artigo que é aqui citado, Otto Hintze explicitava o que viria a ganhar toda a sua evidência na parte final dos anos noventa: «a regulação automática de um mecanismo capitalista adaptado a uma estrutura social fundada no individualismo é hoje impotente perante os laços colectivos que formam a sociedade actual». Se estes laços colectivos forem identificados através do contrato social que admitiu financiar os dispositivos de segurança social através das transferências de solidariedade entre gerações, a evolução da demografia nas sociedades europeias encarregou-se de desmentir essa ilusão, que hoje não tem regulação automática mas que, por ter existido (e ainda existir), reforçou as tendências individualistas existentes nas sociedades modernas. Se estes laços colectivos forem identificados como estando dependentes das redes de inter-relações que se estabelecem através da mobilidade dos factores produtivos, designadamente do capital, do trabalho especializado e da tecnologia, também se confirma que não há regulação automática que assegure a convergência entre os mecanismos capitalistas e as expectativas sociais. Ou seja, a problemática estratégica do fim da década de noventa está já identificada no início da década de trinta. Antes de ser um efeito da globalização actual, a mutação da forma do Estado já estava anunciada, implícita, não só na teoria, produzida na Alemanha, mas também na sua prática política e no que veio a ser a sua opção pela estratégia imperialista como resposta à ameaça de perda da supremacia mundial da Europa.

A questão do Estado no projecto comunitário europeu

Na dicotomia de Otto Hintze, o projecto europeu, o que ele designava como «imperialismo federativo»; era, ou pretendia apresentar-se como sendo, a alternativa ao nacionalismo imperialista, mas ambas as fórmulas pretendiam responder ao mesmo problema, a uma nova mutação do Estado, agora por perda de eficácia do, Estado nacional e da ordem internacional baseada na inter-relação entre Estados nacionais como sujeitos de soberania. A percepção da perda dos poderes tradicionais do Estado nacional não precisou das evidências dos anos noventa para surgir nas análises teóricas e nas estratégias políticas dos europeus: o que está em causa na segunda metade do século não é diferente do que esteve em causa na primeira metade do século. Diferentes são, contudo, os aspectos superficiais através dos quais se revela essa problemática constante. E, não raras vezes, são os aspectos superficiais os que concentram as atenções, distraindo do que é essencial.

Ao contrário do que se passou com a opção do, nacionalismo imperialista germânico (que ainda foi: uma forma tradicional, de conquista de espaço e de populações como modo de formar poder), a escolha da outra alternativa, a do «imperialismo federativo», não pode ter o protagonismo de uma Alemanha derrotada e dividida, traumatizada pela escolha errada que tinha feito e agora num contexto em que o poder europeu tinha sido diminuído pelas consequências da guerra. Mas mesmo que a Alemanha não possa ter um papel inicial de protagonismo, não será preciso deixar passar muito tempo para que se torne evidente que também este, segundo caminho não será possível sem a Alemanha. E o próprio projecto comunitário europeu, herdeiro directo da problemática identificada por Otto Hintze, não pode ser compreendido sem o enquadrar na interpretação do que foi: a evolução europeia anterior. A questão estratégica continua a ser a mesma, a formação do poder na Europa; as condições estratégicas em que essa questão tem de ser respondida evoluem, da década de quarenta até à década de *noventa*, no sentido de uma gradual, mas persistente, degradação, reduzindo os meios instrumentais que cada um dos Estados europeus tem à sua disposição – já não para recuperar a supremacia mundial perdida mas, ao menos, para manter alguma autonomia estratégica na dinâmica mundial e em cada uma das suas divisões nacionais.

Analisado nesta perspectiva de resposta aos efeitos da guerra 1939-1945, o projecto comunitário europeu pode ser apresentado como uma resposta simultânea ao passado das guerras civis europeias e à alteração do valor do território como condição de poder estratégico¹¹.

As guerras civis europeias, durante dois séculos, estabeleciam relações directas com dois tipos de expansionismo, o francês e o alemão, cada um deles orientado para a organização dos recursos estratégicos europeus, mas bloqueando-se mutuamente porque nenhum deles conseguia impor-se duradouramente. Por outro lado, a situação resultante da guerra de 1939-1945 tinha conduzido a uma bipolaridade entre duas

potências exteriores à Europa mas, ao mesmo tempo, directamente interessadas na evolução da Europa: esta transformou-se num teatro de conflito (potencialmente militar), mas também num instrumento de cada uma dessas potências exteriores. É um contexto em que a conquista de território deixa de ser um projecto relevante para qualquer Estado europeu (não será isso que lhe permitirá formar poder relevante neste novo contexto). Pelo contrário, o que importa, na perspectiva europeia, será escolher entre três evoluções possíveis: ou um novo quadro institucional que contribua para a formação do poder na Europa, ou assistir passivamente à inevitável perda de poder estratégico do Estado nacional europeu ou tentar reagir através de modelos tradicionais baseados na afirmação nacionalista — sendo certo que este último cenário conduziria ao isolacionismo e, portanto, à fragmentação do poder europeu.

Este contexto e estes cenários não eram apenas efeitos do modo como se estabeleceu a resolução da guerra de 1939-1945. Também foram efeitos de uma outra mudança, coexistente com aquela, e que conduz a uma alteração radical do factor de hegemonia (isto é, do factor que fundamenta a formação do poder) em resultado de evoluções tecnológicas e económicas. Esta é uma mudança menos visível, mais diluída no tempo, mas que não pode ser esquecida quando se analisa a evolução da Europa.

Em traços gerais, esta alteração do factor de hegemonia corresponde à passagem do factor de hegemonia tradicional ou histórico (o território, a população e os recursos naturais), para o factor de hegemonia que se impõe depois de 1945, mas que já estivera integrado na formação do poder durante todo o período colonial ou imperial europeu (a circulação, designadamente a livre circulação de produtos, a que corresponde a instalação de bases norte-americanas e soviéticas como instrumentos de controlo do factor circulação). Esta primeira mudança no factor de hegemonia coloca as sociedades europeias numa posição de inferioridade quando ela é contemporânea da descolonização europeia e, portanto, da perda dessas posições estratégicas para o controlo da circulação que antes estavam sob domínio de Estados europeus.

Uma nova mudança no factor de hegemonia, que prolonga a anterior, vai constituir uma nova ameaça para os Estados europeus. É a mudança que marca a fase final do século e que pode ser descrita como a afirmação da mobilidade como o novo factor de hegemonia — mobilidade dos capitais, mobilidade das actividades, mobilidade dos recursos humanos qualificados, mobilidade dos armamentos e do poder militar. Este novo factor de hegemonia, a mobilidade, interfere no território e na geografia dos Estados de um modo perverso: não só faz desaparecer as fronteiras, como estabelece novas realidades regionais, organizadas em torno de «centros de excelência» que captam os melhores recursos e, por isso, se transformam nos novos centros do poder (com mais influência do que as capitais dos Estados que, naturalmente, perdem a sua anterior

capacidade de influência ou têm de a defender em concorrência com estes novos centros de atracção).

A questão da construção institucional na Europa não tem, neste tipo de contexto, de ser apresentada como uma decisão voluntária dos Estados ou dos povos europeus que, depois de um exercício de reflexão, se disporiam a estruturar uma específica partilha de soberanias. Esta questão é de outro tipo, é pragmática: essa soberania nacional já tinha perdido a sua eficácia, perante uma ordem mundial bipolarizada entre duas potências exteriores à Europa e perante uma alteração do factor de hegemonia a que os Estados nacionais europeus não tinham condições para se opor ou para o apropriar em seu benefício. Mas, na sua estrutura, esta questão não é diferente da que esteve em causa no processo de concentração do poder dentro de cada Estado europeu, absorvendo a fragmentação do poder feudal e originando a forma de Estado que a Europa produziu como entidade política original¹²: apesar das diferenças das circunstâncias, em ambos os casos do que se trata é da formação do poder; mas, também em ambos os casos, a alteração no modo de formação do poder tem como consequência a incompreensão (ou a inaceitabilidade) destes processos por parte daqueles cujos interesses estão dependentes da forma anterior, aquela que está a ser superada em resultado da alteração das condições estratégicas.

Se a essência da questão é facilmente identificável, o modo de resposta está longe de apresentar a mesma simplicidade. As culturas políticas europeias são muito diferentes, o que dificulta a adopção de um modelo estável para a construção das novas instituições políticas. Para além disso, o facto de o novo factor de hegemonia, o novo factor estruturante do poder, ser a mobilidade também significa que há uma pressão que se exerce directamente sobre os Estados estabelecidos, responsáveis pelos equilíbrios sociais dentro de um território específico, quando algumas regiões desenvolvem estratégias separatistas com o objectivo de não perderem as suas vantagens competitivas ou de não terem de as partilhar com outras regiões deprimidas dentro do mesmo Estado. Isto é, a questão estratégica da formação do poder tem de ser respondida num contexto onde convergem correntes contraditórias e fortes, onde se jogam interesses vitais e que, por isso, é um contexto de alta instabilidade natural.

No plano da cultura política europeia, três grandes «bases genéticas» estão em confronto: a alemã, a francesa e a britânica¹³. Cada uma destas «bases genéticas» deve ser avaliada em função do seu papel histórico na formação de específicas comunidades políticas (que terão dificuldade em esquecer os valores que as constituíram) e em função do que projectam como respostas adequadas para o futuro (com cada uma dessas comunidades políticas a fazer as suas escolhas em função do que é o exame crítico da sua experiência histórica). Isto é, são «bases genéticas» que têm uma significativa capacidade de reprodução, mas que são resistentes à mistura, à «mestiçagem», o que lhes retira flexibilidade de

negociação e capacidade criativa. Num esquema simplificado, estas três bases genéticas podem apresentar-se no quadro seguinte¹⁴:

Quadro 1

	Papel do Estado	Forma do Estado	Gestão do Estado
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> • Regulador • Consensual 	<ul style="list-style-type: none"> • Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Multipolar centrípeto • Lei e especialização
França	<ul style="list-style-type: none"> • Protector • Distribuidor • Interventor 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizado 	<ul style="list-style-type: none"> • Unipolar dualizado • Programa e utopia
Grã-Bretanha	<ul style="list-style-type: none"> • Liberal 	<ul style="list-style-type: none"> • Separação de poderes 	<ul style="list-style-type: none"> • Obediência à legitimidade eleitoral

Os responsáveis políticos pelos Estados europeus não têm dificuldade em reconhecer que o projecto de integração comunitária, sobretudo quando se passa para a sua fase actual de União Europeia, constituiu um modo de reabilitar o Estado nacional — no sentido em que lhe ofereceu uma plataforma de poder supranacional que nenhum desses Estados europeus poderia gerar isoladamente¹⁵. Mesmo que não houvesse a intenção de concretizar esta nova construção de entidades e instituições políticas, as outras potências mundiais não podem ignorar esta potencialidade — o que identifica a sua efectiva capacidade para ser formadora de poder. No entanto, entre o reconhecimento desta utilidade estratégica da União Europeia e a aceitação de uma fórmula específica para a sua configuração ainda há uma grande distância a percorrer - e que os responsáveis políticos nacionais não estão, em condições de superar sem ter em consideração as resistências dos seus eleitorados. O que deveria ser um jogo cooperativo tende a aparecer; em cada conjuntura ou em cada ponto de decisão, como um jogo de soma nula, onde cada protagonista só aceita perder desde que possa invocar uma conquista equivalente noutra domínio ou capítulo - o que tende a tornar o processo de decisão muito lento e errático.

Para a cultura política alemã (marcada pelos acidentes da sua história, entende o papel: do Estado como regulador e estruturado na procura de consensos), não é fácil a articulação com a cultura política francesa, mais voluntarista, e que precisa de estruturar as funções do Estado como protector, distribuidor e interventor, condicionando a legitimidade da função política, e a estabilidade do poder, a esta capacidade de resposta do Estado às expectativas dos eleitores. A cultura política britânica, de base liberal, também não estabelece uma convergência fácil com o corporativismo da consensualismo alemão (ao privilegiar a negociação, também privilegia a consolidação dos interesses e equilíbrios estabelecidos) nem com o voluntarismo francês (onde as decisões políticas se apresentam como a racionalização do que é a vontade do eleitorado quando, não raras vezes, é o voluntarismo das promessas políticas que produz essa vontade do eleitorado). O resultado destas

dificuldades aparece reflectido na configuração formal das instituições da União Europeia – oscilando entre as «memórias» de diferentes tipos de funções do Estado, sem uma fórmula estável que sirva de orientação e com cada uma das partes protagonistas a procurar corrigir o que entende serem os excessos das outras.

A forma do Estado também é uma variável influenciada pelo modo histórica como o poder se formou em cada uma das sociedades europeias. A estrutura federal alemã contrasta com a necessidade de centralização francesa e com o equilíbrio de poderes, distintos e separados, que configuram os poderes institucionais britânicos. Estas diferenciações dos modelos históricos reflectem-se no debate sobre as alternativas «constituintes» da estrutura comunitária: o federalismo alemão, o «presidencialismo» de poder executivo forte de inspiração francesa, um mero espaço de livre comércio desejado pelos britânicos e estas são concepções que se manifestam independentemente das divisões partidárias dentro de cada área de cultura política, o que confirma a sua característica estrutural.

O modo de gestão do Estado, o modo como o poder é usado depois de ter sido constituído, também revela diferenças significativas no interior do espaço europeu. Na Alemanha, um poder multipolar, como é natural que seja com instituições federais dotadas de poderes relevantes, é também um poder centrípeto, estabilizado num sistema partidário de três partidos, com um partido intermédio a ter uma função instrumental na formação de maiorias estáveis (fórmula que varia no caso dos governos federais e que pode ser ameaçada pela maior relevância de pequenos partidos à esquerda e à direita). Mas o que melhor tipifica o modo de gestão do Estado na Alemanha é a sua subordinação ao poder da lei, designadamente a constitucional, e a separação especializada dos poderes funcionais, designadamente o que é atribuído ao banco central como responsável pela estabilidade da moeda. Em França – mesmo tendo em conta os sucessivos episódios de coabitação – o poder é entendido de modo unipolar, o que também é uma associação natural com um poder que se baseia na forma do Estado centralizado. Em contrapartida desta polarização, também é um sistema dualizado, com uma tradição forte de distinção entre direita e esquerda – e esta dualização alimenta a tendência para a apresentação de promessas utópicas e, em qualquer caso, sujeitas a uma base programática que pode não corresponder aos contextos reais de acção política. Para os britânicos, o modo de gestão do Estado está directamente dependente do que for a sua legitimidade eleitoral – e esta só pode ser definida pelo eleitorado britânico, reflectindo-se na composição do Parlamento; o modelo de Westminster não é só um «tipo ideal», é entendido, no Reino Unido, como uma realidade política que conflitua directamente com a própria ideia de uma instituição de poder comunitário¹⁶, não tendo, sequer, sentido colocar a possibilidade da legitimação de uma soberania europeia.

Esta multiplicidade de perspectivas europeias sobre o que é o projecto comunitário europeu podia ser encoberta enquanto as pressões, incidentes sobre o espaço europeu, do conflito Estados Unidos-União Soviética ofereciam, paradoxalmente, uma maior liberdade de acção aos Estados europeus e uma maior percepção do interesse comum a unir os diversos dirigentes políticos europeus. Quando, a partir de 1989, o sistema de relações internacionais passa para um formato de três blocos regionais hierarquizados¹⁷, onde se espera que cada bloco regional produza a sua própria ordem interna, as dificuldades europeias acentuam-se (aliás, tal como as asiáticas) e um processo de construção comunitária que se desenvolvia de modo lento precipita-se, com a necessidade de estruturar novos padrões institucionais quando as partes a integrar não estão, ainda, em condições para aceitar esse tipo de evolução acelerada. A multiplicidade de perspectivas, internas às sociedades europeias, torna-se, nestas novas circunstâncias, numa questão estratégica central: estando todas sujeitas ao mesmo tipo de novos condicionalismos, variando a sua intensidade apenas em função do *seu* grau de modernização, estas sociedades europeias, e os seus sistemas políticos, respondem de modo diverso a esses novos condicionalismos em função do que são os seus quadros culturais.

As diferenças também são significativas em termos de atitude estratégica, no sentido em que esta não é independente da cultura política que está na sua base. Para os alemães, a construção institucional é a prioridade, não apenas para controlar os seus próprios «fantasmas», mas também, para procurarem evitar que os seus recursos acabem por ser apropriados por outros que não fizeram esforços equivalentes para modernizar a economia ou para disciplinar as despesas públicas. Para os franceses, mais importante é o sistema de alianças, a capacidade para estabelecer a conjugação de recursos de um modo equilibrado – ainda que o que esteja na base deste entendimento seja a participação dos franceses com a arma nuclear e a participação dos alemães com a moeda, o que não será um equilíbrio sustentável no tempo. Já do lado dos britânicos, a necessidade de preservar a autonomia, de não se deixar envolver nos conflitos e nas alianças continentais, faz salientar o seu estatuto insular, perante o qual a verdadeira meta europeia pouco mais deva ser do que a criação de uma zona de livre troca comercial. Instituições, alianças e mercado livre são pilares necessários para a construção comunitária, mas o facto de terem graus de prioridade diferentes nos diversos centros estatais europeus não assegura que haja a convergência adequada no momento certo.

Define-se, assim, uma relação paradoxal entre a necessidade e a estratégia de resposta à necessidade: mesmo quando a necessidade é identificada de modo comum por parte de cada sociedade europeia *ou* por parte dos seus dirigentes políticos, o anúncio da estratégia de resposta não pode deixar de ter em consideração as singularidades de cada cultura política nacional, de cada eleitorado nacional, de cada

sistema político nacional. No seu estatuto de objectivo político, o projecto comunitário como resposta à questão do Estado: na Europa é apresentado «sob disfarce»: vai sendo concretizado por acumulação de factos consumados, mas não pode ser abertamente exposto por aqueles que o realizam - sob pena de gerarem resistências que poriam em causa esse mesmo objectivo. O défice democrático que se associa ao projecto comunitário na Europa não é, por isso, um «defeito» que possa ser corrigido, é inerente ao próprio modo de constituição de entidades e instituições unitárias integrando culturas e organizações políticas muito diferentes. A relação paradoxal acaba, assim, por gerar uma consequência perversa: a construção comunitária progride quando não parece avançar, mas encontra múltiplas resistências sempre que esses progressos são previamente anunciados.

A questão do Estado entre a crise e a regeneração

É já claro que as fronteiras territoriais dos Estados já não coincidem com o alcance da autoridade política de cada Estado sobre a sua economia e a sua sociedade¹⁸. O efeito analítico desta evidência resulta na superação da definição de Estado de Max Weber, mas o efeito prático é bem mais importante, pois ilustra a intensidade da mudança política ocorrida num período relativamente curto — pelo menos, suficientemente curto para que a imagem social do Estado ainda não tenha sido actualizada, continuando os diversos grupos sociais a formar as suas expectativas e a expressar a sua vontade na base de poderes do Estado que já só existem como memória formal. Aliás, estes diversos grupos sociais encontram boas razões para formarem a expectativa de que os poderes dos Estados nacionais são consideráveis: na generalidade dos Estados modernos, cerca de 60 por cento do produto é apropriado por entidades e instituições do Estado — mais do que o dobro do que era apropriado pelo Estado nos tempos em que a definição de Max Weber tinha plena validade.

Há, de facto, uma diferença de natureza entre o poder quantitativo do Estado (medido pelo valor do produto que apropria e pela extensão dos seus campos de actividade ou pela intensidade da dependência dos cidadãos em relação a serviços prestados e rendimentos transferidos pelo Estado) e o poder qualitativo ou estratégico do Estado (avaliado pela sua capacidade para realizar os objectivos políticos, ou as promessas, que anuncia). Este contraste da imagem (e da tradição) do poder do Estado com a realidade efectiva desse poder está na origem de uma crise democrática de profundidade, mais perigosa justamente porque permanece oculta atrás da imagem e da tradição: não há comunicação do sentido da necessidade entre os responsáveis políticos e os eleitorados ou os grupos sociais. Aos responsáveis políticos interessa manter a imagem tradicional do poder do Estado, na medida em que ela contribui para a sua relevância, pessoal ou partidária. Para os grupos sociais, envolvidos em processos de negociação distributiva que se referenciam aos recursos (financeiros, de regulação ou de legislação) do Estado, interessa manter

essa convenção tradicional, para que o jogo negocial (e as vantagens corporativas dele derivadas) possa continuar. Para os eleitorados, resta uma repetida circulação do voto motivada pela frustração, mas que não conduz a nenhuma resolução decisiva porque o próximo poder do Estado estará bloqueado na mesma impossibilidade do anterior – gerando-se, assim, uma periodicidade cíclica nas flutuações eleitorais que retiram às eleições o seu efeito esperado de purificação do sistema político e do sistema de políticas¹⁹.

Em todos os Estados modernos há a manifestação destes mesmos efeitos, paradoxais uns, perversos todos. Mas é nos Estados europeus que se torna mais visível o contraste entre a sua história (e as imagens que as sociedades formaram, e mantêm, sobre o papel, as funções e os poderes do Estado) e o que são as realidades estratégicas do seu poder²⁰. Em termos de responsabilidade política, não é sustentável pretender prolongar a ocultação do que são as realidades estratégicas do poder do Estado: persistir nessa via apenas acentua a ilusão do poder que é conquistado e exercido a coberto dessa ocultação. Mas pretender alterar as imagens que as sociedades formaram sobre o que é o poder do Estado aparece como sendo uma opção estratégica que conduz à derrota eleitoral, pelo que quem a adoptar estará condenado à irrelevância política. Esta é a perversão última: o modo como se conquista o poder, na base de uma ilusão, neutraliza esse mesmo poder. De facto, apropriase um poder quantitativo relevante, mas que corresponde a um excesso de expectativas em relação ao que é o poder efectivo, o que impede uma condução estratégica sustentada, que possa fazer convergir as expectativas sociais e os recursos realmente existentes.

Identificam-se, assim, duas séries de factores que, sendo independentes, convergem para um padrão problemático único: as tendências de globalização produzem a regionalização das questões estratégicas; a evidência da perda de poder efectivo por parte dos Estados nacionais gera a procura de bases de cooperação multilateral que conduzem a entidades e a instituições políticas de âmbito regional. Se a globalização gera redes de empresas, a perda de poderes dos Estados nacionais gera novas realidades políticas a que se pode associar a designação de «Estado rede»²¹, fórmula que corresponde, ainda que tenha sido deduzida a partir das evidências do presente, ao que se procura obter na Europa desde que, nos anos trinta, se estabeleceu a previsão analítica da mutação do Estado nacional. A regeneração do Estado como instituição política dotada de poder efectivo pressupõe a sua regionalização – no sentido de ser baseado numa realidade regional com escala adequada para operar num sistema globalizado ou no sentido de constituir um poder de dimensão suficiente para dissuadir a guerra, no seu interior e na relação com o exterior.

Mais importante, no entanto, poderá ser o contributo desta mutação do Estado para superar a crise democrática que está a ser gerada pela degeneração do Estado nacional, responsável pela, impossibilidade de

comunicação entre os responsáveis políticos e os eleitores ou os grupos sociais. De facto, a existência de uma dimensão regional de formação do poder oferece a oportunidade de estabelecer uma racionalização e uma justificação dos programas e das decisões políticas da dimensão regional supranacional para as dimensões nacionais tradicionais. A realidade efectiva das coisas pode, assim, ser reintroduzida no discurso político passando da dimensão superior para a dimensão inferior, realizando, ao nível do espaço continental, um efeito de coordenação e de autoridade idêntico ao que, na fase de formação do Estado nacional, este exerceu sobre os distritos nacionais ou sobre os centros feudais. Mas para além deste efeito de racionalização e de justificação dos programas e das decisões políticas ainda haverá que considerar o efeito de escala dos recursos conjugados para responder a desafios sociais que, ao nível de cada Estado, não encontram resposta satisfatória – como acontece com a possibilidade de constituição de uma moeda e de fundos financeiros à escala do continente²².

Este efeito de convergência, produzido por uma aceitação conjunta de medidas de política e de objectivos definidos a nível regional e com aplicação obrigatória a nível nacional, liberta os responsáveis nacionais da obrigação de assumirem o protagonismo central na proposta dessas políticas, podendo antes invocar a necessidade de respeitar compromissos assumidos e impostos pela força das coisas, tal como esta é reconhecida por todos os outros dirigentes dentro da mesma área estratégica. E um dispositivo artificial, usado para superar as evidências de insuficiente coragem dos protagonistas políticos, mas sendo a realidade o que é, sempre é preferível utilizar este dispositivo do que ter de aceitar o bloqueamento continuado dos Estados europeus²³.

Existindo este dispositivo – formalizado em instrumentos como o Tratado de Roma, o Acto Único, o Tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade – a generalidade, ou mesmo todas, as políticas concebidas e prosseguidas pelos Estados nacionais na Europa têm este referencial em consideração. De modo mais ou menos explícito, todas as decisões políticas na Europa actual estabelecem este percurso em dois níveis, passando do nível comunitário para o nível nacional, e deste para aquele, de modo a condicioná-los mutuamente. Esta é a fórmula de regeneração do Estado na Europa, mas também é a fórmula geradora da nova entidade política que permita a formação do poder nas novas condições estratégicas da globalização. A fase actual ainda é uma fase de configuração deste novo sistema de relações políticas, e nela continuam a incidir as razões tradicionais de conflitualidade na Europa: mesmo que não assumam as expressões, antes habituais, dos conflitos militares, os conflitos políticos sobre o que será a estrutura e o modo de funcionamento desta entidade têm os mesmos tipos de fundamentos (culturas políticas diferentes, atitudes históricas de hostilidade, modos diferentes de interpretar a evolução ou de identificar os interesses nacionais) e não será razoável esperar que encontrem uma resolução fácil e estável, menos ainda rápida.

Não obstante, o caminho percorrido desde os anos trinta e a força das circunstâncias parecem justificar um optimismo moderado quanto à persistência deste referencial como orientador da produção de políticas na Europa.

As linhas políticas na Alemanha

Procurando identificar o sentido que pode vir a ter a potência alemã, Anne-Marie Le Gloannec tem de inserir essa questão no referencial mais geral que é o espaço europeu e a sua articulação com a ordem mundial: «E na Europa e particularmente na Alemanha que o enfraquecimento da ordem mundial e o fim da bipolaridade têm as consequências mais relevantes. E na Europa, de facto, que a bipolaridade tinha sido mais rígida, com o encontro das duas superpotências numa linha da frente que dividia a Alemanha e a Europa em dois sistemas opostos, tanto militarmente como ideologicamente. Ponto de encontro por excelência das superpotências, o sistema europeu tinha de algum modo encarnado ou modelado o sistema internacional, tal como a Alemanha tinha sido, de uma certa maneira, o microcosmos da Europa. Mas, ao mesmo tempo, porque a linha de divisão era aí rígida, cimentada pelo equilíbrio do terror, o continente europeu tinha sido excepcional, tal como a Alemanha foi excepcional, singular, de 1945 a 1990, mas sendo uma singularidade que se inseria na singularidade do sistema europeu. O enfraquecimento da ordem mundial, o recuo dos Estados Unidos e a implosão da União Soviética consagram o fim desta dupla excepção: a Europa e a Alemanha retomam a sua unidade e a potência alemã muda de natureza. A Alemanha reunificada volta a ser soberana e central»²⁴.

A vertigem dos acontecimentos dentro do processo de mudança rápida no sistema internacional, entre 1989 e 1991, pode justificar uma percepção de inevitabilidade, o que devolve a boa consciência aos seus protagonistas, na medida em que podem invocar essa marcha imparável das coisas para justificar a superficialidade das suas reflexões na época, ou até a euforia ingénua com que estes acontecimentos foram recebidos. A verdade, porém, é que a mudança de natureza dos contextos europeu e alemão, o fim das duas singularidades, implica uma alteração radical nos modelos de interpretação e nos modelos de produção de linhas prospectivas. Nestas circunstâncias, a memória é má conselheira, porque ao mudar o campo de acção também têm de mudar os critérios de êxito e de fracasso que são utilizados na avaliação das políticas.

Perante uma alteração das circunstâncias com esta importância, haverá que distinguir o que foram as medidas integradas numa gestão de emergência do que foram, ou estão a ser, as medidas orientadas para uma adaptação estrutural. Na gestão de emergência podem distinguir-se três níveis diferentes²⁵: ancorar a Alemanha na construção da Europa («a futura arquitectura da Alemanha seria integrada na arquitectura do conjunto da Europa», declaração de Helmut Kohl em 28 de Novembro de 1989, o «plano dos dez pontos»); neutralizar os

receios franceses acordados com a unificação da Alemanha (encontro de Kohl com Mitterrand em 4 de Janeiro de 1990, na casa de campo de Mitterrand, em Latché); mas também encerrar o capítulo do passado (agora que a Alemanha recuperava a sua soberania formal e deixava de estar subordinada ao bloco quadripartido dos vencedores da guerra) para abrir um capítulo novo²⁶.

Mas é neste terceiro nível que a questão da mudança de natureza da «potência» da Alemanha não encontrou resposta satisfatória – e pela razão, bem simples, de isso já não depender apenas da Alemanha. Mesmo unificada (dir-se-ia, tendo em conta os custos financeiros e emocionais da unificação, sobretudo depois de unificada) a Alemanha encontra a dificuldade estrutural de querer traduzir a «potência» em poder depois da alteração verificada no enquadramento internacional. Isto é, o próprio processo que reconstitui a «potência» alemã é o mais poderoso factor que impede a sua tradução em poder efectivo, porque as condições de acção num mundo globalizado e com sociedades abertas e competitivas são muito diferentes das que existiam no passado. Uma coisa é, no plano das ideias, centrar na construção europeia a resposta às mudanças geradas pelo colapso da União Soviética e da ordem internacional bipolar; outra coisa é conseguir realizar essa construção com as sociedades europeias concretas, incluindo os problemas internos que cada uma revela (Alemanha incluída)²⁷. A mistura de memória com prospectiva também não contribuiu para que esta transição se fizesse sem dificuldades: a memória conduz à resistência das outras sociedades europeias à maior (e desproporcionada, na escala europeia) «potência» económica alemã, procurando enquadrá-la em formas institucionais que permitam controlar a sua passagem a poder; a prospectiva, pelo contrário, recomenda que se utilize esta base de «potência» alemã para estruturar a formação do poder europeu.

Entre a memória e a prospectiva há, contudo, que resolver o imediato, a realidade formada pelas expectativas e pelas ansiedades das populações europeias. É aqui que poderá estar a dificuldade principal, pois muito mais séria do que uma eventual ameaça tradicional constituída pela nova «potência» alemã, ameaça semelhante à que está na memória europeia, é a ameaça aos equilíbrios sociais em todas as sociedades europeias gerada pelos seus factores internos - a demografia, por um lado, o modo como estão estabelecidos os canais de transferência de fundos de solidariedade entre gerações, por outro lado. Como se sabe da experiência histórica, quando uma sociedade, fica confrontada com uma ameaça interna que não consegue superar, é, provável que procure encontrar na identificação de uma ameaça externa um pretexto para encobrir a sua dificuldade interna primária.

Nas condições actuais, quando a ameaça militar perdeu nitidez, são outros os pretextos a que se pode lançar mão: no caso europeu, a construção das instituições europeias e os equilíbrios de poderes dentro dessa construção

passaram a ocupar o lugar do tradicional inimigo externo. O seu estatuto é ambíguo: por um lado, essa nova base institucional pode ter poder suficiente para promover e sustentar as reformas internas necessárias que nenhum poder político nacional parece estar em condições de concretizar: em cada sociedade nacional; por outro lado, e antes de esse poder europeu existir, cada interesse nacional, sobretudo os que consideram que mais têm a perder com a formação desse poder europeu, procuram evitar qualquer iniciativa de reforma interna deslocando o centro do debate político para as questões europeias, para o seu grau de democraticidade, para a avaliação dos seus equilíbrios, para a previsão de um peso excessivo dos decisores alemães, designadamente dos representantes do seu Banco Central.

Ou seja, se é preciso distinguir entre os modelos da memória e as indicações da prospectiva (porque, entre o passado e o futuro há uma mudança na natureza, do que é o factor de hegemonia que gera o poder e do, que são os poderes instrumentais do Estado nacional), também é preciso distinguir, no prazo imediato, entre o que são as posições políticas centradas no interior (usando o exterior como pretexto, na forma de ameaça ou na forma de condicionamento imposto de critérios de convergência e de reformas estruturais) e o que são as posições políticas que se definem do exterior para o interior (considerando que só a Europa pode ser uma base eficaz para a formação do poder, pelo que consideram as realidades políticas nacionais subordinadas a essa construção de novas Instituições e de formulação de novas políticas).

Estando sujeita ao mesmo tipo de condicionamentos das outras políticas europeias, também as linhas políticas na Alemanha são geradas em torno destes vectores diferenciadores, podendo distinguir-se três modelos genéricos²⁸. O primeiro modelo identifica-se na proposta de polaridade estabilizada, onde a potência económica seria determinante para a posição de cada Estado, e tem como variantes o submodelo da unipolaridade (posição que seria exclusiva dos Estados Unidos) e o submodelo da multipolaridade (onde a configuração mais provável teria a estrutura de três blocos, com a gradual desvalorização do poder dos Estados dentro de cada um desses blocos e com três potências económicas – os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha – a servirem de eixos estruturantes desses blocos)²⁹. O segundo modelo, que se pode designar como neo-realista, retoma como linha de prospectiva mais provável a linha histórica da conflitualidade entre Estados, que continuariam a ser as unidades de organização e de referência na afirmação desses interesses, ainda que estes se expressem em espaços supra-nacionais — e admite mesmo que essa conflitualidade poderá acentuar-se justamente porque já não há o efeito «integrador» que era exercido pela existência da União Soviética. Um terceiro modelo é o que identifica nas diferenciações culturais um novo factor de clivagem nas relações internacionais, oferecendo o pretexto para associar a Europa à sua cultura cristã que, por essa via, seria um fundamento objectivo da

necessidade da sua crescente integração política e que, para além disso, voltaria a colocar a Alemanha na sua posição de «linha da frente» na relação conflitual com outras culturas que se situam na vizinhança desta Europa cristã.

Apesar da diversidade de perspectivas e de previsões geradas por cada um destes modelos gerais, em todos há um lugar de relevo para a Alemanha como factor central do destino europeu. Mas, em contrapartida, as diferenciações em correntes políticas na Alemanha também não podem ser identificadas sem uma referência à Europa, como se uma só pudesse ser entendida em relação com a outra³⁰. Se os neo-realistas procuram neutralizar as tendências para a guerra, se os polarizadores querem sublinhar a importância da economia e se os culturalistas procuram sublinhar a necessidade da união política para defesa dos valores europeus, todos convergem para a frase de Kohl da «Europa como uma comunidade de destino comum» – uma fórmula que resolve, na perspectiva do futuro, um passado que foi de conflitualidade e de guerra.

E neste quadro que a identificação de cinco correntes, ou escolas, na produção conceptual de política externa alemã reconduz ao mesmo centro problemático. Os «nacionalistas normalizadores» (defensores da unificação e da afirmação do poder alemão, correspondendo à nova direita que recusa a necessidade de instituições supranacionais na Europa) e os «internacionalistas» (ala esquerda do SPD e os Verdes, proponentes de um sistema de governo global que concebe o patamar europeu como intermediário de um processo de formação de instituições de regulação a nível mundial) estabelecem os dois extremos de uma linha que tem no seu centro três grupos: os «europeístas», os «eurocépticos» e os «pragmáticos multilateralistas», que podem divergir entre si em contextos políticos concretos mas para quem a variável principal é constituída pelos avanços e os recuos na construção do espaço europeu dotado de centros de decisão e de instituições políticas — e estes grupos aumentam ou diminuem a sua relevância conforme as circunstâncias do projecto europeu. Para estes grupos centrais, são questões como o papel do marco na formação da Moeda Única, o papel das forças militares alemãs na formação da defesa europeia ou as relações com os Estados Unidos e com a Europa Central e Oriental e a Rússia que aparecem como pretextos de diferenciação³¹ mas todos eles, directa ou indirectamente, estão condicionados e associado ao ritmo de evolução do projecto europeu.

Esta importância da dinâmica europeia justifica que se procure identificar uma diferenciação mais fina dentro do grupo central. Um subgrupo, de orientação nacionalista, concebe o projecto europeu como uma estrutura intergovernamental - uma fórmula que se aproxima do que seria uma aliança, cuja estabilidade seria assegurada pela previsão de uma continuada convergência de interesses, mas que também é favorável ao alargamento da União Europeia como pretexto para alargar a área de

influência da Alemanha. Outro subgrupo concebe o projecto europeu como um projecto de poder, o que justifica a defesa da formação de uma base nuclear a partir do eixo Alemanha França, com os Estados do Benelux a formarem a sua. área próxima de apoio — uma fórmula que corresponde a um aprofundamento da integração europeia, para só depois se equacionar a questão do seu alargamento. Finalmente, um terceiro subgrupo defende a fórmula da integração diferenciada, com a constituição de configurações diferentes em função dos sectores ou campos concretos de integração — o que estabeleceria um movimento europeu em «geometria variável», respeitando as singularidades das sociedades europeias e esperando que o ritmo de mudança mundial seja compatível com esta maturação lenta do projecto europeu³².

Esta centralidade da questão europeia na política alemã é o ponto que importa sublinhar, pois não encontra paralelo - pelo menos, até agora nas outras sociedades europeias. Para a França, o projecto europeu é importante porque existe a Alemanha e é preciso encontrar um modo de conter o seu poder; mas se não houvesse essa ameaça latente, a França continuaria a ter com a primeira preferência a afirmação da sua singularidade nacional. Por razões diferentes, o mesmo se conclui em relação à Grã-Bretanha: de facto, só está «presa» na Europa porque não se pode «deslocar» para os Estados Unidos, nem estes estão interessados em que a Grã-Bretanha deixe de ser um factor de equilíbrio na Europa. Só para a Alemanha não há alternativa, tem a Europa no seu centro e é o centro da Europa.

Porém, é admissível — e este texto procura confirmar que é provável ou, mais ainda, que é uma necessidade estratégica para todas as sociedades europeias — que esta centralidade da Europa na formulação das políticas nacionais venha a revelar-se também nas outras sociedades europeias. O processo que estará a gerar esta nova forma de convergência que se define no plano estratégico, que é muito mais complexa e exigente do que as convergências previstas em Maastricht, é o próprio processo da crise das sociedades europeias, para o qual nenhuma sociedade europeia isolada nem nenhum Estado nacional tem resposta adequada.

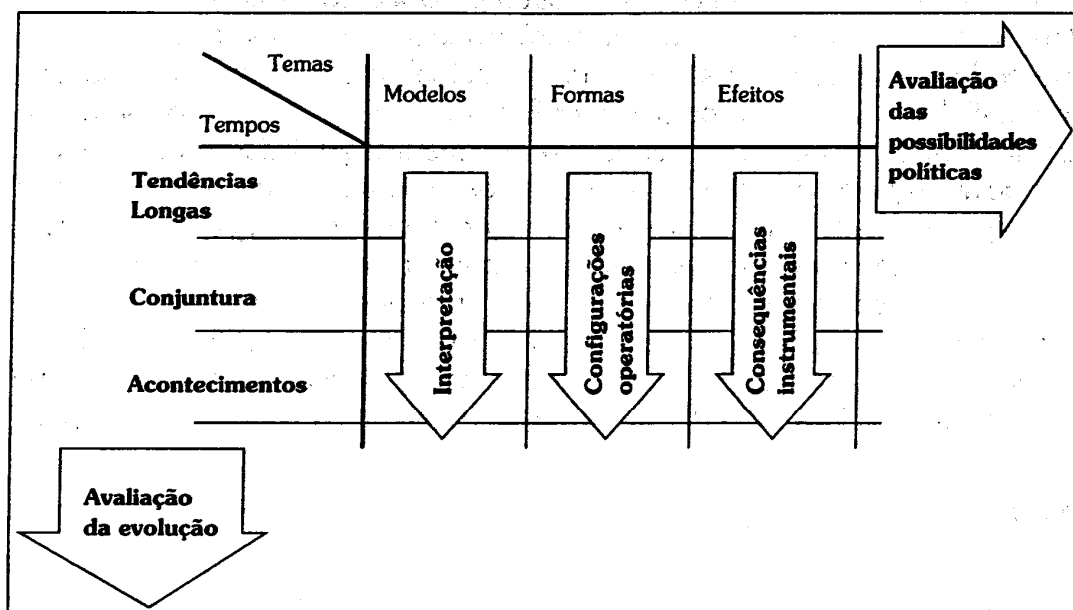
Factores geradores da política alemã

O que determina a política alemã não é substancialmente diferente do que também aparece como contexto de decisão estratégica nos outros sistemas políticos nacionais europeus — não é agora como também não era nos anos trinta, por mais divergente e conflitual que tivesse sido, então, a evolução de curto prazo das respectivas escolhas políticas. Diferentes são, agora como no passado, os poderes relativos de cada Estado nacional europeu para actuar dentro desse contexto de decisão estratégica. Porém, a interacção entre Estados europeus é, agora muito mais importante, porque as soluções viáveis — em termos de dimensão dos espaços e dos recursos, em termos das responsabilidades de estabilidade regional num sistema internacional estruturado em blocos e em termos da crise

democrática persistente que se manifesta dentro do espaço europeu — já terão de ser conjuntas para serem estrategicamente eficazes³³. Neste sentido, pode considerar-se que o seu passado recente de sociedade dividida e sem capacidade autónoma de defesa militar nuclear tornou a política alemã ainda mais sensível do que era nos anos trinta ao processo de formação do poder do Estado nacional na Europa. Mas se este pilar é estruturante das suas escolhas políticas, também são estruturantes dois outros pilares com raízes na sua história: estabilidade da moeda e a organização federal do poder político. Estes três pilares são, por sua vez, condicionadores da arquitectura da União Europeia: ou seja, esta é o «destino natural» da política alemã, agora não através da modalidade da conquista de território e de população, mas antes através da modalidade da construção institucional, com a condição de a instituição em construção aceitar respeitar aqueles pilares estruturantes.

Para identificar o conteúdo desta «naturalidade» (que alguns preferirão designar por «fatalidade» e outros considerarão uma «inevitabilidade» em função do que é específico da história da Europa e da sua arquitectura de Estados nacionais) pode usar-se um modelo simples de geração de políticas (que também pode ser usado para qualquer outro Estado nacional, produzindo configurações diferentes em função do seu tipo de interesses e dos modos como procuram realizá-los). Esse modelo de análise das políticas baseia-se na articulação de *tempos* (o tempo das *tendências longas*, o tempo da *conjuntura* e o tempo dos *acontecimentos*) com *temas* (os *modelos* que são usados para a interpretação: dos, contextos estratégicos, as *formas* que identificam as configurações dos campos de acção ou os quadros de possibilidade, e os *efeitos* que registam as consequências instrumentais e os limites de acção dos decisores políticos). Numa ilustração esquemática, este modelo de análise pode ser apresentado como na figura seguinte, onde a análise dos tempos permite estabelecer uma avaliação da evolução e a análise dos temas permite fazer a avaliação das possibilidades políticas:

Quadro 2



O preenchimento do modelo pode ter várias versões, dependendo do tipo de narrativa que se pretende esclarecer e fundamentar, do mesmo modo que terá aspectos diferentes a analisar se forem outros os centros nacionais a considerar. No caso concreto que aqui interessa, a Alemanha, um formato significativo para este modelo pode ter a seguinte concretização:

Quadro 3

Temas \ Tempos	Modelos	Formas	Efeitos
Tendências longas	Estruturação da hegemonia: os ciclos de supremacia	Questão estratégica: os factores de hegemonia	Espaços relevantes: o Estado europeu na hierarquia dos espaços
Conjuntura	Demografia: a vulnerabilidade da Europa	Clivagens políticas: os novos factores eleitorais	Projecto europeu como formador de poder
Acontecimentos	<i>Pensée unique</i> contra <i>autre politique</i>	Fragmentação de espaços e modelos	Legitimação geracional: a crise democrática na Europa

Estes temas só poderão ser tratados aqui de modo superficial, por imposições de espaço, remetendo para notas bibliográficas a referência a tratamentos mais elaborados. Apesar disso, o padrão que estabelecem é suficientemente consistente para que se possa identificar um gerador de políticas necessárias, assim como tem potência suficiente para identificar os principais núcleos de problemáticas no espaço europeu contemporâneo.

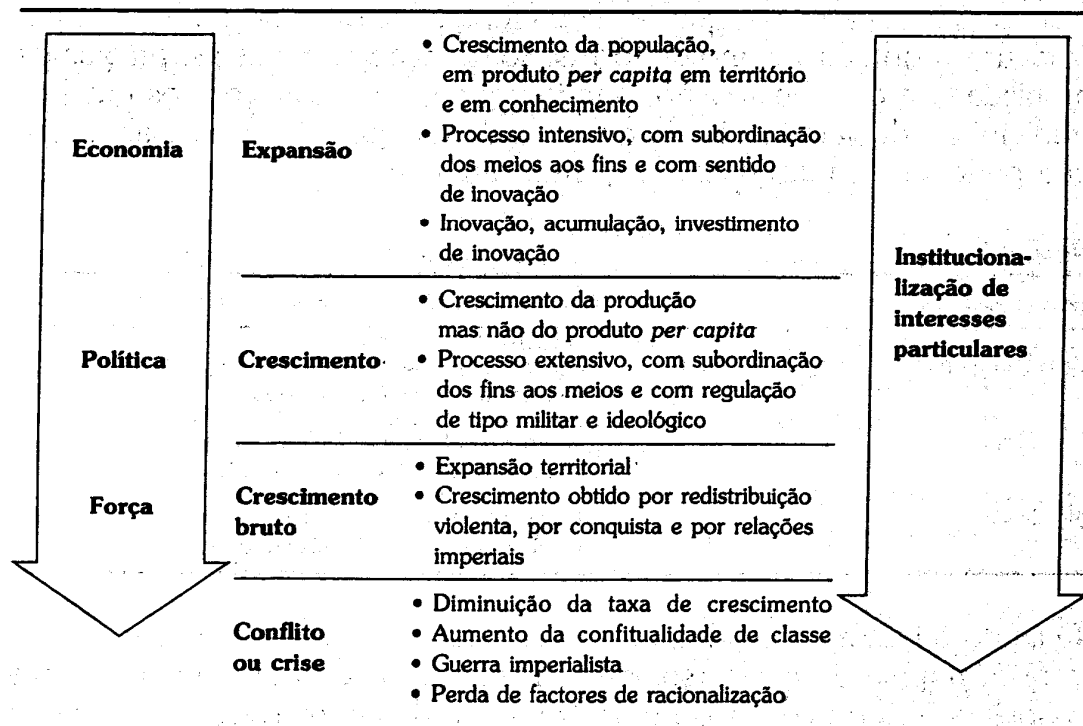
Para além disso, este modelo permitirá evidenciar um ponto não trivial e que poderá mesmo ser o seu produto principal: para interpretar o quadro de possibilidades políticas de qualquer Estado europeu, mesmo os de maiores dimensões, é necessário considerar o quadro geral das problemáticas europeias, aquelas que são comuns a todos os Estados europeus, qualquer que seja a sua dimensão. E deste ponto deriva uma consequência decisiva: é a premência estratégica desses problemas comuns, e quando cada um deles gera crises democráticas em cada uma das democracias nacionais europeias, que impõe a procura de um novo tipo de instituição política, aquela que permita responder aos sistemáticos défices democráticos que os sistemas políticos nacionais estão a gerar em cada sociedade europeia.

As tendências longas

Durante cinco séculos, a questão da hegemonia foi um assunto interno europeu e o modo como os Estados europeus o tentaram resolver, pela guerra ou pelos equilíbrios, constituiu o essencial da evolução histórica durante este período longo. Em comparação, o contexto actual é marcado pela evidência de que a hegemonia foi transferida da Europa para a América do Norte, a que fica associada a indicação de que nenhum dos Estados europeus tem condições para recuperar essa hegemonia perdida³⁴. A adaptação a esta nova realidade estratégica não é instantânea e, em especial, é mais lenta nos grupos sociais que formaram, as suas expectativas no contexto anterior que já não existe nem pode ser repostas, o que dificulta a actuação dos responsáveis políticos, mesmo quando estes estão conscientes das mudanças ocorridas:

E neste ponto que a obra de um autor norte-americano, Carrol Quigley assume uma importância especial, por duas razões: a mais óbvia está no facto de ter procurado teorizar os processos de formação e de decadência da hegemonia, a menos óbvia, mas porventura mais importante, *está* no facto de ter sido professor de Bill Clinton na Georgetown University, em Washington, havendo indicadores suficientes para se considerar que a sua influência persiste nas análises que este seu aluno especial faz sobre a evolução da Europa como antigo centro hegemónico³⁵. O modelo de Quigley, de tipo «spengleriano», não teria especial novidade se não contivesse um sublinhado especial no processo de corporativização das sociedades que foram detentoras de, atributos hegemónicos, mas que perdem. essa. sua vantagem relativa, quando ficam «condenadas a aplicar os seus recursos na conservação dos privilégios conquistados pelos grupos corporativos, e de que, numa interacção, circular, depende a conservação do poder político que geram. Pode ver-se a síntese dos argumentos de Carrol Quigley no quadro seguinte:

Quadro 4



A aplicação deste modelo ao caso específico das sociedades europeias contemporâneas faz salientar dois pontos: por um lado, a corporativização tem o seu traço mais marcante no modo como se institucionalizaram os sistemas distributivos e de transferência de rendimentos (entre grupos sociais e, de modo mais nítido, entre grupos etários) nestas sociedades; por outro lado, a eventual tentativa de responder ao processo de decadência da hegemonia passada através do recurso ao conflito deixa de ser possível quando a guerra, com a conquista de território, de recursos e de população, deixou de ser um factor efectivo de hegemonia. Mais do que a decadência europeia — explicada como natural, neste modelo, porque as sociedades europeias passaram da fase criativa da economia (que financia e sustenta a expansão) para a fase distributiva da política (que satisfaz interesses corporativos instalados) — importa salientar a impossibilidade da recuperação da posição hegemónica perdida quando o instrumento força perdeu o seu antigo papel regenerador e, em qualquer caso, também já não poderia ser usado com sucesso quando outras potências extra-europeias detêm a superioridade militar. E isso acontece porque a alteração dos factores geradores de hegemonia implica a transformação do valor da guerra e da conquista: se até 1945 se justificava falar de espaços vitais (onde a conquista tinha um papel predominante) e, até 1990, se podia falar de espaços de influência (onde o sistema de alianças permitia encobrir a perda de hegemonia das sociedades europeias), o

novo sistema mundial, gerado pela convergência de múltiplos factores de mudança, vem colocar no primeiro plano da formação de hegemonia as estratégias de mobilidade e de globalização, que já pouco têm a ver com os quadros tradicionais de valorização da guerra e da conquista³⁶. É uma alteração que pode ser sintetizada no esquema seguinte:

Quadro 5

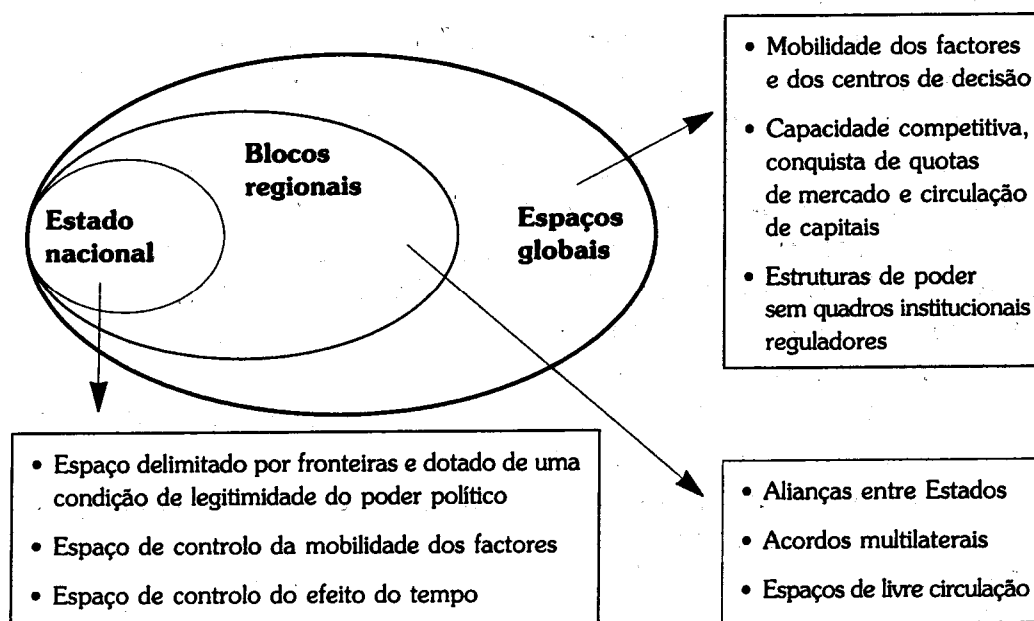
Factor de hegemonia	Tipo de poder
Território, população e recursos naturais	<i>Militar</i> : Conquista e subordinação dos espaços ocupados ao ritmo de modernização adequado
Circulação	<i>Acordos multilaterais</i> : Ordem mundial que assegure a circulação dos produtos em comércio livre
Mobilidade	<i>Competitividade</i> : Fragmentação em espaços regionais em torno de centros de modernização

Quando o factor de hegemonia era constituído pela combinação de território, população e recursos nacionais, o tipo de poder que lhe estava associado era o poder militar, instrumento da conquista e da defesa do que fora conquistado. Porém, este factor de hegemonia e este tipo de poder, estruturante da relação colonial, tinha um efeito adicional que consolidava o efeito da conquista: tornava possível subordinar os espaços ocupados ao ritmo de modernização que era adequado para a potência hegemónica. Este era um efeito poderoso para reproduzir a hegemonia, na medida em que não permitia a formação de modelos de modernização alternativos, nem promovia que esses espaços ocupados pudessem explorar as suas potenciais vantagens competitivas - que, nestes termos, não tinham oportunidade de revelação. A passagem para o factor de hegemonia «circulação» aparece com nitidez a partir da guerra de 1939-1945; por indução do desenvolvimento, e do embaratecimento, dos transportes. Mas este factor de hegemonia está latente desde a expansão europeia com expressão forte tanto nos Países Baixos como na Grã-Bretanha; mas será aos Estados Unidos que vai ser oferecida a oportunidade para fazer dos acordos multilaterais de comércio livre, uma das bases da sua hegemonia, o que contribui para explicar a sua participação activa nos movimentos de descolonização em relação às metrópoles europeias.

Apesar da intensidade destas mudanças, os Estados nacionais continuavam a ser protagonistas de primeiro plano destes acordos multilaterais, ainda que a sua liberdade de manobra fosse diminuindo gradualmente. Com a passagem para o factor de hegemonia mobilidade, este último vestígio de um sistema de Estados, nacionais, constituindo um sistema «internacional», entra na sua fase final. De facto, o factor mobilidade tem associado um tipo de poder, a competitividade, que já não tem referência nacional: mesmo quando tem uma específica localização territorial, não tem uma «fidelidade» nacional. Pelo contrário, fragmenta os espaços

nacionais ao criar novas estruturas regionais em torno de centros de excelência competitiva que, para se manterem neste estatuto, são contrários a relações de solidariedade entre diferentes regiões nacionais, umas mais desenvolvidas do que outras³⁷. E certo que a competitividade, como antes a circulação, não é um tipo de poder que se possa considerar novo, na medida em que as relações entre os Estados nacionais também já eram interferidas pela competitividade ou pelas vantagens comparadas. Todavia; no sistema tradicional de relações entre Estados, a competitividade estava subordinada a uma autoridade política nacional e a condições de defesa, tanto militar como alfandegária, que, ao perderem relevância; autonomizaram a competitividade. Ficam, nestes termos, identificados novos espaços dotados de valores estratégicos diversos e onde o tradicional território nacional, associado ao Estado nacional, deixou de ser o que detém o valor estratégico mais importante. Porém, nem os blocos regionais, nem os espaços globais são, nas condições actuais, entidades dotadas de configurações bem definidas: os blocos regionais ainda podem dispor de uma institucionalização fraca, a partir de alianças e de acordos multilaterais, mas os espaços globais, pela sua própria natureza, podem apresentar o valor estratégico superior, mas não dispõem de quadros institucionais reguladores. A ordem mundial que pode ser gerada neste tipo de articulação de espaços com valores estratégicos diferentes só pode ser uma ordem fraca, o que acentua as hesitações dos que são confrontados com a necessidade de avançarem para novas configurações institucionais. A fórmula de recurso consistirá no reforço dos blocos regionais, mas tanto o bloco «europeu» como o bloco «asiático» apresentam elementos intrínsecos de instabilidade – as dificuldades inerentes à integração da Rússia e da China, quando cada uma destas potências aspira a um papel mundial que não se circunscreve a equilíbrios regionais. A articulação dos espaços pode ser resumida no quadro seguinte:

Quadro 6



As indicações deste quadro estão organizadas em função das tendências longas, pois a passagem entre os períodos de predominância do Estado nacional para os períodos em que os blocos regionais e os espaços globais ganham predominância desenvolve-se ao longo de séculos. Há, no entanto, um ponto sobre o Estado nacional que tem um peso especial nos contextos de curto prazo: a perda do poder de controlar o efeito do tempo, propriedade que estava associada à capacidade que tinha o Estado nacional de controlar a mobilidade dos factores através de barreiras proteccionistas. Controlar o efeito do tempo é porventura o mais importante de todos os poderes estruturantes: não se manifesta no imediato das decisões concretas, mas exerce uma influência efectiva na configuração das expectativas sociais e, por essa via, condiciona, de modo eficaz, a dinâmica interna das sociedades. A passagem gradual para a predominância dos espaços globais neutraliza este poder e a dinâmica das sociedades aumenta o seu grau de instabilidade. Neste sentido, a tentativa de estruturar blocos regionais pode ser vista como a procura de reconstituir condições de controlo político, estabelecendo novas formas de regulação nesse espaço regional, mas que não podem aspirar a recuperar as anteriores condições de estabilização das dinâmicas económicas, sociais e políticas nacionais.

A avaliação destas tendências longas não justifica uma previsão optimista em termos de auto-regeneração. das estratégias dos Estados europeus: confirma-se a previsão de Quigley da perda dos factores de racionalização quando uma área que deteve o poder hegemónico o vê deslocar-se para outra região. Esta questão é ainda mais complexa quando a anterior hegemonia europeia não foi um produto de uma unidade

estratégica europeia, mas antes de uma série de hegemonias nacionais — das cidades italianas para a Península Ibérica, daqui para os Países Baixos, depois para a Grã-Bretanha, até que a ambição germânica de formar o novo poder hegemónico deixou a Europa sem recursos estratégicos para impedir a deslocação do centro hegemónico, menos ainda para o poder reconstituir na Europa. Dentro desta perspectiva das tendências longas e dos grandes poderes hegemónicos, o projecto europeu aparece, ao mesmo tempo, como uma necessidade de Estados nacionais vulneráveis, mas também como uma construção política e estratégica que não poderá responder eficazmente ao imaginário das populações europeias, que mantêm na sua memória a recordação das grandezas passadas e procuram preservar, na sua realidade actual, privilégios que foram alimentados por uma hegemonia que já não detêm.

A conjuntura

É no plano conjuntural que se colocam os desafios mais complexos para os sistemas políticos europeus, pois é neste horizonte temporal intermédio que se concentram as variáveis críticas, aquelas de que vai depender a capacidade de reacção das sociedades e dos Estados europeus ao que são os seus novos condicionamentos estratégicos.

Nesta linha analítica, a dificuldade está na escolha dos assuntos, tantos eles são (o que é natural, pois o contexto de crise é composto por uma convergência de diversas manifestações do mesmo desajustamento básico). Para este texto, escolheram-se três assuntos convergentes: a crise do sistema de protecção social que fica associada com a tendência demográfica, a crise de orientação política que fica associada à perda de diferenciação dos partidos políticos e a crise de direcção política de base nacional, que se vê obrigada a recorrer a uma instância supranacional para estabelecer coordenadas políticas com viabilidade (e que, ao nível nacional, não recolheriam o apoio político indispensável à sua legitimação democrática).

A vulnerabilidade demográfica da Europa tem um efeito perverso de grande importância quando é combinada, como tem de ser, com o sistema de segurança social que está estabelecido nas sociedades europeias³⁸. Esta combinação é inevitável porque, apesar das diferenças entre diversos casos europeus (onde o caso britânico é o que tem características próprias mais marcadas), em todos o modo de financiamento das políticas de protecção social assenta numa transferência entre gerações, cuja viabilidade continuada é posta em causa quando se altera a relação entre uma geração activa mais numerosa e as gerações dependentes menos numerosas. A questão estratégica que se coloca neste ponto é de primeira importância, pois põe em causa os equilíbrios básicos das sociedades europeias³⁹, na medida em que a instauração deste sistema de segurança e de protecção sociais, designadamente após a década de quarenta, fez desactivar os sistemas tradicionais de segurança, em especial a poupança familiar, em

condições que não permitem a sua reabilitação em prazos curtos. Para além disso, esta questão abre uma clivagem inédita nas sociedades europeias, onde as estratégias de financiamento das políticas sociais dividem as gerações de um modo que não é susceptível de resolução a curto prazo — pela razão simples de que as gerações beneficiárias do sistema actual formam a maioria eleitoral, enquanto que a geração sacrificada é minoritária eleitoralmente.

Esta divisão de linhas de orientação política entre gerações não se limita à questão do financiamento e à convicção da viabilidade dos sistemas de segurança e de protecção sociais implantados na Europa, ela persiste ao nível mais geral das atitudes políticas destes grupos etários, directamente influenciados pelas suas experiências. De um modo sintético, a geração de 1920 tem a sua atitude política marcada pela ideia de progresso, tanto no que se refere ao progresso nos direitos sociais politicamente reconhecidos, como no que se refere ao progresso material, também ele politicamente garantido — no sentido em que nenhuma corrente partidária poderia aspirar a conquistar o poder se não oferecesse formalmente estas garantias. Para a geração de 1940, a sua atitude política é mais complexa, pois é nela que incide o ponto de viragem de tendências: ainda é socializada e formada politicamente dentro do quadro de expectativas do progresso continuada mas é surpreendida pelas evidências acumuladas de que essas expectativas não vão ser confirmadas — pelo menos na Europa. A consequência da surpresa é a resistência à mudança, recusando qualquer proposta de reformulação do que considera serem os seus direitos, rejeitando modalidades alter nativas que a obriguem a assumir os riscos que são protegidos: pelo Estado e quando confrontada com a: impossibilidade de financiamento para a protecção destes riscos opta pelas estratégias de endividamento. Com estas duas gerações fica constituída uma maioria eleitoral, que se manterá activa, e bloqueadora de qualquer mudança; até que a inviabilidade do método de financiamento será irreversível (entre 2005 e 2015 conforme as sociedades europeias)⁴⁰.

O campo de manobra para as gerações posteriores, designadamente para a geração de 1970, é muito limitado, ainda que tanto a sua socialização como a sua formação política já tenham ocorrido num enquadramento muito diferente. Esta geração sabe que progresso e direitos não estão garantidos, conhece o dilema que assim fica criado entre políticas de endividamento e políticas financiadas pela fiscalidade, mas não tem força eleitoral para alterar as tendências estabelecidas - e já nem sequer pode como a geração de 1940, alimentar a esperança de que a evidência da inviabilidade: não aconteça dentro do seu tempo de vida.

Este tipo de conflito entre gerações, inédito na Europa e acentuado pela perda de supremacia mundial das sociedades europeias (que deixam de poder, controlar o tempo da evolução das economias, e das sociedades), é amplificado pela perda de relevância das diferenciações políticas tradicionais⁴¹. Apesar da evolução das circunstâncias políticas e das

ideologias, até ao período 1989-1991 há uma efectiva estabilidade nos factores de: diferenciação entre as principais correntes politico-ideológicas em competição nos sistemas políticos democráticos e, para além disso, os grandes temas desse debate político estavam centrados nas questões de organização do Estado, da regulação da ordem interna em cada Estado e mesmo o confronto de blocos não dispensava a referência à solidez e à vitalidade das ordens económica, social e política dentro de cada Estado. Depois desse período, porém, as problemáticas políticas mudam de natureza, essencialmente porque perdem a formatação que antes lhes era imposta pelas fronteiras nacionais e pelos poderes (então ainda efectivos) do Estado. As novas clivagens políticas, os novos factores de decisão do eleitorado; escapar às diferenciações que tradicionalmente eram, estabelecidas pelos partidos políticos (que, por isso, perdem a sua função de estabilização dos comportamentos políticos dos grupos sociais) e surgem outros temas de diferenciação que são transversais às posições partidárias tradicionais. Em geral, são temas que resultam das mudanças políticas entretanto ocorridas, com relevo para as que surgem por efeito da crise dos poderes do Estado nacional; mas também são clivagens que resultam de diagnósticos (e de interesses) diferentes quanto à possibilidade de se manterem os equilíbrios sociais existentes. A escolha entre fiscalidade e endividamento, entre garantias de segurança e riscos competitivos, entre afirmação nacionalista e projecto de integração supranacional, são exemplos de divisões que não se associam a posições partidárias bem definidas mas que alimentam o aumento do grau de flutuação dos eleitorados.

E neste quadro de acentuação das tendências de inviabilidade de políticas estabelecidas (sobretudo as que se reportam aos direitos sociais politicamente reconhecidos), de alteração dos poderes tradicionais dos Estados nacionais europeus e de perda do poder de configuração dos comportamentos eleitorais por parte dos partidos em função das clivagens tradicionais, que o projecto comunitário europeu aparece como uma resposta possível — porventura a única com suficiente potencial de êxito de entre as alternativas que estão ao alcance das sociedades europeias e dos seus sistemas políticos — para esta confluência de dificuldades e de tensões de mudança⁴². Porém, também é a importância estratégica que este projecto assume, passando de um desafio às entidades estatais nacionais para o que poderá ser uma plataforma que permite a recuperação de relevância para os Estados nacionais existentes na Europa, que o transforma em centro do debate conjuntural: gradualmente, vai evoluindo de uma estrutura minimalista que permitiria organizar a Europa das nações para uma plataforma operacional que aparece como a condição de formação do poder na Europa.

Do «cenário de rotina» que tinha o seu ponto culminante em 1992, com a formação do Mercado Único, e que, através da criação de um grande mercado, procurava responder, simultaneamente, ao problema da guerra na Europa, ao problema da reabilitação dos poderes dos Estados nacionais

e ao problema da dimensão dos espaços económicos como factor de formação de capacidade competitiva, dentro de um enquadramento mundial onde a conflitualidade entre dois blocos «protegia» o tempo de maturação destas instituições europeias, passou-se, subitamente, para um quadro problemático novo com o desaparecimento da União Soviética e com a unificação da Alemanha. A data crucial de 1992 foi substituída pela incerteza de um período mais vasto, que vai de 1989 até 1998, data em que deverá ser concretizada a moeda europeia, primeiro passo da nova ambição de uma configuração política europeia. Do «cenário de rotina» já pouco resta, e o que se julgava ser uma meta ambiciosa (a convergência num mercado único) tem agora duas novas programações estratégicas, o Tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade, implicando uma convergência mais forte do que a que seria estimulada por uma área de comércio livre. O preço a pagar por esta mudança de problemática; imposta pela alteração do enquadramento estratégico da Europa, é elevado em termos de aceleração do processo de integração, acentuando as tensões com os interesses e as orientações: estratégicas de índole nacionalista que, em cada sociedade, procuram resistir ao actual sentido da modernização. Mas esse preço inclui, também, a vantagem, ou a compensação pela instabilidade que gera; de ter colocado no primeiro plano a questão da formação do poder na Europa, fazendo convergir - as diversas linhas de evolução conjuntural, para o tema central que já fora identificado como a prioridade estratégica na análise das tendências longas.

Os acontecimentos

A série de acontecimentos que constitui, no imediato, a resposta das sociedades aos estímulos da evolução corrente, revela, *como* seria de esperar; uma acentuada instabilidade, registando as tentativas de adaptação ou de resistência às indicações das tendências longas e da conjuntura. Em grande medida, esta instabilidade resulta do conflito entre modelos de interpretação sobre qual é o sentido da mudança. Mas também há um outro tipo de instabilidade, relacionado com o desenho de novas instituições; de novos procedimentos políticos e de novos espaços de alianças (agora já não no sentido de alianças entre poderes, mas sim de entendimentos quanto aos procedimentos a adoptar para criar condições de aprovação e de aplicação das políticas necessárias, designadamente naqueles casos em que a maioria do eleitorado as rejeitaria se elas fossem apresentadas directamente).

Ao nível dos modelos, o confronto central em que se estrutura esta instabilidade estabelece-se entre o que, na política francesa, ficou estabelecido como a clivagem entre a «pensée unique» e a possibilidade de formulação de uma «autre politique»⁴³. No que tem de substantivo, esta clivagem aparece como um indicador do grau de surpresa e de perplexidade que as transformações ocorridas no plano mundial e em cada sociedade desenvolvida geram - não só nos analistas, mas

sobretudo nos que encontram em fórmulas simplistas e emocionais a resposta para as suas ansiedades. Porém, a facilidade com que são adoptadas estas fórmulas por grandes grupos sociais, que as adoptam emocionalmente como resposta à ansiedade e à incerteza, também mostra até que ponto está condicionado o campo político, pois os dirigentes políticos não podem ignorar que as mensagens políticas mais populares terão de respeitar estas condições de popularidade – o que os limita na apresentação de propostas que transmitam o seu diagnóstico real quanto ao que são as necessidades e as possibilidades estratégicas. Esta é uma primeira evidência de uma desfocagem na relação política, em que os responsáveis políticos ocultam a realidade que conhecem, mas com o objectivo de não perderem a sua capacidade de comunicação com os cidadãos e com os eleitores, enquanto que estes conhecem, na sua experiência concreta, as evidências da crise, mas recusam retirar delas todas as consequências em termos de necessidade de mudança, antes preferem resistir na defesa do que conhecem e que interpretam como sendo os seus direitos. Este tipo de relação circular, feita de mútuas confirmações dentro de um campo ilusório, tende a acentuar a desfocagem até ao limite de se formarem duas imagens distintas – o que, a acontecer, identificaria o estado de maior intensidade da crise, aquele que corresponderia à impossibilidade de a política actuar sobre a sociedade de modo a orientá-la.

Esta primeira evidência encontra uma outra manifestação confirmativa em diversos processos de fragmentação de valores (em que o relativismo do pós-modernismo aparece, como uma forma de individualismo defensivo, de fuga ao real), de espaços (onde as defesas regionalistas reconstituem modelos tradicionais de isolamento local que apontam no sentido oposto do que é o novo regionalismo inserido nas tendências de globalização e que se estrutura em torno de centros de excelência competitiva que, depois, se amplificam através de iniciativas expansionistas) e de modelos de comportamento (onde a multiplicidade de estilos de vida impede a existência de um padrão de referência comum e onde não surpreende encontrar uma grande volatilidade e carga emocional nos comportamentos políticos, de que uma das manifestações é a grande amplitude de flutuação do eleitorado entre eleições sucessivas, como se a perda de fidelidade de voto fosse uma expressão adicional da perda das referências tradicionais).

Esta instabilidade do eleitorado constitui um factor adicional de incerteza para os decisores políticos, designadamente porque lhes retira a possibilidade de pensar as suas propostas numa óptica de médio e longo prazo. Neste ponto, é esclarecedor um estudo sobre o que são os principais tipos de atitudes nas sociedades industriais onde são identificados quatro grupos com pesos muito diferentes no conjunto da população⁴⁴. Um desses grupos é designado como «consumidores ambiciosos e centrados na família», com comportamentos orientados por referenciais do passado, com respostas de grupo quando confrontado

com situações novas e essencialmente centrados na defesa dos interesses pessoais – e corresponde a 45 por cento da população nas sociedades industriais. Outro grupo, designado como «classe operária urbana tradicional» (que foi, mas já não é, o grupo sócio-político mais numeroso) tem comportamentos de tipo idêntico ao anterior (valorização dos referenciais do passado e respostas de grupo quando confrontados com situações novas), mas apresenta um valor superior na defesa de interesses colectivos - e corresponderá a 35 por cento da população nas sociedades industriais. Ou seja, 80 por cento da população das sociedades industriais, aquelas onde se sentem as mais intensas correntes de mudança, está enquadrada por modelos de orientação conservadores e baseados nas suas experiências do passado, fica perturbada quando tem de enfrentar situações novas e, ao nível de 45 por cento da população, é essencialmente motivada por objectivos de consumo e, portanto, pela defesa dos seus rendimentos, qualquer que seja a sua fonte.

Este estudo ilumina aquela que será a mais séria limitação para a acção política no quadro temporal. curto dos acontecimentos. Estes não ocorrem no quadro de perspectivas de futuro estabilizadas, mas, pelo contrário, são interferidos, ou mesmo decisivamente influenciados, pelas motivações desta grande maioria social que, respondendo às pressões que sobre ela incidem, adopta modalidades defensivas, seja na forma de corporativização — para os que estão integrados numa actividade remunerada —, seja na forma de vitimização para os que estão afastados de actividade remunerada ou para os que estão excluídos de qualquer fonte regular de rendimento.

Para os responsáveis políticos, esta limitação que lhes é colocada pelo sistema de comportamentos e de expectativas dos grandes grupos sociais aparece sublinhada pela informação que eles próprios têm quanto ao que são as tendências de evolução social, sobretudo as que, por via da demografia, vão tornar impossível manter o equilíbrio de transferências de solidariedade entre as gerações activas (em decréscimo rápido) e as gerações dependentes ou inactivas (em crescimento rápido). Esta informação sobre o que são as tendências demográficas e sobre o que são as suas consequências para os equilíbrios sociais rigidifica aquela limitação, ao ponto de conduzir não só a uma sociedade bloqueada, mas também a um sistema de decisão política bloqueada — o que equivale a um vazio de poder..

Ou seja, a utilização do tempo curto de manifestação dos acontecimentos revela que a continuidade da tendência normal de evolução conduz a uma efectiva impossibilidade da política: podem existir instituições políticas e estas podem ser preenchidas por personalidades políticas, mas elas não detêm nem exercem o poder político, pelo menos no sentido de um poder efectivo, que é o único relevante para a análise política. Neste sentido, o que começou por se apresentar como a questão da formação do poder, na acepção

tradicional que a expressão tem na história da Europa e que a relaciona com a conquista ou com a amplificação de áreas de influência, aparece, agora, como algo de muito mais substancial, como a própria necessidade de reformação do poder político em acepção estrita, como capacidade de condução da sociedade quando esta tem de enfrentar correntes de mudança que não controla, que não compreende – e que, em última análise, continuará a não poder controlar porque não quer compreender. E precisamente neste ponto que se insere a crise democrática da Europa. Esta crise não deriva de uma ameaça que seria colocada por potências não democráticas, nem sequer deriva de qualquer ameaça produzida por ideologias não democráticas. Não é, pois, uma crise que se integre na natureza do sistema internacional que vem da guerra de 1939-1945 e que terminou com o complexo de acontecimentos que, entre outras consequências, promoveu a unificação da Alemanha. Também não é uma crise que se desenvolva por conflitualidade entre sociedades democráticas, onde se pudesse admitir uma resolução através da guerra. Não é, pois, uma crise que se integre na história longa europeia e dos seus conflitos de anexação e expansão. A crise democrática da Europa deriva da própria democracia europeia, do modo como se formam as maiorias eleitorais e, conseqüentemente, do modo como é formado e formulado o mandato democrático dos governantes. E uma crise inédita: os dirigentes políticos sabem o que não podem dizer, os eleitores não querem saber o que seria necessário para que o poder democrático possa ter na sua base um programa susceptível de realização. Mas também é uma crise inédita no sentido em que atinge todas as sociedades europeias ao mesmo tempo, pondo em causa não só os poderes tradicionais dos Estados nacionais (tema que se encontrou na análise tanto das tendências longas, como da conjuntura e dos acontecimentos), mas também os procedimentos democráticos como dispositivo gerador do poder democrático legitimado e em correspondência com as expectativas dos cidadãos. E neste último vector, o das expectativas dos cidadãos, que se localiza a indicação mais preocupante: é que se a maioria do eleitorado não está focalizada nas questões da mudança, da incerteza e do risco como geradoras de inovação política, menos estará no futuro, quando, já na primeira década do século XXI, as sociedades europeias desenvolvidas terão estruturas onde cerca de 70 por cento de dependentes e de inactivos terão de ser financiados por cerca de 30 por cento de activos. Finalmente, é uma crise inédita na medida em que, nenhum Estado europeu, por si e com os seus meios nacionais, poderá pretender responder a estes múltiplos desafios. Neste contexto; terá pouca utilidade estabelecer políticas nacionais, como se estas pudessem atingir os seus objectivos quando; à sua volta, todas as outras sociedades vivem a agudização das suas crises internas. Pelo contrário, a resposta possível é a que for elaborada por um sistema alargado dos Estados europeus e utilizando o contributo de novas instituições políticas que possam superar

o défice democrático paradoxal que está a ser alimentado pelos sistemas democráticos nacionais em cada Estado europeu, mas que corresponde estritamente à natureza dos diversos eleitorados nacionais europeus. Sem a existência de um poder supranacional, nenhum dos poderes nacionais resolverá o bloqueamento em que está encerrado.

As consequências na formulação das políticas

A política alemã não pode ser interpretada sem ter em conta o contexto europeu – não tanto como enquadramento natural ou como área de expansão, mas como oportunidade para a formação do poder eficaz na escala europeia - e o contexto europeu não poderá contribuir para a resolução das crises democráticas nacionais se não for a base para a formação do poder eficaz na escala global. Não é uma relação circular, é uma relação que cria uma espiral, na medida em que obriga a articular: o nível nacional, o nível regional supranacional e o nível global. E é porque gera uma espiral que esta relação tem a potencialidade bastante para superar a crise em que estão bloqueadas as democracias e as sociedades ocidentais.

No modelo utilizado, as tendências longas, conduzem ao que se pode designar por «necessidade da Europa pois só nesta nova institucionalização de uma plataforma política poderá haver resposta eficaz à alteração da factor de hegemonia em favor da mobilidade, poderá haver resposta eficaz à crise do Estado coordenador que artificializava as relações económicas dentro de fronteiras nacionais, poderá haver resposta eficaz à instabilidade multipolar no sistema de relações internacionais, criando na Europa um poder suficiente. para ser relevante na dinâmica da globalização.

A conclusão da análise da conjuntura pode ser apresentada sob a designação «mudança da Europa»: por oposto que isso seja à vontade maioritária dos eleitorados europeus, as sociedades europeias não podem evitar a mudança, porque elas próprias geram – desde logo, ao nível mais primário da demografia e dos equilíbrios sociais financeiramente sustentáveis – a inviabilidade das relações estabelecidas no seu passado, seja no que se refere à sua antiga supremacia mundial, seja no que se refere à sua mais recente proposta de um Estado Social sustentado nas transferências de solidariedade entre gerações. Se a mudança da Europa é inevitável, a responsabilidade dos produtores de política deve consistir na formulação de um projecto europeu que seja formador de poder, isto é, que evite o vazio do poder e permita estruturar, a nível supranacional, o que nenhum Estado europeu pode ambicionar realizar.

No que se refere à análise dos acontecimentos, aquela que se estabelece no tempo curto ou imediato, a designação apropriada parece ser «indeterminação da Europa». É natural que, num contexto de crise, se possa ver com mais nitidez o futuro – no que poderá ter de positivo ou de negativo – do que o imediato, justamente porque é no tempo curto que mais fortes serão as resistências à mudança, maior será a rejeição

do risco e mais insistente será a procura de refúgio nas defesas corporativas.

Observados no seu conjunto, estes três tempos de análise permitem identificar três crises europeias, no sentido em que, no essencial, são específicas das sociedades europeias e não se encontram noutras regiões. Ao nível dos modelos há uma «crise de interpretação»: no preciso momento em que se poderia festejar a vitória dos valores políticos gerados pela cultura política europeia, as sociedades europeias aparecem desprovidas de referenciais que lhes permitam perceber o futuro. Ao nível das formas e das instituições, há uma «crise de orientação» quando o poder democraticamente legitimado se mostra incapaz de associar a conquista do poder com a expressão da verdade efectiva das coisas — e, desse modo, abdicando da sua responsabilidade de orientar a dinâmica das sociedades. Ao nível dos efeitos ou da aplicação do poder, há uma «crise dos instrumentos»: habituadas ao proteccionismo económico e à segurança social, protegidas por fronteiras e por emoções nacionalistas, as sociedades europeias ainda não se adaptaram às novas formas do poder em que o factor de hegemonia é a mobilidade e o sentido do risco — justamente o que esteve na base, noutros tempos, da expansão e da afirmação da supremacia europeia.

Em suma, tanto Otto Hintze como Carrol Quigley têm indicações importantes para este estado de «indeterminação da Europa» que caracteriza o imediato. O primeiro, identificando a importância da plataforma da formação do poder na Europa e fazendo-o a partir da Alemanha — ainda que na véspera das decisões estratégicas que conduziriam à guerra e, também estas, com a finalidade de conquistar uma plataforma de formação do poder na Europa. O segundo, sublinhando o peso das defesas e dos interesses corporativos na explicação (e na aceleração) dos processos de decadência das entidades que foram detentoras da hegemonia. Os *dois* definem — sem qualquer influência dos acontecimentos actuais, pois escreveram em contextos muito diferentes dos actuais — uma agenda política suficiente para o controlo da conjuntura e das tendências longas: se tiver êxito a formação do poder na Europa e se for possível vencer as defesas corporativas com a aceitação social do risco e da competitividade, será possível superar as crises democráticas que se expressam em cada sociedade europeia.

NOTAS

¹ Esta dependência das culturas políticas europeias em relação aos produtores alemães pode ser ilustrada, de modo impressionista, no número de Novembro de 1997 do *Magazine Littéraire*, com o tema «France-Allemagne, l'amour et la haine, deux siècles de passions intellectuelles». Em termos mais substantivos, não será possível explicar a evolução da sociologia política na Europa e nos Estados Unidos sem atribuir um papel de primeiro plano, em muitos casos de precursores indiscutíveis, a Max Weber, Carl Schmitt, Leo Strauss, Hannah Arendt, Norbert

Elias e Jurgen Habermas.

² Sobre a trajectória dos centros de hegemonia, um tema que tem sido objecto de desenvolvimentos relevantes desde os trabalhos precursores de Fernand Braudel, ver Christopher Chase-Dunn e Thomas D. Hall, *Rise and Demise, comparing world-systems*, Boulder, Westview Press, 1997; George Modelski e William R-Thompson, *Leading Sectors and World Powers, the co-evolution of global economics and politics*, Columbia, University of South Carolina Press, 1996.

³ Não é por acaso que as obras de referência para compreender o que foi essa primeira mudança crítica são posteriores a 1989 é preciso passar pela segunda mudança crítica na Europa neste século para se compreender a primeira. Ver Eric Hobsbawm, *Age of Extremes, the short twentieth century 1914-1991*, London, Michael Joseph, 1994; François Furet, *Le Passé d'une Illusion, essai sur l'idée communiste au XX^{ème} siècle*, Paris, Robert Laffont, 1995; Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century, money, power, and the origins of our times*, London, Verso, 1994; e, Charles P. Kindleberger, *World Economic Primacy: 1500 to 1990*, New York, Oxford University Press, 1996.

⁴ O erro de concepção deste tratado é demasiado importante para que não mereça reflexão no contexto actual da Europa. Ao impor uma cláusula unilateral de desarmamento, estabeleceu uma situação insustentável, pela desigualdade que gera entre Estados Inseridos no mesmo sistema de equilíbrios. Ao impor uma cláusula de culpabilidade pelo desencadeamento da guerra, associando-lhe a pena das indemnizações e da perda de território, introduz um critério de moralidade nas guerras que, pela sua própria natureza de valor absoluto, impossibilita a posterior gestão dos equilíbrios de interesses. As boas intenções da concepção produziram o estímulo para tornar inevitável a guerra seguinte. Ver Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York; Simon & Schuster, 1994, especialmente os capítulos 9 e 10, «The new face of diplomacy: Wilson and the treaty of Versailles» e «The dilemmas of the victors» e, François Furet, - op. cit., especialmente o capítulo 2, «La Première Guerre mondiale».

⁵ É sintomático disso mesmo a obra de síntese de Henry Kissinger, op. cit. De facto, há um contraste óbvio entre o corpo essencial do texto (uma defesa fundamentada do equilíbrio de poderes, um modo de gestão das relações entre Estados que é produto da cultura política europeia) e o seu último capítulo, «The new world order reconsidered», onde se entra num universo diferente, para o qual não são propostas fórmulas eficazes de geração e garantia de equilíbrios para estas novas condições, antes se pretende manter o confronto entre o «modelo wilsoniano» que tão maus resultados produziu (e que teria como herdeiros Bush e Clinton) e o «modelo kissingeriano» baseado em «reconciliation and balancing of competing national interests», p. 805, quando o que está em causa, como o próprio reconhece, é a formação de «continental-type states - which will probably represent the basic units of the new world order», p. 807, onde não será possível «a literal application of the statecraft of either Richelieu or Wilson. The Richelieu approach fosters the nationalism of individual European countries and leads to a fragmented Europe. Undiluted Wilsonianism would weaken the European sense of identity», p. 823.

⁶ Jean-Paul Fitoussi, «Mondialisation et inégalités», *Futuribles*, Outubro de 1997; Jean-Paul Fitoussi, «La croissance a-t-elle un avenir», *Politique Internationale*, n.º 75, Primavera de 1997; Daniel Cohen, «La nouvelle richesse des nations», *Politique Internationale*, n.º 76, Verão de 1997; Robert Reich, «États-Unis: le nouveau constat social», *Politique Internationale*, n.º 74,

Inverno de 1996-1997.

⁷ «Das Volk ais Staat», o Estado do *Povo*, traduzido na edição da Cambridge University Press de 1991 por «nation state».

⁸ «Economy and Society», Max Weber, in Guenther Roth e Claus Wittich, editores, Berkeley, University of California Press, 1974 (1921).

⁹ «Nature et transformation de l'État moderne», publicado inicialmente em 1931, reeditado em Otto Hintze, *Féodalité, Capitalisme et État Moderne*, *essais d'histoire sociale comparée choisis et présentés para Hinnerk Bruhns*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1991. Para um primeiro tratamento desta questão, ver Joaquim Aguiar, «As dimensões económica e política das relações transatlânticas», *Política Internacional*, vol. 1, n.º 12, Primavera--Verão de 1996.

¹⁰ Últimas linhas do artigo citado de Otto Hintze.

¹¹ As memórias dos participantes na fase inicial do projecto comunitário europeu e, desde logo, a biografia de Jean Monnet são reveladoras desta mistura conjuntural de motivações. Mas bastaria a referência à primeira instituição comunitária, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, para aí encontrar as duas indústrias estratégicas das guerras anteriores, justamente quando a indústria militar essencial passou a ser a nuclear (e aí, tal como nas instituições militares, não foi possível arquivar entidades comunitárias). Identificar a essência de *uma* questão estratégica não é o mesmo que estabelecer as respostas estratégicas adequadas, justamente porque as formas anteriores do, poder ainda têm força suficiente para impedir a formação de um novo tipo de poder, mais eficaz porque melhor adaptado às novas condições estratégicas. Ver François Duchêne, *Jean Monnet: the first statesmen, of interdependence*, New York, W. W. Norton, 1995.

¹² Charles Tilly, editor, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975. Ver também, para um tratamento que tem muitos pontos originais, a obra incompleta de S. E. Finer, *The History of Government From the Earliest Times*, Oxford, Oxford University Press, 1997, especialmente «The conceptual prologue», vol. 1, «The re-creation of the State in Europe», parte II, vol. 3 e «Pathways to the modern State», livro V, vol. 3.

¹³ Como ilustração dos efeitos práticos destas diferenças ver Dominique Bocquet, Christian Deubner e Quentin Peei, *The Future of the Franco-German Relationship, three views*, Discussion Paper 71, The Royal Institute of International Affairs, London, Chatham House, 1997.

¹⁴ Josef Janning, «A German Europe - a European Germany? On the debate over Germany's foreign policy», *International Affairs*, vol. 72, n.º 1, Janeiro de 1996; Anne-Marie le Gloannec e Pierre Hassner, entretien, «L'Allemagne et la France: deux cultures politiques?», *Esprit*, Maio de 1996; Matthias Kaelberer, «Hegemony. Dominance or leadership? Explaining Germany's role in European monetary cooperation», *European Journal of International Relations*, vol. 3, n.º 1, Março de 1997; Anne-Marie Le Gloannec, «Europe by other means?», *International Affairs*, vol. 73, n.º 1, Janeiro de 1997.

¹⁵ Esta é uma tese apresentada por Alan S. Milward em *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1993, e (com outros) *The Frontier of National Sovereignty, history and theory, 1945-92*, London, Routledge, 1993, que tem a virtude de se tornar óbvia depois de ter sido formulada - mas não o era antes. Ver também Perry Anderson, «Sous le signe du provisoire», *Le Débat*, Setembro-Outubro de 1996; Alan S. Milward «Le changement dans la

continuité», *Le Débat*, Setembro-Outubro de 1996; e, Alan S. Milward, «The reconstruction and re-unification of Europe», seminário *Europa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

¹⁶ Dominique Pélassy, *Qui Gouverne en Europe?*, Paris, Fayard, 1992; Olivier Duhamel, *Les Démocraties, régimes, histoire, exigences*, Paris, Seuil, 1993.

¹⁷ Este tema é tratado em Joaquim Aguiar, op. cit.

¹⁸ Susan Strange, *The Retreat of the State, the diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

¹⁹ Tudo se torna mais grave, e mais bloqueado, quando são as próprias propostas partidárias que se refugiam em posições «centristas» e se concentram na exploração do descontentamento e da saturação em relação ao poder em exercício — tornando ainda mais remota a possibilidade de purificação. Sobre casos recentes deste efeito de mistura, ver François Furet «L'énigme français», *Le Débat*, n.º 96, Setembro-Outubro de 1997; John Gray e David Willets, *Is Conservatism Dead?*, London, Profile Books, 1997.

²⁰ Sobre as possibilidades de Estados individuais recuperarem relevância para o seu poder - um tema que não pode ser tratado neste texto - ver Linda Weiss, «Globalization and the myth of the powerless state», *New Left Review*, n.º 225, Setembro-Outubro de 1997; Paul Hirst e Graham Thompson, *Globalisation in question: the International economy and the possibilities of governance*, Cambridge, Polity Press, 1996; Paul Hirst, «The global economy - myths and realities», *International Affairs*, vol. 73, n.º 3, Julho de 1997; David Held, *Democracy and the Global Order: from the modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press, 1995; e, J. Perraton, D. Goldblatt, D. Held e A. McGrew, «The globalisation of economic activity», *New Política! Economy*, vol. 2, n.º 2, 1997.

²¹ Manuel Castells, «Fin dei Estado nación?», *El País*, 26 de Outubro de 1997 e idem, «The Information Age: economy, society and culture», vol. 1, *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwells, 1996; Frédéric Sachwald, «La mondialisation comme facteur d'intégration régionale», *Politique Étrangère*, n.º 2, Verão de 1997; Pierre Veltz, «Une organisation géoéconomique à niveaux multiples», *Politique Étrangère*, n.º 2, Verão de 1997; e, Richard Higgott, «Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional», *Politique Étrangère*, n.º 2, Verão de 1997.

²² Stuart Holland, «The future of redistributive capitalism», seminário *Europa Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Maio de 1997.

²³ O artigo precursor que trata este processo de decisão política em dois níveis, o nível internacional ou regional e o nível nacional é de Robert D. Putnam, «Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games», *International Organization*, vol. 42, n.º 3, Verão de 1988. Outros textos com relevância para o tema que se procura justificar como elemento central da política na Europa no contexto do processo de mudança das funções do Estado e da formação do poder do Estado são: Andrew Moravcsik, «Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 4, Dezembro de 1993; Andrew Moravcsik, «Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community», *International Organization*, vol. 45, n.º 1, Inverno de 1991; Fritz W. Scharpf, «The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration», *Public Administration*, vol. 66, Outono de 1988; Fritz W. Scharpf, «Community and autonomy: multi-level

policy-making in the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n.º 2, Outono de 1994; Dieter Wolf e Bernhard Zangl, «The European economic and monetary union: "two-level games" and the formation of international institutions», *European Journal of International Relations*, vol. 2, n.º 3, Setembro de 1996; Jongryn Mo, «The logic of two-level games with endogenous domestic coalitions», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 38, n.º 3, Setembro de 1994; Lisa L. Martin, «Interests, power, and multilateralism», *International Organization*, vol. 46, n.º 4, Outono de 1992; Lisa L. Martin, «Institutions and cooperation, sanctions during the Falkland islands conflict», *International Security*, vol. 16, n.º 4, Primavera de 1992; Lisa-L. Martin, «International and domestic institutions in the EMU process», *Economics and politics*, vol. 5, Julho de 1993; Lisa L. Martin, «Heterogeneity, linkage and commons problems», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, n.º 4, 1994; Frederick W. Mayer, «Domestic politics and the strategy of international trade», *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, n.º 2, 1991; Frederick W. Mayer, «Managing domestic differences in international negotiations: the strategic use of internal side-payments», *International Organization*, vol. 46, n.º 4, Outono de 1992; Howard P. Lehman e Jennifer I. McCoy, «The dynamics of the two-level bargaining game, the 1988 Brazilian debt negotiations», *World Politics*, vol. 44, n.º 4, Julho de 1992; Giandomenico Majone, «The rise of the regulatory State in Europe», *West European Politics*, vol. 17, n.º 3, Julho de 1994.

²⁴ Anne-Marie Le Gloannec, «Sens de la puissance allemande», in *L'Ordre Mondial Relâché, sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, segunda edição, 1993.

²⁵ Hartmut Mayer, «Early at the beach and claiming territory? The evolution of German ideas on a new European order», *International Affairs*, vol. 73, n.º 4, Outubro de 1997.

²⁶ «L'Allemagne de nos incertitudes», vários artigos de Marc Olivier Padis, Lucas Delattre, Anne-Marie Le Gloannec, Pierre Hassner, Paul Thibaud, *Esprit*, Maio de 1996.

²⁷ Volker Bornschier, «Hegemonic decline, West European unification and the future structure of the core», *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n.º 5, 1995; Timothy Garton Ash, «Is Europe becoming Europe?», *Sanford S. Elberg Lecture in International Studies*, Abril de 1996; Claus Offe, *Modernity and the State*, Cambridge, Polity Press, 1996.

²⁸ Hartmut Mayer, *ibidem*.

²⁹ Charles Krauthammer, «The unipolar moment», *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 1, 1990-1991; Charles Krauthammer, «The new world order: the fantastic plot», *International Herald Tribune*, 2 de Março de 1996; Hans W. Maull, «Germany and Japan the new civilian powers», *Foreign Affairs*, vol. 69, n.º 5, Inverno de 1990-1991.

³⁰ Peter Glotz, «Le paysage politique de l'Allemagne réunifiée», *Politique Étrangère*, ano 56, n.º 4, Inverno 1991-1992; Elizabeth Pond, «Germany finds its niche as a regional power», *The Washington Quarterly*.

³¹ Hartmut Mayer, *op. cit.*

³² Josef Janning e Werner Weidenfeld, «La nouvelle Europe: stratégies d'intégration différenciée», *Politique Étrangère*, n.º 3, 1996.

³³ Kjell Goldmann, «Nationalism and internationalism in Post-Cold War Europe», *European Journal of International Relations*, vol. 3, n.º 3, Setembro de 1997.

³⁴ Terry Boswell, «Hegemony and bifurcation points in world history», *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n.º 15, 1995; Immanuel Wallerstein, «The modern world-system and evolution», *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n.º 19, 1995; W. L. Goldfrank, «Beyond cycles of hegemony: economic, social, and military factors», *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n.º 8, 1995; David Wilkinson, «World-economic theories and problems: Quigley vs. Wallerstein vs. Central Civilization», *Journal of World-Systems Research*, vol. 2, n.º 17, 1996, versão de 15 de Janeiro de 1997; Christopher Chase-Dunn, «World State formation: historical processes and emergent necessity», Program in Comparative International Development, Johns Hopkins University, working paper n.º 2; Janet Abu-Lughod, *Before European Hegemony: the world-system AD 1250-1350*, Oxford, Oxford University Press, 1989; Jack A. Goldstone, «The ecological dynamics of empires: seventeenth-century crises in Ottoman Turkey and Ming China» in *Comparative Social Dynamics. Essays in honor of S.N. Eisenstadt*, Westview Press, 1985.

³⁵ Carrol Quigley, *The Evolution of Civilizations, an introduction to historical analysis*, New York, Macmillan, 1961 e Liberty Press, 1979; David Wilkinson, «From Mesopotamia through Carrol Quigley to Bill Clinton: world historical systems, the civilizationist and the President», *Journal of World-Systems Research*, vol. 1, n.º 1, 1995; David Wilkinson, «World-economic theories and problems: Quigley vs. Wallerstein vs. Central Civilization», *Journal of World-Systems Research*, vol. 2, n.º 17, 1996

³⁶ Eric de la Maisonneuve, *La violence qui vient*, Paris, Arléa, 1997.

³⁷ Esta nova condição estratégica altera radicalmente o sentido tradicional do termo regionalização: como se vê com o caso italiano (mas que também se encontra na China ou nos Estados Unidos ou em Espanha), as «regiões competitivas» são separatistas, o oposto do que se pretendia que fossem as «regiões tradicionais», que deveriam ter um efeito de transferências de solidariedade nacional das mais evoluídas para as menos desenvolvidas. Estas mudanças radicais nos conceitos são uma sinalização da intensidade das mudanças que ocorrem no campo estratégico.

³⁸ Hugues de Jovenel, *Europe's Ageing Population, trends and challenges to 2025*, Futuribles-Futuribles, Butterworths, 1989; Central Planning Bureau, *Scanning the Future, a long-term scenario study of the world economy, 1990-2015*, Sdu Publishers, 1992; *Unsettled Times, three stony paths to 2015*, The 1996 Chatham House Forum Report, The Royal Institute of International Affairs, 1996; Hamish McRae, *The World in 2020, power, culture and prosperity: a vision of the future*, HarperCollins, 1994; André Babeau, «Où vont les régimes obligatoires de protection vieillesse?», *Futuribles*, Setembro de 1993; Jacques Bichot, «Réconcilier la sécurité sociale et le marché», *Futuribles*, Março de 1995; Vários, «L'État-providence dans la tourmente», *Le Débat*, n.º 89, Março-Abril de 1996, Gallimard; Vários, *État-providence, arguments pour une réforme, le débat*, Folio actuei, Gallimard, 1996; Martin Hutsebaut, «The financing of social protection in Europe: achieving the impossible?», *Transfer*, vol. 2, n.º 4, Novembro de 1996; Pierre Jacquet e outros, «Économie: la protection sociale à l'épreuve des faits», Ramses 1996, Dunod, 1995; *OECD Jobs Study, evidence and explanations, Part 1: labour market trends and underlying forces of change; Part 11: the adjustment potential of the labour market*, OECD, 1994; Michel Godet, «Les obstacles structurels à l'emploi, analyses et propositions oubliées», *Futuribles*, Outubro de 1993; Didier Maillard,

«Délocalisation et emploi, la mondialisation du marché du travail», *Futuribles*, 1993.

³⁹ Jean-Marie Poursin, «La rupture entre générations», in *État-providence, arguments pour une réforme*, op. cit.; Lester Thurow, op. cit., capítulo 5, «Plate three: demography - growing, moving, getting older»; Fritz W. Scharpf, «Economic integration, democracy and the Welfare State», *Max-Planck Institut Working Paper* 96/2, Julho de 1996; Patricia Lormeau, «Vers la guerre économique entre les générations?», *Le Monde*, 2 de Abril de 1997.

⁴⁰ *Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World*, *European Economy*, n.º 3, 1996, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Reports and Studies.

⁴¹ O texto «fundador» do tema das clivagens políticas é de Seymour Martin Lipset e Stein Rokkan, «Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction», in S. M. Lipset e S. Rokkan, editores, *Party Systems and Voter Alignments: cross-national perspectives*, New York, Free Press, 1967. Ver Stein Rokkan, *Citizens, Elections and Parties*, Oslo, University Press, 1970; Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited, vol. 1, The Contemporary Debate*, London, Chatham House; Jean-Luc Parodi, «Le nouvel espace politique français», in Yves Many, editor, *Idéologies, Partis Politiques et Groupes Sociaux*, Paris, Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, 1991; Joaquim Aguiar, «Para além do Estado nacional: da crise política à crise de conceitos», *Análise Social*, vol. XXVIII, n.º 118-119, 1992.

⁴² Alexis Jacquemin e David Wright, *The European Challenges Post-1992, shaping factors, shaping actors*, Aldershot, Edward Elgar, 1993; Zaki Laidi, editor, *L'Ordre Mondial Relâché, sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993, especialmente o artigo de Anne-Marie Le Gloannec, «Le sens de la puissance allemande».

⁴³ O tema da «pensée unique» foi lançado por Ignacio Ramonet nas páginas do *Le Monde Diplomatique* e teve, depois, consagração no texto de Vivianne Forrester, *L'Horreur Économique*, Paris, Fayard, 1996. Sobre este último texto e as suas insuficiências, ler Christian Sauter, «Trois erreurs dans L'Horreur Économique», *Le Débat*, n.º 96, Setembro-Outubro de 1997. No mesmo sentido Daniel Cohen, «La troisième révolution industrielle, au-delà de la mondialisation», *Esprit*, Fevereiro de 1997; e, Olivier Mongin, «Ce que cachent les controverses sur l'«autre politique»», *Esprit*, Novembro de 1996.

⁴⁴ *Unsettled Times, three stony paths to 2015*, The 1996 Chatham House Forum Report, London, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, 1996.