

Futuro Do Estado Face A Novas Formas De Organização Supranacional. O Caso Da União Europeia.

Autoria: Eugénio Pereira Lucas

Resumo do trabalho:

O Estado encontra-se em processo de profunda mutação. No caso de organizações supranacionais com a União Europeia - UE, ou o MERCOSUL, este processo é ainda mais evidente e necessário. Uma análise à realidade europeia, que em muitos aspectos se pode transpor para a realidade do MERCOSUL, revela a evolução do Estado, a alteração dos seus poderes, as diferentes funções que desempenha. Os critérios de resultantes do Tratado de Vestefália relativos ao Estado (soberania, legitimidade e identidade cultural), o modelo de Estado baseado nas ideias de Hobbes, Locke, Rosseau, já não respondem à realidade da UE. Numa sociedade pós-moderna, o Estado tem hoje novas características, novas fronteiras, físicas, sociais, culturais, mas entendemos que continua a ser indispensável, mesmo com a globalização, ou com a integração comunitária, mas que enfrenta importantes desafios a que tem de responder e tem de ter capacidade para se transformar e adaptar às exigências resultantes da globalização e da integração comunitária. Assim, pensamos estar na presença, não do fim do Estado, mas de um novo tipo de Estado. Desde o surgimento da forma moderna de Estado que este se tem modificado. Actualmente, no que toca aos Estados-membros da UE estamos na presença não de um recuo, mas de uma reestruturação do Estado.

Índice

Introdução

1. O Estado encontra-se em processo de transformação.
2. Perspectivas sobre a natureza futura dos Estados-membros da União Europeia.

Conclusão

Introdução

A União Europeia - UE é composta de Estados que, nas últimas décadas, têm sofrido profundas mudanças, que são hoje muito diferentes do que eram quando foi assinado o Tratado de Roma. Para responder a essas mudanças também a UE não pode ser igual à Comunidade Económica Europeia - CEE e tem de apresentar novas soluções, que vão provocar alterações nos Estados que, em consequência, vão necessitar de novas respostas por parte da UE e assim sucessivamente.

Sabemos que o Estado é apenas uma “das possíveis formas de sociedade política” ao lado de muitas outras que ao longo da história esta pode vir a assumir¹. Ao longo da história da humanidade foram várias as formas de organização da sociedade política que foram sendo adoptadas, ocupando o Estado uma posição de destaque. Desde os gregos, em que Platão, no livro II da República, discute teoria política e formula a chamada Teoria Orgânica, que vê no Estado uma pessoa política, dotada de vida e carácter próprio², foram muitos os contributos doutrinários elaborados ao longo dos séculos sobre o conceito de Estado³.

Com significado científico a noção surge, pela primeira vez, com Maquiavel na sua obra “O Príncipe”⁴. Os Tratados de Vestefália, concluídos em 1648, são referenciados como a data de início do Estado moderno, em que os chamados Estados ganham estatuto nacional, existindo um início da separação entre a Igreja e o Estado, em que se dá o fim da supremacia do Papa, mesmo nos Estados católicos; o direito de aliança com o estrangeiro é afirmado, a que corresponde o reconhecimento do direito de não ingerência, em que cada Estado independente fica com as suas fronteiras definidas⁵. Desde 1648 que se discute a relação entre o Estado e a Nação e as suas origens⁶ e desde essa data que esses conceitos são utilizados, embora frequentemente sem a precisão jurídica que hoje os caracterizam⁷.

O conceito de soberania é fundamental para a construção do Estado Moderno. Apesar de já no direito romano este conceito existir, com o cristianismo e a Idade Média perdeu a sua influência e é com Bodin que ganha nova dimensão, fazendo dele um conceito jurídico unitário⁸, tendo sido, desde então, objecto de alterações do seu conteúdo⁹.

Outro marco nesta evolução foi o pensamento de Zippelius sobre a soberania do Estado, ao afirmar que esta resulta e assenta no facto de o Estado deter a competência das competências e, por outro lado, na unidade do poder do Estado¹⁰ reencontrando assim, qual deus Jano, a dupla face do poder soberano da teoria de Bodin, em que a competência das competências corresponde à independência no plano externo e a unidade do poder à supremacia no plano interno¹¹.

Este conceito de Estado, que se cristalizou nas formas nacionais de Estado da Europa Ocidental estava assente, ao longo do século XX, numa ideia de soberania nacional composta de três dimensões:

- uma dimensão jurídico-política, da qual resulta que o Estado tem uma competência judicial, legislativa e executiva plena, que não conhece autoridade superior no interior ou no exterior do seu território (Bodin);
- uma dimensão histórico-económica, que deriva do facto de o Estado ter uma capacidade de acção autónoma para actuar na economia nacional e mundial, utilizando instrumentos da sua soberania (moeda, defesa, diplomacia);
- uma dimensão simbólica-identitária, assente no factor de pertença a um grupo, com um sistema institucional próprio. As políticas Keynesianas do pós-guerra contribuíram para reforçar a função redistribuidora do Estado, o reforço do Estado providência e a garantia da segurança social, o que contribui fortemente para a relação de lealdade das populações.

1. O Estado encontra-se em processo de transformação.

No início do século XXI, em muitos aspectos, continuamos a viver com base nos Estados, cujas raízes remontam ao século XVII. No entanto, as profundas alterações verificadas nos Estados e nas relações entre Estados conduzem-nos a um novo paradigma¹². Vivemos actualmente numa época de revisão de dogmas, de mudança de paradigma, de mudança de conceitos e valores introduzidos por influência da Revolução Francesa e do Estado Napoleónico, na centralização e organização administrativa do Estado, modelo que já não responde cabalmente às necessidades actuais, mas verificamos que também ainda não existe um novo modelo. Das características expostas relativas ao Estado actual concordamos com Boaventura Sousa Santos quando afirma que “Ao contrário do que se passa com a morte dos indivíduos, a morte de um paradigma traz dentro de si o paradigma que lhe há-de suceder” defendendo assim que estamos a assistir ao culminar de um processo de mudança de paradigma¹³.

A teoria tradicional do Estado está hoje colocada em causa. É aceite pela generalidade da doutrina que o Estado se encontra num processo de mutação¹⁴, ou em processo de declínio¹⁵. Autores mais radicais defendem mesmo o fim do Estado¹⁶, outros apenas que este está em crise ou em mutação¹⁷.

Uma questão pertinente é a de saber se é correcto falar em “crise do Estado-nação” ou se será mais adequado falar de crise do “Estado soberano”¹⁸. Habermas refere que o Estado perdeu o seu poder essencialmente em três aspectos: na perda da sua capacidade de controlo, o que significa que o Estado isolado não pode proteger os seus cidadãos dos efeitos das decisões de outros actores externos ao Estado; no défice de legitimidade, que afecta cada vez mais os processos de decisão e na incapacidade cada vez maior do Estado em assegurar uma regulação e uma organização criadoras de legitimidade¹⁹. Outro aspecto importante a considerar nesta análise é o que Giddens refere como as instituições-zombie, que há muito estão clinicamente mortas mas são incapazes de morrer e com as quais lidamos diariamente, como é o caso de partidos de classe sem classes ou exércitos sem inimigos²⁰.

Na obra “La recomposition de l’État en Europe”, sob a direcção de Wright e Cassese, estes autores referem nove factores que justificam esta nova realidade, em especial relativamente à situação europeia²¹. A estas causas entendemos que deve também ser tido em consideração para explicar a situação actual o facto de:

- a crise das funções sociais do Estado, a dificuldade em assegurar as despesas resultantes do Estado providência, quebra de competitividade com Estados que não asseguram o mesmo nível de protecção social (crise do Estado providência);
- a erosão das fronteiras nacionais, na UE provocada pela implementação das liberdades de circulação e no mundo em geral pela globalização;
- perda da identidade nacional²²;
- degradação da natureza e do ambiente;
- situações de exclusão social (desde os Estados mais ricos aos mais pobres);
- divisibilidade da soberania;
- novas formas de organização da sociedade política;
- a globalização da economia, que torna os Estados entidades muito pequenas para actuar isoladamente nos fluxos globalizados de produção e comercialização. As grandes empresas multinacionais e os grandes operadores financeiros internacionais tornaram-se mais fortes que os Estados, mesmo os mais fortes. Deixou de haver coincidência entre centralização política e concentração económica num mesmo espaço territorial;
- a terceira revolução industrial, que fez do conhecimento, da tecnologia, da ciência um elemento fundamental na nova economia e que o Estado tradicional, com estrutura muito pesada e muito vertical não tem condições de responder às novas condições de produção;

- a regulação ter vindo a ganhar um novo alcance. Na UE esta regulação, em particular a regulação administrativa, tem vindo a crescer de uma forma acentuada, nomeadamente através da criação de agências, que actuam sem um mecanismo de controlo, ou da supervisão da administração central.

2. Perspectivas sobre a natureza futura dos Estados-membros da União Europeia.

Face a esta nova situação, os critérios de Vestefália relativos ao Estado (soberania, legitimidade e identidade cultural) já não se podem aplicar à realidade actual. Há uma separação efectiva entre esses três elementos e cada uma dessas três dimensões do Estado está a sofrer uma transformação²³. Como bem refere Wallace “the nation state is the twin of the industrial society which have served us well for almost 200 years”²⁴, mas não responde às necessidades actuais do Estado e muito menos às necessidades do processo de integração comunitária.

A perda de poder do tradicional Estado-nação provocada por esta nova realidade resultante da sociedade do risco, da sociedade da informação, da globalização é ainda no caso da UE acentuada com a transferência voluntária de soberania para instituições supranacionais²⁵. Como defendeu Joschka Fischer, com o Tratado de Maastricht, um dos três domínios essenciais da soberania do Estado-nação moderno (moeda, segurança interior e segurança exterior) foi pela primeira vez transferido para a responsabilidade exclusiva de uma instituição comunitária. A criação do euro não tem apenas um significado económico, mas é um acto de profunda natureza política, pois a moeda não simboliza apenas a economia mas também o poder soberano que ela garante²⁶.

Durante um longo período da história da UE esta era perfeitamente compatível com o Estado-nação. A partir dos anos 80 com a globalização, que enfraqueceu a capacidade de os Estados conseguirem produzir efeitos a um nível macro-económico, e com o Acto Único Europeu o papel do Estado começou a alterar-se. Até aos anos 80, a liberalização que se verificou no espaço comunitário em várias áreas era compatível com a autonomia dos governos nacionais. Estamos na presença do que poderemos definir como um “paradoxo do poder do Estado” que, com a globalização simultaneamente se fortaleceu e enfraqueceu. Com o avanço da globalização as fronteiras dos Estados estão a tornar-se ilusórias e, em grande medida, já não correspondem a espaços económicos, culturais ou sociais pré-definidos.

Relativamente ao funcionamento da UE, o nível político é apenas a parte visível do icebergue. Existem actualmente múltiplos órgãos, serviços na estrutura burocrática da UE, o que permite às administrações nacionais e europeia terem hoje muitas possibilidades de interacção. O Conselho da União Europeia inclui mais de duas dezenas de organizações especializadas, o que impede, na prática, que o Estado deixe de ter um carácter unitário. Verifica-se que 70 a 75% das decisões na UE são tomadas ao nível do COREPER o que representa bem o peso destas estruturas administrativas.

É interessante a analogia apresentada por Kobrin entre os finais do século XVI, início do século XVII, período de transição do feudalismo para a época moderna, de uma mudança da forma de organização política, económica e social, e dos finais do século XX em que nos encontramos num novo período de transição²⁷. O Estado moderno, pós-Vestefália tem uma base territorial de soberania. Cada Estado tem as suas regras, o princípio da territorialidade é fundamental.

Hoje, como na Idade Média, essa base é cada vez mais diluída, as normas a que os Estados e os seus cidadãos estão sujeitos já não têm origem exclusivamente nesse Estado (como sucedia na Idade Média, com regras impostas pela Igreja). Assim, como na Idade Média, as principais barreiras entre Estados não são as físicas mas as que resultam de regras

de propriedade industrial, segurança, saúde e ambiente. Kobrin identifica os seguintes aspectos como característicos, com as necessárias adaptações, da época medieval e da época actual, aspectos que são diferentes na época moderna: espaço, geografia e fronteiras, a ambiguidade da autoridade, múltiplas lealdades (ao rei e ao duque; ser belga e ser europeu); elites transnacionais, diferente distinção entre público e privado (não era clara ou não existia na Idade Média e hoje como classificamos o “Green Peace”, ou a Amnistia Internacional); ideologias unificadoras e centralização supranacional.

O modelo de Estado baseado nas ideias de Hobbes, Locke, Rosseau, já não responde à realidade da UE. A teoria clássica do Estado estuda a natureza e os aspectos constitutivos do Estado a partir de um colectivo de pessoas. O poder constituinte emana da vontade maioritária dos cidadãos, vontade que estabelece órgãos com capacidade de criar normas para todos os cidadãos e que se organiza dividindo-se em poderes distintos (legislativo, executivo e judicial). É uma teoria que concebe o Estado a partir das relações entre os cidadãos, enquanto que a UE assenta numa relação entre Estados e não entre cidadãos individualizados.

Qual a relação entre os Estados-membros e a UE, que tipo de estrutura é a UE e quais as características actuais componentes de um Estado? Eis algumas questões às quais em resultado da alteração do paradigma dominante, é necessário responder.

Uma análise histórica do Estado-nação revela-nos que previamente à adopção de uma Constituição, surge uma carta de direitos fundamentais, que coloca o cidadão no centro do novo sistema a criar e que tem a dupla função de, por um lado, limitar o poder que se constitui e, por outro, legitimar o novo sistema que surge²⁸. A adopção da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia pode assim ser entendida como o primeiro passo para legitimar um novo sistema que está a surgir, a consequente Constituição europeia e a respectiva integração política.

Importante para esta discussão das alternativas aos sistemas de ordem internacional pós-Vestefália foi o contributo do funcionalismo. O funcionalismo trouxe uma aproximação inovadora e característica ao estudo da política internacional e das organizações internacionais, que permitiu ir além das categorias já elaboradas²⁹.

Em resultado do processo de integração comunitária e de todas as modificações já identificadas, é necessário discutir a nova natureza do Estado nesta nova realidade e se a estrutura do Estado-nação pode ser uma estrutura aplicável à ordem política futura da UE. Pensamos que se o Estado mantém as suas instituições fortes, mantém também um importante poder coercivo, financeiro, fiscal, legislativo. No entanto, algumas das suas competências nacionais foram transferidas para a UE e a correspondente soberania foi diluída no processo decisório comunitário e nas instituições comunitárias. Os Estados nacionais têm também perdido competências a nível das relações internacionais.

Na visão clássica de Estado de Hobbes e de Max Weber, o Estado tem de manter o monopólio da força coerciva num dado território para ser soberano, sendo o controlo dos meios de violência interior e exterior o traço distintivo do poder estatal. Verificamos que os Estados-membros da UE mantêm a manutenção da força coerciva no seu território. O Estado-nação mantém o essencial das competências nessas áreas da defesa, segurança, polícia e também na segurança social. Pensamos que a solução Weberiana não responde às necessidades actuais. Explica bem o Estado dos séculos passados mas não o Estado europeu de finais do século XX.

Concordamos com Ulrich Beck quando coloca em causa o facto de, para todas as teorias desde Hegel a Max Weber e Carl Schmitt, as forças armadas fazerem parte da essência do Estado, defendendo que isso é algo definitivamente duvidoso e que se deve pôr em dúvida na era da ambivalência e que o Estado deve desistir de alguns monopólios e conquistar temporariamente outros e assim por diante³⁰. É também muito relevante a análise de Bob Jessop que tendo em consideração a situação na Europa e na América do Norte, indica três

tendências gerais na transformação do poder do Estado: a desnacionalização do Estado, a desestatização dos regimes políticos e a internacionalização do Estado nacional³¹.

Conclusão.

O Estado não é uma realidade tangível mas uma realidade evolutiva e contingente, adstrita às diferentes épocas e diferentes condições em que existe. Consideramos fundamentada a crítica de Zippelius ao pensamento de Kelsen que entendia o Estado como “puro” sistema de normas desligado da realidade sociológica, que pensava poder conceber o Estado como pura ordem normativa e, do ponto de vista da sociologia, como mero facto. O exemplo referido por Zippelius sobre esta questão é esclarecedor. A mudança de uma ordem jurídica pré-revolucionária para uma ordem jurídica pós-revolucionária não é susceptível de ser compreendida de uma forma “puramente” normativa³². As alterações sofridas pelos Estados-membros da UE no âmbito do processo de integração comunitária, não têm uma base “puramente” normativa, mas são o resultado de muitos outros factores.

O Estado tem hoje novas características, novas fronteiras, físicas, sociais, culturais, mas entendemos que continua a ser indispensável, mesmo com a globalização, ou com a integração comunitária, mas que enfrenta importantes desafios a que tem de responder e tem de ter capacidade para se transformar e adaptar às exigências resultantes da globalização e da integração comunitária³³.

Esta nova realidade, com predominância da actividade económica, da globalização, pode trazer maior importância à regulação dentro do Estado e da UE. A UE incarna uma nova forma de organização política, que coloca em causa o perfil tradicional de Estado soberano clássico. Coloca-se a questão de saber se poderá existir uma força de polícia ou exército sem corresponder a um Estado, ou se a UE de dimensão quase estatal pode existir sem polícia ou exército.

A sociedade pós-moderna, por oposição à sociedade moderna, é caracterizada por um maior relevo nas instituições políticas democráticas, pela liberdade individual, por novas preocupações como o ambiente, protecção do consumidor, por uma rejeição da tradicional burocracia e da autoridade hierárquica, bem como uma redução do prestígio da ciência, da tecnologia e da racionalidade. A rejeição do modelo socialista da ex-URSS e da Europa de Leste é também identificadora desta nova realidade³⁴. Nunca a ciência e tecnologia foram tão fundamentais no funcionamento da sociedade, no entanto, é hoje que o seu prestígio é menor³⁵. Esta exigência de maior democracia pode indicar que o actual sistema político comunitário necessita de uma profunda alteração para responder às novas necessidades dos cidadãos. A ausência dessa mudança pode afastar os cidadãos da UE. A modernidade exige maior participação dos cidadãos e da sociedade civil³⁶.

A UE já actua em áreas relacionadas com a sociedade pós-moderna, como o ambiente, a exclusão social, a protecção do consumidor. São já muitos os autores que consideram a UE como um Estado pós-moderno, ou uma forma política pós-moderna³⁷.

Edgar Morin destaca bem esta nova realidade ao escrever “a nova situação necessita muito mais do que aceitação e adaptação; ela obriga a duas conversões, aparentemente contraditórias, na realidade complementares: uma que nos faz ultrapassar a nação, a outra que nos reduz à província” e ao criar o conceito de província metanacional referindo-se à Europa³⁸.

Entendemos correcta a reflexão de Giddens ao defender que, com o pensamento iluminista, quanto melhor conhecermos o mundo, melhor o podemos controlar e orientar para os nossos objectivos e, por isso, as figuras dominantes do iluminismo não anteciparam o mundo actual. Hoje a sociedade pós-moderna é mais complexa, apesar de um maior

conhecimento do que no passado, há uma “incerteza fabricada” em que é muito difícil, ao contrário do passado mesmo recente, poder dizer com algum grau de segurança qual a direcção que as coisas tomarão³⁹.

Estamos na presença, não do fim do Estado, mas de um novo tipo de Estado. Desde o surgimento da forma moderna de Estado que este se tem modificado. Actualmente estamos na presença não de um recuo mas de uma reestruturação do Estado⁴⁰. Neste sentido, Castells defende que “a era da globalização é também a era do ressurgimento dos nacionalismos” aplicando esta ideia ao projecto europeu⁴¹. Não entendemos, como Duverger, que a Comunidade Europeia, que se projecta na União Europeia, de futuro vai transformar o Estado, tal como o Estado no passado transformou a cidade. De resto, a cidade subsistiu mas com outras funções, tal como acontecerá com o Estado⁴². Não concordamos também com Milward, quando este defende que a evolução da Comunidade Europeia fez parte integrante da reafirmação do Estado nação enquanto conceito organizacional⁴³. Igualmente discordamos da corrente doutrinal que defende que o processo de integração na UE teve como consequência um reforço dos poderes dos Estados desde 1945⁴⁴. Entendemos é que o Estado deve deixar de ter as funções de investidor próprias da economia Keynesiana do pós-guerra e passar a desempenhar uma função de regulador, de árbitro entre os actores privados. Defendemos do mesmo modo, que a ideia de partilha da sua soberania seja uma realidade.

É o Estado que está na origem da UE e de todo o processo de integração comunitária. Esta foi criada porque os Estados entenderam que o tipo de cooperação daí resultante seria vantajosa para todos. Mas os Estados quiseram sempre manter mecanismos que permitissem defender os seus interesses, razão pela qual conservam um direito de intervenção no processo decisório, o que lhes confere um importante peso na estrutura política comunitária. As estruturas do Estado estão a evoluir para formas mais desenvolvidas. O processo de integração comunitária reforça essa realidade. A integração comunitária conduz a formas de cooperação sectorial, mas também a um fenómeno de diferenciação funcional. Assim foram criadas redes que ligam os órgãos executivos, os órgãos judiciais, os legislativos dos Estados da UE. Estas duas formas de cooperação complementam-se.

Numa análise histórica verificamos que a influência da UE na evolução da natureza do Estado na Europa Ocidental, se revela de uma complexidade muito maior do que o sugerido em muitas análises. As relações entre as instituições comunitárias, políticas comuns, ligações em rede na UE, governos nacionais, tribunais, agências, administrações nacionais são esclarecedoras desta complexidade. Constatamos também que a fragmentação do aparelho do Estado favoreceu a extensão dos poderes da UE.

A integração não conduz necessariamente à criação de um novo Estado. Por isso entendemos que a UE não é um tipo de Estado mas sim uma forma complexa de governação transnacional com exigências políticas específicas. Podemos entender hoje a UE como a institucionalização de uma nova autoridade política, adaptada às funções de regulação exigidas por um mercado alargado, funções que o Estado-nação tem dificuldade em assumir. Os modelos de uma possível futura ordem política europeia podem variar de um modelo tecnocrático e regulatório até um sistema tradicional democrático. No modelo regulatório necessita de agências para a sua actuação. A ideia de modernidade reflexiva⁴⁵ permite, se considerarmos que as agências actuam a três níveis territoriais, a um nível regional, a um nível nacional e a um nível comunitário, dada a sua visibilidade e acessibilidade a estes múltiplos níveis que os actores não estão circunscritos às limitações do seu nível de actuação mas podem actuar nos três níveis.

Os Estados-membros da UE já não são Estados soberanos tradicionais. A nível interno, o princípio do efeito directo do direito comunitário e do primado do direito comunitário originaram que os cidadãos nacionais estejam em primeiro lugar sujeitos ao direito comunitário. O direito de sanção detido pelo Estado também está limitado pois o juiz

nacional tem, em primeiro lugar, de aplicar a norma comunitária, bem como podem existir sanções de natureza comunitária e não nacional. A nível externo, a UE possui capacidade de negociar e aderir a Tratados internacionais em determinadas matérias, criando obrigações para os Estados-membros e possui ainda competência para a criação de uma política externa e de segurança comum.

Este novo paradigma implica a necessidade de criar um novo conceito de soberania: a soberania partilhada e abandonar a influência de Bodin⁴⁶. Ao assinarem o Tratado de Roma, os Estados-membros renunciaram, ainda que de início apenas em matérias muito concretas, a parte da sua soberania a favor das novas comunidades e das suas instituições. O TJCE, no acórdão Costa v. Enel, afirmou sobre esta questão que “le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions des traités, entraîne ... une limitation définitive de leurs droits souverains”⁴⁷. Ao contrário da tradicional ideia da indivisibilidade da soberania desenvolvida por Bodin, Hobbes, ou Hegel, que esteve associada à noção de Estado moderno no século XIX, a partir de meados do século XX desenvolve-se a ideia da divisibilidade da soberania (que fora no passado defendida por Althusius). A UE é um claro caso de afirmação da divisibilidade da soberania⁴⁸.

O pensamento de Edgar Morin, de 1987, acerca desta matéria “A metamorfose está inacabada, não somos nem lagarta, nem borboleta, encontramos-nos ainda na crisálida. O esforço decisivo está por fazer. A metamorfose pode fracassar mas está em curso. Sabê-lo é contribuir para ela”⁴⁹ continua actual e retrata de uma forma muito esclarecedora a situação presente da União Europeia.

¹ COSTA, José Manuel Cardoso da, *Elementos de Ciência Política*, edição policopiada, 1978, p. 37. Passando pela *polis* grega, pela *civitas*, pelo *regnum*, etc.

² PLATÃO, *A República*, Fundação Calouste Gulbenkian, 8ª edição, Junho, 1996.

³ Desde Thomas Hobbes como o teorizador do Estado, que defende um Estado forte, autoritário, mas que simultaneamente defende o direito individual de resistência civil, a Jellinek e Marcelo Caetano para quem o Estado consiste na integração de três elementos: povo, território e poder político.

Sobre conceito de Estado, história, características, tipos, v. MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002; AMARAL, Diogo Freitas, *Estado*, in Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol. II, Lisboa, 1984, pp. 1126-1177; TEIXEIRA, António Fernando Dias, *A Natureza das Comunidades Europeias*, Almedina, Coimbra, 1993; ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 3ª edição, 1997; KELSEN, Hans, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 1998; WRIGHT, Vincent e CASSESE, Sabino (Dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Éditions la Découverte, Paris, 1996.

Luis de Sá faz referência a uma obra de Sabino Cassese (Fortuna e Decadenza della Nozione di Stato), em que o autor refere que, em 1931, foram recenseados 145 significados diversos da palavra Estado, v. SÁ, Luís de, *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*, Edição Cosmos, Lisboa, 1997, p. 20.

⁴ MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, op. cit., p. 53.

Maquiavel escreveu: “Todos os Estados, todas as senhorias, que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados”, in MAQUIAVEL, *O Príncipe*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2000, p. 13.

⁵ MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, op. cit., p. 60.

Edgar Morin sobre a importância dos Tratados de Vestefália na origem do Estado escreveu “os Tratados de Vestefália (1648) estabelecem um *modus vivendi* a partir do qual, doravante, o Estado nacional terá primazia sobre a religião, o que lhe vai permitir edificar a sua própria religião”, in MORIN, Edgar, *Pensar a Europa*, Publicações Europa-América, Mem Martins, s.d., p. 45.

Faria Costa, a este propósito, escreveu: “No entanto, ..., o embrião de uma tal forma de perceber o Estado nacional esteve ali”, v. COSTA, José de Faria, *O Fenómeno da Globalização e o Direito Penal Económico*, in AA. VV., *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Studia Iuridica n° 61, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 535.

⁶ Sobre essa questão escreveu Adriano Moreira “em regra foi o Estado que forjou a Nação, ... sendo menos comum que a Nação tivesse dado origem ao Estado”, v. MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina Coimbra, 1996, p. 258.

Para definição e distinção destes conceitos, v. AMARAL, Diogo Freitas do, *Estado*, in Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol. II, Lisboa, 1984, pp. 1126-1177, 1138-1140; MOREIRA, Adriano, *Nação*, idem, pp. 493-503; Verbetes “État-Nation” in ROUGEMONT, Denis de (Dir.), *Dictionnaire International du Fédéralisme*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 58-64.

⁷ Por ex. logo Montesquieu na sua obra “L’Esprit des Lois” Livro XIX, Capítulo XX-VII, a propósito da Inglaterra utiliza por vezes indistintamente a “nation” e “État”.

⁸ Neste sentido, v. MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, op. cit., pp. 57-58. Em latim o adjectivo soberano designa aquilo que tendo atingido o mais alto nível se situa acima de qualquer controlo.

⁹ Para uma análise histórica e doutrinal do conceito de soberania, v. FAVRET, Jean-Marc, *L’intégration européenne et la France: quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, in Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’Étranger, n° 6, 1999, pp. 1741-1764; SÁ, Luis, op. cit., pp. 142-174; MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, op. cit., pp. 57-58; BURGESS, Michael, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London, 2000, passim; BEAUD, Olivier, *Fédéralisme et Souveraineté Souveraineté – Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, in Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’Étranger, n° 1, 1998, passim; TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, Principia, Cascais, Maio, 2001, pp. 95-97; LOUIS, Jean-Victor, *A Ordem Jurídica Comunitária*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1995, pp. 11-27; TEIXEIRA, António Fernando Dias, op. cit., pp. 199-218.

¹⁰ ZIPPELIUS, Reinhold, op. cit.

¹¹ Neste sentido, v. COSTA, José Manuel Cardoso da, op. cit., p. 55.

¹² Neste sentido, v. COVAS, António, *Integração comunitária, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado-Nacional*, INA, Lisboa, 1997, p. 15, onde o autor refere “a profundidade da mudança permite-nos falar de “ruptura epistemológica” de alterações radicais no quadro conceptual da compreensão dos problemas económicos e políticos internacionais, sobretudo no espaço europeu”.

¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa, *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*, Vol. I, Edições Afrontamento, Porto, 2000, p. 15, passim.

¹⁴ Para breve referência dos autores que defendem que o Estado, em concreto o Estado-nação mantém a sua relevância que deve ser reforçada e indicação de bibliografia sobre o assunto, v. SÁ, Luís, op. cit., p. 97.

¹⁵ TEIXEIRA, António Fernando Dias, op. cit., pp. 37-61.

¹⁶ Hertz no seu artigo “The Rise and Fall” foi dos primeiros autores a atacar as fundações conceptuais do Estado moderno, v. CHRISTIANSEN, Thomas, *European Integration Between Political Science and International Relations Theory: The End of Sovereignty*, EUI WP RSC, nº 94/4, European University Institute, Florence, 1994, p. 15.

Hoffman ao defender o ideal da federação universal exige o “suicídio do Estado-Nacional”; apud CUNHA, Paulo de Pitta e, *Integração comunitária – Estudos de Economia, Política e Direito Comunitários*, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, Lisboa, 1993, p. 63, onde o autor cita também outros autores críticos do Estado-nação.

Giddens, Ohmae, Korten, Strange, Forrester, Martin, Shumann, são autores que consideram que o poder disruptivo da globalização acabou com a era dos Estados-nação, v. BAGANHA, Maria Ioannis, *A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas migratórias em Portugal*, in SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia*, Edições Afrontamento, Porto, 2001, p. 138.

Sobre o Estado-nação Giddens afirmou “Acabou a era do Estado-nação”, v. GIDDENS, Anthony, *O mundo na era da Globalização*, Editorial Presença, Lisboa, 4ªed, 2002, p. 21.

¹⁷ DEUTSCH, Karl, *The Crisis of the State*, in *Governance and Opposition*, 16, 1981, pp. 331-343; LAFFAN, Brigid, O'DONNELL, Rory e SMITH, Michael, *Europe's Experimental Union: Rethinking integration*, Routledge, London, 2000, pp. 14-24; TEIXEIRA, António Fernando Dias, op. cit., pp. 38 ss; onde são analisadas várias posições doutrinárias sobre esta questão.

- Sobre esta questão refere Castells: “Assim, o Estado-Nação está cada vez mais destituído de poder para controlar a política monetária, definir o seu orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar os seus compromissos no que diz respeito aos benefícios sociais. Em suma, o Estado-Nação perdeu a maior parte do seu poder económico, embora detenha ainda uma certa autonomia para regulamentar e um relativo controlo sobre os seus sujeitos.”, “Em suma, o que temos testemunhado é, simultaneamente, o processo irreversível de partilha de soberania na gestão das principais questões de ordem económica, ambiental e de segurança e o entricheiramento dos Estados-Nação, como componentes básicos desse complexo emaranhado de instituições políticas. Entretanto, o resultado desse processo não é o fortalecimento dos Estados-Nação, mas sim a erosão sistemática do seu poder em troca da sua permanência.”, v. CASTELLS, Manuel, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – O Poder da Identidade*, Vol. II, op. cit., pp. 306, 325.

¹⁸ Para análise desta questão v. SÁ, Luís, op. cit., pp. 187-191.

¹⁹ HABERMAS, Jürgen, *Après l'État-nation*, Fayard, Paris, 2000, pp. 131-134.

²⁰ BECK, Ulrich, *A reinvenção da política – Rumo a uma teoria da modernização reflexiva*, in BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, *Modernização Reflexiva, Política, Tradição e Estética no Mundo Moderno*, Celta, Oeiras, 2000, p. 39.

²¹ WRIGHT, Vincent e CASSESE, Sabino (Dir.), op. cit., pp. 7-18. Em primeiro lugar, apontam a recessão e a estagnação económica que se seguiu ao choque petrolífero, que depois de trinta anos de crescimento, provocou fortes limitações orçamentais, o que obrigou o Estado a reduzir o seu papel e a procurar novas receitas pela via das privatizações. Como segundo factor, indicam uma mudança ideológica do dirigismo e do Keynesianismo para o monetarismo e o neoliberalismo. O mercado passa a ser considerado como um sistema de distribuição intrinsecamente menos ineficaz e menos injusto no plano social do que o Estado.

Factores de ordem política como a eleição de Margaret Thatcher, em 1979, e a conversão de François Mitterrand à ortodoxia financeira após 1983, o colapso do consenso social-democrata na Suécia e o declínio do corporativismo na Alemanha e na Áustria, com a consequente perda de importância de determinados grupos que defendiam o expansionismo do Estado (sindicatos, profissões liberais, ministério da indústria, defensores da protecção social), por um reforço dos grupos que favorecem o surgimento de um novo paradigma (ministério das finanças, bancos centrais e sociedades multinacionais). O quarto factor resulta das pressões que vêm do mercado, que é cada vez mais dependente, internacionalizado, liberalizado e multinacional. Uma série de mutações profundas agitaram a economia mundial, perturbaram profundamente o Estado-nação da Europa ocidental e, para alguns autores, reduziram a sua autonomia. Face a esta situação, consideram que toda a política independente que pretenda entrar os processos cíclicos está destinada ao fracasso, como sucedeu em França no início da presidência de Mitterrand. A incidência da União Europeia, a europeização, com todas as suas vertentes, é o quinto factor nesta alteração do papel do Estado. A revolução tecnológica que, por exemplo, contribuiu fortemente para a liberalização financeira internacional, para a alteração das hierarquias, das estruturas das competências e da gestão do pessoal. O sétimo factor é simultaneamente uma causa e uma consequência da contracção do Estado. Trata-se da vaga reformadora do sector público e da administração do Estado. Muitas vezes inspirado no modelo de gestão do sector privado, assenta num vasto programa de privatização, de desregulamentação, da extensão da subcontratação, da comercialização e da criação de agências. Um oitavo factor resulta da mudança dos temas da política interna, que dada a existência de novos problemas ganharam uma nova dimensão. Temas como o terrorismo, o ambiente, a droga, a imigração ou o branqueamento de dinheiro são agora os temas mais actuais, mas que apesar das suas repercussões nacionais, para uma efectiva resolução desses problemas têm de ser abordados a nível internacional e é necessária uma efectiva cooperação transfronteiriça. Como último factor indicam um esforço de descentralização que se tem verificado na generalidade dos Estados europeus, em particular ao nível subnacional e regional.

²² A identidade nacional foi-se alterando ao longo da história e actualmente está num processo de profunda alteração. Hoje é frequente e fácil ser membro de uma associação local, associação regional, votar para federação e para Estado, ou região, ou UE, participar em ONG, etc. Há um encadeamento de identidades e a identidade nacional pode perder importância.

²³ Neste sentido, v. LAFFAN, Brigid, O'DONNELL, Rory e SMITH, Michael, op. cit., p. 29.

²⁴ WALLACE, William, *Introduction: The Dynamics of European Integration*, in WALLACE, William, *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers, London, 1990, p. 7.

²⁵ Boaventura de Sousa Santos refere “o Estado-nação parece ter perdido a sua centralidade nacional enquanto unidade privilegiada de iniciativa económica, social e política”, v. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia*, op. cit., p. 42.

²⁶ FISCHER, Joschka, *De la Confédération à la Fédération : réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, in www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer.htm, acedido a 19.07.2001, p. 4.

²⁷ KOBRIN, Stephen, *Back to the Future: Neomedieval and the Postmodern Digital World Economy*, in www-management.wharton.upenn.edu/kobrin/Research/harterv2.pdf, acedido a 27.11.2001 (texto inserido como capítulo 6 na obra: PRAKASH, Aseem e HART, Jeffrey, *The Globalization and Governance*, Routledge, London, 1999).

²⁸ Neste sentido, v. LUZURRAGA, Francisco Aldecoa, *La Apertura del Proceso Constituyente*, in Boletín Europeo de la Universidad de Rioja, nº 7/8, Março de 2001, p. 11.

²⁹ Neste sentido, v. ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, Hampshire, 2000, p. 39.

³⁰ BECK, Ulrich, *A reinvenção da política – Rumo a uma teoria da modernização reflexiva*, in BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, op. cit., pp. 40-41.

³¹ Apud SANTOS, Boaventura de Sousa (ortg.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia*, op. cit., pp. 44-45, onde o autor explica o pensamento de Bob Jessop nesta matéria.

³² ZIPPELIUS, Reinhold, op. cit., pp. 10-12.

³³ Neste sentido, referem André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros que “se já não é o único, como durante longo tempo foi sustentado, o Estado soberano é, sem dúvida, o principal sujeito, o sujeito por excelência do direito internacional”, v. PEREIRA, André Gonçalves e QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 3ª edição, 2002, p. 327.

A propósito da Constituição Europeia refere Gomes Canotilho: “A teoria da Constituição Europeia não precisa da “velha teoria do Estado”mas os “novos Estados” continuam a ser agentes insubstituíveis no compromisso constitucional europeu. Tal como as Constituições, também os Estados estarão em rede no projecto da União Europeia”, v. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Precisará a Teoria da Constituição Europeia de uma Teoria do Estado*, in AA. VV., *Colóquio Ibérico: Constituição Europeia – Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, Studia Iuridica n° 84, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 674.

³⁴ Neste sentido, v. INGLEHART, Ronald, *Changing values, economic development and political change*, *Revue internationale des sciences sociales*, (Engl. ed.), n° 145, September, 1995, pp. 379-403.

³⁵ Giddens refere, a este propósito, que “A ciência perdeu uma boa parte da autoridade que já teve. Em parte, provavelmente, tal é resultado de um desapontamento em relação aos benefícios que, conjuntamente com a tecnologia se postulou que traria à humanidade”, v. GIDDENS, Anthony, *Viver numa sociedade pós-tradicional*, in BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, op. cit., p. 85.

³⁶ BECK, Ulrich, *World Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1999, p. 10, onde o autor conclui escrevendo; “The question is: what is modernity? The answer is: not only capitalism (Marx), rationalization (Weber), functional differentiation (Parsons, Luhmann), but also the dynamics of political freedom, citizenship and civil society. The point of this answer is that morality and justice are not extra-territorial variables for modern society”.

³⁷ Paulo Sande considera que a União Europeia poderá ser “quicá, a primeira forma política pós-moderna”, v. SANDE, Paulo, *O Sistema Politico da União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus)*, Principia, Cascais, 1999, p. 24.

Elazar defende teoria de federalismo pós-moderno para explicar a realidade comunitária, v. BURGESS, Michael, op. cit., pp. 19-19, 42-44.

Caporaso classifica a UE como um Estado pós-moderno, v. CAPORASO, James, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n° 1, March, 1996, pp. 44-48.

John Ruggie defende relativamente à UE que “The UE may constitute nothing less than the emergence of the first truly post-modern international political form”, v. RUGGIE, John G., *Constructing the World Polity*, Routledge, London, 1998, p. 173.

³⁸ MORIN, Edgar, op. cit., pp. 155, 153-168.

³⁹ GIDDENS, Anthony, *Risco, Confiança e Reflexividade*, in BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, op. cit., pp. 174-175.

Refere Giddens que hoje podemos falar do fim do prometeísmo “os seres humanos só se colocam problemas que possam resolver”; GIDDENS, Anthony, *Viver numa sociedade pós-tradicional*, in BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, op. cit., p. 56.

⁴⁰ Neste sentido, v. WRIGHT, Vincent e CASSESE, Sabino (Dir.), op. cit., pp. 15-18, onde caracteriza detalhadamente a natureza do actual processo de reestruturação do Estado.

⁴¹ CASTELLS, Manuel, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – O Poder da Identidade*, Vol. II, op. cit., p. 29, passim.

⁴² DUVERGER, Maurice, *A Europa dos Cidadãos – Uma metamorfose inacabada*, Edições Asa, Porto, 1994.

⁴³ MILWARD, A., *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London, 1992, p. 3.

⁴⁴ BURGESS, Michael, op. cit., p. 16.

⁴⁵ Sobre este conceito v. BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, op. cit.; STORPER, M., *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York, 1997, p. 29, onde refere: “This term refers to the possibility for groups of actors in the various institutional spheres of modern capitalism - firms, markets, governments, households and other collectivities - to shape the course of economic evolution. They can do so because they reflect about the functioning of their environments in a way that is not limited by existing parameters, and where certain groups are explicitly wedded to shaking up such environments to their own advantage (innovation). This type of action goes well beyond correct anticipation of the actions of others (rational expectations). Instead it involves critical distance from the traditional functioning of the spheres in which it takes place, such distance being facilitated by technologies and contemporary communicational practices that feed back information to actors in radically new ways. Interpretations and constructed images of reality are now just as important as any “real” material reality because these interpretations and images are diffused and accepted and become the bases on which people act: they become real”.

⁴⁶ Neste sentido e para análise detalhada desta questão e indicação de autores que discutem esta questão, v. FAVRET, Jean-Marc, op. cit.

⁴⁷ Acórdão Costa v. Enel, Processo nº 6/64, Rec. 1964, pp. 1141.

⁴⁸ Neste sentido, v. LOUIS, Jean-Victor, op. cit., pp. 13-18, onde o autor cita a principal doutrina e jurisprudência comunitária sobre esta questão.

⁴⁹ MORIN, Edgar, op. cit., p. 168.