

Pós-funcionalismo e populismo no quadro da integração europeia: uma relação teórico-prática

Postfunctionalism and populism in the European integration process: a theoretical-practical relation

Nuno Santos Lopes

Doutorando no Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade NOVA de Lisboa e Observatório Político, ISCSP-U Lisboa, Portugal - Assistente Convidado da FCSH-Universidade dos Açores, do Mestrado em Relações Internacionais
ntslopes@gmail.com
orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8466-7379>

Resumo:

Este artigo pretende estabelecer uma relação entre o pós-funcionalismo e o populismo, ancorado por conceitos como politização e identidade, no quadro da integração europeia. Por um lado, o populismo assume um forte cariz prático e pretende distanciar-se da Europa elitista, por outro, a corrente teórica pós-funcionalista contextualiza o populismo do ponto de vista teórico, o que permite refletir sobre a ascensão de partidos populistas na Europa contemporânea. Posto isto, o texto procura 1) apresentar a origem e as dinâmicas europeias do pós-funcionalismo, 2) relacionar o pós-funcionalismo com os conceitos de politização e identidade e 3) confrontar o pós-funcionalismo e o populismo. Conclui-se que o pós-funcionalismo contribui com uma abordagem teórica ao fenómeno do populismo.

Palavras-chaves: Politização; Populismo; Pós-Funcionalismo; Teorias da Integração; União Europeia.

Abstract:

This paper aims to establish a relationship between postfunctionalism and populism, anchored by concepts such as politicisation and identity, within the scope of European integration. On the one hand, populism takes on a strong practical nature and intends to distance itself from elitist Europe. On the other hand, postfunctionalism sets populism from a theoretical point of view, which allow us to reflect on the rise of populist parties in contemporary Europe. That said, the article seeks 1) to present the European origins and dynamics of postfunctionalism; 2) to relate postfunctionalism with the concepts of politicisation and identity; and 3) confronting postfunctionalism and populism. One may conclude that postfunctionalism contributes with a theoretical approach to the populism.

Keywords: European Union; Politicisation; Populism; Postfunctionalism; Theories of European Integration

Notas introdutórias

As múltiplas crises enfrentadas pela União Europeia (UE) na década de 2010 revigoraram o estudo da integração europeia, ao mesmo tempo que desafiavam as grandes teorias tradicionais. O pós-funcionalismo é uma tentativa ambiciosa de mudar os termos do debate, centrando-se em dois conceitos-chave para a sua compreensão: identidade e politização, assim como na passagem do ‘permissive consensus’ para ‘constraining dissensus’ (Hooghe & Marks, 2009; 2019; 2020). O pós-funcionalismo pressupõe que 1) existem ligações diretas entre grupos nacionais e atores europeus, que contradizem a afirmação de que os Estados monopolizam a representação dos seus cidadãos no plano internacional; 2) as políticas internas e europeias associam-se de forma cada vez mais estreita, à medida que os governos se tornaram mais sensíveis às pressões públicas sobre a integração europeia; e 3) a identidade é um fator decisivo para a governação em geral e para a integração regional em particular, devido à sua natureza.

O debate sobre a União Europeia passou a desempenhar um papel importante nas eleições nacionais, colocando os principais partidos políticos contra adversários antieuropeístas, entre os quais populistas. Existe uma competição estratégica entre partidos políticos, cuja posição face à integração depende dos conflitos que a questão gera nas respetivas sociedades e se é, ou não, politizada.

Neste contexto, revela-se importante identificar as origens da teoria pós-funcionalista, a sua relação com os conceitos de politização e identidade, para que, por último, se interligue esta corrente teórica com o fenómeno mais recente do populismo.

Pós-funcionalismo: origem e dinâmicas europeias

Existe uma vasta literatura acerca do processo de integração europeia. No campo teórico, destaque para três correntes teóricas: neofuncionalismo; intergovernamentalismo liberal; e pós-funcionalismo. Importa verificar, primeiramente, de que forma as duas primeiras teorias contribuíram para o desenvolvimento da corrente teórica pós-funcionalista.

Ernst Haas (1958) entende que o neofuncionalismo assenta o seu valor explicativo numa visão dinâmica da integração europeia. Ou seja, entende-a como um processo através do qual diversos atores políticos em diversos sistemas nacionais seriam estimulados a fazer evoluir as suas lealdades, as suas expectativas e as suas atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detinham ou pretendiam obter um poder jurisdicional superior ou de substituição ao dos Estados nacionais pré-existentes. Esta conceção está ancorada pela combinação de três elementos-chave: a noção de *'political expectations'*; a noção de *'spillover effect'*; e a hipótese de uma *"transferência de lealdades políticas"* (Haas, 1958). A teoria neofuncionalista perdeu parte do seu valor com o episódio da "crise da cadeira vazia"¹ e o problema da adesão do Reino Unido ao projeto europeu. Não obstante, importa esclarecer que esta corrente teórica entende a integração europeia como um *processo*, atribuindo importância à pluralidade de atores envolvidos e às suas interações. O que conduz à noção de *spillover*.

Autores como Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet (2012) guiaram-se pelos elementos do neofuncionalismo para explicar o fortalecimento da governança supranacional. Por outras palavras, este incremento resultava do aumento das trocas transnacionais entre atores, viabilizadas pela integração europeia, conduzindo-os a pressionar os governos a transferirem maiores responsabilidades regulatórias para a comunidade. Por outras palavras, criadas com o propósito de conduzirem os objetivos específicos da integração, são-lhes atribuídas competências significativas, e a sua ação e desempenho podem produzir efeitos independentes nas políticas dos Estados-membros. (Lobo-Fernandes, 2017). À medida que novas funções são atribuídas às instituições centrais, as responsabilidades e competências destes órgãos tenderão a crescer e a aprofundar-se, gerando mais integração – o efeito de *spillover*. A criação do mercado único, da moeda única e da união bancária são exemplos deste efeito.

Por sua vez, o intergovernamentalismo explica a integração como resultado da cooperação e a competição entre os governos nacionais, fixando-se num critério intrinsecamente interestatal, onde os Estados continuam a ser os atores nucleares, e a dinâmica dos interesses nacionais e da expansão relativa do poder assumem o papel de motor do próprio

¹ "Em 1965-1966, instalou-se no seio da então Comunidade Económica Europeia uma crise política sobre divergências quanto ao modelo de integração a ser adotado pela Comunidade que ficou como conhecida como a "crise da cadeira vazia". Esta crise, que opôs a França, sob a presidência do General Charles de Gaulle, aos restantes cinco Estados-membros, ficou assim conhecida porque, durante o período de crise, o governo francês deixou de enviar quaisquer representantes ao Conselho de Ministros das Comunidades, boicotando assim o funcionamento das suas instituições." (Diogo, 2017: 126).

processo (Lobo-Fernandes, 2017). Hooghe e Marks consideram que o *'liberal intergovernmentalism theorizes European integration as a process of inter-state bargaining in which governments are chiefly motivated by economic preferences rather than by geopolitics or ideology'* (2020: 503). Perante as alterações no sistema internacional e face à menor utilidade do conceito tradicional de soberania, os Estados precisam de se transformar para sobreviver face aos dilemas do mundo contemporâneo. Neste sentido, o processo de integração europeu é claramente o reflexo destas alterações e traduz uma tentativa de regeneração do Estado-nação. No quadro do intergovernamentalismo liberal, o Estado continua a ser o ator unitário, não obstante as decisões não serem meramente aleatórias, uma vez que as partes têm capacidade para avaliar as diferentes possibilidades e alternativas e de decidir segundo os custos e benefícios que a decisão representa.

Assim, o intergovernamentalismo liberal defende uma análise compreensiva do processo de integração, apoiada por três teorias através de um modelo plural: teoria liberal ou societal da formação de preferências nacionais; teoria do processo de negociação internacional e das instituições; e teoria funcional da escolha institucional (Moravcsik, 1993).

Ora, quer o neofuncionalismo, quer o intergovernamentalismo liberal tendiam a ver a integração como perdendo força e nenhum deles prestou atenção suficiente aos problemas de legitimidade enfrentados pela União Europeia (Moravcsik, 2012). Em bom rigor, o pós-funcionalismo argumenta que as teorias *anteriores* não foram capazes de explicar a evolução da UE devido à politização do processo, anteriormente bastante tecnocrático (Czech & Krakowiak-Drzewiecka, 2019: 592).

O pós-funcionalismo procura explicar os desenvolvimentos do processo de integração europeia, entre o Tratado de Maastricht e o Tratado de Lisboa, incorporando os contributos dos vários quadros teóricos existentes (neofuncionalismo e intergovernamentalismo). Hooghe e Marks (2009) estabeleceram uma ligação entre os problemas de legitimidade da UE, as mudanças na opinião pública e a ascensão dos partidos eurocéticos. A teoria pós-funcionalista concebe a integração europeia como um processo conflituoso decorrente de sistemas de crenças incompatíveis. É uma forma de reestruturação jurisdicional que produziu uma profunda divisão cultural. Por essa razão, enfatiza o potencial disruptivo de um choque entre pressões funcionais e identidade. Assume, pois, uma visão negativa da integração europeia, sendo referida também

como uma teoria da desintegração (Webber, 2019). Apesar de o pós-funcionalismo referir que também o funcionalismo e o racionalismo foram relevantes para a origem da União Europeia, constata que a integração europeia foi principalmente um projeto das elites e dos Estados que detêm um poder relativo sobre as instituições. O pós-funcionalismo pressupõe uma tensão entre os benefícios funcionais da governança multinível (*multilevel governance*) e o desejo de autogoverno (*self-rule*) (Hooghe & Marks, 2020).

Os pós-funcionalistas preocupam-se com os problemas de legitimidade da União Europeia como uma característica constitutiva da política pós-Maastricht (Bickerton *et al.* 2015b in Hodson & Puetter, 2019: 1154). Aliás, segundo eles, o próprio Tratado de Maastricht demonstra a negociação entre a elite europeia e a sua desconexão com a opinião pública. Ora, esta corrente teórica espera que os governos nacionais “tentem antecipar o efeito de suas decisões [sobre a integração europeia] nas suas populações” (Hooghe & Marks, 2009: 9), não obstante não definir quais são as consequências específicas para a integração.

De acordo com Hooghe e Marks (2019), uma abordagem pós-funcionalista concetualiza a integração europeia como um processo que se desdobra em três etapas principais:

1. Primeiro, a procura pela governança europeia é desencadeada pela interdependência transnacional, criando um desfasamento numa área específica entre os requisitos de governança efetiva (*'function'*) e o *status quo* institucional (*'form'*).
2. Segundo, esse desfasamento e as pressões resultantes para a integração europeia são negociados politicamente. Nessa fase, as elites políticas enfrentam um problema de *'arena choice'* entre a negociação num espaço de grupos de interesse isolado das pressões públicas e um movimento em direção à politização, que introduz a questão no espaço da *mass politics*. Quanto maiores os riscos e a relevância pública de uma questão, mais difícil é para as elites políticas evitar a politização.
3. Terceiro, a integração europeia tem efeitos na política interna, particularmente nos casos em que ocorreu a politização. Isso ocorre porque a politização gera preocupações sobre identidades coletivas, contribuindo para o surgimento de uma nova clivagem política “transnacional” que rompe com os sistemas partidários tradicionais. Os conflitos resultantes tornam ainda mais difícil evitar a politização no

futuro; limitam, portanto, as escolhas dos líderes políticos ao negociar os próximos passos da integração.

Complementarmente, o pós-funcionalismo salienta a influência da política nacional baseada nas identidades e nas comunidades territoriais, cujos interesses entraram para o debate público. Por outras palavras, novos atores entraram para o debate sobre a integração europeia, ao mesmo tempo que os assuntos europeus passaram a fazer parte das políticas domésticas de uma forma mais direta. Na política interna, os eleitores preocupam-se mais com perdas (ou ganhos) ao nível do bem-estar, identidade, competitividade ou migrações, que são exploradas pelos partidos nacionais. Assim, os principais atores dos assuntos europeus não são apenas os governos, os técnicos, os burocratas e as grandes empresas, mas também cidadãos, partidos políticos, organizações civis, entre outros. Como resultado, o *'permissive consensus'*² anteriormente desfrutado pelas elites políticas, transformou-se em *'constraining dissensus'*³, que produz fortes restrições políticas à integração reforçada (Czech & Krakowiak-Drzewiecka, 2019).

Ora, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo refletem a integração europeia como um processo cooperativo liderado por grupos de interesse e governos, sendo, neste sentido, a desintegração difícil de se concretizar. Contrariamente, o pós-funcionalismo sublinha o conflito que emana das preferências nacionais e do sistema de valores incompatíveis. Complementarmente, encara a desintegração europeia como um cenário possível, especialmente porque parece fortalecer movimentos e partidos eurocéticos, enquanto os principais partidos tradicionais evitam questões controversas, como a identidade nacional (Czech & Krakowiak-Drzewiecka, 2019).

O pós-funcionalismo procura dar sentido às recentes crises na integração europeia e ao aumento associado do euroceticismo. Contrariamente às teorias tradicionais – neofuncionalismo e intergovernamentalismo liberal – o pós-funcionalismo aborda explicitamente essas novas realidades ao atribuir aos cidadãos e sua mobilização política,

² *Permissive consensus* (consenso permissivo) refere que, visto os cidadãos não terem experiência das complexidades do processo de integração europeia (políticas e instituições), o debate e o rumo da construção europeia estava reservado às elites.

³ *Constraining dissensus* (dissidência limitativa) surge após 1991, onde as elites e os líderes partidários, em posições de autoridade, têm de atender às reivindicações nacionais quando negociam questões europeias, pela abrangência das políticas e heterogeneidade das preferências nacionais.

particularmente por meio de reivindicações e plataformas políticas baseadas na identidade, um papel central na explicação das trajetórias da integração (Wendler & Hurrelmann, 2022).

Conforme referido anteriormente, uma importante componente diretamente relacionada com o pós-funcionalismo é a politização que, no âmbito da integração europeia, tende a ser um problema, na medida em que se verifica um aumento da contestação pública sobre questões relacionadas com a UE, conduzindo ao “*constraining dissensus*” e, por isso, dificultando uma maior integração europeia.

Por conseguinte, o pós-funcionalismo verifica-se quando as demandas funcionais suportam a interdependência para além das interações económicas; os esforços das elites na construção da identidade regional se identificam com os vários públicos-alvo; e as conceções institucionais se adaptam às circunstâncias regionais (Börzel & Risse, 2019).

Assim, este nível de integração regional constata-se somente no contexto do processo de integração europeia. O pós-funcionalismo poderá replicar-se noutros quadros regionais, na exata medida em que a integração extrapole as dinâmicas económicas, numa lógica de *community building* entre as elites políticas e outras.

Pós-funcionalismo, politização e identidade

‘As European integration has grown in scope and depth, it has proved ripe for politicization.’ (Hooghe & Marks, 2009: 19). Primeiramente, o conceito de politização assumiu protagonismo nos debates normativos sobre o défice democrático da União Europeia. Emergiu a questão se mais competição política deveria ser incentivada na UE para aumentar a responsabilidade democrática. Em segundo lugar, politização foi um conceito utilizado principalmente num sentido empírico, identificando e comparando instâncias de contestação política relacionada com a UE ao longo do tempo, Estados-membros, configurações institucionais e áreas políticas. Por último, a terceira fase da literatura sobre politização procura avaliar as consequências desse conceito para a formulação de políticas da UE e incluir resultados empíricos nas teorias da integração europeia (Wendler & Hurrelmann, 2022: 941).

Atualmente, o conceito de politização reúne consenso, tendo-se tornado mais *sofisticado*. Saliente-se, neste sentido, três processos interrelacionados: 1) a crescente importância da UE no

discurso político; 2) a crescente polarização e contestação das opiniões sobre a UE expressas naquele discurso; 3) uma variedade cada vez maior de controvérsias, o que significa que os atores da sociedade civil e o público de massa se envolvem em discussões relacionadas com a União Europeia (Wendler & Hurrelmann, 2022: 942-943). Assim, entenda-se que a politização é percebida como um fenómeno multifacetado que se desenvolve por força de episódios distintos, intersectados por diferentes fases de estagnação e retrocessos parciais que afetam espaços políticos distintos e aspetos da integração europeia em diferentes medidas.

De igual forma, Zürn *et al.* (2012) entende a politização como um processo através do qual os responsáveis pelo processo decisório, e as interpretações (de factos e fenómenos) com autoridade que lhe estão associadas, transferem uma dada questão para a esfera política (definida pela capacidade de tomar decisões coletivamente vinculativas) ou para o espaço político (definido por debates públicos). Por outras palavras, é o ato de transferir uma questão, antes “apolítica”, para o campo da política. Questão essa, saliente-se, que se torna objeto de regulamentação pública e/ou assunto de discussão pública.

A politização da integração europeia alterou o conteúdo do debate (interno, ao nível da importância dos partidos políticos), bem como o processo de decisão (nacional e europeu). Neste quadro de análise, o objeto é o processo de decisão e os atores são os políticos, os especialistas, os grupos de interesse, os meios de comunicação e aqueles que se encontram em posição de organizar debates políticos. Em bom rigor, trata-se de um processo através do qual aumenta a contestação na tomada de decisão conjunta, o que origina uma ampliação do público interessado e ativo no processo de integração. Neste processo, verifica-se uma redefinição dos objetivos mútuos, um reconhecimento coletivo de que alguns dos objetivos iniciais foram alcançados e que novos objetivos exigem uma mudança de âmbito e nível de compromisso, bem como geram novas expectativas dos atores.

A título exemplificativo, a crise dos refugiados teve um grande impacto na União Europeia, inibindo processos significativos na formulação de políticas da UE, sendo um exemplo de um caso de politização (Wendler & Hurrelmann, 2022). Aliás, o pós-funcionalismo identifica que a migração se tornara na questão prioritária na maioria dos Estados-membros no final de 2015, em que o apoio aos partidos nacionalistas aumentou. A teoria pós-funcionalista demonstra como a crise migratória intensificou uma divisão cultural na Europa, colocando os

defensores de uma Europa aberta e multicultural contra os seus oponentes (Hooghe & Marks, 2019).

Neste sentido, a politização implica uma crescente controvérsia nos processos de tomada de decisão conjunta, em resultado do aumento de questões a definir na esfera europeia e que determinam o âmbito e nível da integração política. É, por isso, um processo através do qual aumenta a contestação na tomada de decisão conjunta, o que origina uma ampliação do público interessado e ativo no processo de integração. Hooghe & Marks (2009: 8) argumentam que a politização da integração europeia alterou o conteúdo e o processo de tomada de decisão, ressaltando, não obstante o facto de a sociedade se ter tornado significativamente mais eurocética.

A politização é também resultado da abertura do próprio processo de integração ao escrutínio da opinião pública através de referendos e dos meios de comunicação de massa. Ainda, na medida em que as políticas internas e europeias se associam de forma cada vez mais estreita, os governos tornaram-se mais sensíveis às pressões públicas sobre a integração europeia.

Paralelamente ao conceito de politização, também o de identidade é indissociável à teoria pós-funcionalista. O debate sobre a Europa é complexo e coerente, encontrando-se ligado ao conflito político – principalmente a nível interno (Hooghe & Marks, 2009); conflito político esse que deve ser entendido como um resultado e um elemento essencial que transforma o processo de integração. Assim, as identidades nacionais e a opinião pública tornaram-se num fator importante, principalmente desde o Tratado de Maastricht, dado previamente o processo de integração se basear principalmente em interesses funcionais e numa perspetiva sobretudo económica, elaborados diretamente pelos Estados-membros. Por conseguinte, a opinião pública constitui-se atualmente como um fator que não pode ser ignorado pelos decisores políticos, conduzindo a uma politização das questões europeias, principalmente a nível doméstico.

Com vista a explicar a forma como a identidade afeta a opinião pública na Europa, importa destacar três conceções relevantes (Hooghe & Marks, 2009: 12):

1. *'Identity has greater weight in public opinion than for elites or interest groups.'*

2. *Identity does not speak for itself in relation to most political objects, but must be politically constructed.*
3. *The more exclusively an individual identifies with an ingroup, the less that individual is predisposed to support a jurisdiction encompassing outgroups.'*

Ainda, acrescentam que: *'The jurisdictional shape of Europe has been transformed, but the way in which citizens conceive their identities has not.'* Quer isto dizer que a política europeia se tornou multinível de uma forma que poucos anteciparam. A UE não está isolada da política interna; e a política interna não está isolada da Europa (Hooghe & Marks, 2009).

No que concerne aos assuntos que se tornam *politizados*, assume-se que os partidos, em particular os seus líderes, procuram *politizar* uma determinada questão quando perspetivam vantagens eleitorais. De salientar três motivações: 1) a posição de um partido sobre uma questão em relação a outros partidos e ao eleitorado; 2) a reputação ideológica de um partido; e 3) até que ponto um partido está unido ou dividido sobre determinadas questões (Hooghe & Marks, 2009: 19).

O pós-funcionalismo afirma que a politização da União Europeia, através da mobilização de identidades (nacionais), desafiou o *'permissive consensus'* anteriormente existente, onde as elites transnacionais poderiam continuar com a integração em "isolamento relativo", sendo que resultados económicos favoráveis contribuía para legitimar o processo de integração. No entanto, tornando-se a UE cada vez mais relevante, surgiu o *'constraining dissensus'*, onde as elites estão constantemente preocupadas com os eleitorados internos quando decidem sobre assuntos europeus. O populismo, conforme a teoria pós-funcionalista, é considerado uma reação às deficiências democráticas ao nível nacional, que, em conjunto com outros atores possíveis, é responsável por esse constrangimento das elites dominantes (Csehi, 2021).

Segundo o pós-funcionalismo, a identidade é um dos fatores decisivos para a governação em geral e para a integração regional em particular. Importará, adiante, identificar o exemplo do *Brexit*, pois fornece uma compreensão da ascensão da identidade nacional, o choque entre nacionalismo e governança supranacional e os efeitos na política da UE. O pós-funcionalismo investiga também as fontes domésticas do iliberalismo e ajuda a explicar como, por exemplo, os governos da Hungria e da Polónia têm resistido às pressões europeias, e até mesmo beneficiam delas, por intermédio de eleições.

Neste quadro de análise, o argumento de que os partidos populistas raramente foram bem-sucedidos em eleições ignora a sua ascensão, por vezes galopante, assim como a investigação que tem sido efetuada. Em 2018, os populistas receberam pelo menos 10% dos votos em quinze dos então vinte e oito Estados-membros da UE. Ademais, nos últimos dez anos, entraram, apoiaram ou derrubaram governos na Áustria, na Dinamarca, na Finlândia, na Hungria, em Itália, nos Países Baixos, na Polónia e na Eslováquia (Hooghe & Marks, 2020). Em Portugal, o partido populista Chega aumentou a sua expressão parlamentar de um (entre outubro de 2019 e março de 2022) para doze deputados (desde março de 2022 até ao momento).

Pós-funcionalismo e o populismo: dinâmicas e aplicabilidade

Moravcsik declarou que *'beyond migration, populists have had surprisingly little effect on EU policies'*, e que provavelmente moderariam a sua oposição em relação à União Europeia uma vez no governo. Inclusivamente, nunca ousariam cancelar uma importante política europeia (2018: 1663). No entanto, a persistente narrativa anti União Europeia, a oposição frequente a projetos de interesse comum ou questionar a integridade institucional europeia dificilmente são desenvolvimentos irrelevantes (Hooghe & Marks 2019b in Csehi, 2021).

O pós-funcionalismo (Hooghe & Marks, 2009; 2019) considera o surgimento do populismo, ou melhor, dos partidos populistas, como uma reação a processos democráticos domésticos disfuncionais no que diz respeito à integração da UE. De igual forma, reconhece que o populismo pode exercer influência sobre a integração europeia e que a politização da UE por populistas a nível nacional pode mudar *'politics without policy'* para *'politics against policy and even polity'* (Schmidt, 2019), mas não fornece detalhes suficientes.

Ora, Csehi (2021) refere que o populismo pode ser estudado como uma estratégia política, um estilo político, um discurso ou uma ideologia. As duas primeiras abordagens podem ser descritas como racionalistas, onde os líderes populistas são retratados como políticos em busca de poder que agem racionalmente para maximizar seu lucro, medido em apoio popular. Por sua vez, a ideologia é uma explicação mais construtivista onde as ações dos populistas são determinadas por uma ideologia subjacente.

Crê-se que o populismo exerce um impacto negativo na qualidade da democracia (Huber & Schimpf, 2016 in Csehi, 2021) e influencia sobre as percepções da tomada de decisão democrática, por força do seu entendimento exclusivo e anti plural do *povo* (Csehi, 2021). O populismo mantém uma relação conflituosa com a democracia (liberal), que pode contestar as expectativas democráticas das teorias de integração existentes. Prevê-se que os populistas no governo constroem o modelo pluralista de participação projetado por várias abordagens:

On the one hand, the societal division by populists between 'the deserving people', 'the undeserving non-people' and 'the corrupt elite' is likely to determine and (re-) structure the relative power position of the different interest groups across the various sectors of the economy. Urbinati calls this populism's 'radical partiality in interpreting the people' (Csehi, 2021: 225).

Por outro lado, espera-se que o populismo no governo “deixe uma impressão duradoura nas relações sociais” (Jones, 2019: 20). A divisão moral projetada na sociedade pelos populistas muitas vezes culmina na interrogação das normas discursivas e comportamentais convencionais, contribuindo para a polarização da sociedade.

Espera-se que o populismo influencie duas características principais da democracia: as suas configurações institucionais formais e as normas informais de tomada de decisão democrática (Grzymala-Busse, 2019 in Csehi, 2021), o que poderia desafiar os principais pressupostos da ação governamental e da cooperação transnacional, conforme descrito nas teorias da integração europeia.

No entanto, essa relação não é necessariamente um reflexo de processos de baixo para cima (*bottom-up*) como esperado em democracias representativas. Pelo contrário, quando os populistas fazem referência ao “povo”, referem-se à existência de um sujeito chamado “o povo”, ou seja, produzem o que alegam representar (Csehi, 2021). Por outras palavras, como aponta Müller (2017), os populistas apenas desejam corroborar o que já determinaram como *'the will of the people'*.

Outra componente do populismo que importa diz respeito à noção de soberania popular. Dado os populistas acreditarem que somente eles são os verdadeiros representantes do “povo”, restringem a relevância de outros atores no processo de tomada de decisão política.

Simplificando, um governo populista pode ignorar as preocupações formuladas sobre interdependências funcionais por atores não governamentais ou por aqueles considerados representantes do “não-povo”, distorcendo ainda mais o processo de formação e agregação de preferências. De facto, Berkhout *et al.* (2021) demonstram que os partidos populistas (independentemente de sua formação ideológica) estabelecem menos contato com grupos de interesse do que os partidos tradicionais.

Recuperando a teoria pós-funcionalista, que adota uma compreensão pluralista da politização e afirma que sempre que as identidades são mobilizadas em relação ao processo de integração europeia verifica-se um aumento na relevância da massa pública sobre a política orientada por elites ou grupos de interesse, conduzindo à politização interna da UE. No entanto, considera-se o populismo como uma variável dependente, e não independente, da integração europeia (Csehi, 2021). Conforme aponta Müller (2017), o populismo é sempre uma forma de política identitária. É ativo na construção política de identidades (ou seja, a delimitação entre “o povo”, “o não povo” e “a elite”), e a UE constitui-se como o objeto ideal contra o qual as identidades se mobilizam.

A separação moral provavelmente aumenta as tentativas de integrar cada vez mais questões nos debates identitários ou culturais (ou seja, “nós” *versus* “eles”), coincidindo com as expectativas de politização do pós-funcionalismo. De facto, os partidos populistas de direita costumam combinar o populismo económico com reivindicações sobre soberania (Ivaldi & Mazzoleni, 2020 in Csehi, 2021). Espera-se que o populismo, que possivelmente representa posições até agora ausentes ou sub-representadas na UE incorpore um número maior de questões nas narrativas sobre a direção geral da integração da UE. O exemplo da contestação do governo húngaro das “condicionalidades do estado de direito” ligadas aos fundos da UE é um caso em que uma questão distributiva se transformou num conflito de identidade entre supostos soberanos e sindicalistas (Csehi, 2021).

Uma vez no poder, o populismo pode não só desafiar os processos democráticos existentes, como também exercer um impacto transformador na sociedade. A maioria das teorias pressupõe uma relação de baixo para cima (*bottom-up*) entre o povo e os seus representantes eleitos, enquanto se espera que os populistas no poder determinem mais ativamente os interesses e ideias do “povo”, dado permanecerem continuamente em registo de

campanha eleitoral permanente para reafirmar a sua identificação com o povo (Vachudova, 2021 in Csehi, 2021). Com respeito ao eleitorado, os pós-funcionalistas afirmam que “*domestic and European politics have become more tightly coupled as governments have become more responsive to public pressures on European integration.*” (Hooghe & Marks, 2009: 2).

Por exemplo, o pós-funcionalismo consegue explicar o Brexit da melhor forma possível, desde as origens, desenvolvimentos e efeitos do referendo sobre a condição de membro da União Europeia, sendo um dos exemplos paradigmáticos daquela corrente teórica. A votação do referendo do Reino Unido para deixar a UE é o exemplo mais significativo de contágio eurocético até hoje. O próprio referendo foi um triunfo da ignorância cívica e da desinformação, numa campanha negativa, que se referia ao descontentamento geral da modernização neoliberal e da imaginação do poder colonial britânico do passado. Tratou-se de um *jogo* de emoções dirigido às massas descontentes, não num debate baseado em cálculos racionais, geopolíticos e económicos (Czech & Krakowiak-Drzewiecka, 2019).

Do ponto de vista teórico, o Brexit pode ser interpretado através da teoria pós-funcionalista da integração que coloca a pressão da explicação sobre as massas e política. Hooghe e Marks (2019) enfatizam que o referendo do Brexit retrata tensões entre integração funcional e resistência nacionalista, que nunca se conectaram.

Ora, os governos desafiadores que se opõem aos princípios da UE não atacam diretamente a União Europeia. Desenvolvem um euroceticismo ambivalente quando estão no poder. Por exemplo, num discurso em 2014, o primeiro-ministro húngaro Orbán esboçou uma visão da Europa que estava em desacordo com os valores definidos no artigo 2º do Tratado da União Europeia. Também Kaczyński, líder do partido PiS, é igualmente ambivalente. Embora tenha criticado fortemente a UE por interferir nos assuntos do seu país, retratou-se como um político que deseja salvar a Europa de si mesma (Hodson & Puetter, 2019).

A ascensão de governos desafiadores conduziu à disposição dos principais partidos tolerarem violações (pontuais) do consenso normativo da UE, desde que não comprometesse o funcionamento, e avanço, de áreas-chave da política europeia. Kelemen (2017) descreve esta relação como um “*authoritarian equilibrium*”, sendo que “*EU partisan politics is strong enough to protect illiberal leaders such as Orbán but too weak to bolster liberal opposition parties.*” (Hodson & Puetter, 2019: 1165).

Müller (2017) identifica “três técnicas populistas de governo e as suas justificações morais”. Em primeiro lugar, os populistas tendem a colonizar ou “ocupar” o Estado. Por exemplo, uma das primeiras mudanças fundamentais de Viktor Orbán, e o seu partido Fidesz, procurou fazer foi transformar a lei do funcionalismo público, de modo a permitir ao partido colocar os seus seguidores em cargos que deveriam ter sido ocupados por burocratas não partidários. Também, tanto o Fidesz como o Partido Lei e Justiça, de Jarosław Kaczyński, atacaram a independência dos tribunais – os procedimentos existentes foram revistos e foram nomeados novos juízes à revelia do primado do Estado de direito. Quer isto dizer que os partidos políticos criam um Estado ao seu “gosto político” e à sua própria imagem política. Saliente-se que os populistas podem empreender essa “colonização” abertamente e com o apoio da sua reivindicação central de representação moral do povo.

Em segundo lugar, “os populistas tendem a praticar o clientelismo de massas: a troca de fatores materiais e imateriais das elites pelo apoio das massas.” (Müller, 2017: 59), não obstante a tal conduta não ser exclusiva dos populistas. Todavia, mais uma vez, os populistas distinguem-se por adotarem “tais práticas abertamente e com uma justificação moral pública, visto que para eles apenas alguns membros do povo são realmente o povo e merecedores, portanto, do apoio do que é, por direito próprio, o seu Estado.” (Müller, 2017: 60). Por último, em terceiro lugar, apenas alguns devem desfrutar da proteção das leis, ou seja, aqueles que não pertencem ao povo ou que possam ser suspeitos de trabalhar ativamente contra o povo devem ser tratados severamente – o “legalismo discriminatório”. Müller identifica alguns populistas que tiveram a “sorte de ter tido recursos livremente disponíveis para se entregarem ao clientelismo de massas e até construírem classes inteiras para apoiar os seus regimes” (2017: 60), tais como Chávez (Venezuela), Erdoğan (Turquia) e Orbán (Hungria).

Complementarmente, para os populistas, a oposição proveniente do seio da sociedade civil cria um problema do ponto de vista moral e simbólico, prejudicando a sua reivindicação de exclusiva representação moral do povo. Para os populistas, é crucial criar o “povo homogéneo” em cujo nome reivindicam as suas ações. Ora,

O populismo no poder produz, reforça ou oferece uma outra variedade da mesma exclusão e usurpação do Estado que mais contesta no *establishment* reinante que procura substituir. O que o «antigo sistema» ou as «elites corruptas e imorais»

supostamente sempre fizeram, acabarão os populistas também por fazer – só que, poderia pensar-se, sem sentimento de culpa e com uma justificação supostamente democrática (Müller, 2017: 62).

O populismo não é um caminho de maior participação política, nem democrática. Pelo contrário, representa o anti pluralismo. Por esse motivo, o populismo deveria forçar os defensores da democracia liberal a pensar sobre as atuais falhas de representação perante as sociedades nacionais e até mesmo europeia, entendida no quadro da União Europeia.

Notas conclusivas

O pós-funcionalismo sublinha o potencial disruptivo de um choque entre pressões funcionais e identidade. Os pós-funcionalistas prestam atenção detalhada ao espaço em que uma questão é debatida porque afeta a natureza do conflito. O debate sobre a Europa é complexo, pois está ligado ao conflito político doméstico, não *sui generis*. Assim, a interdependência entre as políticas e os agentes nacionais e europeus é evidente. Desta feita, o elemento *identidade* é decisivo para a governação multinível (*multilevel governance*) em geral e para a integração regional em particular, pois, na medida em que o conflito político é determinante para esta corrente teórica, esse mesmo conflito envolve identidades comunitárias.

Curiosamente, Müller (2017: 107) reflete que a tecnocracia e o populismo “são o espelho uma da outra”, uma vez que “a tecnocracia mantém que só há uma solução política correta; o populismo proclama que a vontade do povo é só uma.”, relevando que nem para os tecnocratas nem para os populistas há necessidade de debate democrático, enfraquecendo o sistema democrático.

Todavia, Wendler e Hurrelmann (2022) afirmam que o principal desafio da investigação sobre a politização relacionada com a União Europeia é explorar e teorizar as ligações entre os espaços políticos, particularmente aqueles que ligam a política doméstica e a governança supranacional e aquelas que ultrapassam a fronteira entre a contestação pública e a formulação de políticas.

Este texto argumenta que o populismo, principalmente quando os partidos populistas exercem funções governativas, representa um desafio para a integração europeia. Em bom rigor, pode transformar os fundamentos institucionais e sociais do processo de integração, que as teorias existentes subestimaram ou não abordaram na sua totalidade (Csehi, 2021).

Por um lado, destacou-se que os populistas no governo restringem o modelo pluralista de participação e minimizam o papel das instituições supranacionais. Por outro lado, pensa-se que a constituição de cima para baixo (*up-down*) do “povo” contribui para a polarização da sociedade e a formação de um ‘*constraining consensus*’ entre o governo populista e o seu eleitorado em questões de integração europeia.

De salientar que o populismo contribui para o enfraquecimento da legitimidade da União Europeia, interroga os seus valores fundamentais, prejudica a sua eficiência e a lealdade dos seus cidadãos em relação ao projeto europeu. O conflito sobre a Europa é ideologicamente estruturado. O governo partidário não existe a nível europeu, mas o partidarismo influencia as respostas nacionais relativamente às instituições europeias e, conseqüentemente, ao projeto europeu.

Finalmente, releva-se determinante verificar que a teoria pós-funcionalista contribui efetivamente para a compreensão do fenómeno da ascensão mais recente dos partidos populistas, ancorados pelos conceitos de politização e de identidade, que, por conseguinte, reflete o conflito político como central ao processo de integração europeia, consubstanciando-se nos exemplos práticos identificados neste artigo. Constata-se que as políticas internas (ou domésticas) se tornaram cada vez mais dependentes dos resultados europeus, com reflexos eleitorais.

Referências bibliográficas

BERKHOUT, Joost, MARCEL Hanegraaff & PATRICK Statsch (2021). Explaining the Patterns of Contacts between Interest Groups and Political Parties: Revising the Standard Model for Populist Times. *Party Politics*, vol. 27, n. 3, pp. 418-429. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1354068819856608>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BÖRZEL, Tanja & RISSE, Thomas (2019). Grand Theories of Integration and the Challenges of Comparative Regionalism. *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 8, pp. 1231-1252. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1622589>. Acesso em: 11 mai. 2022.

CSEHI, Robert (2021). The challenge populist governments pose for the process and theory of European integration. *West European Politics*, vol. 46, n. 1, pp. 219-240. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1988388>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CZECH, Sławomir & KRAKOWIAK-DRZEWIECKA, Monika (2019). The rationale of Brexit and the theories of European integration. *Oeconomia Copernicana*, vol. 10, n. 4, pp. 589-602. Disponível em: <http://economic-research.pl/Journals/index.php/oc/article/view/1733>. Acesso em: 13 jun. 2022.

DIOGO, João Francisco (2017). Crise da cadeira vazia. In BRANDÃO, Ana Paula; COUTINHO, Francisco Pereira; CAMISÃO, Isabel & ABREU, Joana Covelo de (coord.), *Enciclopédia da União Europeia*. Lisboa: Petrony Editora, pp. 126-128.

HAAS, Ernst (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. Stanford: Stanford University Press.

HODSON, Dermot & PUETTER, Uwe (2019). The European Union in disequilibrium: new intergovernmentalism, postfunctionalism and integration theory in the post-Maastricht period. *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 8, pp. 1153-1171. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569712>. Acesso em: 13 jun. 2022.

HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary (2020). Is liberal intergovernmentalism regressive? A comment on Moravcsik (2018). *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 4, pp. 501-508. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1582684>. Acesso em: 11 jun. 2022.

HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 8, pp. 1113-1133. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>. Acesso em: 3 mai. 2022.

HOOGHE, Liesbet & MARKS, Gary (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining. *British Journal of Political Science*, vol. 39, n. 1, pp. 1-23. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>. Acesso em: 3 mai. 2022.

JONES, Erik (2019). Populism in Europe: What Scholarship Tells Us. *Survival*, vol. 61, n. 4, pp. 7-30. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1637125>. Acesso em: 10 mai. 2022.

LOBO-FERNANDES, Luís (2017). Teorias Políticas da Integração. In BRANDÃO, Ana Paula; COUTINHO, Francisco Pereira; CAMISÃO, Isabel e ABREU, Joana Covelo de (coord.). *Enciclopédia da União Europeia*. Lisboa: Petrony Editora, pp. 432-435.

MORAVCSIK, Andrew (2018). Preferences, Power and Institutions in 21st-century Europe, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 56 n. 7, pp. 1648–1674. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jcms.12804>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MORAVCSIK, Andrew (2012). Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency. *Foreign Affairs*, vol. 91, n. 3, pp. 54-68. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23217966>. Acesso em: 18 jun. 2022.

MORAVCSIK, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n. 4, pp. 473-524. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>. Acesso em: 3 mai. 2022.

MÜLLER, Jan-Werner (2017). *O que é o populismo?* Alfragide: Texto Editores, Lda.

OLEART, Alvaro & GHEYLE, Niels (2022). Executive gladiators in the European arena: discursive intergovernmentalism in the politicization of the Covid-19 EU recovery plan. *Journal of European Integration*, vol. 44, n. 8, pp. 1095-1111. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2085695>. Acesso em: 27 jun. 2022.

RIBEIRO, Sérgio Neiva (2017). Neofuncionalismo. In BRANDÃO, Ana Paula; COUTINHO, Francisco Pereira; CAMISÃO, Isabel & ABREU, Joana Covelo de (coord.), *Enciclopédia da União Europeia*. Lisboa: Petrony Editora, pp. 267-269.

SANDHOLTZ, Wayne & SWEET, Stone, Alec (2012). Neo-functionalism and supranational governance. In JONES, Erik, MENON, Anand & WEATHERILL, Stephen (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 18-33.

SCHMIDT, Vivien A. (2019). Politicization in the EU: Between National Politics and EU Political Dynamics. *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 7, pp. 1018-1036. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619189>. Acesso em: 13 jun. 2022.

WEBBER, Douglas (2019). Trends in European political (dis)integration. An analysis of postfunctionalist and other explanations. *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n. 8, pp. 1134-1152. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1576760>. Acesso em: 18 jun. 2022.

WENDLER, Frank & HURRELMANN, Achim (2022). Discursive postfunctionalism: theorizing the interface between EU politicization and policy-making. *Journal of European Integration*, vol. 44, n. 7, pp. 941-959. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2045592>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ZÜRN, Michael, BINDER, Martin & ECKER-EHRHARDT, Matthias (2012). International authority and its politicization. *International Theory*, vol. 4, n. 1, pp. 69-106. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1752971912000012>. Acesso em: 3 mai. 2022.