

LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA

DEMOCRATIC LEGITIMACY AND EUROPEAN UNION CITIZENSHIP

Francielle Vieira Oliveira¹

Resumo

O presente trabalho apresenta um breve relato histórico do processo de legitimação democrática da União Europeia, incluindo o surgimento da cidadania europeia. Na sequência são analisados alguns argumentos que rejeitam a tese *no-demos no democracy*, abordando neste sentido a prescindibilidade de um povo como requisito a conferir legitimidade à democracia da União Europeia. Combatida a tese *no demos*, passamos a verificar quais critérios de legitimação democrática são mais adequados à estrutura organizacional da União Europeia. Deste modo observamos que a democracia supranacional não tem de ser um espelho da democracia nacional, pois a União Europeia possui uma estrutura organizacional diferente da do Estado. O suposto déficit democrático da União Europeia não decorre, portanto, do fato de não possuir os mesmos procedimentos eleitorais tais como aqueles implantados em um Estado Democrático de Direito. O déficit democrático que atualmente identificamos na União Europeia é resultado da inexistência de um espaço público onde os cidadãos possam participar mais ativamente dos processos decisórios.

Palavras-chave: União Europeia; legitimidade democrática; demoi-cracia; cidadania europeia; espaço público.

Abstract

This paper presents a brief historical account on European Union's democratic legitimacy process, including the emergence of European citizenship. Following are analyzed some arguments which reject the thesis *no demos no democracy*, addressing in this sense the needlessness of a people as a requirement to give legitimacy to the European Union democracy. Countered the thesis *no demos*, we began to see which legitimacy criteria are best suited to the organizational structure of the European Union. Thus we observed that supranational democracy does not have to be a mirror of national democracy, once European Union has a different organizational structure from a State. The alleged democratic deficit of the European Union, therefore, does not have to be with the fact that it does not have the same electoral procedures such as those deployed in a democratic State. The current democratic deficit we identified in the European Union is due to the lack of a public space where European citizens can participate more actively in decision-making.

Keywords: European Union; democratic legitimacy; demoi-cracy; European citizenship; public space.

¹ Doutoranda em Ciências Jurídicas Públicas na Universidade do Minho, com bolsa atribuída pela Capes; Pesquisadora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Introdução

O que caracteriza a União Europeia hoje não é somente o seu sistema de governação multinível, mas também os seus múltiplos contextos políticos, econômicos e sociais que propiciaram o surgimento de uma organização única em termos estruturais e organizacionais. Ao longo de seu processo de integração, a União Europeia não contou apenas com diferentes grupos e instituições, mas apoiou-se também em um arcabouço jurídico baseado em princípios e valores comuns.

E foi através do desenvolvimento destes princípios e valores comuns, acompanhado das necessidades que surgiram no decorrer da integração, que a legitimidade democrática e a cidadania europeia foram sendo moldadas. Neste trabalho apresentaremos um apanhado histórico sobre o processo de legitimação democrática e o desenvolvimento da noção de cidadania na União Europeia, debruçando também nossa atenção sobre o conceito de democracia supranacional e sobre os critérios de legitimação democrática que melhor se adaptam às estruturas funcionais da União Europeia.

1. O desenvolvimento da democracia supranacional no decorrer do processo de integração da União Europeia

Como sabemos, a integração europeia teve início após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de estabelecer a paz entre os Estados beligerantes. Neste intento, a primeira medida tomada com o Tratado de Paris (1951), que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), foi de amortizar os interesses econômicos e políticos, especialmente no que se referia ao controle do Vale do Ruhr.

Não obstante o inicial sucesso alcançado por aquele embrionário estágio integrativo, poucos anos mais tarde algumas instabilidades geradas por desconfianças mútuas passaram a melindrar a continuidade do acordo. Para ceifar qualquer discórdia que pudesse provocar um novo conflito, a solução encontrada casava com a necessidade de um aprofundamento das cooperações econômicas entre os Estados. O resultado foi a criação da Comunidade Europeia (CE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEAA) através dos Tratados de Roma (1957)².

² Até então só faziam parte da CECA, da CE e da CEEA a França, a Alemanha, a Itália, a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo.

A partir de então a estrutura organizativa europeia passava a ser caracterizada por um equilíbrio institucional entre três órgãos: a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu³ (doravante: PE). Enquanto a Comissão (composta por membros nomeados pelos governos dos Estados-Membros) detinha o monopólio da iniciativa legislativa, ao Parlamento (eleito pelos cidadãos por sufrágio direto universal) e ao Conselho (composto por representantes dos governos dos Estados-Membros) restavam a competência consultiva.

Apesar da criação do PE ter sido considerada o primeiro passo no sentido de aproximar os cidadãos da vida política, a primeira eleição direta para a escolha de seus representantes deu-se apenas em 1979. Outrossim, não havia partidos políticos supranacionais europeus⁴. Por conseguinte, o sufrágio era realizado somente em âmbito nacional, de acordo com as legislações de cada Estado-Membro. Tal fato suscitava a discussão em torno da suposta falta de um espaço público europeu, onde os cidadãos pudessem formar uma opinião pública europeia e deliberar sobre as tomadas de decisões⁵. Além disso, questionava-se também o fato do PE não exercer atividade legiferante, o que à partida feriria o princípio da democracia representativa.

Tal estrutura organizativa da integração europeia deu mote a críticas que passaram a sustentar a existência de um déficit democrático europeu. Os argumentos tecidos neste sentido fundamentavam-se na teoria democrática moderna que, desde Rousseau, não vislumbra a possibilidade do exercício do poder político senão subordinado à soberania popular. Nesta medida, mesmo que o PE fosse eleito, faltava-lhe a competência legislativa. Outro fato talvez ainda mais agravante residia na inexistência de um povo (*demos*) europeu homogêneo que pudesse dar legitimidade ao poder político das instituições europeia, conforme analisaremos mais adiante.

³ Antes a CECA era formada por uma Alta Autoridade comum, uma Assembleia e um Conselho de Ministros. A Assembleia era composta por delegados dos Parlaentos nacionais e o Conselho integrava representantes delegados dos Governos nacionais, sendo a presidência exercida rotativamente por cada membro e destinava a harmonizar a ação da Alta Autoridade, a qual assegurava a vigilância do mercado, o respeito pelas regras da concorrência e a transparência dos preços.

⁴ Naquela época David Marquand já dizia que a emergência de uma política pan-europeia somente seria democrática se as bases estruturantes da política fossem transferidas de uma “Europe des patries”, onde as políticas a nível Europeu são estruturadas ao redor de identidades e governos nacionais, para uma “Europe des partis”, onde a contestação política é estruturada através de um sistema partidário (1978, p.425-45).

⁵ Sobre as diversas implicações atuais concernentes ao espaço público e à opinião pública, veja: Daniel Innerarity, *O Novo Espaço Público*, tradução de Manuel Ruas, Lisboa: Teorema, 2010, p. 7-285. Para uma outra leitura sobre o tema, Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, 2.ª edição, tradução de Flávio R. Kothe, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

Neste diapasão podemos afirmar que, em que pese a introdução do direito de sufrágio universal pelos Tratados de Roma, a democracia na CE ainda não era uma preocupação de grande relevo, tanto que só veio a ser explicitamente mencionada no Ato Único Europeu de 1986 (que entrou em vigor em 1987). Em sua exposição de motivos, o documento elencava os princípios básicos e necessários à continuidade da integração europeia e dentre eles estava o de promover a democracia⁶. Não obstante tratar-se de uma referência no preâmbulo, que não tinha qualquer desenvolvimento no articulado, a democracia representava, pelo menos do ponto de vista político, a vontade de “humanizar” as comunidades e de ultrapassar o seu caráter primordialmente econômico (Martins: 2004, p. 59).

Verifica-se, deste modo, que o contributo do Ato Único Europeu foi de introduzir uma reflexão sobre a democracia, que aliás revelou-se de extrema importância para aquele momento. Afinal, a CE preparava-se não só para um aprofundamento das relações econômicas, mas também para uma integração de dimensões políticas. Logo, percebia-se a necessidade de democratizar a CE sempre que os seus Estados-Membros renovavam um novo tratado, pois quando assim o faziam, delegavam cada vez mais poderes a instâncias supranacionais europeias. Na medida então que os Estados-Membros iam perdendo pouco a pouco o controle de várias decisões que afetam a esfera nacional, os indivíduos passavam a sentir que as suas possibilidades de intervenção na vida política ficavam sempre mais distantes. Não de outro modo que nas últimas três décadas tem se registrado um aumento significativo da apatia eleitoral tão alarmada por alguns comentadores⁷. Isto porque, sem a “correspondência dos círculos”, como diria Habermas (2001, p. 91), os cidadãos não poderiam mais reconhecerem-se como coautores das normas, ficando prejudicado todo o processo que garante legitimidade ao exercício democrático.

⁶ Destaca-se que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 já havia ressaltado a necessidade de estabelecimento de um “regime político verdadeiramente democrático”, uma vez que ele é considerado a base do respeito das liberdades fundamentais e constitui o fundamento da justiça e da paz. Tal recomendação, contudo, dirigia-se apenas aos Estados integrantes do Conselho da Europa (dos quais faziam parte também os Estados-Membros da CE) e não propriamente à CE considerada em si mesma.

⁷ Neste sentido, veja o trabalho estatístico de Jan Å Johansson (org.), *The lowest of the low: Turnout in the European Parliament elections in comparison with all other elections and referendums in the European Union 1979-2009*, EU Democrats Research Department, disponível em: «<http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/Lowest%20of%20the%20Low%20FINAL.pdf>», última visualização em 26-11-2012.

Passando a democracia a figurar-se como elemento chave para o avanço rumo à uma integração de dimensões políticas supranacionais, a Cimeira de Copenhaga (1973) fez uma proposta de concessão de direitos especiais aos cidadãos dos Estados-Membros. Mais tarde, em 1975, o Ministro Belga Leo Tindemans apresentou o Relatório *Europe of the citizens*, cujo Capítulo IV intitulava-se “A Europa dos cidadãos”. Uma década depois, em 1984, foi apresentado o projeto Spinelli, que esboçava a ideia dos nacionais dos Estados-Membros serem cidadãos da União e ainda poderem gozar de direitos civis e políticos. Vários outros documentos subordinados ao tema da cidadania e da democracia europeia foram apresentados em várias outras cimeiras. Mas foi o Tratado de Maastricht (1992), no entanto, que assentou a CE em uma nova fase, introduzindo definitivamente a cidadania europeia em seu art.º 8.º, n.º 1. A partir de então foram reconhecidos aos nacionais de cada Estado-Membro o direito de eleger e de serem eleitos nas eleições europeias e o direito de petição às repartições públicas; também foram garantidos àqueles que exerciam a livre circulação o direito de exercício das liberdades econômicas em um outro Estado-Membro distinto ao da sua nacionalidade, o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais e a proteção diplomática e consular.

Cabe ainda dizer que foi o Tratado de Maastricht que criou a União Europeia (doravante: UE ou União) propriamente dita (antes a designação era CE) e que estabeleceu uma estrutura política de três pilares: o pilar da integração econômico-comercial, podendo ser mais bem expressado por “mercado único”, ou seja, a livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores entre os Estados-Membros, em condições semelhantes aos que vigoram no interior de um território nacional alfandegário único; o da política externa e de segurança comum; e o pilar de cooperação política e judiciária em matéria penal. E para promover a harmonização e a adequação das legislações internas às normas de Direito da União, este Tratado ainda contemplava os princípios da subsidiariedade, da solidariedade, da democracia, da liberdade e do Estado de Direito⁸.

⁸ O princípio da subsidiariedade apresentava uma conotação que leva à conclusão lógica de que as normas de Direito da União não deviam ser invocadas quando as legislações internas dos Estados-Membros reunissem condições de sanar eventuais divergências de forma satisfatória. A exceção é quando estava em voga interesses que afetavam a UE, devendo, nesse caso, ser aplicada a norma comunitária. O princípio da solidariedade reconhecia a necessidade de uma mútua cooperação entre os Estados, de forma que todos pudessem repartir uniforme e equitativamente as vantagens, a prosperidade e os custos. O princípio da democracia consistia na observância por parte dos Estados-Membros do livre exercício ao direito de voto, de manifestação política, do exercício da política, do uso livre dos meios de comunicação, da ausência de censura, pluralismo de partidos políticos, dentre outros, sem os quais não é possível o exercício dos direitos

Acontece que o Tratado de Maastricht, embora tivesse criado uma estrutura política organizativa com dimensões democráticas, instituindo para tanto a cidadania europeia, ainda assim não teve o condão de dar fim aos argumentos que sustentavam o défice democrático europeu. A sentença do Tribunal Constitucional Federal Alemão (TCFA) no recurso contra o Tratado de Maastricht⁹ de 12-10-1993 (Processos BvR 2134/92 & 2159/92), por exemplo, elencou algumas deficiências que impediam a UE de ser considerada democrática, senão vejamos.

O TCFA examinou determinadas exigências democráticas e verificou que à partida não existia nada que impedisse à República Federal da Alemanha de ser um membro da UE, desde que fosse assegurado ao povo alemão a sua devida participação nos órgãos desta organização supranacional. Em um segundo momento, no entanto, após constatar que a transferência de direitos de soberania à UE não correspondia à possibilidade do Parlamento Europeu de participar ativamente nos processos decisórios, concluiu que a UE não reunia as condições necessárias para estabelecer-se democraticamente. Logo a democracia só poderia continuar a ser exercida na esfera de seus respectivos parlamentos nacionais.

Outra crítica esposada pelo TCFA sobre o défice democrático referia-se ao exercício da *kompetenz-kompetenz*. **Na concepção deste Tribunal**, para que o poder de um Estado fosse democraticamente legitimado, ele deveria emanar de um povo que, quando da formação da vontade política, articulasse a sua identidade nacional, entendida como pré-política e extrajurídica. Em outros termos, para que um processo democrático pudesse desenvolver-se, o povo de um Estado deveria ter a possibilidade de dar expressão jurídica àquilo que o une, espiritual, social e politicamente, de um modo relativamente homogêneo. Como o Tratado de Maastricht não criava um Estado federativo europeu e a *kompetenz-kompetenz* continuava a pertencer aos Estados-Membros, por conseguinte a soberania popular restava limitada à esfera nacional. Desta feita, a democracia só poderia

fundamentais. O princípio da liberdade tinha um sentido económico, significando a necessidade dos Estados-Membros de observar a livre circulação de produtos, pessoas, capitais, serviços e de constituir estabelecimentos, bem como o respeito à propriedade privada e a liberdade de empreender, dentre outras. O princípio do Estado de Direito, por sua vez, era reflexo do princípio da democracia, pois consubstanciava que todas as medidas tomadas pela UE deviam assentar em Tratados que foram voluntária e democraticamente aprovados pelos Estados-Membros.

⁹ Sobre o controle de constitucionalidade dos Tratados pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, veja: Eleonora Mesquita Ceia, A Decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão sobre a Constitucionalidade do Tratado de Lisboa, in Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, n.º 49, 2009, p. 89-107.

ser legitimada no âmbito interno dos Estados-Membros. No entendimento do TCFA era imprescindível à democracia supranacional a existência de um povo que a legitimasse, bem como a formação de uma federação de Estados-Membros, ou seja, um espaço onde a democracia pudesse ser articulada e exercida.

Não obstante o TCFA tivesse formulado contundentes reservas à legitimação democrática da UE, mesmo assim declarou a compatibilidade do Tratado de Maastricht com a Constituição Alemã. Restava todavia não resolvida a questão do défice democrático europeu.

Com a pretensão de alargamento da UE aos países do Leste Europeu¹⁰, aumentou-se a tensão repousada sobre a legitimidade democrática. Verificava-se desde já a necessidade de uma revisão de todo o sistema de integração europeu. O Tratado de Amsterdão (1997), que sucedeu ao Tratado de Maastricht, não havia sido capaz de inovar as estruturas organizativas da UE de modo a suportar a adesão de novos Estados-Membros. O Tratado de Nice (assinado em 2001, mas com entrada em vigor em 2003), do mesmo modo, havia introduzido poucas reformas, dentre as quais destacavam-se: alteração da composição da Comissão; reforço do procedimento de codecisão entre o PE e o Conselho, de modo que o último passasse a funcionar cada vez mais como uma segunda câmara parlamentar na produção normativa europeia; ponderação dos votos no Conselho favorável aos Estados-Membros mais populosos; e, por fim, ampliação das matérias com exigência de votação por maioria qualificada. Todas estas alterações, entretanto, não foram suficientemente satisfatórias em vésperas de alargamento. Constatava-se ainda a necessidade de ultrapassar a simples adaptação das instituições, pois era preciso garantir que a UE pudesse ter uma voz própria no contexto internacional.

Durante o Conselho Europeu de Laeken (2001) os Estados-Membros resolveram fazer um processo de revisão dos tratados. A ideia era no sentido de permitir uma maior democratização das instituições e promover uma maior participação dos cidadãos europeus nas esferas de condução da vida política, bem como permitir uma maior promoção e garantia dos direitos fundamentais. Segundo as conclusões da Declaração de Laeken, a UE precisava tornar-se “mais democrática, mais transparente e mais eficaz”.

¹⁰ Em Janeiro de 2012 consumou-se o alargamento da União Europeia à Croácia; em 2007 aderiram a Bulgária e a Roménia; em Maio de 2004 haviam entrado a República Checa e a Eslováquia, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Eslovénia, Chipre e Malta. Antes já faziam parte da União Europeia a Dinamarca, a Irlanda, e o Reino Unido em 1972. A Grécia foi aderida em 1981. Espanha e Portugal aderiram em 1986. A Áustria, a Finlândia e a Suécia foram incorporadas em 1997.

Para tanto, pensavam desde já nos inconvenientes da UE assentar-se em quatro tratados (o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – que expiraria em 2006; o Tratado da Comunidade Econômica Europeia; o Tratado da Comunidade Europeia da Energia Atômica; e o Tratado da União Europeia) e, como alternativa, sugeriam a redação de um único texto constitucional.

Neste sentido, os Chefes de Estado e de Governo da UE decidiram convocar uma Convenção Sobre o Futuro da Europa, cujos trabalhos decorreram entre 2002 e 2003. Durante esta Convenção procurou-se “dar ênfase à uma legitimidade europeia autônoma, baseada na coexistência entre as soberanias dos Estados e a soberania partilhada dos povos e dos cidadãos europeus” (Martins: 2003, p. 9). Através de uma Constituição pretendia-se não só dar legitimidade à UE, mas também um novo corpo e valor político-jurídico às suas instituições. Afinal, como diria Dieter Grimm (1996, p. 346 e ss.), a constituição serve para tornar legítimo o poder político, para definir e institucionalizar a organização do poder político, para repartir as esferas do poder e as esferas da liberdade e das autonomias.

O Projeto Constitucional Europeu, no entanto, dado o seu “desígnio constituinte de substituição definitiva das soberanias estaduais por um novo poder político, transnacional e autorreferencial” (Duarte: 2006, p. 406), foi alvo de alguns receios que, por cautela, achou-se por bem submetê-lo a referendo em cada Estado-Membro. O resultado pautou-se na derrota do Projeto nos referendos francês e holandês¹¹, em Maio de 2005, que valeu para a Europa inteira. Este fato provocou uma profunda crise institucional, sucumbindo a UE numa descrença quanto ao futuro da sua integração.

A construção de um constitucionalismo europeu ou, segundo Jürgen Habermas (2007, p. 183-190), a possibilidade de caminhar rumo a um “constitucionalismo pós-nacional”, era vista não só como a oportunidade de se alcançar um contexto de comunicação pública que transcendesse as fronteiras até agora limitadas às esferas públicas nacionais, mas também como um passo avante na formação de uma sociedade civil integrada em âmbito europeu. A Constituição Europeia, neste sentido, parecia ser o remédio acertado e definitivo para a crise de legitimidade que padecia a democracia da União Europeia.

¹¹ Em França, 69,34% dos eleitores que participaram do referendo, 54,68% disseram não ao Projeto Constitucional Europeu. Em proporções semelhantes, nos Países Baixos, 63% dos eleitores que votaram, 61,6% recusaram aceitar a Constituição.

Como alternativa de “cura”, para a então crise de legitimidade, foi assinado, no Mosteiro dos Jerónimos, em Portugal, o Tratado Reformador (2007), o qual veio a ser denominado Tratado de Lisboa. Em que pese ter sido considerado um tratado materialmente constitucional, como já eram, aliás, os seus antecessores (de Roma a Nice¹²), não veio carregado de uma ambição “refundadora” ou “relegitimadora”, tanto que a *kompetenz-kompetenz* continuou a pertencer aos Estados-Membros. Lembrando que, ao menos *a priori*, “o estatuto jurídico de uma determinada entidade só pode se converter em constituição se esta for a expressão de um poder próprio e autónomo de decisão constituinte, exercido por essa entidade ou em nome dela”(DUARTE: 2012, p. 21), o que não aconteceu no caso em questão.

De todo modo o Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009. A partir de então a UE passou a ter personalidade jurídica, ou seja, passou a ser uma organização internacional que sucede nos direitos e deveres assumidos pela União e pelos Estados-Membros sobre matérias que integram a sua esfera de atuação. A União continuou a basear-se no Tratado da União Europeia (TUE) e no Tratado que institui a Comunidade Europeia, ressaltando que este último passou a ser denominado de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Houve ainda a supressão dos pilares, voltando a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.

Embora alguns europeístas afirmem a ineficácia da maioria das reformas introduzidas pelo Tratado de Lisboa, não se pode dizer que não foram implementadas melhorias no sentido de adequar o desenho institucional e os procedimentos de decisão a critérios mais exigentes de legitimação democrática, afinal, o equilíbrio de poderes entre as instituições europeias foi profundamente afetado. O Conselho Europeu, por exemplo, que representa os Estados-Membros, teve sua função de impulsão da política da União reforçada, enquanto o Conselho da União Europeia (ou simplesmente Conselho), onde estão representados os Governos de todos os Estados-Membros, foi enfraquecido. A Comissão também sofreu depreciação do seu papel, não só em razão da redução de seus poderes, mas em virtude da valorização funcional do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu. Assim, no cômputo geral, foi o Parlamento Europeu que mais foi valorizado.

¹² A doutrina já vinha sustentando uma transformação na natureza do direito da UE no sentido da sua constitucionalização, como foi expressamente reconhecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no caso Parti Écologiste ‘Les Verts’ c. European Parliament (C-294/83, ECR - 1986, 1339). Mas já desde os famosos casos Van Gend en Loos e Costa c. ENEL que o Tribunal já reconhecia uma dimensão constitucional dos Tratados.

Dentre as suas novas funções destacam-se: participação junto com o Conselho no procedimento de codecisão no que respeita à função normativa e orçamental; competência deliberativa sobre matérias tais como alteração de tratados pelo processo simplificado, aprovação do acordo de retirada de um Estado-Membro, aprovação do exercício de poderes novos pela União e aprovação de acordos internacionais; papel de relevância na eleição do candidato proposto pelo Conselho ao cargo de Presidente da Comissão; além do mais aumentou-se o número de deputados europeus para 750, mais o Presidente¹³ – assim a representação dos cidadãos passou a ser degressivamente proporcional, com um mínimo de seis deputados por Estado-Membro e um máximo de noventa e seis lugares.

Um outro passo importante no sentido da legitimação democrática da UE foi dado com a vinculação jurídica da CDFUE ao Tratado de Lisboa (nos termos do artigo 6.º, n.º 1 do TUE). Se do ponto de vista político o Conselho Europeu de Junho de 2007 havia decidido assumir expressamente que o TUE e o TFUE não deveriam ter caráter constitucional, com a entrada em vigor da CDFUE tanto a UE como os Estados-Membros foram formalmente submetidos ao “mesmo padrão de juridicidade – União de direito e jusfundamentalidade” (Silveira: 2012). A partir de então a cidadania europeia passava do *status de market citizenship* e ganhava contornos de dimensões sociais. A disposição de um catálogo de direitos fundamentais inaugurava definitivamente uma nova fase constitucional na UE (mesmo que não oficialmente declarada, apesar da doutrina e jurisprudência nunca terem se coibido de o sustentar), pois “surgindo a proteção dos direitos fundamentais, historicamente ligada, de modo intrínseco, ao constitucionalismo moderno, a transferência de poderes dos Estados para a UE não deveria converter-se numa diminuição de proteção das pessoas” (Martins: 2010, p. 2).

Assim sendo, se consideramos a democracia em seu sentido material, ou seja, como “um sistema em que há valores que têm de ser garantidos e preservados” (Rangel: 2012, p. 109), podemos dizer que a União Europeia encontrou a partir da vinculação jurídica da CDFUE ao Tratado de Lisboa uma ferramenta poderosa para combater o seu suposto déficit democrático. Investindo a UE de uma natureza constitucional, na medida em que foi-lhe facultada um catálogo de direitos fundamentais – o qual poderia ser

¹³ Antes o artigo 189.º do Tratado de Amesterdão limitava a 700 o número de deputados ao Parlamento Europeu, tendo aquele número entretanto sido ultrapassado com a fixação em 732 pelo Tratado de Nice, posteriormente corrigido em Copenhaga, passando a 736, para uma União a 27.

invocado nos Tribunais da UE e nos tribunais nacionais (nos termos constantes do artigos 51.º, n.º1, 1.ª parte da CDFUE) –, a União finalmente passou a dispor de meios eficazes para fazer assegurar o respeito pelos valores democráticos (Rangel: 2012, p. 109). Por outro lado, se consideramos que democracia não pode abandonar o seu sentido procedimental, ou seja, aquela concessão rousseauiana de que a democracia deve assentar-se num método capaz de reconduzir a vontade política à vontade do povo, então não poderíamos ainda afirmar que o problema do défice democrático europeu estivesse resolvido por completo. Faltaria resolver a questão da tese *no-demos*.

2. Argumentos teóricos contra a tese *no-demos*

Percorrendo outras vias de entendimento de povo, diferentemente daquela baseada em concepções nacionais, isto é, estabelecida sob qualquer homogeneidade étnica, diversos autores buscaram reformular o sentido de *demos*. E uma das reações mais conhecidas neste domínio doutrinário é representada pelos argumentos de Jürgen Habermas. Segundo este autor, tendo em vista que o Estado-nação encontra-se há bastante tempo com a sua legitimidade afetada, pois já não está em condições de garantir os mecanismos e os instrumentos de solidariedade social que serviram de base ao Estado Social, a alternativa residiria no projeto de integração europeia, com a condição de reforço de sua capacidade política ir de mãos dadas com o desenvolvimento de alguma forma de solidariedade civil entre os cidadãos europeus, expressa em diversas medidas de política redistributiva.

Habermas (2003, p. 252 e 289) afirma que uma constelação política supranacional, como a europeia, deveria ser compreendida por referência a um *Verfassungspatriotismus* (patriotismo constitucional). Este patriotismo constitucional não seria oriundo de uma primária comunhão identitária, mas proveniente do envolvimento num conjunto de instituições jurídico-políticas e de práticas refletoras de princípios constitucionais abstratos de um contexto comunicativo correspondente ao próprio processo democrático. A sua tese assenta, pois, nas distinções entre nacionalismo e política como fatores de integração, ou seja, põe em destaque a separação entre o sentimento de pertença que a cidadania nacional implica e a sua prática política e jurídica para além das estruturas do Estado nacional.

A construção pós-nacional europeia se configuraria, deste modo, segundo Habermas (2012, p. 98), numa amálgama multicultural em que todos compartilhariam e se identificariam com a ordem política e com os princípios constitucionais decorrentes

dos Tratados. Uma comunidade política, nestes moldes, prescindiria de um *demos*, uma vez que seria possível concebê-la fundada num contrato social independente de qualquer requisito de pertença a uma certa identidade étnica, histórica e cultural. O que sustentaria a comunidade política europeia seria o acordo político face a um certo conjunto de valores e a uma determinada forma de organização política. As pessoas que participariam do processo democrático supranacional, cidadãos dos Estados e da União, considerados simultaneamente como únicos sujeitos de legitimação, assumiriam nesta medida dois papéis: a nível europeu, deveriam poder formular um juízo e tomar decisões políticas, simultânea e equitativamente, tanto como cidadão da União, como enquanto cidadão de um Estado; e todos os cidadãos participariam nos processos de formação de opinião e de tomada de decisões, tanto como europeus individuais que dizem, de forma autónoma, sim ou não, como enquanto membros de uma determinada nação.

Jean-Marc Ferry (2004, p. 178-191), por sua vez, defende que quando falamos de um povo europeu, não podemos suprimir as diferenças nacionais, mas devemos antes nos esforçar para alcançar a formação de um espírito comum. Ferry compartilha com Habermas a ideia de que a formação de uma identidade europeia não se prende à uma consciência étnica, mas por outro lado seria imprescindível a partilha de uma cultura política entre os Estados-Membros. Assim sendo, Ferry (2004, p.188) entende que o princípio da civilidade, que formaliza o respeito pelas diferenças, deveria tomar a dianteira do esboço de uma substância política propriamente europeia, pois é pela interiorização e pela apropriação desta regra pelos indivíduos que seria possível formar uma cultura de cidadania. Caso esta regra não fosse bem interiorizada pelos indivíduos não haveria de ser possível uma verdadeira cultura política.

No âmbito da proposta de Ferry, ou seja, de uma cultura política partilhada, é interessante notar que alguns estudos têm indicado que neste decurso de mais de 50 anos de integração pouca mudança de mentalidade pró-europeia operacionalizou-se. A fidelidade cultural e política continuam fortemente vinculadas e determinadas pela estrutura tradicional do Estado nacional. As pesquisas do Eurobarometer 60, 62 e 67 demonstram que apesar da maioria dos cidadãos dos Estados-Membros acreditarem que seus países tenham-se beneficiado com a integração, apenas 3% veem-se pura e simplesmente como europeus, sendo que aproximadamente somente 7% dizem que a identidade europeia é mais importante que a nacional. De fato, embora 91% dos cidadãos tenham declarado que se sentem ligados ao seu país e 86% à sua região, pouco menos de 53% sentem-se ligados à UE.

Embora em agosto de 2011 o Eurobarometer 75.3 tenha revelado um surpreendente resultado em suas pesquisas, demonstrando que no momento de crise que a UE atravessa o número de pessoas que se considera europeu aumentou para 63%, estes dados não podem ser considerados suficientemente seguros para demonstrar se o sentimento de pertença à União Europeia pode vir a ser realmente uma tendência crescente, dada a instabilidade do momento.

Isto não significa que a tese *no-demos* seja incombátível. Joseph Weiler (2003, p. 10) alternativamente defende que desde os Tratados de Roma, em seus preâmbulos, já se denotava a existência de vários povos e não de um povo europeu (“as nações da Europa determinadas a estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”). Assim, para Weiler (1995, p. 5), a UE conta com uma multiplicidade de povos, devendo, portanto, a democracia supranacional europeia ser considerada uma *demosi-cracia*¹⁴, isto é, formada por *demosi* (povos), ao invés de um *demos*.

Segundo Weiler (1995, p. 28), a cidadania europeia é uma cidadania que não depende de uma vinculação orgânica a uma certa comunidade, mas de um entendimento cívico dos povos europeus. O pressuposto jurídico de um *demos* implica a coexistência múltipla de no mínimo dois *demosi* (ou *ethnoi*) que não necessariamente compartilham de um sentimento de pertença mútuo como nas comunidades democráticas clássicas. A vantagem dessas duas formas de coexistência de cidadania (a nacional, de caráter etnocultural, e a europeia, de caráter cívico) estaria na possibilidade de se fiscalizarem mutuamente, dando origem ao que Weiler (1997, p. 244) designa por cidadania crítica. Na visão deste constitucionalista, os valores abrangidos pela cidadania europeia não incluiria apenas um compromisso com os direitos humanos, a solidariedade social e outros valores, como se encontra em muitas constituições liberais, mas também englobaria a aceitação por seus membros da legitimidade e da autoridade das decisões adotadas pelos cidadãos europeus. O reconhecimento mútuo de cada solução adotada pelo outro seria um dos elementos inerentes à democracia supranacional.

O posicionamento de Weiler ancora-se, portanto, em uma identidade em duplo aspecto (nacional e cívico). Nesta medida sua proposta vai de encontro com o que já era previsto, desde o Tratado de Maastricht, onde nos termos do artigo 6.º do TUE fora

¹⁴ A primeira menção ao termo *demosi-cracia* apareceu num artigo de Philippe van Parijs, em 1998, porém sem ter uma conotação inovadora teórica. Quase dez anos depois, em junho de 2006, na conferência Politische Theorie der EU, em Frankfurt, o conceito de *demosi-cracia* foi apresentado como uma alternativa à tese ‘no-demos’, tendo como um dos seus representantes Kalypso Nikoïaidis (Cf. Müller: 2011, p. 202).

estabelecido que a União “respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros”. Este mesmo preceito foi mantido no atual artigo 4.º, n.º 2 do TUE (“a União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional [...], incluindo o que se refere à autonomia local e regional”); bem como também em seu artigo 9.º (“a cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo”)¹⁵.

Noutro norte, Richard Bellamy (2008, p. 603) critica a conformação binária da cidadania (europeia e nacional), pois acredita que este modelo não serve para solucionar o problema dos processos decisórios que ainda continuam a acontecer em larga medida no âmbito interno dos Estados-Membros. Logo, verifica-se uma prevalência das vontades e interesses nacionais em detrimento dos supranacionais, uma vez que o canal político da UE, que reporta a voz do cidadão europeu, permanece dependente das políticas nacionalistas desenvolvidas pelos partidos dos Estados-Membros.

De fato a inexistência de um espaço público europeu onde se possa debater os interesses dos cidadãos nacionais e europeus tem dificultado a tomada de decisões por parte dos governantes que se sentem pressionados, por um lado, pela atual crise financeira e as medidas de austeridade impostas aos Estados e, por outro, pelos próprios interesses dos partidos que se esforçam para se manterem no poder. É por isso que enquanto não houver um espaço público europeu – não limitado ao atual espaço de atuação do Parlamento Europeu – a capacidade de intervenção dos cidadãos nas tomadas de decisões ainda será muito pequena. E então o sentimento de pertença enquanto cidadão da União Europeia e o verdadeiro alcance da noção de cidadania europeia continuarão a ser incompreendidos pelos nacionais dos Estados-Membros.

3. Critérios de legitimação democrática a nível supranacional europeu

No decorrer do processo de integração da UE verificamos que buscou-se prioritariamente ampliar o rol de competências do PE, única instituição cujos representantes são diretamente eleitos pelos cidadãos europeus. Nota-se, neste sentido, que o modelo perseguido tem sido o da democracia representativa, de modo a recriar no

¹⁵ Importa notar a mudança de sentido da cidadania europeia com o Tratado de Lisboa. Desde o Tratado de Amsterdão a cidadania da União era considerada complementar da cidadania nacional, ou seja, seu status configurava uma expressa necessidade de complemento. Contudo, o Tratado de Lisboa inovou este sentido de dependência entre uma e outra ao abandonar o verbo “complementar” e preferir o de “acrescentar”, dando total autonomia à cidadania europeia.

espaço supranacional uma semelhante forma de exercício democrático já amplamente desenvolvido nos Estados-Membros.

Seguindo esta mesma esteira, alguns politólogos acreditam que em razão da excessiva delegação de competências para a UE, não haveria nenhuma outra alternativa senão promover profundas alterações nos procedimentos eleitorais no sentido de reafirmar os pilares da democracia representativa na UE. Mário Sarcinelli (2008, p. 514), um dos que patenteiam esta ideia, sugere dar ao Parlamento Europeu (eleito por sufrágio universal direto) o poder de ter a última palavra na aprovação de atos legislativos, mesmo em desacordo com o Conselho; ou implementar eleições diretas para o Conselho. Frank Decker (2002, p. 261), por sua vez, advoga a realização de eleições diretas para o presidente da Comissão.

Andreas Follesdal e Simon Hix (2006, p. 16), no entanto, sustentam que mais do que a implementação de quaisquer reformas nos procedimentos eleitorais, a falta de um sistema partidário a nível europeu e a ausência de uma oposição nítida seriam os maiores obstáculos ao desenvolvimento da democracia na UE. Jürgen Habermas (2012, p. 104) do mesmo modo já proclamava a necessidade de uma transnacionalização das eleições para o Parlamento Europeu através de um direito eleitoral uniformizado. Para Habermas, os direitos atribuídos aos cidadãos da União deveriam também resultar na distribuição de funções e competências legislativas, pois só assim a cidadania europeia poderia ressurgir como um próprio poder constituinte e legitimar a democracia supranacional.

Como se pode perceber, as propostas acima mencionadas partilham a ideia da necessidade de implementação de procedimentos eleitorais semelhantes àqueles reproduzidos em um Estado Democrático de Direito. Através de um processo de “estatização” da UE, entendem que a democracia supranacional pode ser legitimada por meio de um controlo popular dos governantes. Neste sentido, Danilo Zolo (2006, p. 612) acredita que se a UE imitasse um Estado de Direito Democrático sancionaria uma fundação normativa e procedimental baseada em leis voltadas a regular o poder político; garantiria a uniformidade, a validade e a igual aplicação dos aparelhos normativos; e, por fim, na sua forma social e constitucional, forneceria aos seus cidadãos os instrumentos de controle do exercício do poder.

Yves Mény (2003, p. 10), opondo-se a estas ideias, afirma que a UE não precisa reproduzir as regras e as práticas da democracia representativa nacional. Norberto Bobbio (1995), do mesmo modo, já antes depositava a sua descrença nos procedimentos eleitorais, alertando-nos que há muito tempo a democracia representativa vem mostrando

os seus sinais de debilidade, “sobretudo porque a chamada *partidocracia* afastou decisores e destinatários das decisões” (Silveira: 2011, p. 51). Desde a elaboração do Tratado de Amesterdão, Renaud Dehousse (2003) também havia constatado que uma assembleia de 700 parlamentares não conseguiria espelhar a complexa constelação de interesses de 500 milhões de europeus. Assim sendo, Yves Mény (2003, p. 10) sugere uma reflexão sobre novos paradigmas, no intuito de conceber um sistema democrático diferente daquele representativo nacional.

Este pensamento vai de encontro com as teses que identificam a incompatibilidade dos instrumentos de legitimação esboçados para os Estados às especificidades estruturais e orgânicas da UE. Como afirma James Caporaso (2000), quanto mais a UE se afasta da classificação de uma mera organização internacional e assume, em contrapartida, uma progressiva aproximação de algumas das funções anteriormente da competência geral dos Estados, mais a democracia torna-se uma questão difícil de ser resolvida. Dado o inédito modelo de integração supranacional europeu, faz-se necessário haver distintos mecanismos de responsabilização e de controle democrático que lhe sejam adequados.

A natureza *sui generis* da UE é caracterizada, dentre outros aspectos, pela peculiaridade de seu processo decisório, o qual não se desenvolve exatamente como um governo em sentido estrito, mas trata-se antes de um sistema decisório policêntrico, constituído por um complexo emaranhado de redes de governação multinível, as quais, por sua vez, são protagonizadas por uma variedade de comités, conhecidos pela designação comitologia. O esquema decisório europeu resume-se, deste modo, pela ausência de lideranças, demandando uma combinação de procedimentos formais e informais de mediação (Silveira: 2011, p. 55).

Neste sentido, Christian Jorges e Jürgen Neyer (1997) acreditam que a comitologia da UE é uma excelente forma para a realização da deliberação pública. De acordo com estes autores, os comités, por serem caracterizados por estruturas não-hierárquicas de governança e que operam com base em processos de argumentação e persuasão discursiva, acabam por ser uma nova solução para os problemas de legitimidade das tomadas de decisões supranacionais. Isto porque, se na comitologia europeia tudo é debatido pelos grupos de interesses, então nenhuma decisão é tomada sem que antes tenha havido um amplo entendimento sobre as matérias.

Em que pese o realce desta tese na importância da pluralidade e da não hierarquização dos participantes nos processos decisórios, nota-se que o acesso aos

comitês acaba por ser quase que restrito às elites governamentais e a privilegiados grupos do setor privado, marginalizando outros estratos sociais. A inclusão e a transparência, indispensáveis a qualquer modelo democrático, restam portanto afetadas. Em razão disso, Erik Eriksen e John Fossum (2002) advogam alternativamente o desenvolvimento de uma “esfera pública forte”, onde os legisladores possam tomar decisões e justificar as suas ações. Segundo esses autores, as reuniões realizadas em “segredo”, pelos comitês, inviabilizam a constituição de uma “esfera pública forte”. Por conseguinte, a comitologia europeia não pode ser considerada, à partida, um meio hábil de conferir legitimidade à democracia da União Europeia.

Markus Jachtenfuchs (1997), contudo, afirma que as redes podem ensejar o aumento da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões. Segundo Jachtenfuchs, a Comissão Europeia tem utilizado a estratégia das redes para entrar inclusive em novas áreas políticas, tais como os setores ambiental e de telecomunicações. É por isso que Grace Skogstad (2003) identifica nas redes uma possibilidade de solucionar o problema de legitimidade da UE. Isto porque, dada a ineficiência, ou até mesmo a indesejável “parlamentarização” da UE, o desenvolvimento de uma governança ao longo de um procedimento de codecisão poderia permitir a participação de vários grupos.

Neste sentido, Caroline de la Porte e Patricia Nanz (2004) apontam o Método Aberto de Coordenação (MAC)¹⁶ como sendo uma boa alternativa de governação deliberativa, pois afirmam que tal iniciativa permite uma ampla participação de todos os interessados no processo. Por tratar-se de uma ação aberta, participativa e envolver diferentes níveis de governo (regionais e locais), parceiros sociais e organizações não-governamentais, em diversas formas de parceria, acreditam que o MAC possui todas as condições de dar legitimidade democrática à UE através da cooperação gerada pela participação de diversos agentes públicos e privados e pelos resultados dos trabalhos realizados em conjunto. Assim, diversos atores reunidos concorrerem pela consecução de objetivos, tal como acontece, por exemplo, numa reunião de pais e alunos que discutem e decidem a gestão da escola, ou numa reunião de interessados nos processos decisórios

¹⁶ O MAC é um mecanismo de soft law que se baseia em diretrizes, benchmarking e partilha das melhores práticas. Foi introduzido pela primeira vez em 2000, como parte da Estratégia de Lisboa e posteriormente foi incorporado na nova estratégia Europa 2020. Criado inicialmente no âmbito da política do emprego, hoje o método é utilizado em vários outros domínios. Representa um quadro de cooperação entre os Estados-Membros a favor da convergência das políticas nacionais, com vista à realização de determinados objetivos comuns. Assim, os Estados-Membros são avaliados pelos outros Estados-Membros (peer pressure), competindo à Comissão unicamente uma função de vigilância.

da administração pública, em que todos estão voltados na consecução do melhor resultado¹⁷. A deliberação e o esquema decisório formado por redes apontam, portanto, em direção a uma nova forma de concepção democrática.

Há também uma outra doutrina que enfatiza a eficiência, ou a legitimidade por *output*. A maioria dos associados a esta corrente argumenta que a qualidade da democracia da UE perpassa inclusive a das democracias nacionais. Isto porque a União é vista como uma forma de governo que lida com questões que os Estados-Membros já não são capazes de administrar por conta própria. Assim, o único problema identificável seria a falta de uma maior delegação de poderes dos Estados-Membros para a UE (Majone: 2001, p. 107).

Andrew Moravcsik (2002) assevera que a legitimidade por eficiência é feita por um mecanismo de controle. Deste modo, a atuação da UE é limitada por meios normativos, fiscais e procedimentais através de disposições constantes dos regulamentos, das diretivas e dos tratados. Assim, partilhando o Conselho e o Parlamento as responsabilidades e fornecendo os tecnocratas aconselhamento e proteção às minorias, tudo isso dá legitimidade às decisões da UE.

Seguindo esta linha de raciocínio, Fábio Franchino (2007, p. 307; 2004, p. 291-292) realizou um estudo sobre a prática real da delegação. Compilando um conjunto de dados composto pelos 158 atos jurídicos mais importantes adotados na UE, este autor percebeu que além de haver um grande grau de controle em relação à "deriva burocrática", na maioria dos casos, a delegação não confere poderes de execução ao Conselho, mas sim às agências nacionais. Neste sentido, os temores quanto a uma vasta burocracia e a falta de um controlo democrático em Bruxelas deveriam ser vistos como infundados.

Noutro norte, Adrienne Heritier (2003) afirma que a legitimidade democrática da UE seria defensável através de uma rede entrelaçada de vários mecanismos que comporiam uma "democracia composta". De acordo com Heritier, "democracia composta" é aquela que reúne uma legitimação vertical, através da representação (representação executiva no Conselho de Ministros; controlo mútuo horizontal entre os Estados membros; representação associativa e de especialistas em redes de políticas), e a legitimidade garantida pelo respeito e promoção dos direitos

¹⁷ Sobre o MAC, veja: Susana Borrás e Cláudio M. Radaelli, *Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages*, Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies, 2010.

fundamentais. Todos estes meios de legitimação estariam tão bem interconectados na UE, que cada um contribuiria com a sua parcela no processo de legitimação democrática a nível supranacional.

Christopher Lord e Paul Maignette (2004) também acreditam que os critérios de legitimação indireta, parlamentar, tecnocrática e procedimental, em conjunto, são suficientes para garantir legitimidade à democracia da UE. Em linhas gerais, a legitimidade indireta decorreria da legitimidade de seus Estados-Membros e do respeito pelas suas soberanias; a legitimidade parlamentar resultaria de uma combinação de representantes diretamente eleitos e de representantes dos Estados-Membros no Conselho; a legitimidade tecnocrática corresponderia à política regulatória; e a legitimidade procedimental não se resumiria ao procedimento eleitoral em si mesmo, mas também comportaria a transparência, a proporcionalidade, a segurança jurídica e a consulta das partes interessadas nos processos de tomadas de decisão.

Estas vertentes doutrinárias que preconizam o entrelaçamento de diversas fontes de legitimidade fazem parte de uma agenda nova que busca encontrar soluções para os problemas democráticos supranacional europeu. Assim sendo, acreditamos que estes múltiplos critérios afiguram-se como meios adequados para aferir legitimidade democrática à União Europeia.

Conclusão

De todo o exposto podemos afirmar que a democracia da UE possui seus próprios mecanismos de legitimação, os quais não necessariamente devem coincidir com as práticas e regras da democracia nacional. Tanto que a nível supranacional a cidadania europeia prescinde de um *demos*, pois representa a totalidade dos povos (*demos*) europeus. Nesta medida podemos afirmar que a democracia supranacional é inclusive um complemento à democracia dos Estados-Membros, uma vez que estes últimos já não se encontram em condições de tomarem decisões autonomamente.

Assim sendo, o único défice democrático porventura ainda existente na democracia supranacional seria a falta de um espaço público europeu. Mas, para viabilizar este espaço, é imprescindível o estabelecimento de uma política europeia forte. Não há democracia onde não há governo (ou uma verdadeira união política). É por isso que acreditamos que a União Europeia precisa de uma autoridade política reforçada para se tornar responsável democraticamente.

Referências

Adrienne Héretier, Composite Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information, in *Journal of European Public Policy*, vol. 10, nº 5, 2003, p. 814-833.

Adrienne Héretier, Elements of Democratic Legitimation in Europe: an Alternative Perspective, in *Journal of European Public Policy*, vol. 2, nº 2, 1999, p. 269-282.

Alessandra Silveira, Cidadania e jusfundamentalidade na União Europeia – do argumento de James Madison à jurisprudência Ruiz Zambrano, in *Estudos em Homenagem a Gomes Canotilho*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

Alessandra Silveira, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, 2.^a ed., Lisboa: Quid Juris, 2011.

Ana Maria Guerra Martins, Constitucionalismo Europeu e Direitos Fundamentais após o Tratado de Lisboa, in *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/822-1351.pdf>, última visualização em 06-12-2012.

Ana Maria Guerra Martins, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, Almedina: Coimbra, 2004.

Andreas Follesdal; Simon Hix, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 3, 2006, p. 533-562.

Andrew Moravcsik, In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002, p. 603-624.

Amaryllis Verhoeven, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, The Hague: Kluwer, 2002.

Caroline de la Porte; Patricia Nanz, The OMC – a Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions, in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nº 2, 2004, p. 267-288.

Christian Jorges; Jürgen Neyer, From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in *European Law Journal*, vol. 3, nº 3, 1997, p. 273-299.

Christopher Lord; Paul Magnette, E Pluribus Unun? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 1, 2004, p. 183-202.

Danilo Zolo; Pietro Costa (orgs.), *O Estado de Direito. História, teoria, crítica*, São Paulo: Martins Fontes, 2006.

David Marquand, Towards a Europe of the Parties, in *Political Quarterly*, vol. 49, nº 4, 1978, p. 425-445.

Dieter Grimm, *Uma constituição per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro; J. Luther (orgs.), *Il futuro della costituzione*, Torino: Einaudi, 1996.

Erik Eriksen; John Erik Fossum, *Democracy Through Strong Publics in the European Union?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 3, 2002, p. 401-424.

Fabio Franchino, *A Formal Model of Delegation in the European Union*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, 2005, p. 217-247.

Fabio Franchino, *Delegating Powers in the European Community*, in *British Journal of Political Science*, vol. 34, 2004, p. 269-293.

Fabio Franchino, *The Powers of the Union. Delegation in the EU*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Frank Decker, *Governance Beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit on the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n.º 2, 2002, p. 256-272.

Giandomenico Majone, *Europe's Democratic Deficit: the question of standards*, in *European Law Journal*, vol. 4, n°1, 1998.

Giandomenico Majone, *The Common Sense of European Integration*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 5, 2006, p. 607-626.

Giandomenico Majone, *Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, in *European Union Politics*, vol. 2, n° 1, 2001.

Guilherme d'Oliveira Martins, *Que Constituição para a União Europeia? Análise do Projeto da Convenção*, Lisboa: Gradiva, 2003.

Grace Skogstad, *Legitimacy and/or Policy Effectiveness? Network Governance and GMO Regulation in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 3, 2003, p. 321-338.

Heidrun Abromeit, *Contours of a European Federation*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 12, n° 1, 2002, p. 1-20.

James Caporaso, *The European Union: Dilemmas of Regional Integration*, Colorado: Westview Press, 2000.

Jan-Werner Müller, *The Promise of 'Demoi-Cracy': Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order*, in Jürgen Neyer e Antje Wiener (orgs.), *Political Theory of the European Union*, New York: Oxford University Press, 2011.

Jean-Marc Ferrey, *O Estado Europeu*, in Riva Kastoryano (org.), *Que Identidade para a Europa?*, Tradução de João Martins, Lisboa: Ulisseia, 2004.

Joseph Weiler, *Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethnos in the German Maastricht Decision*, in Peter Gowan e Perry Anderson (orgs.), *The Question of Europe*, Londres: Verso, 1997.

Joseph Weiler, In defense of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg, in Joseph Weiler e Marlene Wind (orgs.), *European Constitutionalism Beyond the State*, New York: Cambridge, 2003.

Joseph Weiler, *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Joseph Weiler; Ulrich Haltern; Franz Mayer, *European Democracy and its Critique – Five Uneasy Pieces*, San Domenico: European University Institute, 1995.

Jürgen Habermas, *A Constelação Pós-nacional*. Tradução de Márcio Seligmann Silva, São Paulo: Litera Mundi, 2001.

Jürgen Habermas, *A Constelação pós-nacional: ensaios políticos*, Tradução de Márcio Seligmann-Silva, São Paulo: Litera Mundi, 2001.

Jürgen Habermas, *A Europa necessita de uma Constituição?*, in *A Inclusão do Outro*, Tradução de George Sperber [et al], São Paulo: Edições Loyola, 2007.

Jürgen Habermas, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, 2.^a ed., vol. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

Jürgen Habermas, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, Lisboa: Edições 70, 2012.

Maria Luísa Duarte, *A Constituição Europeia e os direitos de soberania dos Estados-Membros – elementos de um aparente paradoxo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

Maria Luísa Duarte, *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Almedina: Coimbra, 2012.

Mario Sarcinelli, *L'Europa tra realtà effettuale, volontà popolare e opzioni politiche*, in Giandonato Caggiano (org.), *Studi sull'integrazione europea*, n.º 3, ano III, Bari: Cacucci Editore, 2008.

Markus Jachtenfuchs, *Democracy and Governance in the European Union*, in *European Integration Online Papers*, vol. 1, n.º 2, 1997.

Miguel Poiars Maduro, *A Constituição Plural: Constitucionalismo e União Europeia*, Cascais: Principia, 2006.

Miguel Poiars Maduro, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, in *Global Governance Programme*, Badia Fiesolana: European University Institute, 2012.

Myrto Tsakatika, *Governance vs. Politics: The European Union's Constitutive Democratic Deficit*, in *West European Politics*, vol. 14, n.º 6, 2007, p. 867-885.

Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi: Torino, 1995.

Paulo Castro Rangel, *O Estado do Estado*, Alfragide: Dom Quixote, 2009.

Paulo Castro Rangel, *Por uma Europa Federal: O problema político e constitucional*, in Olaf Jacob (org.), *Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas*

dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa, tradução de Mónica Baña, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

Renaud Dehousse, Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity, in Joseph Weiler e Marlene Wind (orgs.), *European Constitutionalism Beyond the State*, New York: Cambridge University Press, 2003.

Richard Bellamy, Evaluating Union Citizenship: belonging, rights and participation within the EU, in *Citizen Studies*, vol. 12, nº 6, 2008, p. 597-611.

Sergio Fabbrini, Che cosa è l'Unione Europea? Istituzionalizzazione e caratteristiche di un sistema politico sovranazionale, in Gianfranco Baldini (org.), *Quale Europa? L'Unione Europea oltre la crisi*, Soveria Mannelli: Rubbetino, 2005.

Yves Mény, De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n.º 1, 2003, p. 1-13.