



Pietro Dutra Faeda Pizziolo

Déficit Democrático e Parlamento Europeu: uma análise da democracia representativa supranacional da União Europeia

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Florian Fabian Hoffmann

Rio de Janeiro

Abril de 2022



Pietro Dutra Faeda Pizziolo

**Déficit Democrático e Parlamento Europeu:
uma análise da democracia representativa
supranacional da União Europeia**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-
Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-
Rio.

Prof. Florian Fabian Hoffmann

Orientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Profa. Andrea Ribeiro Hoffmann

Departamento de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Kai Enno Lehmann

Instituto de Relações Internacionais

Rio de Janeiro, 25 de abril 2022

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

Pietro Dutra Faeda Pizzolo

Graduou-se em Direito pelo Instituto Metodista Granbery em 2019.

Pizzolo, Pietro Dutra Faeda

Déficit democrático e Parlamento Europeu : uma análise da democracia representativa supranacional da União Europeia / Pietro Dutra Faeda Pizzolo ; orientador: Florian F. Hoffmann. – 2022.

65 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2022.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. União Europeia. 3. Déficit democrático europeu. 4. Parlamento Europeu. 5. Constitucionalismo supranacional. 6. Parlamentarismo supranacional. I. Hoffmann, Florian Fabian. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

“Em uma palavra - e que seja nossa palavra de honra!- sejamos bons europeus, herdeiros da Europa, herdeiros ricos, que vivem em fartura, mas também herdeiros de mil anos de espírito europeu de fartamente carregados de compromissos!”

Friedrich Nietzsche

Resumo

Pizziolo, Pietro Dutra Faeda; Hoffmann, Florian Fabian. **Déficit Democrático e Parlamento Europeu: uma análise da democracia representativa supranacional da União Europeia**. Rio de Janeiro, 2022. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A União Europeia se apresenta como a mais bem sucedida experiência supranacional. Diante do seu inevitável, e necessário, projeto de integração regional, a presente pesquisa tem como objetivo verificar a existência de um déficit democrático em sua instituição parlamentar. Para tanto, serão abordadas as teorias democráticas liberais que dão forma teórica à democracia representativa ocidental, para que se possa fundamentar as instituições que compõem o bloco. Após, serão analisadas as posições quanto à existência do déficit democrático na União, a perspectiva de um constitucionalismo para além do Estado-Nação, a impossibilidade de aprofundamento federalista, e às críticas à abordagem liberal europeísta, para que assim se analise a atuação do Parlamento Europeu como órgão democraticamente legítimo de representatividade supranacional.

Palavras-chave:

União Europeia, déficit democrático europeu, Parlamento Europeu, constitucionalismo supranacional, parlamentarismo supranacional, democracia liberal, crise da democracia representativa.

Abstract

Pizziolo, Pietro Dutra Faeda; Hoffmann, Florian Fabian (Advisor). **Democratic Deficit and the European Parliament: an analysis of supranational representative democracy in the European Union**. Rio de Janeiro, 2022. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The European Union presents itself as the most successful supranational experiment. In view of its inevitable and necessary regional integration project, the present research aims to verify the existence of a democratic deficit in its parliamentary institution. To this end, liberal democratic theories that give theoretical form to western representative democracy will be addressed, so that the institutions that make up the bloc can be founded. Afterwards, the positions regarding the existence of the democratic deficit in the Union, the perspective of a constitutionalism beyond the Nation-State, the impossibility of federalist deepening, and the criticisms of the liberal Europeanist approach will be analyzed, so that the performance of Parliament can be analyzed. European Union as a democratically legitimate supranational representative body.

Keywords:

European Union, European democratic deficit, European Parliament, supranational constitutionalism, supranational parliamentarism, liberal democracy, crisis of representative democracy.

Sumário

1. Introdução: O Continente Parlamentarista em Crise Democrática	8
2. Teoria da Democracia e Representatividade	11
2.1. A Resposta Minimalista: Mill, Weber, Schumpeter e Kelsen	11
3. A União e a Questão do Déficit Democrático	22
3.1 As Correntes do Déficit.....	22
3.1.1 Legitimidade e Constitucionalismo Supranacional	22
4 O Parlamento Europeu e o Déficit Democrático.....	45
5 Conclusão: Desenvolver o Parlamento é Responder a Crise.....	56
6 Referências Bibliográficas	58

1. Introdução: O Continente Parlamentarista em Crise Democrática

A União Europeia se apresenta como a mais bem sucedida experiência supranacional. Diante do seu inevitável, e necessário, projeto de integração regional, a presente pesquisa tem como objetivo verificar qualitativamente a existência de um déficit democrático em sua instituição parlamentar.

Para responder ao questionamento da existência do déficit democrático no Parlamento Europeu, tomarei inicialmente dois ângulos da teoria da democracia como parâmetro.

A primeira delas é uma linha de raciocínio que vai de Weber, passando por Schumpeter até Kelsen. Escolher um traçado entre estes três autores me foi relevante devido a como a democracia se desenvolve nos Estados-Membros após à dissolução das repúblicas comunistas no fim do último século.

As instituições da Europa já supõem uma perspectiva liberal, sendo assim usar um fundo weberiano que resulta nas observações destes dois autores nos dará mais respaldo para entender as questões que a literatura que trata do déficit democrático.

Abordados estes temas, quero levantar o que Kelsen pode trouxe a teoria da democracia. Suas observações são importantes porque demonstram que o desenho institucional do Estado, e conseqüentemente daquilo que deriva de sua atuação como agente internacional, deve cumprir os liames do Direito.

Isso porque defendo que haja uma ordem constitucional supranacional que organiza a União Europeia. A teoria kelseniana de democracia responde nossos conceitos democráticos, indicando que o Estado deve ser desenhado segundo uma lógica que subordine a Política ao Direito. As regras do jogo são indicadas através de representação popular, mas limitadas por elas mesmas em uma dinâmica institucional que garanta a estabilidade social e garantia de direitos.

Segundo essa posição, não podemos conceber a ideia de que a União Europeia seja ilegítima, como insiste em dizer as correntes iliberais que tomam cada vez mais poder pela região. Seguindo pelo ângulo adota o déficit é um mito, sendo concebível pensar melhorias às instituições já existentes.

Neste ponto entra a importância de trazer à tona o que a literatura sobre o déficit tem manifestado. Isso inclui, em primeiro lugar, demonstrar que a ordem constitucional supranacional responde a questão. Essa posição é trazida por Moravcsik e por Majone, que concebem a União como um organismo legítimo.

As críticas a esses autores serão aludidas, e muitas vezes absorvidas por este trabalho. As concepções de efetividade de Pareto que os autores se baseiam são, ao meu ver, dignas de serem substituídas por respostas schumpeterianas e kelsenianas que comportem mais uma visão mais forte a acusação de paralelos com o autoritarismo.

Outra percepção que entendo necessário absorver das críticas, são aquelas levantadas por Follesdal e Hix sobre o empoderamento do Parlamento. Mesmo que entenda a existência de instituições isoladas compatível com um regime constitucional, alguns pontos de interferência popular devem ser manifestados.

Portando, minhas críticas se limitam às maneiras de incrementar o poder popular através do Parlamento. Isso quer dizer que analisarei de que forma a democracia representativa melhora o quadro da comunidade. Seria muito interessante se debruçar sobre como as outras instituições podem ser incrementadas para alcançarmos um cenário de mais democracia. Porém, este trabalho tem como objetivo focar em um órgão, sob a justificativa de ser aquele que recebe os votos, que possui representantes eleitos pelos cidadãos de forma direta.

Só neste nível de pesquisa já temos problemas emblemáticos que derivam do problema questionamento da pesquisa: como considerar partidos fora de uma lógica nacional? Como legitimar uma arena de debate político que não se funda no povo do Estado-Nação? Como criar debates que sejam pan-europeus? Como o Parlamento responde a estas perguntas na era pós-Lisboa?

Dar conta dessas demandas é reagir à crise democrática que a Europa se encontra. É agir diante das críticas à ilegitimidade da mais bem-sucedida experiência internacional. Portanto, a questão do déficit democrático focada no Parlamento Europeu é justificada não só pelo modelo parlamentarista ser o mais difundido na região, é também encarar a crise de representatividade da democracia liberal do nosso século, e podemos dizer que é reafirmar os valores constitucionais que correspondem a uma teoria democrática procedimentalista que leva a garantia de direitos e a estabilidade social para o centro do desenho institucional.

2. Teoria da Democracia e Representatividade

2.1. A Resposta Minimalista: Mill, Weber, Schumpeter e Kelsen

Dou início aos meus argumentos traçando um parâmetro da teoria da democracia que será útil para sustentar uma ideia de representatividade institucional sólida, que busque o máximo de realismo e praticidade para as demandas de uma sociedade cada vez mais heterogênea e complexa em seus assuntos.

É uma questão de demanda. Que tipo de análise democrática a União Europeia requer de quem está disposto a analisa-la? A primeira observação para responder a essa pergunta é: buscar uma perspectiva que a próprio União estabelece. Isso quer dizer que devemos, para sermos realistas, usar metodologicamente de uma teoria que comporte as escolhas políticas dos Estados-Membros ao criarem o aparato supranacional.

Com a dissolução das repúblicas comunistas, o liberalismo se alastra por toda a Europa (HOBSBAWN, 2018). O que para alguns era tido como o fim da história (FUKUYAMA, 2020), aqui quero tratar como a escolha por uma política para as instituições.

Podemos dizer que a União Europeia se funda sob uma perspectiva economicista de livre mercado. Se opondo ao colapso, na época das formações das comunidades, da União Soviética ao leste (PECEQUILO, 2014).

Por isso entendo que é necessário deixar de lado os parâmetros marxistas, e ir buscar nas teorias que dão forma ao entendimento de democracia liberal para que possamos analisar o déficit de representatividade na União.

O que também quer dizer que proponho me afastar dos entendimentos que derivam do pensamento schmittiano (D'URSO, 2016), e se aproximar de perspectiva kelseniana de Estado. Assim podemos montar uma boa argumentação de controle do Direito sobre a Política, e por fim, demonstrar que assegurar uma institucionalidade constitucional liberal é trazer estabilidade à vida pública e privada dos povos que estão sob o sistema de governança europeu.

Daí a primeira necessidade, e a mais complexa. Apresentar uma forma de governo que tenha participação popular em um cenário de milhões de pessoas a serem governadas. Mill (AGUIAR, 2011, p. 63) indica que a participação por meio

da formação de órgão de representatividade é o mais próximo que podemos pensar de um governo idealmente perfeito.

É adequar a democracia à modernidade. Para Constant esse modelo nos dá mais espaço para a atuação real na política, já que a vida moderna deixou pouco a se fazer ao cidadão comum, esgotado por seus afazeres do cotidiano (AGUIAR, 2011, p. 63).

Mill vai inverter a ideia até agora entendida por democracia. Apesar dos incentivos de Spinoza para a aceitação do governo do povo como melhor a ser aplicado (SPINOZA, 2013, p. 144), o que vigorava até então é que este seria o exercício do poder pela maioria. Essa maioria de pobres, não dotados de conhecimentos, com poder absoluto para determinar sobre assuntos que exigem conhecimento.

Em uma sociedade altamente desenvolvida como aquela que surgia pela industrialização, um governo baseado no poder dado aquelas que não tinham conhecimento era inimaginável. Sendo assim, a posição de Aristóteles era tida como a mais cabível, enquanto a de Spinoza era afastada.

A inversão de Mill se dá com a formação de elites. Como escreve Aguiar:

Mill operou uma abstração aritmética entre representação, governo popular e democracia, de sorte a criar uma economia da participação própria. Ele subtraiu a presença multitudinária da compreensão de governo popular para estabelecer uma paridade na amostragem intelectual. De certo modo, ele suprimiu a presença numérica em prol da presença da diversidade dos indivíduos. A partir do princípio da amostragem de intelectos, subsumiu-se o governo popular da “maioria” em governo de “todos” (AGUIAR, 2011, p. 631)

Em vez de focar na potência coletiva, Mill foca na potência cognitiva individual, na formação de arranjos institucionais de governo que garantissem a representação como forma de exercício prático e favorável dessas capacidades intelectuais que poderiam ser encontradas no meio dos cidadãos. O exercício da cidadania, seria assim para eleger representantes que pudessem manifestar uma potência individualizada, mais prática e favorável na solução de problemas de uma sociedade complexificada.

Este é o cenário plausível para fundamentar a existência de um órgão intermediário, mais eficiente que a democracia direta, a qual é refém das paixões populares, e mais cabível para formular normatizações, e mais fácil de ser

responsabilizado pelas escolhas políticas que dão fruto a prejuízos para a comunidade.

Entretanto um fator me incomoda nessa forma de construir um órgão representativo. Há um fio condutor entre os representados e os representantes. Estes últimos são, na teoria de Mill como um catalisador confiável na formação de opiniões gerais. Como se pudessem indicar o que o corpo social realmente quer. O governo dos bons em Mill é o seu ponto fraco, seu platonismo, que não faz dele o melhor autor se buscamos alguém que responda realisticamente o cenário de um organismo supranacional.

Para Mill, democracia e liberalismo não estão em conflito. Ela é um mecanismo de desenvolvimento humano e social. Mill rompe com o conflito. O que retiro é a inversão do pensamento aristotélico, a boa resposta para se retornar a Spinoza e mesmo assim não ceder à proposta utópica de democracia direta, ilimitada, irrestrita e ineficaz.

O liberalismo foi tomado como uma dimensão moral, e o Estado, por meio destes mecanismos de representatividade focada na inteligência de alguns, é um mecanismo para expressar a vontade geral, boa e moralmente plausível na produção normativa (GAMA NETO, 2009, p. 28).

Essa vontade não pode ser expressa pelos representantes. A única coisa que temos é que o conflito de ideias divergentes, presentes em uma sociedade altamente plural, pode trazer alguma resposta aos problemas enfrentados pelo corpo social.

Neste ponto chego a Schumpeter como quem pode romper com as ideias. Ao mesmo tempo que não considera o afastamento do povo presente em Mosca e Pareto, Schumpeter propõe uma teoria das elites partindo de Weber, em sua busca por modelos claros para o desenho institucional.

Schumpeter se aproxima de Weber para propor uma maneira de analisar a democracia normativamente. Portanto, irei antes em Weber demonstrar um pessimismo acerca do governo do povo, e trazer a implicação do parlamentarismo como melhor forma de sanar esse obstáculo pessimista.

O caminho weberiano leva essa pesquisa a considerar a base da normatização ocidental. A racionalização implica a superação de todas as formas que não sejam a ação instrumental. O ocidente se distancia da religião e o conhecimento místico para formar um Estado que esteja pautado na racionalidade.

Essa racionalidade significa dizer, em Weber, que as ações para regular a vida humana devam ser mais eficientes. O que faz isso necessário é um ponto já levantado nessa pesquisa algumas vezes: o desenvolvimento de uma sociedade de alta complexidade, pela industrialização, requer ações humanas efetivas.

Se forma um grande aparato burocrático estatal, que monopoliza a força, e portanto, deve monopolizar o governo. Essa visão tradicional de Estado é a definição weberiana deste: o monopólio da força. Tudo se concentra nessa burocracia, para que assim possamos encontrara ação instrumental, tão prezada em Weber.

Uma burocracia, portanto, pode se manifestar como um órgão que possa unir o povo e o Estado, dando conta dos pontos apresentados por Mill, ao mesmo tempo que não se apresenta utopicamente como governo dos sábios.

É interessante dizer que a forma que a teoria weberiana desenha o parlamento é pela própria ação instrumental. A racionalização das ações humanas indica que o órgão de representatividade, responsável por solucionar os problemas da sociedade altamente complexa, se constitui instrumentalmente pelo voto, e age instrumentalmente segundo as regras constitucionais.

Desta forma os abusos, que faziam Mill, e até mesmo Aristóteles, temer o governo do povo, ficam limitados se as regras do pacto social forem claras. É a burocracia, fruto dessa mesma complexidade social, que administra o parlamento (GAMA NETO, 2011, p. 29), não as paixões populares.

No entanto, Weber possuía uma visão negativa diante da democracia. Nos remetendo à demagogia, nos retorna à Grécia, salientando que desde que existe democracia a através da linguagem podemos levar as massas a escolherem líderes demagogos (WEBER, 2013, p. 423).

Neste receio na escolha de líderes que possam violar os direitos dos cidadãos, e propor medidas que possam colocar a sociedade em desordem, reside o pessimismo weberiano. Daí a necessidade de burocratização.

Porém, a burocracia também pode trazer autoritarismo. Uma normatização forte que não dá espaço para atuação política, e acaba se totalizando como único meio de exercício do poder (GAMA NETO, 2011, p. 29),

Voltamos ao parlamento. Sua organização se dá através de grupos políticos oriundos da sociedade civil. Estes grupos se organizam burocraticamente para o exercício da política. Weber escreve:

Em todas as associações políticas de certa magnitude, ou seja, que ultrapassam em tamanho e tarefa os pequenos cantões rurais, e que realizam periodicamente eleições dos detentores de poder, as atividades políticas são necessariamente atividades de interessados. Isto é, um número relativamente pequeno de pessoas primariamente interessadas na vida política, portanto, na participação do poder público, recrutam livremente seus partidários, apresentam a própria candidatura ou de protegidos, reúnem recursos financeiros, e vão à caça de votos (WEBER, 2013, p. 421).

A primeira observação deste trecho de Weber é que à medida que as sociedades se tornam maiores, mais complexas, em oposição às áreas rurais que a vida pública não demandaria assuntos mais variados e técnicos, e que legitimam a autoridade através do voto, o corpo social começa a se organizar em associações políticas. Weber estabelece uma regra.

A segunda observação do trecho é que o número de pessoas interessadas é pequeno. Há, portanto, uma elite através do exercício do voto, porque o interesse pela política faz deste número pequeno de cidadãos acumuladores de poder.

A terceira observação é como o autor explana a forma que estes grupos vão atrás de seus cargos de autoridade. Uma vez organizados em partidos, indicam a si mesmos ou alguém que determinam como de confiança. Deste ponto partem para convencerem os eleitores a votarem neles.

Weber continua:

É inimaginável como eleições poderiam realizar, de forma adequada, nas grandes associações políticas em que houvesse uma organização. Na prática, ela significa a divisão dos cidadãos com direito a voto em elementos politicamente ativos e elementos politicamente passivos. Como essa divisão se baseia na livre e espontânea vontade de cada um, ela não pode ser abolida por nenhuma medida [...]. Líderes e seguidores, enquanto elementos ativos de livre recrutamento tanto de militantes, quanto, por meio destes do eleitorado passivo, com o objetivo de eleger o chefe, são elementos necessário para a vida de qualquer partido (WEBER, 2013, p. 421).

A quarta observação do método de organização dos grupos é que se dão pela organização. Há um modo que atuam, um procedimento racional. Sigo para a quinta observação. Weber diz que este modo racional de atuação divide o grupo em dois: elementos politicamente ativos e elementos politicamente passivos.

Passivos são aqueles que não atuam na ação política, eles votam em alguém que atuará como representante no parlamento. Como o próprio processo de legitimação depende dessa divisão ela não pode ser abolida. A racionalidade da ação instrumental seria quebrada porque é a livre vontade de todos que a legitima o modo de organização.

A sexta observação é que líderes e militantes são distintos. Os segundo buscam votos para o primeiro, atuando como ponte entre a cúpula do partido e a sociedade.

Uma boa ligação entre os eleitorados e a liderança partidária pode conduzir à capilaridade da estrutura partidário. Essa capilaridade, por sua vez, garante que o parlamento seja forte. E é aqui que chego na resposta à possível transformação da burocracia em um organismo em autoritarismo.

A resposta weberiana para esse enrijecimento burocrático é o parlamento forte. Gama Neto (2011) salienta que para Weber o parlamento é o único capaz de promover uma defesa ao extremismo burocrático.

Ao consideramos o parlamento como um fórum de debates públicos, juntamente com lideranças talentosas, partidos políticos usufruindo de liberdade de atuação para propagar seus ideais, suas visões da administração pública, lideranças sendo eleitas de forma livre, e garantia de responsabilização da burocracia e controle legislativo, foram as repostas weberianas para um bom desenho institucional, capaz, na preocupação de Weber, gerir a sociedade alemã que havia recentemente se unificado, e depois vivido os problemas da derrota da I Guerra Mundial (GAMA NETO, 2011, p. 30).

Para tanto, há um equilíbrio entre o político e o burocrático, que garanta eficiência. Restringe-se a participação do eleitor ao voto, porque assim pose-se diminuir a influência de paixões na administração da coisa pública.

É esta limitação fruto do pessimismo diante da democracia que aproxima Weber e Schumpeter. A democracia passa a ser encara como um procedimento que legitima o exercício do poder pela autoridade, uma vez que a realização direta pelo povo não pode ser vista com prática, eficiente e possível.

Para Schumpeter (2017) as massas não conseguem organizar seus desejos, não existe uma vontade geral que justifique dizer que o povo quer algo específico.

Sem a capacidade do povo de estabelecer uma vontade clara para decidir, a legitimação da democracia tem que achar outro respaldo, que não na vontade geral.

Assim conceitua Schumpeter a democracia:

A democracia é um método político, quer dizer, certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas – e, por isso, não pode ser um fim em si, independente das decisões que produzam determinadas condições históricas. E deve ser o ponto de partida de toda tentativa de defini-la (SCHUMPETER, 2017, p. 329).

Tiramos o foco em uma legitimação geral, e agora estamos sob uma noção que a democracia é um método. Este cenário que dá a Schumpeter a capacidade de propor uma teoria coesa para encarar o Estado como uma estrutura que se submete a regras claras de construção de autoridade.

Essas regras garantem que o povo possa escolher seus representantes pelo voto. Como em uma economia de mercado, os partidos se colocam como opções de consumo. Schumpeter (2017) entende que dessa forma podemos trazer o povo para o debate político, e como foi dito em Weber, reduzir os receios de formação de um governo autoritário.

Divergindo da perspectiva clássica, ele aponta que não há no povo uma atuação racional, logo, não há no povo uma ação instrumentalizada. Gama Neto (2011) enumera quatro pontos da teoria schumpeteriana, que nos serão úteis para fins interpretativos da democracia:

- 1) não existe um ideal coletivo, como defendia a concepção clássica, que possa ser considerado como um “bem comum”, um interesse coletivo determinado com o qual todos no interior de uma sociedade devam concordar ou, a partir da deliberação e argumentação racional, devessem concordar como sendo um objetivo ótimo comum. Simplesmente, a ideia de bem-comum não tem sentido, os indivíduos não possuem os mesmos desejos e valores, tendo significado diferente para indivíduos diferentes;
- 2) mesmo que exista a possibilidade da constituição de preferências sociais comuns, perfeitamente definidas e independentes, por meio do qual o processo de decisão democrática pudesse racionalmente funcionar, mesmo assim isso não significaria concordância com todas as questões que representassem visões sociais e que pudessem ser entendidas como a “vontade do povo”; (GAMA NETO, 2011, p. 30).

A atuação política não pode se dirigir ao encontro de um bem comum, porque ele não existe diante da extrema pluralidade de ideias do corpo social. Ressalto esse ponto porque críticas à democracia liberal que se baseiam na vontade

geral partem de uma ilusão. Não há, no meio do corpo social, nenhuma opinião que seja pacífica. Toda forma de autoridade deve levar em conta o pluralismo de ideias.

Isso justifica a perspectiva weberiana para o desenho que um parlamento deve tomar. Um cenário onde as opiniões mais plurais possam estar em constante debate.

3) os cidadãos normalmente não se interessam por política, mesmo que haja abundância de informação, exceto é claro, nos momentos que as decisões políticas os afetam diretamente; 4) os indivíduos são facilmente manipulados pela propaganda política, que modela as opiniões, levando a opinião pública numa dada direção, mesmo que seja prejudicial a ela (GAMA NETO, 2011, p. 30).

Aqui a visão pessimista de Schumpeter fica bem clara. Mesmo que pareça haver um consenso sobre certos assuntos, o desinteresse dos cidadãos comuns afasta a possibilidade de atuação. A vida ordinária priva os indivíduos da atuação política.

Quando se interessam diante de assuntos muito sensíveis à vida comum, ficam reféns de propaganda política que pode os convencer de opiniões que não seriam suas sem a influência.

Desta forma, o papel do povo vai se restringindo ao procedimento. Procedimento este que é a conceituação de Schumpeter de democracia. Ela é um processo de escolhas pelo povo, que se manifesta no voto. Na escolha de seus representantes.

Podemos traçar um paralelo entre o surgimento e desenvolvimento de uma sociedade de mercado com esta forma de ver a democracia. O mercado político está posto diante dos eleitores, os quais, segundo um conjunto de normas previamente estabelecido pela construção política local, escolhem periodicamente seus representantes para a estrutura do Estado.

Observem, na medida que se sanciona pelo voto o desempenho de um grupo político, ou que o afasta do poder, a democracia vai se configurando como um procedimento de escolha. Escolher para decidir. E escolher quem vai decidir. Como vai decidir.

Assim, a democracia representativa encontra os bancos dos órgãos de representação seu exercício de poder normativo. Só desta forma as instituições podem ser desenhadas pela escolha do povo, sem que falhe na racionalidade demandante das sociedades industriais.

Porém, como o sopeso weberiano, é necessário equilibrar para a formação de um cenário de conflito. Um ambiente que a dialética possa operar, criando sínteses de pensamentos.

Digo isso porque para que a democracia funcione, também é necessário que indivíduos atuem de formas diferentes, inclusive irracionalmente, criando um ambiente de instabilidade na escolha. A instabilidade gera a incerteza através do conflito.

O ordenamento jurídico deve garantir um desenho das instituições que assegure que o debate dessas ideias múltiplas possa ocorrer de forma pacífica, sem eliminação ou silenciamento do adversário.

É neste ponto que chego a um outro autor. Recorro a Przeworski, mesmo que brevemente, neste momento primeiramente pela relação com Schumpeter, e segundo pela sua resposta à necessidade de presarmos pelo conflito política.

Neste sentido:

As instituições políticas administram conflitos ordeiramente 1) estruturando conflitos, 2) absorvendo conflitos e 3) regulando conflitos de acordo com regras. Uma ordem institucional prevalece se apenas as forças políticas que constituíram acesso ao sistema representativo institucionalmente se envolverem em atividades políticas, e se essas organizações receberem incentivos para buscar seus interesses através das instituições, bem como para tolerar resultados desfavoráveis. Os conflitos são pacíficos quando todas as forças políticas podem ter esperança de conseguir alguma coisa no presente ou pelo menos num futuro não muito distante, se processarem seus interesses dentro desse quadro e, ao mesmo tempo, perceberem que há pouca coisa a ganhar com ações fora da esfera institucional (PRZEWORSKI, 2019, p. 80).

Concluo ligando Przeworski a Dahl para dar mais consistência ao argumento. O segundo classifica os regimes políticos segundo a competitividade. A medida que as instituições permitem mais competitividade, o nível de democratização de aumenta.

Este ponto é extremamente importante para entender que um sistema de governo deve proporcionar um cenário de formação de polos para que se permita a competição.

1.1. O Constitucionalismo como Teoria Democrática

Como tratar a democracia dentro dos limites do Direito? O tópico anterior foi uma linha de Weber até Dahl para explicar que a democracia deve seguir uma linha realista diante da sociedade moderna.

Agora busco responder que para que essas instituições democráticas funcionem segundo uma perspectiva racional, a democracia deve ser interpretada segundo o constitucionalismo.

Para tanto, inicio este segundo tópico com Kelsen. O pai da teoria pura do direito distancia sua análise científica do Direito de suas preferências políticas, mas tece, ao mesmo tempo, uma importante compreensão de democracia (JESTAEDT, 2013, p. 15).

Jestaedt (2013) traça alguns aspectos a teoria de Kelsen, dizendo que para o autor que na dualidade da liberdade o Estado se legitima. Ou seja, no governo da coletividade e na liberdade individual. Estes dois não estão em conflito. Ao mesmo tempo que a democracia é um governo da coletividade, ela não se funda em um coletivismo que pode colapsar as liberdades individuais.

Segue Jestaedt (2013) ressaltando que nos textos kelsenianos cada sociedade vai exigir um modo específico de exercício democrático. Isso porque Kelsen considera que a forma de governança deve seguir padrões ditados pelas características singulares de cada experiência e fatores sócios-culturais.

O autor encara a sociedade como heterogênea, isso implica em sustentar que as instituições políticas devam ter espaço para a dinâmica social. Para Kelsen, só a democracia representativa parlamentar consegue ser um regime que sustenta este cenário, porque garante a atuação dos grupos políticos diversos.

Em seguida, podemos dizer que Kelsen se liga a Schumpeter ao dizer que a democracia se legitima de forma procedimental. Este último ponto que pretendo explanar os próximos parágrafos, porque é dele que encontro sustentação para dizer que o constitucionalismo é uma teoria democrática procedimental.

Para Kelsen, a política

Compreendida como conflito de interesses vinculados ao bem comum, a política somente consegue identificar condições que lhe sejam mais favoráveis na experiência parlamentar de governo e no sistema partidário que a caracteriza. E, no conjunto das concepções de direito e de sua respectiva institucionalização, dificilmente encontrar-se-ia uma modalidade de concepção que pudesse conferir à política, assimilada como uma realidade ainda

não estabelecida pelo direito, um lugar de realce. Avançando o dualismo pretensamente substancial e inerente à própria estrutura do direito entre criação e aplicação, a política identifica em todo ato criador do direito – quer se trate de uma norma eventualmente constitucional ou oriunda de um regulamento, de uma sentença judicial ou de um ato administrativo individual – um espaço livre de apreciação política, um espaço que não está completamente determinado pelo direito aplicável (JESTAEDT, 2013, p. 48).

Significa dizer que a política irá encontrar seu campo de atuação dentro das normas estabelecidas pela forma parlamentar, e pelo sistema partidário que deu dinâmica ao debate.

Ao mesmo tempo que a política cria o direito pelo debate, ela também se submete a ele. Esse dualismo implica em dizer que na democracia a política deve se conter nas linhas estabelecidas constitucionalmente.

O direito positivo deve ser aplicado para que decisões estatais sejam válidas. Este caráter procedimental da democracia dá contada concepção moderna uma vez que justifica a dominação pelo procedimento previamente estabelecido pelo debate político.

Se diferenciamos democracia da demoscopia, Kelsen diz que na primeira os mecanismos de atuação política são embelecidos pelo Direito. A vontade a ser seguida, portanto, é resultado de uma legitimação procedimental, estabelecida em normas constitucionais.

A democracia é procedimental porque “se desenvolveu [...] como um sistema equilibrado de integração normativa e institucional.” (THORNHILL, 2021, p. 332)

3. A União e a Questão do Déficit Democrático

3.1 As Correntes do Déficit

3.1.1 Legitimidade e Constitucionalismo Supranacional

O que abre o debate do déficit é a legitimação democrático da União Europeia. Sua existência deve conter um teor legítimo para atuar, seu poder deve ser exercido segundo os limites que a democracia apresenta.

Como no capítulo anterior, o constitucionalismo deve ser entendido como “uma teoria de democracia ordenada procedimentalmente” (THORNHILL, 2021, p. 296). Isso indica que, para este ponto de análise, uma ordem constitucional funcionando quer dizer que existem instituições democráticas em funcionamento, que a democracia pode ser exercida.

Mas, é claro que constituições formam países, será que não que possam exceder este cenário? Se faz necessário entender as demandas de um novo ambiente. O qual a União Europeia é o maior expoente.

Antes de me dispor a responder os problemas de legitimação democrática da União Europeia, quero explicar como é possível pensar uma ordem constitucional fora dos ditames tradicionais do Estado-Nação. Ou seja, quero me dispor a estabelecer certos parâmetros de formação democrático para além daquelas estabelecidas pelo poder constituinte nacional.

Para tanto vou traçar como a tradição europeia, principalmente a de cunho continental, trata o Estado e trata a Nação, e como estes dois termos se fundiram na formação do Estado Nacional.

Depois, irei apurar como é possível que o Direito Internacional pode dar paços para onde somente se via a possibilidade de atuação e legitimação através do Direito Doméstico. Como houve a formação de uma ordem constitucional supranacional. A resposta a essas duas demandas nos levarão a entender as respostas ao déficit vinda daqueles que possuem menos crença, ou até descrença, em sua existência.

O Estado, explicado por Habermas (1995) pode se referir a três termos: a *Staatsgewald*, a *Staatsgebier*, e por fim a *Staatsvolk*. O primeiro a soberania externa, tanto na qualidade de monopolizador da força de normatização e violência

coercitiva internamente, atuando como organizador da sociedade que governa, tanto quanto a representatividade frente a outros Estados e agentes internacionais. O segundo é o território, aquilo que se limita no espaço, e ao espaço. Quanto ao terceiro, é a formação dos cidadãos, aquilo que legitima a força de coesão para se atuar como Estado nos padrões que conhecemos.

As três terminações podem muito bem serem separadas, porém para que entendamos o que está acontecendo na Europa, precisamos coloca-las juntas. Essa análise passa por uma genealogia da formação do Estado-Nação europeu, indicando como ele se forma, como ele se legitima.

Habermas (1995) prossegue dizendo que nação se referia ambigualmente a *Volksnation*, que é aquilo que se faz no pré-político. O pré-político aqui se entende antropologicamente, um teor cultural que dá unicidade à formação política, que não se fez por ela- e a *Staatsnation* - a nação de cidadãos legalmente capacitados. Modernamente estes dois conceitos se fundiram devido às raízes que *Volksnation* já possuía.

Primeiro por conta da ascendência *natio*, nação passou durante o Império Germânico a significar a existência política da aristocracia frente ao rei. Essa aristocracia representava “a nação” junto a Corte. Neste contexto temos o termo que precede a *Volksnation*.

Anderson (2008) diz que

Basicamente, sustentei que a própria possibilidade de imaginar uma nação só surgiu historicamente quando, e onde, três condições culturais fundamentais, todas muito antigas, perderam domínio axiomático sobre a mentalidade dos homens. A primeira dessas ideias de que uma determinada língua escrita oferecia um acesso privilegiado à verdade ontológica, justamente por ser uma parte indissociável dessa verdade. Foi essa ideia que gerou as grades irmandades transcontinentais da cristandade, do Ummah islâmico' de outros. A segunda é a crença de que a sociedade se organiza naturalmente em torno e abaixo de centros elevados monarcas à parte dos outros seres humanos, que governavam por um princípio de graça cosmológica (divina). Os deveres de lealdade necessariamente hierárquicos e centrípetos porque o governante, tal como a escrita sagrada, constituía um elo de acesso intrínseco a ele. A terceira é uma concepção da tempo-realidade em que a cosmologia e a história se confundem, e as origens do mundo e dos homens são essencialmente as mesmas. Juntas essas ideias enraizavam profundamente a vida humana na própria natureza das coisas, conferindo um certo sentido às fatalidades diárias da existência (sobretudo a morte, a perda e a

servidão oferecendo a redenção de maneiras variadas)
(ANDERSON, 2008, p. 71)

Devemos observar que esses três elementos colocados por Anderson são imaginados. A Nação se constituiu imaginariamente. E, se o Estado é entendido como uma ficção jurídica segue a mesma noção imaginativa.

O que estou propondo é que a legitimação de sistemas de governo deve ser tomados por elementos constitutivos, que possam trazer coesão para o funcionamento das instituições.

Todos nós no Ocidente estamos imersos nessa ordem nacional, pensamos segundo uma lógica que só legitima o poder por vias nacionais. A partir da fusão que histórica entre Estado e Nação que se deu no oeste, nosso pensamento jurídico dispensou que uma ordem estatal, ou melhor, uma ordem de normatização pode se dar além do cunho nacional.

A união entre Estado e Nação está sendo, pela alta modernidade, colocada em questionamento por novas formas de procedimentos legitimadores que sustentem novas formas de sistema de governo.

Neste contexto, orienta Sarmiento que

“As novas variações econômicas, políticas, e sociais emergentes no processo de globalização implodem os pilares fundamentais sobre os quais se alicerçou o pensamento jurídico ocidental, desafiando o jurista a reexaminar os institutos e conceitos que formam seu instrumento técnico sob novas perspectivas, despindo-se de preconceitos e dogmas (SARMENTO, p. 20, 1999).”

O Estado-Nação não tem mais o monopólio da normatização. Sarmiento (1999) indica que há formas de desnacionalização vigentes na sociedade que estão demandando novas formas de atuação do Direito. Há que se pensar com o Estado-Nação, e para além dele.

É isso que fundamenta a preocupação dessa pesquisa quanto à democraticidade da União Europeia. Ações de normatização que coloquem em procedimento aquilo que possa legitimar uma ordem constitucional supranacional. Os organismos internacionais podem, e devem, participar da produção do Direito juntamente com o Estado.

A formação de uma ordem constitucional pelo Direito Internacional vai se dando pela interação entre as nações organizadas em Estado. Eu chamo a atenção do leitor que esse processo histórico não está sendo entendido como um rompimento com o modelo nacional. Entendo que se dá de forma contínua.

A Europa organizada em uma união de nações é um processo de interação entre seus Estados, que agem continuamente para a formação de uma ordem constitucional. Elementos que formaram o Estado-Nação são relidos para que possamos interpretar a supranacionalidade.

Este é o quadro de operação das instituições europeias, baseadas em tratados de integração regional, tutela de direitos humanos, e a construção de um Direito que opera para além dos Estados-Membros.

A União Europeia se baseia na universalização dos direitos humanos, proteção de seus cidadãos, regulamentação da economia, e age para responder ao que vem de forma do bloco em nome dos Estado-Membros. Ao mesmo tempo que depende nas nações para existir, e não está ligada pelo fator língua como baluarte de homogeneização.

Então resta entender como essa ordem se dá. Qual seria o instituto constitucional que nos faz entender sua formação. Isso indicará nos capítulos posteriores como a União não deve ser entendida como um sistema liberal autoritário, sem legitimidade democrática, mas como um sistema de governança difuso sustentado pelo constitucionalismo.

Estas razões, em suma, são alheias ao mundo jurídico. Sendo impossíveis de serem freadas pelo Direito, já que são oriundas de modificações socioeconômicas que fogem dos parâmetros das normatizações apresentadas pelo Direito.

Esse fator é o poder constituinte supranacional. Ele forma uma ordem constitucional paralela ao que se dá na esfera doméstica. O constitucionalismo está usando seus conceitos tradicionais para extrapolar a tradicionalidade. (RODRIGUES, 2000).

O aprofundamento das relações deu origem, através dos tratados, ao que estou chamando de poder constituinte supranacional. Há, por motivos que irei explicar, uma ordem constitucional para além dos parâmetros do Estado-Nação, e sem uma constituição escrita.

Aqui chego no ponto que indica o porquê de a Europa ser o cenário de formação desse constitucionalismo supranacional. A Queda do Muro de Berlim proporcionou a ofuscação dos interesses nacionais de cada nação europeia, devido à ausência de uma ameaça interna clara, ao mesmo tempo em que recuo do

comunismo proporcionou o desenvolvimento de interesses capitalistas em comum, ponto considerável para o desempenho de um bloco econômico bem profundo (RODRIGUES, 2000).

Não há a necessidade da forma escrita para que se haja constituição, como indica Lassale, mas ela é resultante dos poderes reais que regem a Nação, enquanto para Häberle já entende como expressão de cultura, tradição e história de uma Nação. Em suma, sintetiza David (2016), que a Constituição, podem ser entendida além daquilo que pode ser positivado como Constituição.

O constitucionalismo deve forçar além do Estado-Nação para garantir requisitos mínimos de convivência interna, agindo para além dos padrões de nação, indo até as garantias reais para os cidadãos. Expandir a democracia em um novo sistema de legitimação de organização social (FORNASIER e MENDES, 2016).

A principal crítica, e também explicada por Moravcsik como até uma justificativa de legitimação democrática, a essa ordem constitucional supranacional é a soberania. Isto porque as normas supranacionais podem conflitar com normas constitucionais internas de proteção de direitos fundamentais, sendo assim o Princípio da Primazia do ordenamento supranacional é considerado o mais relevante quando falamos da aplicação do Direito Comunitário europeu (ARAÚJO, 2014).

O Princípio da Primazia foi construído do conflito entre o Tratado de Roma e uma lei italiana de nacionalização da energia elétrica, no caso Costa x ENEL, ainda em 1964. Nesse caso o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia se apoiou em quatro fundamentos. O primeiro dele foi a natureza peculiar da União Europeia e de seu ordenamento supranacional, que se apresenta como ordem autônoma, a qual possa garantir que os objetivos comuns dos povos que compõe o bloco possam ser obtidos (ARAÚJO, 2014). O segundo foi o Princípio da Atribuição, que elenca a transferência da competência normativa, construindo a autolimitação, conforme orienta o Art. 5º do Tratado da União Europeia, *in verbis*

Art. 5º

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo *princípio da atribuição*. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.

Já o terceiro foi o Princípio de Cooperação Leal, que visa cumprir os tratados estabelecidos no bloco (ARAÚJO, 2014). Como orienta o mesmo Art. 3º do Tratado da União Europeia, *in verbis*

Art. 3º

(...)

3. Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos actos das instituições da União.

Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos da União. (...) (TUE)

Por fim, a Primazia se manifesta no Princípio da Não Discriminação, que para nós é o que chama atenção. Sem ele não haveria União, visto que proíbe a hierarquização dos povos-membros, como orienta o Art. 18 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, *in verbis*

Artigo 18º

No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adoptar normas destinadas a proibir essa discriminação. (TFUE)

A ordem constitucional supranacional se sobrepõe à constitucional nacional por própria vontade dos Estados-Membros ao serem signatários dos blocos que constituem o bloco. É criada neste sentido por eles ao nomearem ministros ao Conselho, ao atuarem na escolha da Comissão, ao presidirem a União rotativamente, e até mesmo pelos representantes no Parlamento Europeu.

Assim entende Weiler que o Tratado de Maastricht é um significante marco da formação de uma estrutura constitucional no continente. Neste momento, a classe política do bloco deixa de ser indiferente com a população, e a União encontra capilaridade (MEARNS Jr., 2000).

Explicando as ideias deste autor, Cartabia escreve que:

"Ele parte da constatação de que existe uma arquitetura constitucional na União Europeia independentemente da adoção de uma Carta Constitucional formal. Tal como acontece noutros ordenamentos jurídicos, sobretudo no mundo anglo-saxónico, a Constituição Europeia não está escrita, mas expressa plenamente a sua eficácia. Com efeito, tendo em conta as características da civilização europeia, a forma não escrita é a que melhor se adapta à ordem constitucional da UE: o princípio da tolerância constitucional, que constitui a arquitrave da nova arquitectura constitucional da Europa, é melhor alimentado num ambiente com uma constituição não escrita. A través do princípio da tolerância constitucional os povos europeus aceitam - provando assim uma notável tolerância cívica - estar vinculados a um povo que não é o "meu" povo, mas um povo dos 'outros' [minha tradução] (CARTABIA, p. 03, 2004).¹

De acordo com o autor, o sistema supranacional possui normas espaçadas que já funcionam como uma constituição, mesmo que não tenham propriamente o nome. Inclusive seria melhor assim. O processo de elaboração de um documento constitucional só enfraquece a integração, porque ataca o princípio da tolerância constitucional, que dá sentido a inédita estrutura europeia de governança (CARTABIA, 2004).

Nem todos entendem por esse caminho. Tomando como pressuposto de existência de uma constituição, ou a possibilidade de uma elaboração desta, a necessidade do *presupposti sociali della democrazia*, Grimm vem discutir se seria possível dizer se a ordem supranacional europeia pode ser encarada como democrático. A resposta do autor é negativa. Não podemos dizer que a União

¹ "Egli muove dalla constatazione del fatto che una architettura costituzionale nell'unione europea esiste indipendentemente dall'adozione di una formale Carta costituzionale. Come avviene in altri ordinamenti, specie del mondo anglosassone, la Costituzione europea non è scritta, ma non di meno esplica in pieno la sua efficacia. Anzi, considerate le caratteristiche della civiltà europea, la forma non scritta è quella più consona all'ordinamento costituzionale dell'UE: il principio di tolleranza costituzionale, che costituisce l'architrave dell'inedita architettura costituzionale dell'Europa, meglio si alimenta in un ambiente a costituzione non scritta. Tramite il principio di tolleranza costituzionale i popoli europei accettano – dando così prova di una notevole tolleranza cívica – di essere vincolati da un popolo che non è il "mio" popolo, ma um popolo di 'altri'" (CARTABIA, p. 03, 2004).

Europeia possui os elementos da Democracia, e por assim ser, não podemos falar em uma ordem constitucional.

O autor é o mais crítico dos que aqui apresentamos, como ressalta Cartabia segundo as opiniões deste

"A Constituição para a União Europeia não pode ser feita, porque só se pode ter uma Constituição onde existe um povo - demos - e onde existe um Estado. Constituição, povo, estado são conceitos indivisíveis. Segundo o constitucionalismo moderno, para fazer uma Constituição é preciso um poder constituinte e, portanto, um povo. E a Constituição serve para dar vida a um estado real. Portanto, ressalva: quem quer a Constituição para a Europa quer que a União Europeia se torne um estado - de tipo federal, obviamente, mas ainda um estado " [minha tradução] (CARTABIA, p. 02, 2004)².

O primeiro argumento se funda sobre as críticas à representatividade exercida pelo Parlamento Europeu. Segundo Grimm, este órgão não pode ser considerado suficientemente representativo dos povos que compõem o continente, porque não possui a interação social tradicional das instituições que compõe a sociedade, como ocorre nos parlamentos nacionais (GIRAUDI, 2014).

Seguido a isso, Giraudi (2014) escreve que há o segundo argumento proposto por Grimm, que ao nosso ver se apresenta como de maior preponderância. Não existe, segundo o autor, uma nação europeia. Portanto, não podemos dizer que haja a legitimação do processo de representação política, afinal, o *Volk* é essencialmente pré-político, não podendo ser encarado como produto da política.

Segundo o autor italiano,

“Os processos de identificação e solidariedade mútua das comunidades políticas seriam, portanto, baseados em elementos culturais (vínculos tradicionais), históricos (segundo a ideia de um destino comum particularmente ligado à ideologia nacionalista alemã), e a ordem democrática registraria e estabilizaria essas relações. "Primordial" em vez de gerar autonomamente vínculos de reconhecimento e confiança mútua com base nos conceitos de cidadania e igualdade de política” (GIRAUDI, 2014).

Assim, é necessário a existência de um demos/*ethnos*, somado com um sentimento de igualdade para se estabelecer um destino comum. O que não pode

² “La Costituzione per l’unione europea non si può fare, perché si può avere Costituzione solo dove c’è un popolo – demos – e dove c’è uno Stato. Costituzione, popolo, stato sono concetti indivisibili. Secondo il costituzionalismo moderno per fare una Costituzione ci vuole un potere costituente, e quindi un popolo. E la Costituzione serve per dare vita ad un vero e proprio Stato. Dunque caveat: chi vuole la Costituzione per l’Europa vuole che l’Unione europea diventi uno Stato – di tipo federale, evidentemente, ma pur sempre uno Stato”

ser contraposto pelo *demos*/cívico, porque não encontrará capilaridade suficiente para a legitimação da ordem de dominação.

Discordo de Grimm por dois motivos. O primeiro sobre o Parlamento Europeu, que mesmo que possamos indicar problemas com vínculos de debates nacionais que parecem desafiar a construção de questões pan-europeias, focar que a teoria da democracia só responde positivamente à formação de partidos supranacionais é limitá-la a questões já ultrapassadas. Como se todo o arcabouço de teórico liberal não pudesse dar respostas às novas demandas da regionalização.

Além disso, como explica Anderson (2008), o próprio conceito de nação é uma construção histórica, vem sendo formado segundo um imaginário de identidade. Logo, é totalmente possível mediante a um imaginário de valores comuns para a Europa, se é que já não existe. Este é o ponto que me leva à segunda crítica a Grimm. Há que se considerar que a Europa possui valores comuns, e estes levam ao funcionamento institucional de ordem democrática, formado pela vontade soberana de todos os Estados que constituem a comunidade europeia em seus tratados.

Irei elencar estes pontos quando aprofundar o problema do déficit no Parlamento Europeu, inclusive adianto que são estes comentários de dificuldade no debate pan-europeu e ausência de *demos* que problematizam o Parlamento como instituição popular e democrática nos moldes mais clássicos e claros dentro da União. Por essa importância da crítica de Grimm, que incide em déficit, é que entendo limitar metodologicamente dentro do capítulo parlamentar.

Votando a Habermas, notamos que para ele a União Europeia não é suficientemente democrática justamente pela sua visão de democracia. Fundada em uma perspectiva deliberativa, a posição habermesiana entende que o povo europeu não é compreendido como a nação no sentido clássico, já que a contemporaneidade desconstruiu este conceito, mas pode ser entendido segundo a cidadania cosmopolita, pautada no constitucionalismo. Por isso seria necessária uma constituição, um pacto europeu formal de atuação constitucional. Neste sentido adotado por Habermas, Cartabia escreve que

A União Europeia precisa de uma Constituição. Os impulsos ideais ligados à realização da paz no continente europeu esgotaram-se. Para sobreviver, a Europa precisa agora de um novo impulso ideal para enfrentar o contexto do mundo transformado e do alargamento. A "tese do no *demos*" (a de

Dieter Grimm, para ser claro) seria falsa, porque em toda parte uma população de cidadãos não precede, mas é o resultado da escolha constitucional (como aconteceu, por exemplo, na Itália e na Alemanha, onde a política unificação precedeu o nascimento de um povo italiano ou alemão): a cidadania é um vínculo voluntário não naturalista. O povo europeu, portanto, também o fará com a Constituição. Os estados nacionais não desaparecerão, porque algo novo será criado: um estado de estados nacionais" [minha tradução] (CARTABIA, p.3, 2004)³.

Mas, se até agora pautamos a formação de um ordenamento paralelo ao doméstico, uma variação do Direito Internacional, de cunho supranacional, com normas de materialmente constitucionais, o que faz Habermas ainda postular que é necessária uma constitucionalização da União Europeia? Para o autor alemão a União ainda não pode ser considerada democrática o suficiente para se falar em uma constitucionalização efetiva (HABERMAS, 2011).

Para que se corrija os erros, e assim a União Europeia siga com seu processo de estabilização, as políticas devem deixar de lado o caráter burocrático-governamental, e seguir em direção a uma constitucionalização de fato, que traga o caráter democrático ao bloco. Não que ele esteja negando que passos já estejam sendo dados em direção ao programa político-constitucional almejado, necessitamos de mais. O autor mostra que três elementos do Tratado de Lisboa que já apresentam grandes avanços, são eles:

I) “comunitarização de pessoas de direito que, em um espaço determinado, unem-se para formar uma associação de cidadãos livres e iguais” (HABERMAS, p. 59, 2011);

II) a possibilidade de ação coletiva por parte dos cidadãos organizados (HABERMAS, 2011);

³ L’Unione europea ha bisogno di una Costituzione. Si sono esaurite le spinte ideali legate alla realizzazione della pace sul continente europeo. Ora l’Europa per sopravvivere ha bisogno di un nuovo slancio ideale per affrontare il contesto del mondo cambiato e l’allargamento. La “no demos thesis” (quella di Dieter Grimm, per intenderci) sarebbe falsa, perché ovunque un popolo di cittadini non precede, ma è frutto della scelta costituzionale (come è accaduto ad esempio in Italia e in Germania, dove l’unificazione politica ha preceduto la nascita di un popolo italiano o tedesco): la cittadinanza è un legame volontario non naturalistico. Anche il popolo europeo, perciò, si farà con la Costituzione. Gli stati nazionali non scompariranno, perché si creerà qualcosa di nuovo: uno Stato di stati nazionali”

III) A legitimação do exercício da dominação estatal ou supraestatal por meio da integração de uma solidariedade civil, que indica a formação de uma vontade comum (HABERMAS, 2011).

Estes três elementos só irão funcionar se, segundo o alemão, estiverem entrelaçados sob a ótica da formação de um Estado. Por isso Cartabia (2004) destaca que o que Habermas propõe é a formação de um Estado de estados nacionais, com a lógica de uma federação ou de uma confederação. Isso porque os cidadãos só irão se submeter a uma ordem de domínio se ela estiver embasa pela dialética democrática de representatividade, presente no modelo federal, com exemplo do sistema multidimensional alemão apresentada pelo autor (HABERMAS, 2011).

Sendo assim, é necessário aprofundar ainda mais a submissão dos ordenamentos internos ao ordenamento supranacional, o que significa dizer que as cortes nacionais devem parar de controlar a transferência de direitos soberanos nacionais para a União, e atuar na integração constitucional entre as ordens constitucionais domésticas e as do bloco, naquilo que for determinado pelos tratados, o que traz a classificação da União Europeia como uma aliança constitucional (PERNICE, 2001, apud Habermas, 2011).

Entendo pelo uso deste caminho, justamente pela base teórica de democracia que utilizo. Fico com a necessidade de ver a União Europeia sendo legitimada pelo arranjo entre nacional e supranacional, para além da base nacional e com a base nacional, portanto um aprofundamento das instituições supranacionais como fator de suplementação do nacional para dar maior democraticidade não é necessário porque já existe uma ordem constitucional supranacional que garante o funcionamento das características dos regimes democráticas. Inclusive, se assim ocorresse poderia desestabilizar as relações entre as nações que compõem a comunidade, uma vez que a sustentação da existência da supranacionalidade passa também pela manifestação de vontade, influência política estrutural, e laços institucionais com o Estado-Nação e seus corpos políticos.

Essa é a posição de Moravcsik, que será útil para entendermos como este acordo constitucional pode responder à questão do déficit. Para ele as mudanças que podem ocorrer diante das críticas levantadas à União ocorrerão de forma a incrementar a estrutura já existente e segundo os contornos constitucionais ali desenhados (MORAVCSIK, 2008, p. 158). Há uma Nova Síntese, de cunho liberal

intergovermentalista, que irei esboçar, naquilo que Moravcsik toma como indicador da ordem constitucional.

A base da formação constitucional da União se deu pelos tratados, por um formato 'soft'. Portanto, ainda que exista déficit em certas estruturas a ordem supranacional continua se legitimando. Ou seja, o problema da legitimação encontra solução em um acordo constitucional estável (MAJONE, 1998), ao mesmo tempo que se abre para aprimoramentos institucionais.

Como esta pesquisa foca seu problema no Parlamento Europeu, por entende-lo como baluarte da democratização, saliento um ponto importante para entender meu raciocínio: procuro responder o déficit do parlamento trazendo aprimoramentos para sua atuação. Ênfase que muitos já foram alcançados depois de Lisboa, entretanto é necessário problematizar alguns pontos ainda em legitimação partidária, debate pan-europeu, e conflito com instituições isoladas.

A legitimação partidária supranacional e debate pan-europeu ficarão para o capítulo que foca no parlamentarismo. Aqui vou procuro debater a legitimidade da União como um todo, a relação com as chamadas instituições isoladas em Moravcsik e Majone, e as críticas do formato de democracia, as quais, apesar de já terem sido eliminadas na introdução e no capítulo de teoria da democracia servem para fins de colisão com as ideias de Weber, Schumpeter e Kelsen.

Weiler (1995) cunha o que podemos chamar como a visão padrão do déficit democrático. O autor tenta responder a três questões fundamentais que estão no núcleo do que estou dispendo como constitucionalismo supranacional: a teoria do Não-Povo, o que seria democracia e como a política funciona.

A segunda já foi amplamente explanada nessa pesquisa. Já identifiquei critérios longos de definição procedimental de democracia. Voltaríamos até Schumpeter, Weber e Kelsen, e o único benefício seria mais uma contextualização da teorias destes clássicos. Entendo que já está muito claro que a democracia aqui se entende como procedimento, como ordem constitucional imposta através do poder constituinte.

A terceira nos levaria até as instituições que não são objetos dessa pesquisa, para que pudéssemos olhar as formas isoladas de funcionamento do constitucionalismo em órgão de complexidade, além de mostrar como se dão as

harmonizações dentro desta ordem constitucional. Isso já foi mostrado em Majone e Moravcsik.

A primeira delas é que me chama mais atenção em Weiler, e até preocupação quando pensamos em partidos como formas de associação política para fins de ação instrumental weberiana: a questão do *demos*. De fato, não há um povo europeu. Esse mesmo pressuposto foi utilizado por Grimm e Habermas, e já citado neste texto.

Aqui o direciono diretamente ao déficit porque Weiler (1995) busca responder as mesmas críticas à democraticidade da União Europeia que me preocupo através dos estudos europeus, enquanto Habermas e Grimm não o fazem com essa metodologia.

Vamos ao que Weiler (1995) vai chamar de *Volksih*. A formação da mentalidade nacional do que é parte da nação é dada antropologicamente por questão de identidade.

Portanto, ser parte do *Volk/demos* é algo orgânico, natural. Se nasce pertencente ao grupo por questões que antecedem o nascimento do próprio cidadão. Essa ideia entra em choque com o que vimos em Anderson (2008) quanto à naturalidade de se fazer parte do povo.

Se a nação, que se confunde *natio* e *demos* fundamentamos a ordem jurídica em algo que temos como natural, mas que na verdade é imaginado. Este caminho nos leva a dois pontos: podemos criar um povo europeu, o que chamaríamos de *demoi*, ou seguimos pelo caminho da legitimação pelo procedimento (*soft version* e *hard version*).

Não existe um povo europeu. Essa comunidade imaginada não pode ser observada. O que há é um conjunto de povos que se unem por motivos de regionalização, e nem mesmo os valores que partilham podem ser encaixados como elementos constitutivos do *Volk* ou do *demos*.

O constitucionalismo supranacional, portanto, não irá buscar nestes conceitos seu funcionamento. Eles podem ser úteis para pensar a esfera constitucional doméstica, e daí caímos novamente na importância que esta tem nos arranjos de sustentação da comunidade. Porém, quando pensamos a esfera supranacional, eles se tornam insustentáveis.

A solução dada por Weiler é nos liga a Moravcsik, Majone e aos conceitos trazidos por Thornhill: a União Europeia soluciona seus problemas de déficit pela interação, e essa interação entre os Estado-Membros dão forma a uma ordem constitucional.

Para este assunto, Moravcsik (2008) salienta que não só há legitimidade pela manifestação de vontade dos Estados através dos tratados, como também, por essas ratificações, ela afasta a possibilidade da União ser um Super-Estado.

A capilaridade comunitária precisa ser aprofundada com arranjos institucionais que amarrem o desenho supranacional ao desenho nacional. Essa cadeia de interdependência se opõe a padrões de idealistas que não sustentam a práxis internacional, porque quem delega a competência aos órgãos supranacionais são os próprios governos nacionais.

Essa ideia proposta por Moravcsik (2008) também demonstra que a União Europeia não deve ser analisada de forma separada das estruturas nacionais. Até mesmo a estabilidade que a comunidade deu para a região não se deu de forma isolada, afinal os governos nacionais é que articulam a política de formação, apontam membros do Conselho, ocupam a presidência, e escolhem a Comissão.

Há aqui uma ação instrumental em funcionamento. As normas de escolha de desenhos institucionais são dadas por acordos políticos entre os Estados, que atuam de forma ativa nas tomadas de decisão.

Podemos dizer que a ordem constitucional ‘soft’ cria um ambiente em que a política é limitada por normas positivadas pelo Direito Internacional, ao mesmo tempo que é a política internacional que proporcionou, e ainda proporciona pela proposição de novos tratados, esse acordo constitucional.

Em um cenário de hiper integração, normas que atendam com mais eficiência essas demandas requerem desenhos institucionais para tomadas de decisão mais racionais, que possam unir expertise sobre assuntos complexos e controle político.

Ao conter no acordo constitucional europeu ambos os polos, podemos dizer que estamos ponderando burocracia e controle popular. Daí a importância do controle pelo Conselho, o qual representa os governos nacionais eleitos democraticamente por cada um dos povos europeus, e pelo Parlamento, órgão de representatividade direta dos cidadãos da comunidade. Ambas as instituições

devem, na perspectiva weberiana, serem fortes frente à burocracia, necessária para solucionar problemas da sociedade industrializada.

É interessante notar que as críticas nacional-populistas (as quais serão trazidas em seguida) à democracia europeia focam na burocracia. Para essas linhas políticas uma visão radical de democracia no constitucionalismo deve solucionar os problemas da sociedade com foco no desejo dos cidadãos comuns. Já mencionei com Schumpeter que atuar dessa forma só pode proporcionar desestabilidade social, corroendo a ordem procedimental da democracia europeia, e colocando as ordens nacionais em rota de colisão mais uma vez.

Portanto, destaco que o melhor caminho é procurar a legitimidade através dos tratados, criando arranjos institucionais que liguem os corpos legislativos nacionais com os supranacionais. É necessário que os governos estejam dispostos ao conflito de interesses de forma pacífica, por uma competição dentro das arenas positivadas.

Na perspectiva de Moravcsik, os governos nacionais se engajam no enfrentamento de problemas comuns, criando a base da Nova Síntese. Ela, portanto, é uma coordenação política instrumentalizada, baseada em três pilares.

(1) eles formulam preferências em resposta à interdependência política funcional, (2) eles se engajam em negociações interestaduais para alcançar soluções de melhoria de Pareto e resolver conflitos de distribuição, e (3) eles delegam ou agrupam soberania em instituições internacionais para estender, implementar ou fazer cumprir essas barganhas [minha tradução] (Moravcsik, 1997; Lake and Powell, 2000 apud MORAVCSIK, 2008, p. 158)⁴.

Essa interdependência é fruto desse processo de regionalização, globalização, e complexificação das relações internacionais, as quais, conforme mencionado anteriormente, criaram o ambiente propício para a realização daquilo que a União Europeia se propõe a solucionar.

Entende que este cenário de interdependência justifica a criação e manutenção da comunidade, ao mesmo tempo que a torna propícia a ser a mais desenvolvida experiência internacional, graças ao seu desenho institucional

⁴ (1) they formulate preferences in response to functional policy interdependence, (2) they engage in interstate bargaining to achieve Pareto-improving solutions and resolve distributional conflicts, and (3) they delegate or pool sovereignty in international institutions to extend, implement, or enforce those bargains.

supranacional. Logo, a inevitabilidade de se estar em comunidade na Europa é um fator empírico, ao mesmo que também encontra justificativa no bom desempenho das criações jurídicas. Só quando nos afastamos das posições tradicionais, que monopolizam a produção normativa no Estado-Nação é que podemos dar uma resposta plausível aos problemas reais enfrentados pelos europeus.

A eficiência de Pareto, defendida por Moravcsik no segundo pilar da Nova Síntese, já se apresenta como a justificativa do desenho institucional supranacional europeu. Buscando uma legitimidade baseada na eficiência, tanto Moravcsik quanto Majone indicamos resultados plausíveis das instituições isoladas como boas respostas às críticas por mais participação democrática nos assuntos de competência dessas instituições (FOLLESDAL e HIX, 2006, p. 538).

Ao meu ver justificar esse pilar em Pareto é insuficiente para responder as críticas por mais democracia. Mesmo que seja objeto do tópico específico para responder as críticas ao modelo constitucional, que, portanto, será necessário esboçar-las por obviedade metodológico, também entendo necessário dizer de antemão, por estar explicando o acordo constitucional, que focar em Pareto também é focar meramente na eficiência, e não em uma justificativa mais profunda do isolamento que o desenho constitucional dá a certas instituições.

Ou seja, minha posição é seguir por Kelsen e Schumpeter. No momento que cito estes, quero ampliar para toda a teoria elitista da democracia e para a cientificidade do Direito. Digo isso porque, enquanto aqueles que encontram respaldo em Pareto se veem reféns à crítica do autoritarismo (uma ditadura se legitima por ser eficiente) (FOLLESDAL e HIX, 2008, p. 539), ao nos basearmos em Kelsen e Schumpeter encontramos os respaldos necessários para pensarmos a legitimidade de instituições isoladas.

No terceiro pilar encontramos a manifestação de vontade dos Estados-Membros. Uma vez que os problemas são comuns, dados pela globalização (MAJONE, 1998), a soberania se relativiza, para que os organismos supranacionais, em suas competências traçadas pelos tratados, possam resolver as questões de forma mais instrumentalizada e eficiente.

Majone (1998) escreve que a integração se deu até agora pelos processos de regionalização da economia europeia. De fato, esse foi o primeiro grande problema a ser encarado de forma conjunta pelos países que fundaram a comunidade. No

entanto, à medida que se formou uma ordem constitucional supranacional, os valores comuns europeus começaram a valer como forma de legitimação do poder da União Europeia sobre os assuntos de sua competência, que inclui a proteção de direitos universais positivados nos tratados e manifestados na jurisprudência do Tribunal Europeu.

Por isso entendo que vai além da eficiência dita do Majone (2010). A legitimação democrática requer mais. Implica em instituições que promovam a proteção de direitos segundo os valores democrático europeus.

Não há dúvida que uma política de direitos sociais ainda não encontra respaldo para ser aplicada. Os tratados limitam esses assuntos às ordens nacionais, que possuem uma política fiscal própria.

Seria muito interessante analisar a quebra desse monopólio normativo do Estado-Nação, mas não é o objetivo dessa pesquisa. Me contenho a dizer que para a formação de uma política de direitos sociais europeus é necessário seguir pela via da democracia representativa.

Ela poderia traçar os limites do conflito entre as nações, inclusive entre as ricas e as pobres, produzindo acordos que não desarmonizem as relações internacionais da região.

Seguindo sobre a ordem democrática, Moravcsik (2008) também aponta que a integração é explicada pela teoria do neofuncionalismo de Haas. Aqui as instituições são consideradas como transbordamentos, que colocam os governos nacionais como reativos.

No neofuncionalismo os governos nacionais não possuem muito o que fazer diante das ações supranacionais. Dado o ambiente de integração, eles serão levados por essas decisões.

O problema com essa perspectiva é que as políticas econômicas dos governos nacionais têm mudado pouco desde da criação da comunidade. Impossibilitando que possamos dizer que as instituições supranacionais estão guiando os governos nacionais a tomarem outras posições (MORAVCSIK, 2008, p. 169).

Portanto, o que está sendo defendido é que a União Europeia é um sistema de governo limitado, que se constitui como uma arena de debate político entre os Estado-Membros através de tratados ratificados por estes mesmos, que possui um

arranjo institucional dependente dos governos nacionais. E, por fim, que não pode ser entendida no sentido lokeano, uma vez que não possui competência para a aplicação de força coercitiva.

1.1.1. Críticas ao Modelo Liberal Intergovernamental

Há dois caminhos a serem cumpridos para demonstração das críticas às teorias de Moravcsik e Majone: o nacional-populista, e o outro dentro dos próprios estudos europeus. Começo pelo primeiro, com fundo iliberal, levantado por aqueles que entendem a democracia liberal como uma degeneração. Início assim porque tenho objetivo de demonstrar que tal perspectiva não traz respostas plausíveis para as demandas da sociedade atual.

Homens brancos, alfabetizados, proprietários, cristãos, cis gêneros e heterossexuais. A cidadania na perspectiva nacional-populista possui grupos muito fechados para os padrões da democracia liberal, ainda que use de seus elementos, se mostrando avessa ao que propõe os valores propostos pela ordem constitucional supranacional europeia.

A liquidez denunciada por Bauman (2005) também pode ser encarada como uma forma de exclusão do outro. A identidade nacional é construída de acordo com o bel-prazer de cada um. Por vezes, essas discricionariedades cairão em perspectivas autoritárias de mundo, que terão que conviver na plasticidade do liberalismo.

Essa convivência dará na morte das instituições liberais como a conhecemos. Blokker (2019) aponta que as formas de constitucionalismo estão sendo modificadas pela narrativa extremista⁵.

⁵ Fazendo referência a Blokker, Halmai vai analisar que: "Interestingly enough, in another of Paul Blokker's works, he argues that, 'while populism can be situated within a modern democratic tradition of constitutionalism, it produces a distorted version, which leads to an undoing of its democratic potential and pushes the populist project towards democratic dictatorship' (Blokker 2017). According to Blokker, the 'really existing' populist constitutionalism, such as those of Poland and Hungary, is not at all universalistic and inclusionary, and stands in stark contrast to democratic constitutionalism. In other words, Blokker acknowledges that the distorted Hungarian and Polish populism can lead to 'democratic dictatorship', but it is still considered as a form of constitutionalism, because its key instrument is the constitution (Blokker 2017)" (HALMAI, 2018, p. 07). O autoritarismo

Ainda em Blokker (2019), a democracia liberal é para os populistas em geral uma forma de limitar a atuação do povo, criando uma divisão entre povo e elite. Se a ordem foi estabelecida em um momento pré-legal, ela deve retornar a ele. Qualquer forma de legitimação fora desse passado imaginado é inválida.

A soberania popular fundada em um parâmetro anterior à ordem jurídica dá força aos nacional-populistas para atuarem linguisticamente na construção de uma narrativa de dominação, e, portanto, da necessidade de guerra ideológica contra essas forças modernas que corrompem a nação.

na alta modernidade se apropria das narrativas da democracia para montar o que Blokker chamou de 'ditadura democrática'. Não utilizo do termo para não colocar dois conceitos antagônicos em choque, o que necessitaria de indicar os motivos que o autor o emprega, demanda para um estudo sobre teoria da ditadura, nacional-populismo e extrema-direita. O que interessa é o que Hamai coloca em oposição, até mesmo a Blokker. O autor continua "In my view, the populist understanding of the constitution opposes limits on the unity of power, adherence to the rule of law, and the protection of fundamental rights, as the main components of constitutionalism. The term 'populist constitutionalism' seems to me to be an oxymoron altogether. The same applies to 'authoritarian' or 'illiberal' constitutionalism. If the main characteristic of constitutionalism is the legally limited power of the government, neither authoritarian nor illiberal politics can fulfil the requirements of constitutionalism. As Mattias Kumm argues, Carl Schmitt's interpretation of democracy, inspired by Rousseau, and used by authoritarian populist nationalists as 'illiberal democracy', becomes an anti-constitutional topos (Kumm 2017). Consequently, I equate constitutionalism with liberal democratic constitutionalism.²⁰ This does not mean, however, that constitutions cannot be illiberal or authoritarian. Therefore, it is legitimate to talk about constitutions in authoritarian regimes, as Tom Ginsburg and Alberto Simpser do in their book (Ginsburg and Simpser 2014), but I do not agree with the use of the term 'authoritarian constitutionalism' (Tushnet 2013) or 'constitutional authoritarianism' (Levitsky and Way 2002). Besides the constitutions in the Communist countries, both current theocratic and communitarian constitutions are considered as illiberal (Thio 2012).²¹ Theocratic constitutions, in contrast to modern constitutionalism, reject secular authority.²² In communitarian constitutions, like the ones in South Korea, Singapore and Taiwan, the well-being of the nation, the community and society receive utilitarian priority rather than the individual freedom principle of liberalism. But in these illiberal politics, just like in the Hungarian one, to be discussed below, there is no constitutionalism (HALMAI, 2018, p. 07-08). O fim do raciocínio empregado por Halmai cabe diretamente na minha análise se democraticidade. Não há constitucionalismo nas perspectivas iliberiais que contestam a União Europeia. O avanço dessas linhas, como na Polônia e Hungria significaria a erosão da democracia da comunidade, a destruição da ordem constitucional supranacional, e consequentemente o surgimento do déficit.

A atuação política deve visar a derrubada do sistema democrático liberal para a reconstrução daquilo que se imagina ser a estrutura política correta. Assim, a elite dos fracos cairia, para um governo do Nós, que exclua as formas impuras de manifestação do sujeito.

Coloco “atuação” e não ação para contornar o problema weberiano. No nacional-populismo a ação não segue um parâmetro de racionalização, mas age de forma desordenada.

Para os nacional-populistas as formas de estrutura política negam a própria política. Se dá por um caráter mítico, sem a lógica procedimental proposta pela forma liberal de democracia.

O instrumento de normatização, segundo Blokker (2019), se concentrará nas elites formadas pelas próprias formas populistas. É a ascensão de uma nova elite, agora populista. No caso das manifestações neofascistas, essa elite será delimitada pelo tradicionalismo, com bases étnicas bem delimitas, e uma forte moralidade condutora dos nacionais.

Formas de homogeneização do povo já se provaram falidas. Como aponta Schumpeter o modelo de democracia deve ser empírico, para podermos alcançar a estabilidade social.

A única instabilidade boa para a coesão social é o conflito mediado pela tolerância. Deve haver conflito entre as propostas para a comunidade. Esta é o justamente a colisão que os nacional-populistas tentam parar.

Se há maneiras diferentes de ver a comunidade, não podemos dizer que a tradição deve ser seguida por todos, ou que haja uma tradição que seja um mito fundante de todos. Não podemos dizer que a narrativa iliberal é a forma que devemos encarar o Estado. Se assim fizermos, impediremos o funcionamento da democracia como procedimento de escolhas entre as formas ideológicas de ação política.

Schmitt (2006) encara a democracia como por meio homogeneizações. Por isso demonstra que ela se funda no povo e não na humanidade (SCHIMITT, 2006, p. 230). Apesar de não negar que existam diferenças, o objeto é buscar o que que une.

De qualquer forma, um caráter tão nacionalista não poderia sustentar a cidadania em uma ordem constitucional desenvolvida sobre acordos entre nações.

A Europa é heterogênea de mais para encontrarmos um teor schmittiano que pudesse fundamentar as críticas nacional-populistas a democracia do bloco.

Até mesmo os valores europeus como vetor de capacidade política de homogeneização seriam ineficazes. Esses valores se dão sob uma noção de diferentes povos, sob um ângulo liberal.

A acusação de déficit democrático por parte das linhas nacional-populistas é uma reação aos avanços da modernidade. Busca homogeneizações discriminatórias. Uma Europa branca, com concentração de poder no executivo nacional, heteronormativa e autoritária. Essa noção de democracia não cabe nas teorias utilizadas para analisar o déficit, pelo contrário, é antagônica a elas.

Sendo assim, o ângulo iliberal não sustenta a criação de melhores desenhos institucionais que poderiam dar uma solução para o problema do déficit. Pelo contrário, só pioraria.

Aqui nossa maior preocupação seria mais atingida. Essa crítica ao modelo liberal de integração mina a base do parlamento como baluarte da democracia.

Sem um pluralismo, sem a autoridade sendo diluída por um sistema de freios e contra pesos, não podemos dizer que um sistema parlamentarista que pudesse melhorar a União pudesse ser uma pauta.

Retorno a dizer que é o contrário disso. Políticas iliberais só fomentam o nacionalismo extremista entre os Estado-Membros, colocando europeus contra europeus, e se afastando de soluções de ação instrumental para o mundo de hiper regionalização.

Já dentro dos estudos europeus as críticas são mais utilizáveis. Começo pela mais distante das posições de Maravcsik e Majone. Críticas fundadas na democracia deliberativa dão ênfase na dialética do processo de normatização. Como entendo que o Parlamento Europeu é o melhor espaço para essa colisão de síntese e antítese, também entendo que há o que se considerar dessa abordagem.

Hix e Folledal (2006) vão definir as reivindicações do déficit em cinco tópicos:

- 1- Aumento do poder executivo e diminuição do poder parlamentar;
- 2- O Parlamento Europeu é fraco;
- 3- Falta de um debate eleitoral europeu;

- 4- Os representantes da ordem supranacional estão distantes dos cidadãos europeus;
- 5- Há uma ideologia neoliberal padrão nas decisões da União Europeia.

Por esses motivos, os dois autores entendem que há uma crise de legitimidade na União. Que implica nas reformas. Primeiramente irei tecer mais sobre essas críticas, e depois ponderar naquilo que entendo como aplicável.

A primeira crítica tem um foco direto no parlamento como força democrática. Não há, para Hix e Follesdal, um controle por parte das esferas nacionais. Entendida como uma organização burocrática, os autores salientam que a União não possui meios de controle por parte dos parlamentos nacionais.

Podemos estar diante de um aprimoramento na ligação dos corpos legislativos. Mas não em um fator de ilegitimidade. São os parlamentos nacionais os responsáveis por influenciar no Conselho e a Comissão. Esses dois órgãos são totalmente atingidos por governos nacionais em uma região onde o parlamentarismo é o sistema de governo mais utilizável.

O que pode ser retirado disso é uma maior atuação do Parlamento Europeu no que compete aos assuntos supranacionais. Como órgão de representatividade direta, ele sopesa a força dos poderes executivos, proporcionando maior capacidade de controle político das instituições burocráticas.

Chegamos ao segundo ponto. O parlamento estaria fraco (HIX e FOLLESDAL, 2006, p. 535). Esse assunto tem sido a crítica formulada pelos estudos europeus mais absorvida pelos tratados. O art. 189-B do TUE já cria um ambiente de paridade entre o Parlamento e a Comissão.

Esses avanços são objeto do próximo capítulo que irá debruçar exclusivamente sobre o Parlamento. Demonstro inicialmente como o avanço dos procedimentos, fruto de uma noção que vai além das abordagens realistas e federalistas, podem trazer soluções concretas ao problema do déficit.

O terceiro e quarto ponto podem ser unidos sob uma única ótica: é necessário criar um ambiente de debate comum, para que os representados olhem para os representantes como tais.

Aqui pondero um fator. Mesmo que os realistas errem em limitar a legitimação das forças políticas no Estado-Nação, erro que se dá por

desconsiderarem o poder constituinte supranacional, não podemos negar que uma das forças motrizes de legitimação da União é a esfera nacional.

Passa pelos governos nacionais o arranjo institucional que soluciona o déficit. Portanto a crise de representatividade que a União Europeia sofre é a mesma que as democracias nacionais que a integram sofrem.

Aumentar o poder das instituições nacionais não sana o problema. E por aqui eu me limito metodologicamente. É uma questão de crise de representatividade do liberalismo, não do desenho europeu de democracia, que se funda e constitui sob essa ótica liberal.

O que Hix e Follesdal chamam de desvio político é resultado das dinâmicas de harmonização e estabilização. Como a União Europeia é um sistema de governo difuso que tenta equilibrar interesses dos Estado-Membros e das linhas políticas que compõem o Parlamento Europeu, posições mais centristas serão as mais relevantes porque são resultado de acordos entre governos e partidos europeus. Posições mais extremistas não conseguem angariar capital político suficiente, logo são deixadas de lado.

Majone (1998) vai dizer que o importante é focar em uma mudança procedimental, o que nos faz voltar à Schumpeter e Kelsen. O procedimento que legitima a democracia tem sempre que ser modificado uma vez que as mudanças sociais estão acontecendo o tempo todo.

4 O Parlamento Europeu e o Déficit Democrático

Se a crise legitimidade já repousa sobre a União Europeia como um todo, analisar o parlamento que integra seu desenho institucional é ir direto a um ponto: analisar a democracia representativa na esfera supranacional.

Analisar como o PE dá respostas aos questionamentos do déficit é verificar como um desenho institucional dado a ser uma arena de debates está construindo novos olhares fora do monopólico normativo do Estado-Nação.

Para começar a análise irei direto à legitimidade do órgão.

O próprio PE é uma instituição altamente contestada; como a UE como um todo, seu papel, importância e status estão sujeitos a diferentes interpretações políticas, guiadas por diferentes estratégias e interesses. Por outro lado, a UE é cada vez mais reconhecida pelos atores políticos como uma arena na qual emerge um discurso e se trocam argumentos. Neste contexto mais amplo, o Parlamento Europeu está a tornar-se um importante fórum de contestação, ao proporcionar um palco para a expressão e troca de opiniões divergentes sobre questões institucionais e políticas e fomentar o debate entre as famílias políticas representadas a nível europeu. O conceito de “fusão”, argumentamos, ilumina ambas as dimensões da contestação e sua relevância para a legitimidade [minha tradução] (WESSELS e DIEDRICHS, 2005, p. 134)⁶.

⁶ The EP itself is a highly contested institution; like the EU as a whole, its role, importance, and status are subject to varying political interpretations, guided by different strategies and interests.

O avanço da atuação do parlamentar na União nos põe diante da importância de trazer aprimoramentos para a instituição. O termo a ser utilizado é aprimoramento das instituições.

Se não existe um déficit democrático na União Europeia, não podemos dizer que o baluarte de sua democracia está com problemas. Por isso sigo com sugestões de melhoramento.

Os avanços que o Parlamento teve os últimos tratados são notórios. Isso quer dizer que enfatizo o avanço o PE como demonstração que a EU está em pleno exercício de funções democráticas.

O primeiro avanço considerável é aquele alcançado no Art. 189-b do TUE., o qual foi consolidado pelo Tratado de Amsterdã após revisão.

Nessa normatização, o procedimento legislativo foi reforçado por uma maior atuação do PE. Qualquer decisão vinda do Conselho pode ser bloqueada pelo Parlamento.

Nestes casos de choque entre as instituições, o tratado garante que uma comissão seja formada para solucionar o problema. Assim, podemos garantir que uma harmonização das instituições funcione.

O Parlamento como órgão de representação direta frente ao Conselho como órgão de representação dos Estado-Membros indica uma relação tipicamente supranacional.

É necessário que o procedimento comporte a força popular vinda do voto, junto com posição estatal vinda de cada nação que compõe a comunidade. Em estruturas nacionais tradicionais isso pode se assemelhar ao federalismo bicameral, porém nas câmaras altas de representação dos entes federativos ainda é o voto popular a legitimar diretamente as cadeiras.

Aqui, apesar de olharmos para governos democraticamente eleitos indicando os representantes do Conselho, as tomadas de decisão são realizadas de forma isoladas, sendo legitimadas não pelo voto direto, mas pelos arranjos constitucionais, tanto nacionais quanto supranacionais.

On the other hand, the EU is increasingly recognized by political actors as an arena in which a discourse is emerging and arguments are exchanged. Within this broader context, the European Parliament is becoming an important forum of contestation, by providing a stage for the expression and exchange of diverging views on institutional and policy issues, and fostering debate among the political families represented at the European level. The concept of “fusion,” we argue, illuminates both dimensions of contestation and their relevance for legitimacy.

Além disso, salientam Wessels e Diedrichs (2005) que, apesar de menos importante para a análise do déficit, o PE avançou como órgão de representação internacional. Foi ele o responsável por bloquear protocolos de financiamento da Síria, Turquia, Israel e Marrocos. A justificativa é exatamente preciosa para a perspectiva do parlamento como baluarte da democracia: os representantes europeus entenderam que por entender insuficientes na promoção de direitos humanos.

Por fim, como demonstram Wessels e Diedrichs:

A evolução futura do PE como ator efetivo ao nível do desenvolvimento do sistema dependerá em grande medida da evolução dos seus grupos partidários. Desde o início da integração europeia, os membros da Assembleia das Comunidades Europeias organizaram-se em grupos ao longo de linhas partidárias em vez de delegações nacionais. Os partidos parlamentares desenvolveram-se, portanto, em grande medida independentemente das federações partidárias coexistentes à escala europeia. Ao longo deste processo, o conflito partidário foi ofuscado por um entendimento comum entre os principais grupos do PE, levando a uma “Grande Coligação” do Partido Popular Europeu (democratas-cristãos e conservadores) e social-democratas. A composição multinacional do Parlamento levou a clivagens sobrepostas nas quais o “fator nacional” foi diminuído como fonte de divisão dentro do grupo maior. Isso contrasta com o caso dos parlamentos nacionais, nos quais as diferenças políticas entre os partidos no governo e os da oposição são tipicamente exageradas pelo processo político. A necessidade institucional do Parlamento de procurar expandir as suas competências e reforçar a influência política de forma coerente tem um impacto significativo na estrutura e organização do processo decisório no Parlamento. Restrições induzidas constitucionalmente têm, em grande medida, mantido a “Grande Coalizão” centrista unida [minha tradução] (WESSELS e DIEDRICHS, 2005, p. 134)⁷.

⁷ The future evolution of the EP as an effective actor at the level of systemdevelopment will depend in no small part on the evolution of its party groups. Since the very inception of European integration, the members of the Assembly of the European Communities have organized themselves into groups along party lines rather than national delegations. The parliamentary parties have therefore developed largely independently from the co-existing Europe-wide party federations. Throughout this process, partisan conflict has been overshadowed by a common understanding among the main groups in the EP, leading to a “Grand Coalition” of European People’s Party (Christian democrats and conservatives) and social democrats. The multinational composition of the Parliament has led to overlapping cleavages in which the “national factor” has become diminished as a source of division within the larger group. This contrasts with the case of national parliaments, in which policy differences between those parties in government and those in opposition typically are exaggerated by the political process. The Parliament’s institutional need to strive for the expansion of its competencies and enhanced political influence in a coherent way has a significant impact on the structure and organization of decision-making within Parliament. Constitutionally induced constraints have, to a great extent, kept the centrist “Grand Coalition” together.

Os autores estão realçando que o futuro do PE depende de um novo tipo de colisão pelo conflito. Os partidos que o compõem estão se aglutinando, mesmo com ideologias opostas, para alargar as competências do órgão parlamentar.

Isso toca em duas questões que são de meu interesse. A primeira é o conflito. Somente através dessa dialética é que se pode solucionar os problemas da vida moderna de forma pacífica. Dentro dessas instituições.

O segundo ponto é o calcanhar de Aquiles da perspectiva abordada por essa pesquisa. Não há como falar no descolamento dos partidos do Estado-Nação. Irei aprofundar sobre isso em alguns parágrafos deste mesmo capítulo. Já saliento que aqui há um problema de fuge de minhas permissões metodológicas.

Agora vamos deixar as análises dos avanços do Direito Internacional e olharmos diretamente para as teorias que indicam os desenhos institucionais capazes de legitimar o PE.

Continuo em Wessels e Diedrichs. A primeira teoria indicada é o realismo, depois eles vão ao federalismo. Porém nenhuma delas demonstra porque o Parlamento não sofre com os problemas de legitimação.

No federalismo há a criação de um Super-Estado. Se baseando na construção de uma cidadania europeia, uma identidade que ultrapasse os limites de cada liame nacional, de cada etnicidade que compõe os mais diversos povos que integram a Europa. Esse fio de valores comuns seria propício para a formação de uma vontade comum.

A Europa parlamentar seria uma democracia parlamentar supranacional. Este ponto é muito atraente para essa pesquisa. Isso poderia significar um avanço fático das atuações de discussão, um plano weberiano de ação política se consolidando para além do Estado-Nação.

Porém há um grande problema de erro de categoria. Não podemos lidar com a Europa como um país. Seu funcionamento é diferente, ela é uma região que comporta vários países.

A abordagem federalista pra o Parlamento Europeu é a substituição dos parlamentos nacionais por ele. Isso quer dizer que as relações que a ordem constitucional supranacional possui com os parlamentos nacionais será substituída.

A esfera criada pelo poder constituinte supranacional deverá agir por si mesma. Como um sistema único, independente nas tomadas de decisões para a normatização.

Devo admitir que essa substituição pode parecer um excelente meio de democratização. Pela teoria de Weber estaríamos criando mais um procedimento racional de tomada de decisão. Em Habermas estaríamos empregando o imperativo cosmopolita. Estaríamos criando uma democracia parlamentar liberal, fora de tudo o que conseguimos construir no Direito até hoje.

Seria excelente se a própria legitimação da União Europeia passasse pelos Estado-Nações. Falei por diversas vezes neste texto que o que sustenta a ordem constitucional europeia é a vontade nacional de se aderir a ela. Seus arranjos que ligam supranacionalidade e ordem nacional não deixa a comunidade se desfazer.

Além do mais, a formação de uma ordem parlamentarista que suprimisse os Estado-Membros violaria a própria fundação da comunidade. Quando os europeus se reuniram no pós-Grande Guerra para criar um espaço comum para o desenvolvimento econômico, eles não estavam se reunindo para a criação de Estado, ou de um Super Estado.

A perspectiva federalista erra ao achar que União Europeia foi fundada com os mesmos objetivos que o Estados Unidos, ou até mesmo que a Suíça. A ordem que a constitui democraticamente é de natureza internacional, seus documentos espaços, por isso uma ordem soft, são tratados, que inclusive permitem a saída dos membros, como ocorreu com o Reino Unido em sua tomada atlantista.

Sendo assim, já descarto a resposta de déficit democrático pelos federalistas por entender que a União Europeia não sofre de um déficit, mais de uma crise de credibilidade (MAJONE, 2006), e concluo dizendo que o fortalecimento o Parlamento Europeu ao nível proposto cortaria os arranjos institucionais que ligam a União aos Estado-Membros, criando desarmonia, e perigo de retrocesso, já que são estas mitigações idealistas que servem de combustível para as linhas nacional-populistas dizerem que há uma superestrutura sob a Europa que ameaça as nações, afinal de contas, a substituição de poderes locais por decisões tomadas em âmbito supranacional é esvaziar as localidades de suas atribuições, e ir além dos pactos firmados sobre as competências da União.

Vamos aos realistas. Enquanto os federalistas focam na iniciativa supranacional para sanar o problema, os realistas dão a volta ao oposto. Estes querem focar na nação. Só a nação pode dar respostas a democracia, somente ela legitima as forças democráticas (WESSELS e DIEDRICHS, 2005, p. 136).

Ver por este ponto é estar preso ao monopólio normativo do Estado. A modernidade tardia contestou essa forma procedimental de democracia limitada na nacionalidade.

Se o constitucionalismo é uma teoria procedimental de democracia, a formação de uma ordem constitucional supranacional quer dizer que é possível formar procedimentos de legitimação.

Não no realismo. Quanto mais se avança com as competências da União, mais ela se torna não democrática. Descordo se as competências forem alargadas através da livre manifestação dos Estados, porque estaríamos diante de acordos previamente dados por normas de tratados, seguindo os arranjos com as esferas nacionais.

Um cenário desses é difícil de acontecer. Devemos lembrar que as tomadas de decisão dentro da União são sempre medianas, portanto, aumentar mais ainda as competências seria um árduo trabalho. O maior medo dos realistas se torna distante e improvável.

Essa inércia que do realismo propõe:

Mesmo quando estudiosos dessa tradição reconhecem a existência de um “déficit democrático” em nível europeu, eles insistem que os esforços para fechá-lo podem ter consequências negativas em termos de eficiência. Como Rolf Gustavsson coloca, “existe este dilema fundamental: uma escolha entre uma opção quase federalista que provavelmente oferece mais eficiência, mas uma legitimidade democrática formal mais fraca e uma opção confederalista com menos eficiência, mas uma legitimidade formal mais forte” [minha tradução] (Gustavsson, 1996:226) ((WESSELS e DIEDRICHS, 2005, p. 136)⁸.

⁸ Even where scholars in this tradition acknowledge the existence of a “democratic deficit” at the European level, they insist that efforts to close it may have negative consequences in terms of efficiency. As Rolf Gustavsson puts it, “there is this fundamental dilemma: a choice between a quasi-federalist option which probably provides more efficiency but weaker formal democratic legitimacy and a confederalist option with less efficiency but stronger formal legitimacy.

A prosta, depois de negar a possibilidade de democratização, ainda se afasta da eficiência. Ao entendermos a União passando por Weber em sua racionalização, depois passando por Schumpeter com sua busca por estabilidade, e depois ainda em Kelsen, não podemos dizer que a eficiência deva ser colocada de lado, ainda que Pareto não seja o melhor caminho como usa Majone.

Uma confederação também cai no mesmo erro. A União Europeia busca ser um bloco, que se legitima pelo constitucionalismo supranacional, não foi desenhada para ser uma confederação, que seria um Super Estado.

Com essa falta de possibilidade de se legitimar como democrático, o Parlamento Europeu não poderia aumentar seu poder político. Mais uma vez a posição realista nega que em assuntos de competência da ordem supranacional, o Parlamento deva ser colocado como arena de conflitos instrumentalizados.

Quando podemos encará-lo dessa forma veremos que sua ação conjunta com os parlamentos nacionais, com o Conselho e com a Comissão, cria um sistema bem coesa naquilo que os tratados imputaram para a comunidade.

O problema aqui está no Grimm denunciou. A Europa precisa ser capilarizada em seus debates, as linhas políticas que constituem o parlamento supranacional deve se preocupar com assuntos dessa ordem.

É necessário um corte. Aquilo que for nacional deve ser tratado nas assembleias nacionais, e os assuntos pan-europeus nas instituições europeias. Este é um importante aprimoramento para o desenho institucional que depende de uma mudança dentro da sociedade civil, a qual pode ser promovida por iniciativa da própria União.

Nos resta descolar do federalismo e do realismo e buscarmos uma posição mediano, ou que vá além. Uma abordagem que leve em consideração as duas esperas, nacional e supranacional. E que as eleve em consideração como estruturas dependentes e que estão em constante interação.

A análise do papel do Parlamento e sua contribuição para a legitimidade da UE aqui apresentada parte das perspectivas federalista e realista em dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar, o desenvolvimento do PE não pode ser explicado por conceitos estáticos ou centrados no Estado, mas deve situar-se num modelo dinâmico formulado aqui como um novo tipo de política caracterizada pela fusão. A política emergente do processo de fusão implica um papel particular para um Parlamento Europeu que se afasta dos modelos nacionais e essencialmente torna a UE um novo tipo de sistema parlamentar.

Em segundo lugar, esse processo de fusão, caracterizado pela fusão de instrumentos de governança de vários níveis, sugere uma compreensão mais matizada do problema de legitimidade dentro da UE. Nas duas seções seguintes, desenvolvemos nossa conceituação do papel do Parlamento por meio de um levantamento empírico de suas funções no processo político da UE e, em seguida, exploramos as implicações desse papel emergente para o problema da legitimidade [minha tradução] (WESSELS e DIEDRICHS, 2005, p. 152-153)⁹.

Tanto o federalismo quanto o realismo erram e categoria. A União Europeia não é um Estado federal, nem um Estado confederado. Enquanto para os primeiros é necessária uma constituição escrita, afirmo que uma ordem constitucional já existe, ela está garantida pelo poder constituinte supranacional. Essa ordem atua de forma racional, para além e junto ao Estado-Nação.

Enquanto para o segundo essa ordem não se legitima, afirmo que há democracia na comunidade desde que ela se funda pela livre vontade de seus Membros de estarem em comunidade.

Por isso a terceira abordagem traz a solução para o problema do déficit no Parlamento. Precisamos deslocar do Estado a legitimação parlamentar. O Parlamento Europeu quer um outro olhar.

Uma mudança na lógica, que se aproxime do patriotismo constitucional habermesiano. Estou dizendo que é necessária uma fusão para se criar um procedimento. Uma fusão das identidades sob uma ótica de um constitucionalismo supranacional que possibilite a eficiência de um órgão representativo fora dos limites nacionais.

⁹ The analysis of the role of the Parliament and its contribution to the legitimacy of the EU presented here departs from the federalist and realist perspectives on two fundamental points. First, the development of the EP cannot be explained by static or state-centric concepts but must be situated in a dynamic model formulated here as a new kind of polity characterized by fusion. The polity emerging from the fusion process implies a particular role for a European Parliament that departs from national models and essentially renders the EU a new kind of parliamentary system. Second, this fusion process, characterized by the merging of instruments of governance from several levels, suggests a more nuanced understanding of the legitimacy problem within the EU. In the following two sections, we develop our conceptualization of the Parliament's role through an empirical survey of its functions in the EU policy process, and then explore the implications of that emergent role for the problem of legitimacy

Essa lógica se parece com a proposta federalista, mas, ao mesmo tempo, se afasta dela porque não suprime as nações. Aqui há uma atuação conjunta delas na formação de ideias pan-europeias.

Segundo Wessels e Diedrichs (2005) fusão entre as nações constrói um aparato institucional de arranjos entre as esferas. Digo isso porque faz uma nação depender da outra por meios de solução de seus problemas dentro das instituições europeias, ao mesmo tempo que também saliento que faz as nações possuírem arranjos que as fazem depender da União.

A fusão também responde ao acerto de categoria. E nesse ponto, quando o Parlamento começa a ser encarado como aquilo que ele é, ou seja, uma instituição pertencente à ordem supranacional, seus debates podem se tornar pan-europeus, enquanto seu homólogos ficam com problemas nacionais.

Seguindo para a crítica da ilegitimidade dos partidos, tocamos em mais um ponto da crise de representatividade da democracia liberal. Os partidos estão sendo contestados ainda em âmbito nacional, como incapazes de refletirem os desejos do povo, de seus eleitores. Por isso este ponto não cabe a solução do déficit.

Seguimos em Weber. A organização política precisa dos partidos, precisa de grupos bem organizados para que o Estado funcione. Como essa crise liberal também transborda na União, a atuação partidária transnacional sofre sérios problemas.

As causas mais citadas do “declínio partidário” incluem: mudanças na estrutura social dos países europeus; padrões de comportamento individual; e o comportamento dos partidos políticos em relação às questões que lhes dizem respeito (Gallagher, Laver e Mair, 1995). Além disso, algumas análises apontam para um sentimento antipartidário mobilizado pelas elites políticas “que desafiam genuína e fundamentalmente o governo partidário ou mesmo a democracia”⁵ (Poguntke, 1996:340). Katz e Mair também avançaram a tese da emergência de um novo modelo de organização partidária e democracia partidária, o partido cartel. As principais características desse modelo partidário, em comparação com os modelos anteriores de partidos de massa e abrangentes, são sua posição entre a sociedade civil e o Estado – “O partido se torna parte do Estado” – e seu estilo representativo – “Agente do Estado” (Katz e Mair 1995: 18). O modelo de partido cartel é caracterizado principalmente pela “interpenetração de partido e Estado, e

também por um padrão de conluio interpartidário”. (Katz and Mair, 1995:17) [minha tradução] (LANDRECH, 2005, p. 105)¹⁰.

O problema de se pensar os partidos dentro da União requer que pensemos a democracia representativa de outra forma. Essa questão tangencia essa pesquisa em vários pontos, em todos eles devo me limitar aos apontamentos com o déficit.

Digo isso porque os problemas dos partidos políticos dentro da estrutura supranacional são os mesmos que vivenciam os partidos nacionais. Se há um constitucionalismo supranacional, também há as mesmas patologias que o nacional.

O descrédito apontado por Landrech (2005) é mesmo que vivem as democracias nacionais. Há um vácuo entre a opinião pública e as organizações partidárias. Aponto aqui que a isso não se torna um problema de legitimidade para a comunidade. É exatamente o que Majone (2006) chamou de crise de credibilidade.

A União Europeia deve aprimorar sua visão de partido, mas para responder essa questão seria necessário responder o porquê dos partidos sofrerem essa crise. Isso excede nossos limites.

Mas, na tentativa de trazer contornos que possam satisfazer a questão partidária supranacional quero trazer um ponto de reflexão sobre capilaridade. Beck (2015) ao tecer seus comentários sobre a crise que a Europa estava vivendo, propõe que a nacionalidade seja excedida, e se pense em um imperativo cosmopolita.

Ao meu ver aplicar o cosmopolitismo de Beck nas instituições europeias irá contra a harmonização proposta por Weiller, Moravcsik e Majone, o que demonstraria toda a minha argumentação de um constitucionalismo supranacional moderado que desce conta de responder o déficit.

¹⁰ The most frequently cited causes of “party decline” include: changes in the social structure of European countries; patterns of individual behavior; and the behavior of political parties together with the issues that concern them (Gallagher, Laver and Mair, 1995). In addition, some analyses point to anti-party sentiment mobilized by political elites “who genuinely and fundamentally challenge party government or even democracy”⁵ (Poguntke, 1996:340). Katz and Mair also have advanced the thesis of an emergence of a new model of party organization and party democracy, the cartel party. The chief characteristics of this party model, as compared with the previous mass and catch-all party models, are its position between civil society and the state—“Party becomes part of state”—and its representative style—“Agent of state” (Katz and Mair 1995: 18). The cartel party model is primarily characterized by the “interpenetration of party and state, and also by a pattern of inter-party collusion.

Quero inclinar o texto para outra direção a partir de Beck (2015). Quando ele trata de capilaridade está tratando da formação de uma esfera de debates que possa dar conta dos problemas para além do nacional.

Ao meu ver é esse o caminho que os partidos supranacionais devam tomar. Ainda nos falta desenhos institucionais para esse rompimento, justamente pela crise de representatividade que se dá dentro do âmbito nacional. Mas, podemos indicar o caminho: olhar a Europa como um conjunto de valores compartilhados por diversos povos, e daí discutir os problemas por esses valores.

Concluo este capítulo dizendo que a dinâmica de fusões nacionais pode trazer melhorias, inclusive para crise partidário. Se solucionarmos os problemas dos partidos dentro das esferas nacionais, podemos solucionar essa necessidade de aprimoramento.

Inclusive, se a existência da democracia na União depende dos arranjos com os parlamentos nacionais, me inclino a dizer que a legitimação da supranacionalidade irá sempre depender da legitimação da ordem nacional.

Isso demonstra mais uma vez que as soluções da União também são as que os Estados necessitam. Isso não acarreta em erro de categoria. Guardadas as devidas proporções e modelos, entendo que ressignificar essas soluções para a supranacionalidade é continuar respondendo o constitucionalismo como teoria procedimental da democracia.

5 Conclusão: Desenvolver o Parlamento é Responder a Crise

Depois de passar por todos estes pontos, concluo contando até a pergunta que enseja essa pesquisa: há um déficit democrático no Parlamento Europeu? E minha resposta é negativa.

Tendo analisado todos os pontos trazidos que criam a dúvida sobre o déficit, indico que para que se fale em déficit no Parlamento Europeu seria necessário dizer que a União Europeia sofre do mesmo problema.

Partindo da perspectiva weberiana, os parlamentos são instituições necessários para que possamos falar em democracia. Esse modelo institucional está em pleno funcionamento na comunidade, sendo inclusive o seu órgão de representatividade.

Dizer que a existência do déficit é um erro, não implica dizer o parlamento europeu não está livre de críticas. O que aponto é que há nele uma legitimidade schumpeteriana através de um procedimento bem claro de escolha política. Há disputas eleitorais, com um mercado político bem claro frente aos eleitores.

Essa disputa é regida por normas vindas dos tratados. Ou seja, os Estados que formam a União são os responsáveis pela normatização de como o Parlamento irá atuar. Para que possamos dizer que há uma mácula nesse processo, teríamos que acusar os regimes europeus de autoritários. Me parece não ser o melhor caminho.

Todo esse desenho institucional forma uma ordem constitucional bem coesa, onde princípios e valores europeus são aplicados. Até mesmo as instituições isoladas, alvo de críticas dos que acreditam no déficit, podem, pela atuação do parlamentar sofrerem controle político, e ainda, são instituídas por forças políticas nacionais e supranacionais. Tudo respeitando uma democracia kelseniana.

Esse ambiente constitucional supranacional implica em instituições como arenas de conflito pacífico entre as mais diversas linhas, e até interesses nacionais. Por isso reafirmo que o constitucionalismo como teoria democrática afasta o déficit.

O procedimento constitucional se forma por um poder constituinte supranacional, uma força que afasta as posições tradicionais de normatização. E é o mesmo que afasta as críticas iliberais.

A formação dessa ordem toca exatamente nos desafios que o Parlamento Europeu precisa suplantar. Deve deixar a visão federalista que erra

categoricamente como um parlamento clássico, para entender que sua fundamentação também está nos arranjos com as esferas nacionais, e ao mesmo tempo, deve se afastar do realismo, que busca fundamento naquilo que já foi ultrapassado pela integração europeia: a nação.

Concluo dizendo que não só não há um déficit no PE, como também é ele a maior porta para que se possa oferecer melhoramentos ao bloco, os aprimoramentos, ou as maneiras de sanar o problema da credibilidade.

6 Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. Princípios de Harmonização entre o Direito Comunitário Europeu e o Direito Interno dos Estados-Membros. Disponível em: <http://www.academia.edu/8488697/Princ%C3%ADpios_de_Harmoniza%C3%A7%C3%A3o_entre_o_Direito_Comunit%C3%A1rio_Europeu_e_o_Direito_Interno_dos_Estados-membros>. Acesso em: 18 out. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade: entrevista a Benneto Vecchi**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BECK, Ulrich. **A Europa Alemã: a crise do euro e as perspectivas de poder**. Tradução de Kristina Michahelles. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BLOKKER, Paul. Varieties of Populist Constitutionalism: the transnational dimension. **German Law Journal**, v. 20, pp. 332-350. 2019.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

COOPER, R. **The Post-Modern State and the World Order**. Nova York: Demos Publisher, 2000.

CARTABIA, Marta. La Scrittura di una Costituzione Europea e i Poteri dei Giudici. Disponível em <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Cart/Cartabia-per-Astrid_CostituzioneUE_a.pdf>. Acesso em: 12 nov.2020.

DAVID, Yasmin Mann. **A Integração Europeia como Fenômeno Jurídico Político**: Uma análise constitucional da União Europeia. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Jurídico-políticas, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

D'URSO, Flavia. **A Crise de Representatividade Política do Estado: perspectivas da soberania em Carl Schmitt, Michel Foucault e Giorgio Agamben**. Baurueri: Minha Editora, 2016.

FOLLESDAL, A; HIX S. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, v. 44, n. 3. pp. 533–62, 2006.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; MENDES, Tiago Meyer. Constitucionalismo e globalização: entre ordens internas e externas de direitos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, [s.l.], v. 113, p.533-570, dez. 2016. Revista Brasileira de Estudos Políticos. <http://dx.doi.org/10.9732/p.0034-7191.2016v113p533>.

FUKUYAMA, F. **Il Fine della Storia e L'Ultimo Uomo**. Milano: UFET, 2020.

GELLNER, E. **Nations and Nationalisms**. Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1983.

GIDDENS, Anthony. O Imperativo Cosmopolita. In: GIDDENS, Anthony. **Continente Turbulento e Poderoso: Qual o futuro da Europa**. São Paulo: Unesp, 2014. Cap. 4. p. 143-177.

GIRAUDI, Giorgio C. S.. Note critiche sul “teorema dell'impossibilità di un'UE pienamente democratica”. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm. Disponível em: <<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/giorgio-c-s-giraudi-note-critiche-sul-teorema-dellimpossibilita-di-unue-pienamente-democratica-un-breve-commento-al-saggio-di-dieter-grimm/>>. Acesso: 12 nov. 2020.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação Europeu Frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, [S.l.], v. 3, n. 43, p.87-101, nov. 1995. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/05/09_o_estado_nacao_europeu.pdf.zip>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa: um ensaio**. São Paulo: Unesp, 2011.

HALMAI, G. Is There Such Thing as ‘Populist Constitutionalism’? The Case of Hungary. **Fudan J. Hum. Soc. Sci.** 2018.

HIX, Simon. **The political system of European Union**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

HOBBSAWM, E. **Il Secolo Breve**. Milano: BUR Rizzoli da Mondadori, 2018.

HOOGHE, Liesbet; MARKS Gary. Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century, **Journal of European Public Policy**. 2019.

JESTAEDT, M. A ciência como visão de mundo: ciência do direito e concepção de democracia em Hans Kelsen. In: **Revista Brasileira de Estudos Político**. Belo Horizonte, 2013, pp. 13-67.

LADRECH, R. Political Parties And The Problem Of Legitimacy In The European Union. In: BANCHOFF, T; SMITH M. P. **Legitimacy and the European Union: the contested polity**. Londres: Routdge, 2005, pp. 94-114.

MAJONE, G. Europe’s Democratic Deficit: the question of standarts. **European Law Journal**, Oxford, v 04, n. 01, March 1998.

_____. Transaction-cost efficiency and the democratic déficit. **Journal of European Public Policy**, v 17, n 2 March 2010: 150–175 .

MEARNS JUNIOR, Edward A.. The Constitution of Europe, by Joseph H.H. Weiler. **Case Western Reserve Journal Of International Law**, Cleveland, v. 32, n. 1, p.163-179, jul. 2000.

MORAVCSIK. A. In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union. **JCMS**, v 40. number 4. pp. 603–24. 2002.

_____.The European Constitutional Settlement. **The World Economy**. 2008.

NETO, Ricardo B. G. Minimalismo Schumpeteriano, Teoria Econômica da Democracia e Escolha Racional. **Revista Sociologia Política**, v. 19, n. 38, pp 27-42. 2011.

NEYER, Jürgen. Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union. **JCMS**, 2010, v 48. n. 4. pp. 903–921

PACEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia: os desafios e o future da integração**. 1a Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PERNICE, Ingolf. Does Europe Need a Constitution?: Achievements and Challenges After Lisbon. In: ARNULL, Anthony et al. **A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood**. Portland: Hart Publishing, 2010.

PRZEWORSKI, A. Crises da Democracia. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz, 2019.

RODRIGUES, Maurício Andreiuolo. **Poder Constituinte Supranacional: esse novo personagem**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização: a crise dos paradigmas do direito constitucional. **Revista de Direito Administrativo** nº 215. Rio de Janeiro: Renovar, an/mar. 1999, pp. 19-34.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SCHMIDT, Vivien A.. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. **Political Studies**: 2013, v. 61, pp. 2–22.

_____ (2002). ‘The Effects of European Integration on National Governance: Reconsidering Practices and Reconceptualizing Democracy’, in J. Gröte and B. Gbikpi (eds.), **Participatory Governance: Theoretical, Political, and Societal Implications**. Opladen, Prussia: Leske and Budrich.

SPINOZA, Baruch de. **Tratado Político**. Tradução e prefácio de José Pérez. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013.

SPRUNG, C. A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European **Union**, **Journal of European Integration**. Berlin, 2013.

SORACE, M. The European Union democratic deficit: Substantive representation in the European Parliament at the input stage. **European Union Politics** , 2018, v. 19(1), pp 3–24.

THORNHILL. C. **Crise Democrática e Direito Constitucional Global**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

WEILER, J.H.H., HALTERN, Ulrich R. ; MAYER, Franz C. European democracy and its critique, **West European Politics**, 1995, 18:3, 4-39.

WESSELS W; DIEDRICHS U.. The European Parliament And Eu Legitimacy. In: BANCHOFF, T; SMITH M. P. **Legitimacy and the European Union: the contested polity**. Londres: Routdge, 2005, pp. 137-157.